PLAN DECENAL SISTEMA DE JUSTICIA 2017 - 2027

Actores Principales

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, que dispone que las entidades firmantes debían concurrir en la elaboración del presente documento, se formula el siguiente
Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027:

Ministro de Justicia y del Derecho
Enrique Gil Botero

Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura
Martha Lucia Olano de Noguera

Defensor del Pueblo
Carlos Alfonso Negret Mosquera

Fiscal General de la Nación
Néstor Humberto Martínez Neira

Contralor General de la República
Edgardo Maya Villazón

Procurador General de la Nación
Fernando Carrillo Flórez

Director Departamento Nacional de Planeación
Luis Fernando Mejía Alzate

Director Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
Carlos Eduardo Valdés Moreno

Bogotá D.C. 8 de junio de 2017

Fabián Gonzalo Marín Cortes
Viceministro de Promoción de la Justicia

Grupo de formulación Plan Decenal

Mauricio Díaz Pineda (Coord.)
Libia Isabel Barrera
José María Mejía Wills
Néstor Julián Ramírez Sierra
Jeniffer Jerez Tarazona
Claudia Vela Díaz
Nidia Losada Posada
Héctor David Rojas Villamil
Laura Sofía Ramírez Rivero
Mónica Andrea Avella Herrera
Maritza Silva Vargas
Rodolfo Díaz Díaz
Juan Carlos Vargas Melo
Carolina Jiménez Pérez
Liliana Gómez Pulido
Mónica Andrea Melo
Jorge Andrés Rojas Peña

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION **1**

2. RETOS DEL PLAN EN MATERIA FISCAL **14**

3. DIMENSIONES DEL PLAN DECENAL **24**
3.1 DIMENSIÓN TRANSVERSAL **24**
3.1.1. GESTIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA COMO GESTIÓN DE RESULTADOS: REDISEÑO PARA EL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA GOBERNANZA 24
3.1.2. INFORMACIÓN PÚBLICA Y TIC 54
3.1.3. MÉTODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (GESTIÓN DE CONFLICTOS) 93
3.1.4. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y ENFOQUE DIFERENCIAL 120
3.1.5. RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA 176
Cuadro 17. Mecanismos normativos y de política pública **179**
3.1.6. SEGURIDAD JURÍDICA 197
3.1.7. COMPETENCIAS DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA 218
3.2 DIMENSIÓN VERTICAL **233**
3.2.1. JUSTICIA PENAL, PENITENCIARIA Y DE RESPONSABILIDAD ADOLESCENTE 233
3.2.2. JUSTICIA DE FAMILIA 322
3.2.3. JUSTICIA ADMINISTRATIVA (RELACIONES CON EL ESTADO) 338
3.2.4. JUSTICIA CIVIL, COMERCIAL Y DE CONSUMO 358
3.2.5. JUSTICIA LABORAL 377
3.2.6. JUSTICIA CONSTITUCIONAL 387
3.2.7. JUSTICIA AMBIENTAL 410
3.3. DIMENSIÓN ESPECIAL **441**
3.3.1. PLURALISMO Y JUSTICIA 441
3.3.2. JUSTICIA TRANSICIONAL Y POSTCONFLICTO 467
3.3.3. JUSTICIA RURAL 489
3.3.4. POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS 501

4. PLAN DE ACCION **544**

5. PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN **544**
5.1. Institucionalidad para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal del Sistema 544
5.2. Instrumentos para el seguimiento y evaluación del Plan 546

AGRADECIMIENTOS **550**

BIBLIOGRAFIA **552**

ACRÓNIMOS, ABREVIACIONES Y SIGLAS MÁS USADAS

ANDJE	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
APP	Asociación Público-Privada
C. S. de la J.	Consejo Superior de la Judicatura
CGP	Código General del Proceso
CGR	Contraloría General de la República
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CP	Código Penal
CPP	Código de Procedimiento Penal
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ERON	Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional
FGN	Fiscalía General de la Nación
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
INMLCYF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
LGBTI	Lesbianas, Gays Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
MASC	Métodos Alternos de Solución de Conflictos
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
MURC	Manual Único de Rendición de Cuentas
NJI	Necesidades Jurídicas Insatisfechas
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo

SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SICAAC	Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amable Composición
SMLMV	Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SPA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
SUIN	Sistema Único de Información Normativa
UAV	Unidad de Atención a Victimas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

INTRODUCCION

1 Lineamientos Generales

1.1 Marco Normativo del Plan Decenal de Justicia

En cumplimiento de lo establecido en el Objetivo 2 del capítulo VII de las bases del Plan Nacional de Desarrollo (Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial) y el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, el Gobierno Nacional, la Rama Judicial y los Entes de Control se han comprometido en realizar un ejercicio participativo de prospectiva y planeación a 10 años encaminado al fortalecimiento de la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control.

1.2 Objetivo

En este contexto, el trabajo que se ha realizado no es simplemente la formulación de un conjunto de lineamientos aplicables, ya sea al sector administrativo de justicia y del derecho o la Rama Judicial en el marco de un periodo de gobierno, sino un esfuerzo por establecer de manera participativa una verdadera política de Estado en materia de justicia que refleje coherentemente unos acuerdos básicos, una visión compartida y una definición de asuntos prioritarios para todos los actores del sistema, acompañados de instrumentos de ejecución plenamente definidos, previsión de resultados y herramientas que permitan su sostenibilidad (Cuervo,2007; Lahera, 2004; Ortegón, 2008).

Esta labor de ponderación de objetivos, alternativas y metas que guíen tanto la ejecución como la evaluación de sus resultados se debe considerar los grados de complejidad de las políticas públicas para determinar el alcance del Plan. Para ello resultan esenciales las siguientes distinciones entre niveles de formulación:

- Nivel estratégico: está enfocado en el establecimiento de un objetivo y a la estructuración de una planificación y orientación respondiendo a la pregunta "¿Qué se va a hacer?".
- Nivel táctico: atiende a la necesidad de definir una organización de recursos para el logro de un objetivo respondiendo a la pregunta "¿Cómo se hace?".
- Nivel operativo: el cual se dirige a la ejecución del proceso exacto respondiendo a las preguntas "¿Quién lo hace, cuándo y dónde?"

En este contexto, puede verse que, de acuerdo con los niveles de complejidad propuestos en el Cuadro 1, la estrategia general que anima o sirve de punto de partida al Plan Decenal del Sistema de Justicia debe fijar, no solo las líneas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, sino lineamientos de política pública tales como:

- El capítulo 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) del documento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
- El capítulo de Justicia de la Estrategia Nacional para la Garantía de Derechos Humanos 2014-2034.
- Documentos Conpes en ejecución.

- Otros lineamientos identificados y priorizados por las entidades y organismos encargados de la formulación del Plan.

Cuadro 1. Niveles de complejidad de una política pública

ESTRATEGIA	PLAN [GENERAL]	PROGRAMA	PROYECTO	ACCIONES
Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.	Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.	Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable. SUB PROGR AMA: Componente del programa destinado a una población o zona específica.	C o n j u n t o de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos.	Corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan.

Tomado de: Jaime Torres Melo, *Introducción a las políticas públicas*, p. 62.

Por su parte, el ejercicio de planeación y prospectiva propuesto[1] se ubica precisamente en el nivel de Plan General, pues a partir de la estrategia trazada se busca determinar las metas, directrices, tácticas, mecanismos y acciones. En este sentido, el Plan Decenal del Sistema de Justicia se enfocará en la definición de estos componentes y dejará a cada rama y sector administrativo la posibilidad de determinar el detalle de los programas, proyectos y acciones específicas para la consecución de las finalidades del Plan.

Ahora bien, de esta definición de metas, directrices y demás componentes del Plan Decenal del Sistema de Justicia se espera derivar algunos de los beneficios que se han identificado de los ejercicios de prospectiva y de planeación a largo plazo a saber:

- Aumentar la capacidad del Sistema de Justicia para tolerar y manejar la ambigüedad y la incertidumbre generada por los cambios normativos y políticos.
- Generar criterios claros para evaluar y asignar recursos de manera que la productividad y la eficiencia constituyan criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones.
- Coordinar esfuerzos de diferentes sectores y ramas del poder público y generar sinergias en materia de prestación del servicio de justicia.

[1] Debe diferenciarse los ejercicios de prospectiva o de planeación a largo plazo de las propuestas específicas de reformas tales como la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia creada por el Decreto 4932 de 2009, Proyectos de Acto Legislativo Nº 09, 11 y 13 de 2011 Senado (acumulados) o el Acto Legislativo de Reforma al Equilibrio de Poderes en tanto que la primera es una anticipación y construcción de escenarios o metas futuras, mientras que las segundas son propuestas específicas de reforma organizacional, operativa y tratamiento de problemáticas especificas (congestión, tratamiento de la acción de tutela contra sentencias judiciales, defensa judicial, etc.) que a pesar de tener efectos a futuro no implican necesariamente la organización de metas, indicadores, programas y proyectos específicos.

- Apoyar o generar condiciones para los procesos de innovación en el sistema de justicia.

2. Sistema de Justicia

2.1 Definición

Ante la falta de una definición legal precisa sobre el concepto sistema de justicia, es necesario para la formulación del Plan ofrecer una delimitación del mismo, con un sentido pragmático y explicativo, atribuyéndole un fundamento constitucional. El sistema de justicia, en el presente documento, es entendido como el ensamblaje de normas, procedimientos, políticas públicas y estrategias, de índole institucional y civil, (Rawls 2006, p. 64- 66) cuyo objeto es producir agregativamente resultados que materialicen valores constitucionales esenciales como el acceso a la justicia, la oportuna y recta administración de justicia, la pacifica resolución de conflictos, la prevalencia del principio de legalidad y el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía[2]. El objeto del diseño institucional es el de armonizar todos los componentes bajo una coherencia sistémica para que la interoperabilidad, tanto de las instituciones como de las prácticas sociales, promueva la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población, bajo criterios de eficiencia, eficacia, imparcialidad, celeridad y economía. De esta forma, cada elemento forma parte de un único engranaje calibrado para direccionar el aparato institucional del Estado hacia fines que requieren un complejo entramado de procesos y acciones.

Este concepto de sistematización encuentra sustento en el principio constitucional de la colaboración armónica entre poderes públicos consagrado en artículo 113 de la Constitución, el cual está fundamentado en la idea de que la organización del Estado busca la realización de objetivos que requieren la articulación y coordinación de competencias entre las ramas del poder público y los órganos autónomos e independientes. Así mismo, la definición tiene fundamento en el artículo 209 de la Carta, el cual impone un deber de coordinación por parte de las autoridades administrativas en el ejercicio de la función pública.

La importancia de que el Plan adopte una perspectiva holística enfocada en el sistema de justicia se fundamenta en que los diversos elementos que lo componen están interrelacionados y se afectan mutuamente, de forma que al diagnosticar con criterios éticos, normativos y técnicos la tendencia del sistema a realizar las finalidades constitucionales las aproximaciones parciales pueden resultar imprecisas. En este respecto, John Rawls afirmó:

"Podemos, por tanto, distinguir entre una regla única (o grupo de reglas), una institución (o una parte de ella), y la estructura básica del sistema social en conjunto. La razón para hacer esto es que una o varias normas de un acuerdo pueden ser injustas sin que la institución misma lo sea. De igual manera, una institución puede ser injusta aunque el sistema social en conjunto no lo sea. No sólo existe la posibilidad de que las normas únicas y las instituciones no tengan en sí mismas bastante importancia, sino que también puede ocurrir que dentro de la estructura de una institución o sistema social, una aparente injusticia se vea compensada por otra. El todo es menos injusto de lo que sería si no contuviese más que una de las partes injustas. Más aún, es concebible que un sistema

[2] Esta definición resulta consistente con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 489 de 1998.

social pueda ser injusto aun cuando ninguna de sus instituciones sea injusta considerada aisladamente: la injusticia es una consecuencia del modo en que están combinadas dentro de un sistema único." (Rawls 2006, p. 64- 66)

Se debe añadir que el sistema de justicia se compone tanto de instituciones formales, en las que se ha instituido el ejercicio de autoridad del Estado, como de las prácticas y convenciones sociales informales que los usuarios y operadores jurídicos suelen tener en sus interacciones dentro del sistema. Por este motivo, al considerar los componentes sistémicos es necesario hacer énfasis, no sólo en normas e instituciones jurídicas, sino también en los hábitos y los comportamientos de los ciudadanos. Estas dos dimensiones se encuentran interrelacionadas debido a que, por un lado, una cultura de la legalidad florece allí donde hay una buena operación de las instituciones formales, y por el otro, las malas prácticas ciudadanas pueden interferir con el buen desarrollo de la función pública. Por lo tanto, junto a la preocupación por el aspecto institucional se hace necesario consolidar una cultura de la legalidad fundamentada en la confianza en el sistema de justicia, en el respeto al principio de la legalidad por parte de los funcionarios públicos y en el rechazo a usar la violencia privada como un mecanismo para resolver los conflictos en la población.

2.2 Planificación del sistema de justicia

La planificación es un requisito esencial para lograr una adecuada coordinación institucional que materialice los principios de justicia que subyacen al ejercicio del poder público a través del sistema de justicia. La estructuración de planes permite direccionar y guiar la acción de las autoridades públicas y de la sociedad civil a lo largo del tiempo mediante líneas de acción que deben ser coherentes y consistentes entre sí. Los planes que organizan un sistema tienen una estructura anidada en la que objetivos principales y secundarios se encuentran interconectados, a través de estrategias y sub-planes, que se articulan para dotar de unidad el despliegue institucional (Shapiro, 2014, p. 163).

La planificación de las políticas públicas relacionadas con el sistema de justicia genera varios beneficios. En primer lugar, facilita la coordinación entre múltiples órganos institucionales y poderes públicos, los cuales tienen un mapa de acción común al cual recurrir para adelantar sus funciones misionales armónicamente. En segundo lugar, genera economía y eficiencia al evitar duplicidad de funciones y al plantear líneas de acción técnicamente diseñadas para identificar los medios más apropiados para la realización de las finalidades de justicia. En tercer lugar, favorece la trasparencia, condición significativa para la justificación y legitimidad política del sistema, al tener un carácter público que permite a los ciudadanos conocer los lineamientos que regirán la formulación y ejecución de políticas públicas en la referida materia. Finalmente, es una garantía de buen gobierno al mostrar que no existe improvisación en el sector justicia sino un diseño técnico construido de una forma participativa e incluyente.

En conclusión, bajo la idea de que el orden social es moldeable, a través del diseño de políticas públicas y de reformas jurídicas e institucionales, se deben diseñar planes que determinen programáticamente como debe usarse el poder público en el corto, mediano y largo plazo para garantizar la consecución de objetivos de justicia y de buen gobierno que permitan a los ciudadanos vivir como individuos libres e iguales, que pueden perseguir

sus propias concepciones de vida, bajo el sometimiento a un ordenamiento jurídico regido por principios de justicia.

3. Experiencias en planeación del sistema de justicia

Los ejercicios de prospectiva o planeación a largo plazo no son una práctica reciente y en América latina existen varios ejemplos de construcción de visiones compartidas de país, visiones generales o visiones sectoriales(Medina, 2014). Igualmente en Colombia se han formulado varios ejercicios amplios de prospectiva en los cuales se consideraron las problemáticas de la prestación del servicio de justicia[3].

3.1 *"Destino Colombia. Hacia el nuevo milenio"*

El primero de estos esfuerzos fue *"Destino Colombia. Hacia el nuevo milenio"* (Mosquera,1998) consistente en un ejercicio de planeación por escenarios, desarrollado entre 1997 y 1999, que contó con la participación de 43 personajes destacados de diferentes sectores. Los escenarios y descripción de futuro se sintetizan en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Escenarios Destino Colombia

Escenario	Descripción de futuro
Amanecerá y veremos	El país se hundió en el caos. La falta de decisión para enfrentar los cambios necesarios nos había dejado sin capacidad de reacción porque lo peor que se puede hacer es no hacer nada.
Más vale pájaro en mano que ciento volando	Bajo la presión de los actores armados y tras diez años de desangre, el Estado y la sociedad decidieron que había llegado la hora de dialogar y de llegar a acuerdos serios. En vez de perderlo todo, todos ganaron algo, porque es mejor algún arreglo que un mal pleito.
¿Todos a marchar!	Para reconstruir la nación rota y zurcir las rasgaduras hechas al tejido social del país y ante la frustración de otros intentos para alcanzar la paz, se instauró un mandato firme para poner orden al caos institucional.
La unión hace la fuerza	Desde la base social se inició un esfuerzo que se tradujo en profundos cambios en la mentalidad individual y colectiva. Se trataba de modificar una vieja manera de ser, gran causa de nuestro males: la inclinación a trabajar divididos; descubrimos nuestro verdadero recurso, el que logran el respeto de las diferencias y la fuerza de la unión.

De manera específica la propuesta en torno a la prestación de servicios de justicia se

[3] Además de los trabajos de prospectiva considerados en el presente documento deben destacarse como ejemplos los documentos "Preparar el futuro: Conflicto y postconflicto en Colombia" de la Fundación Ideas para la Paz y Uniandes o *"DDR en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia"* de Fundación Social y la Fundación Konrad Adenauer, que si bien es cierto brindan algunos elementos sobre el sistema de justicia su atención está más centrada en asuntos específicos derivados de negociaciones con actores armados. Cfr, Angelika Rettberg (Coord.), Preparar el futuro: Conflicto y postconflicto en Colombia, Bogotá, FIP-Uniandes-Alfaomega, 2002. Y Rocio Rubio Serrano, *DDR en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia*, Bogotá, Fundación Social-Fundación Konrad Adenauer, 2009.

concreta en el escenario "Más vale pájaro en mano que ciento volando" en el cual se parte del supuesto de que en un posible postconflicto el énfasis debe marcarse en: "*La promoción de una justicia eficiente para enfrentar elevadas tasas de criminalidad, intensificadas como consecuencia del conflicto y de la transición de antiguos guerrilleros a la vida civil y un régimen de justicia con injerencia de exguerrilleros que actuaron como jueces de paz en las regiones en donde habían consolidado su influencia..."* (Mosquera,1998, p.15).

2.2 "*Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática*"

La segunda experiencia a tener en cuenta es *"Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática"* (Garay, 2002) que se trata de un ejercicio amplio de prospectiva realizado desde la academia en 2002 que gira en torno a seis líneas de trabajo:

- Legitimar el Estado y garantizar la cohesión social.
- Vindicar la política.
- Modernizar la justicia para la convivencia.
- Educar a los de ciudadanos para ser protagonistas.
- Plantear una seguridad democrática para la paz.
- Generar riqueza e inclusión social.

En el caso específico de las propuestas en materia de justicia el Cuadro 3 sintetiza las generalidades de las mismas.

Cuadro 3. Síntesis de propuestas de Repensar a Colombia

Principio programático	Acción especifica
Vindicación de la justicia como sistema social sustentado en un acceso amplio, en condiciones de equidad	Institucionalización de la garantía de acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Avanzar sustancialmente en la simplificación y aproximación de la justicia formal al ciudadano, la aplicación de principios de equidad y eficiencia en los procesos judiciales, el reforzamiento de la defensoría pública y los servicios de asistencia jurídica, la ampliación del ámbito de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
	Consolidación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
	Fortalecimiento de los canales de control y participación ciudadana en la evaluación de la administración de justicia
	Redefinición de ciertas penas y delitos y despenalización de aquéllas reconocidas por la sociedad como de carácter menor
Fortalecimiento de un aparato judicial independiente y democrático para alcanzar la paz	Reforma en instituciones y procedimientos judiciales. Se han de adelantar reformas en lo judicial bajo el principio de brindar plenas garantías a los derechos fundamentales de los ciudadanos.
	Modernización y profesionalización del aparato judicial (capacitación, simplificación de procedimientos, replanteamiento de división de actividades judiciales y administrativas, creación de un nuevo sistema de auxiliares de la justicia, etc.)

Principio programático	Acción especifica
	Fortalecimiento y ampliación del sistema de defensoría pública.
	Modificación de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia
	Formulación e implantación de una estrategia de internacionalización en lo jurídico.
	Desarrollo de alternativas novedosas de financiamiento del sector de la justicia.
Consolidación de una cultura jurídica y avance en el desmonte de la práctica de la excepcionalidad	No aplica.
Instauración de una verdadera política de Estado sobre la justicia	No aplica.

3.3 Visión Colombia II Centenario: 2019

El tercer ejercicio a resaltar, es la Visión Colombia II Centenario: 2019 que desde 2004 hasta 2008 generó desde el Gobierno Nacional una reflexión de país que abarcaba todos los sectores productivos que generó una propuesta para discusión general (DNP, 2005) que estaba basada en los siguientes principios rectores:

- Consolidar un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad.
- Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social.

A su vez estos principios se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

- Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.
- Una sociedad más igualitaria y solidaria.
- Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
- Un Estado al servicio de los ciudadanos.

En cada uno de estos objetivos se desarrollaron documentos específicos que desarrollaban al detalle los temas y en el caso del objetivo de "ciudadanos libres y responsables" se desarrolló la cartilla específica "Garantizar una justicia eficiente" (DNP 2008) fijó las siguientes metas subtemas y actividades que se detallan en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Visión, metas y actividades de la propuesta "Garantizar una justicia eficiente"

Visión: a) Alcanzar en 2019 un servicio de justicia eficiente que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento a todos los ciudadanos para resolver oportuna, confiable y pacíficamente sus diferencias, hacer efectivos sus derechos y obligaciones y que, a su vez, sea garante de la seguridad jurídica. b) Para 2019 el país habrá estructurado y puesto en marcha un servicio de justicia que le permita a los ciudadanos colombianos resolver oportuna y pacíficamente sus diferencias.		
Metas	**Submetas**	**Actividades**
1. Racionalizar el servicio de Justicia y mejorar el acceso	Generar esquemas de coordinación entre los diferentes operadores	Consolidación normativa de las figuras
		Creación e impulso de esquemas locales de justicia
		Promoción de figuras como el servicio itinerante; CJ, centros de convivencia y operadores de justicia en equidad
		Creación de procedimientos expeditos para la atención de pequeñas causas y adecuación de la figura de jueces de competencia múltiple
		Promoción de la oferta de justicia y generación de cambios culturales a su alrededor
		Establecimiento de política de seguimiento y evaluación (MASC)
	Aseguramiento de la calidad y cobertura en la oferta de justicia	Fortalecimiento de los MASC a través de la capacitación
		Aumento de la cobertura de la CED
2. Modernizar la formación, los parámetros de ética judicial y ejercicio de la profesión	Evaluaciones integrales sobre la prestación del servicio	Diseño y realización de evaluaciones
	Rediseño de los programas de formación y capacitación de operadores de justicia	Evaluación de los programas
		Rediseño, monitoreo y ajuste
3. Mejorar la productividad y reducir la mora y congestión	Implementación de medidas específicas de descongestión	Propuesta "justicia civil al día"
		Rediseñar las evaluaciones de desempeño
	Implementación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades	Implementar la oralidad en materia civil, familia y administrativa.
	Rediseño del sistema de evaluación y cálculo de bonificaciones	
4. Fortalecer el sistema penal y reducir la impunidad	Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la FGN	Consolidar esquemas de colaboración con laboratorios del INMLCF y otras entidades. Adquisición y mantenimiento de equipos.
	Aumento de la cobertura y calidad del servicio de defensoría publica	Sistema Nacional de Defensoría Pública diseñado y en funcionamiento.
	Fortalecimiento del programa de protección de víctimas, testigos y funcionarios judiciales.	Unificación de programas de protección
	Implementación de la carrera judicial en la FGN	Diseño e implementación de la carrera

	Creación de una instancia técnica que asesore a la Comisión de Seguimiento de la Reforma Penal	Creación de la instancia
5. Adaptar el sistema penal a los requerimientos de la reconciliación (Justicia y Paz)	Sistemas de información estadística	Implementación de sistemas de información unificados que incluya los datos de las víctimas o de los procesos
	Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la FGN y el INMLCF	Aumento de la capacidad de procesamiento de pruebas
	Diseño de un esquema especial de protección a víctimas y testigos relacionados con la Ley de Justicia y Paz	Revisión de esquemas
6. Adaptar el SPC a la necesidades del sector	Disminución de la tasa de hacinamiento a menos del 20%	Ejecución y pago de las estrategias de los Conpes 3277 de 2004 y 3412 de 2006
	Rediseño de los esquemas de tratamiento penitenciario y carcelario con énfasis en el respeto a los derechos fundamentales de la población reclusa	Formulación, implementación y evaluación del plan de tratamiento y desarrollo para la población reclusa
		Actualización del perfil de la población reclusa (censo de población reclusa)
	Estructuración de mecanismos para la ejecución de la prisión domiciliaria	Seguridad electrónica
		Penas alternativas
		Rediseño del SPC
7. Fortalecer los sistemas de información, sistematización y telecomunicaciones del sector	Puesta en marcha del SINEJ	

Ahora bien, estos y otros ejercicios de prospectiva que sirven de antecedente al presente Plan Decenal del Sistema de Justicia, si bien es cierto han tenido una evolución en términos de profundidad en las consideraciones relacionadas, pueden ser ampliados en términos de consideración no solo de temas ausentes en los anteriores documentos, sino el nivel de concreción de los objetivos, metas, programas generales e indicadores.

Igualmente, teniendo en cuenta que el Plan Decenal del Sistema de Justicia se interrelaciona con las diferentes políticas públicas que orientan el accionar del Estado colombiano, es claro que es hacer evidente desde qué principios y lineamientos se fijan las líneas de acción y definir hacía dónde se dirigen los programas específicos que se deriven del Plan. Por tal razón, se establecen como puntos de referencia un conjunto de enfoques que orientarán el diseño, implementación y seguimiento de las diferentes actividades que se adelantarán a lo largo del proceso de construcción del Plan.

4. Axiología del Plan Decenal de Justicia

4.1 Valores del sistema de justicia

El buen diseño institucional y legal en materia de justicia es importante instrumentalmente en virtud de que la calidad de las instituciones públicas es un factor determinante para la

prosperidad de los pueblos (Robinson y Acemoglu, 2012, p. 96). De acuerdo con las tesis institucionalistas, existe una correlación entre el desempeño económico y la estructura institucional que adoptan los Estados. En este sentido, el respeto al principio de legalidad, la eficiencia e independencia del poder judicial, la seguridad jurídica, la predictibilidad y estabilidad del ordenamiento jurídico, la igualdad ante la ley y el respeto a los derechos ciudadanos son factores que crean un ambiente adecuado para la inversión y el desarrollo. Por lo tanto, una preocupación por las condiciones socio económicas de las personas y por la necesidad de proveerles servicios públicos esenciales, de acuerdo a los lineamientos constitucionales, sirve de fundamento para requerir del Estado una adecuada planeación para desplegar sus funciones.

Sin embargo, más allá de las ventajas que se derivan instrumentalmente del buen orden institucional, aquella parte del Estado que regula el sector justicia tiene una importancia intrínseca en virtud de que la administración de justicia dignifica a la comunidad política al garantizarles a los ciudadanos el imperio de una ley abstracta e impersonal sometida a la legitimidad democrática. De aquí se deriva un reconocimiento a la dignidad del ciudadano, una limitación al ejercicio del poder público y una justificación política de la autoridad del Estado, factores que reconcilian la libertad individual de los asociados con la naturaleza coercitiva del derecho. Bajo esta visión, el derecho no es visto exclusivamente como un medio para controlar la conducta de las personas, sino como un mecanismo mediador que facilita la interacción entre ciudadanos, para que de una forma reglada persigan los planes de vida que se han propuesto, en la seguridad de que se someten a un derecho que es imparcialmente aplicado y que tiende a realizar el “orden justo” al que se hace mención en prólogo de la Constitución.

Por lo anterior, el Plan Decenal de justicia debe ser interpretado y aplicado con base en estos valores constitucionales, atendiendo a un ideal de justicia material que tome en consideración las circunstancias especiales en las que se encuentra la ciudadanía y las coyunturas específicas que afronta la población. El valor de la justicia adquiere estabilidad y concreción cuando las instituciones se estructuran atendiendo a las particularidades de las comunidades que regula. Dicha especificad en el diseño de políticas públicas permite, no sólo que éstas tengan mayor impacto, sino también que la ciudadanía se identifique con el sistema jurídico y que acepte la legitimidad del mismo al identificarlo como un instrumento para la realización de las finalidades individuales y comunitarias.

Un sistema jurídico adaptado de forma idónea a las características de los gobernados es en sí mismo un mensaje de que el poder público está al servicio ciudadano y esto estrecha los lazos de confianza con las instituciones y refuerza los hábitos de obediencia y sujeción. En conclusión, el reto de la planeación y el diseño institucional es el de hacer viable la progresiva realización de un ideal de justicia adoptando las estrategias más eficientes y eficaces, para lo cual es necesario la discriminación de contextos en los aspectos que sean relevantes para garantizar que los valores constitucionales sean realizados de una forma uniforme en todo el territorio nacional. Por lo anterior, el Plan Decenal ha sido estructurado atendiendo a tres enfoques principales.

El primero de ellos es el enfoque de derechos humanos que obliga a ubicar a las ciudadanas y ciudadanos en el centro de la acción como titulares de derechos, frente a una institucionalidad que -en todos sus niveles- debe respetar, proteger y aplicar los derechos humanos.

Pensar en clave de derechos humanos, no sólo requiere acoger el conjunto de obligaciones, principios e instrumentos internacionales vinculantes que ha incorporado el Estado colombiano, sino que además plantea la necesidad de incluir de manera dinámica la mirada de la ciudadanía en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las acciones de política pública. “Reducir la brecha de capacidades para una efectiva participación es uno de los grandes retos en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos” (Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, 2013, p. 14).

En segundo lugar, se encuentra el enfoque diferencial que parte del reconocimiento de que han existido una serie de grupos poblacionales que han sido históricamente segregados y cruzados por diferentes sistemas de opresión en razón de su sexo, etnia, identidad de género, orientación sexual, ciclo vital, condiciones de salud, situación socioeconómica, entre otras.

Esta situación obliga a que el Estado colombiano deba garantizar el ejercicio y goce de derechos de estos grupos con acciones diferenciadas que contribuyan a la eliminación de estas brechas de desigualdad e inequidad. “En este sentido, el concepto de equidad es central; la noción de equidad que reconoce que en virtud de las diferencias se producen desigualdades materiales y simbólicas que deben ser superadas.” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011, pág. 32).

En este caso, el Plan Decenal del Sistema de Justicia debe apuntar a la implementación de acciones afirmativas que potencien el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas; así como su inclusión priorizada en la oferta de servicios del sector justicia, que contribuyan a la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad en el acceso a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos para la resolución de conflictos y garantía de los derechos titulares.

En tercer lugar, se parte de un enfoque territorial dado que el Estado colombiano ha venido trabajando en la reducción de las desigualdades regionales y de las brechas de oportunidades.

El sistema de justicia no puede alejarse de esta dinámica, por lo que la formulación del Plan Decenal reconoce el territorio más allá de sus características geográficas, abordándolo como el resultado de una construcción social dinámica y compleja en la que convergen tanto los intereses, necesidades y oportunidades de los diversos grupos poblaciones que lo habitan como de los operadores de todos los sectores comprometidos de manera directa o indirecta en la prestación de servicios de justicia en dichos territorios.

Como lo plantea el Informe de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) con este enfoque se pretende comprender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los territorios para diseñar e implementar políticas públicas acordes a estas características, potenciando las iniciativas y propuestas de la sociedad civil y de las autoridades territoriales en redes solidarias donde también confluyan los aportes de cooperación internacional y el sector privado.

El Plan contribuirá de esa manera a una mayor convergencia regional, donde los saberes, experiencias y dinámicas territoriales aportarán, entre otras cosas, al desarrollo de sistemas locales de justicia que permitan superar las barreras geográficas, culturales y socioeconómicas que obstaculizan la prestación y el acceso a los servicios de justicia.

Partiendo de estos enfoques en la formulación del Plan se buscó impulsar el desarrollo de escenarios que garanticen una participación efectiva, plural e incluyente, es decir espacios que en los posible facilitaran a todos los actores del sistema[4] la priorización de problemáticas y la construcción de propuestas ciudadanas e institucionales cualificadas y conectadas con los procesos de prestación, administración y acceso a la justicia requeridos en cada uno de los territorios y comunidades que conforman al Estado colombiano.

De tal forma, para esta construcción colectiva se ha considerado que es necesario dar un mayor peso a los aportes provenientes de las diferentes regiones del país y sobre todo a las inquietudes de los usuarios del sistema de justicia, por lo que junto a una estrategia de canales virtuales, se impulsó la generación de una serie de espacios presenciales de participación territorial que se realizó en diferentes niveles:

- Primer nivel: Capitales de departamento y municipios con categoría especial a 3, con presencia la Escuela Judicial Rodrigo Lara o de entes universitarios autónomos y cámaras de comercio aliadas para la formulación del Plan.

- Segundo nivel: Municipios de categorías 4 a 6 que hacen parte de las intervenciones del Ministerio de Justicia y del Derecho en ejecución de programas y proyectos relacionados con Sistemas Locales de Justicia, apoyo al fortalecimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia y jornadas de actualización socio-jurídica, entre otras iniciativas.

[4] Dado que en el Plan se buscaba recibir aportes desde todas las orillas, sin distinción de perspectiva política o ubicación geográfica, los operadores de justicia a los que se buscó dar participación fueron: Jueces y magistrados, fiscales, conciliadores en derecho (centros), árbitros, conciliadores en equidad, autoridades tradicionales, agentes de las superintendencias, notarios, inspectores de policía, personeros, defensores de familia, comisarías de familia, miembros de juntas de acción comunal. Por su parte la participación de la sociedad civil y en especial la representación de organizaciones sociales y/o líderes y lideresas se enfocó en los siguientes grupos poblacionales: niñas, niños y adolescentes (Organizaciones de la sociedad civil que abanderen procesos de exigibilidad de derechos), discapacidad, LGBTI (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgeneristas, Intersexuales), mujeres, víctimas del conflicto, afrocolombianos, pueblos Indígenas, pueblos ROM, raizales y palenqueros. Igualmente, el Ministerio de Justicia contó con los aportes de un Consejo Asesor de Formulación conformado por profesionales de varias disciplinas que se han destacado en diferentes aspectos relacionados con el funcionamiento del sistema de justicia (investigación, litigio, formulación de reformas, “advocacy”).

- Tercer nivel: Municipios con presencia de comunidades étnicas. Este proceso de participación se realizó directamente con autoridades tradicionales, consejos comunitarios y miembros de la Kriss Romaní. La propuesta inicial de participación se hará teniendo en cuenta el trabajo que vienen desarrollando el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Rama Judicial en el marco de las iniciativas de articulación de la jurisdicción ordinaria y la especial indígena, así como los compromisos con las negritudes y la población Rrom.

- Cuarto nivel: Municipios priorizados con presencia de organizaciones o grupos de interés para el enfoque diferenciado: Con el apoyo de entidades como el Ministerio del Interior y otras se identificaron organizaciones interesadas en la promoción de derechos de población en discapacidad, adultos mayores y género con el fin de establecer un dialogo en el que se puedan formular propuestas en atención a la naturaleza de las necesidades y perspectivas en materia de funcionamiento del sistema de justicia.

Ahora bien, con el fin de dar orden y consistencia a la multiplicidad de asuntos a tratar se propuso la organización de las diferentes temáticas en Componentes y estos a su vez se agruparon en tres grandes categorías o dimensiones:

- Dimensión transversal: Es la agrupación de todos aquellos procesos o asuntos estructurales comunes a todos los actores que hacen parte de manera directa o indirecta del sistema de justicia y que afecta el desempeño del sistema en su conjunto. En esta dimensión se pretende dar soluciones o propuestas a restricciones operativas del sistema de justicia por lo que se tocan asuntos relacionados con el mejoramiento de la gestión, arreglos institucionales, mejoramiento de la infraestructura TIC, formación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

- Dimensión vertical: Es una agrupación de asuntos en torno a especialidades del derecho, ciertos tipos de conflictividad o relaciones sociales y económicas. En esta dimensión se busca plantear propuestas principalmente para la reducción de barreras de acceso en diferentes ámbitos, por ejemplo, en los conflictos comerciales y de consumo, los conflictos del ciudadano con la administración, los problemas relacionados con la protección de los derechos fundamentales y los conflictos en torno a la protección del medio ambiente y el aprovechamiento racional de recursos naturales, entre otros.

- Dimensiones especiales: Son todos aquellos asuntos que en razón a su dependencia con el desarrollo de otros frentes se encuentran en construcción o

tienen características que impiden encuadrarlos en las dimensiones anteriores y merecen tratamiento especial. En estas dimensiones se tocan temas relacionados con postconflicto y justicia transicional, articulación de la justicia ordinaria con las formas tradicionales y comunitarias de solución de conflictos, entre otros.

A la luz de lo anteriormente señalado, se tienen proponen un total de 15 componentes distribuidos en estas tres dimensiones que pretenden cubrir las principales problemáticas y perspectivas del sistema de justicia (y de todos los tipos de operadores de justicia) que se detallan en el presente documento.

2. RETOS DEL PLAN EN MATERIA FISCAL

El Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, como conjunto de principios rectores de política, propuestas, acciones y metas que expresan de forma indicativa la voluntad del país en materia de justicia, debe armonizarse con la política marco de desarrollo del país el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", pero además, debe procurar un alto nivel de coherencia macroeconómica y presupuestal con los instrumentos públicos de programación financiera dispuesto por el gobierno para orientar en el corto, y mediano plazo el diseño de políticas públicas.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) plantea que la gestión fiscal se ha configurado en un componente de un tema más amplio denominado como Transparencia fiscal: "la transparencia fiscal es un elemento fundamental para la eficacia de la formulación de política fiscal y la gestión del riesgo fiscal (…) definida como la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y pertinencia de los informes fiscales públicos y la apertura al público del proceso de formulación de política fiscal del gobierno" (FMI, 2012, pg. 4 y5)[5].

La metodología del FMI para analizar las prácticas de los países en materia de Transparencia fiscal se estructura en tres pilares: Informes fiscales, Proyecciones fiscales y presupuesto y, Análisis y gestión de riesgos fiscales. En este último pilar, se avalúan las prácticas fiscales en tres principios relacionados con riesgos macroeconómicos, riesgos específicos y coordinación fiscal. En este contexto, los riesgos fiscales se definen como "factores que derivan en diferencias entre el pronóstico de un gobierno y su posición real efectiva (…) Esas diferencias pueden derivar de i) un conocimiento incompleto de la posición fiscal subyacente del gobierno; ii) shocks exógenos de las finanzas públicas, o iii) cambios endógenos en la configuración de la política fiscal" (Ibíd. Pg. 6 y 10).

[5] "*Uno de los aspectos más importantes para una buena gestión fiscal es la capacidad del gobierno de formular y comunicar las políticas fiscales. La producción y publicación de informes fiscales oportunos, completos y en lenguaje accesible es fundamental. Lo mismo con relación a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. También la identificación y gestión de riesgos fiscales se ha tornado crecientemente importante considerando las recientes crisis internacionales que demuestran que parte de los riesgos estaban fuera de las áreas tradicionales de atención del gobierno central*" (FMI, 2013, pg. 5)

Riesgos fiscales macroeconómicos

De acuerdo al análisis presentado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (2016-2027) los principales factores que determinaron el contexto macroeconómico internacional en 2015 y parte de 2016 fueron: a) La caída en los precios de los *commodities*, principalmente el petróleo por la sobreoferta mundial del crudo tras el aumento de la producción de petróleo en EE.UU. y la resistencia de la Organización de Países Exportadoras de Petróleo -OPEP para recortar su producción; b) La desaceleración de la economía China. Continuando su proceso de trasformación de país exportador de manufacturas pro-inversión hacia un país pro-consumo interno con un mayor impulso al sector servicios; y c) La normalización de la política monetaria de los EE.UU. que a pesar de las condiciones desfavorables vividas a principios de 2015 y una importante contracción de la inversión en el sector petróleo, logró recuperarse gracias a la robustez de su mercado laboral, condiciones financieras favorables y el bajo precio del petróleo, factores que determinaron el fortalecimiento de su demanda interna.

En este contexto, el comportamiento de la economía Colombia durante los dos últimos años, se vio fuertemente afectado por la caída de los precios del petróleo. No obstante, comparado con los demás países de América Latina, Colombia tuvo un comportamiento económico bueno. Registró un crecimiento del PIB de 3.1% en 2015, sin embargo esta valor estuvo por debajo del crecimiento promedio del PIB del país después de 2009 (4%).

Ahora bien, desde el segundo semestre de 2014, estos fenómenos (la caída en los precios del petróleo, la depreciación nominal de la moneda y el menor crecimiento económico), han tenido importantes impactos sobre los ingresos de la Nación y se espera que los mismos perduren en el mediano plazo, generando continuos y mayores déficits totales. Para resolver esta situación que se hace insostenible en el tiempo, el Estado colombiano encabezado por el MHCP ha determinado una senda clara y responsable con la realidad económica y legal del país.

La política económica trazada apunta a lograr un balance de los ingresos y gastos del país en los próximos años. Entendiendo que Colombia es un país con múltiples necesidades de gasto social e inversión pública, el Gobierno tendrá que fundamentar sus políticas públicas en un contexto de responsabilidad y sostenibilidad fiscal. De tal manera que reconoce una senda de déficit limitada por la Regla Fiscal[6] y demás normas que garanticen la sostenibilidad fiscal (Decreto 4730 de 2005, modificado por el Decreto 1957 de 2007, y compilados estos en el Decreto 1068 de 2015).

En mayo de 2016, el Comité Consultivo para la Regla Fiscal (CCFR) consideró que para ser consistente con la realidad económica, se debían establecer unas metas de déficit total, diferentes a las estipuladas en la Ley 1473 de 2011 para los años 2017 y 2018. De tal manera que se dispuso que para 2017 el déficit podría llegar a 3,3% del PIB y para 2018 podría ser 2,7%, pero a partir de 2019 se volvería a seguir la senda definida

[6] Ley 1473 de 2011, por la cual se establece una regla fiscal para el manejo de las finanzas públicas nacionales. En su artículo 5 establece que *"el déficit estructural del Gobierno Nacional Central no será mayor a 1% del PIB a partir del año 2022" y* Parágrafo Transitorio correspondiente: *"el Gobierno Nacional seguirá una senda decreciente anual del déficit en el balance fiscal estructural, que le permita alcanzar un déficit estructural de 2,3% del PIB o menos en 2014, de 1,9% del PIB o menos en 2018 y de 1.0% del PIB o menos en 2022".*

anteriormente por el Gobierno, es decir, buscar un déficit total de 1,0% o menos para 2022.

Al existir mayores presiones sobre los ingresos, el Gobierno además de las restricciones que establece la regla fiscal, se compromete a un conjunto de medidas de ajuste de corto y mediano plazo que dan origen a la política "Austeridad Inteligente". Esta política tiene como fin soportar e integrar el choque petrolero permanente a las cuentas fiscales, distribuyendo la carga del ajuste entre el gasto, el ingreso y la deuda del país. Asimismo buscará el paso de la economía de hacia una "Nueva Economía" cuyo motor principal sean sectores transables no minero energéticos, como la industria, el agro y el turismo entre otras actividades.

Las medidas de ajuste fiscal de regla fiscal y política de austeridad inteligente, son pensadas como políticas estructurales de las cuentas fiscales, para reducir el gasto a mediano plazo e incrementar paulatinamente los ingresos totales de la Nación. Estas medidas son independientes de lo que suceda con el acuerdo de paz con las FARC y de si las negociaciones con el ELN rinden o no frutos. Indudablemente, si el país llega a una situación de posconflicto, se verá abocado a muchas trasformaciones sociales, económicas y ambientales, en las que definitivamente debería contar con mayores ingresos para garantizar una paz sostenible.

La armonización de ingresos y gastos del Gobierno Nacional Central que se propone en este contexto consiste en complementar los ingresos permanentes con la reposición al Gravamen de Movimientos Financieros – GMF y el aumento de los ingresos estructurales (descontando los efectos extraordinarios de la actividad minero energética y otros efectos similares) como se muestra en el Grafico 1a. Por su parte, en materia de gastos se buscará la estabilización de los mismos en el 18% del PIB con la aplicación de reglas como la reducción gradual de los gastos generales, la prohibición de realizar reformas a las plantas de personal y la prohibición de proveer empleos vacantes, la reducción del pago de intereses de la deuda, entre otras medidas para disminuir el peso de funcionamiento a favor del presupuesto de inversión, como puede apreciarse en los Gráficos 1 y 2.

Gráfico 1. Ingresos del Gobierno Nacional Central 2016-2027 (como % del PIB)

Gráfico 2. Gastos del Gobierno Nacional Central 2016-2027 (como % del PIB)

Fuente: Cálculos DGPM-MHCP.

Ahora bien, la estrategia macroeconómica del país en el mediano plazo (próximos 10 años) es el paso hacia "Nueva Economía". En este escenario Colombia será un país en paz y de esta situación se deriva un "dividendo de paz", es decir la generación de nuevos ingresos y beneficios o la liberación y traslado de recursos antes dedicados al conflicto a gastos socialmente deseables.

En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación (2015) ha previsto, que el gran dividendo resultante de los acuerdos de paz para Colombia será el crecimiento potencial de la economía en niveles cercanos al 6%. Esto como resultado de la recuperación de la confianza en el país y su economía, Lo que se verá reflejada en dos vías: una interna, con aumento de la tasa de inversión y el consumo de los hogares; y una externa mayor Inversión extranjera para el país y una mejora en el comercio vía mayores exportaciones.
En este sentido, podría pensarse que para la economía colombiana sería posible fijar metas que contemplen un aumento de la confianza internacional y por lo tanto atraigan mayor inversión extranjera hacia los tres sectores priorizados por el Gobierno Nacional: el sector agrícola, la industria y el turismo. Se prevén por lo tanto, importantes inversiones en infraestructura, proyectos 4G que permitan que los productos lleguen en menor tiempo y menores costos de transporte a los mercados internacionales. Además siguiendo con las prioridades de inversión delineadas por el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", se invertirán importantes recursos en educación, para ofrecer a futuro una mano de obra más calificada y oportuna para el desarrollo de servicios turísticos y actividades agroindustriales con mayor valor agregado.

Ahora bien, estas previsiones deben ser moduladas en tanto que hay tres elementos que deben ser tenidos en cuenta sobre todo para efectos de este Plan Decenal. El primero de

ellos tiene que ver con la gradualidad con que se van a ver los beneficios del dividendo de paz.

En efecto, si bien es cierto hay algunos efectos que de manera rápida pueden presentarse como el mejoramiento de la confianza o incluso la tasa de crecimiento del PIB, hay otras variables como la evolución de las exportaciones y la tasa de desempleo que requieren más tiempo para mostrar su verdadero potencial. De manera especifica debe verse el caso de la liberación del gasto asociado a defensa y seguridad para destinarlo a otros sectores en el cual los efectos de los acuerdos de paz no son inmediatos (Pinto, 2004) en tanto que: a) aún persisten amenazas como las BACRIM, disidencias de las FARC y criminalidad organizada que seguirán presionando el gasto en seguridad y defensa; b) el tamaño del pie de fuerza y el personal de apoyo de la fuerza pública es relativamente inflexible aún en caso de una completa terminación de la violencia armada; c) el pasivo pensional de la fuerza pública, que solo en materia de subsidios pensionales se estima para 2032 en cerca de $231 billones de pesos (Clavijo, et al, 2013).

El segundo de ellos es la inflexibilidad del presupuesto originada por mandatos constitucionales (Vgr. Gasto público social, sistema general de participación, etc.), legales (Vgr. FONPET, impuesto de encaje, impuesto a la producción de oro y platino) y el habitual uso de la figura autorizaciones para comprometer recursos de vigencias futuras (Cárdenas, Mejía, Olivera, 2006). En este punto es claro que este tipo de inflexibilidades no son fácilmente sorteables y hacen que el margen de maniobra en términos de generación de nuevos gastos o inversiones no sea amplio.

El tercero, hace referencia al destino que pueden tener los recursos y beneficios derivados del dividendo de paz. En efecto, es probable que dentro de los sectores priorizados se incluya el sistema de justicia pero por encima de este pueden privilegiarse los sectores de infraestructura y educación por la magnitud de sus inversiones y su consideración como estratégicos para mantener posición relativa internacional y recuperar la desaceleración del crecimiento potencial del país durante el conflicto (Anif, 2016).

Riesgos fiscales específicos[7]

En materia de presupuesto, en el periodo 2006-2015 las entidades que hacen parte del Plan Decenal, incluidas las del Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, apropiaron $59.3 billones, que corresponde al 4.38% del Presupuesto General de la Nación (PGN) aprobado durante el mismo periodo[8]. Como aproximación a la rigidez del gasto, se evidencia que el 85.90% de este presupuesto se concentra en el rubro de funcionamiento, quedando el valor restante para el desarrollo de actividades de innovación social, que, en todo caso, como se notara más adelante también guarda ciertas rigidez por el monto y por las responsabilidades misionales de las entidades.

El presupuesto total de las entidades que hacen parte del Plan Decenal incluye el total de apropiaciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuya misionalidad,

[7] Todas las cifras presentadas en esta sección se encuentran a precios reales de 2016
[8] El PGN se componente de gastos de funcionamiento, inversión y servicio de deuda. En esta sección, solamente se consideran los rubros de funcionamiento e inversión, de manera que las comparaciones sectoriales e institucionales con el total nacional tampoco incluyen lo correspondiente al servicio de deuda.

contrario a las demás entidades, no es completamente en función del acceso a la Justicia. Es decir, este presupuesto, en términos reales, puede ser menor si fuera posible precisar la parte del presupuesto del DNP que realmente se gasta en relación directa con el acceso a la justicia.

También es importante mencionar que el presupuesto expuesto en el cuadro incluye el total del sector administrativo de justicia y del derecho, como indicativo del desarrollo de actividades en materia carcelaria, registral, notarial y de prevención del daño antijurídico.

Con lo anteriormente expuesto, se evidencia que en términos monetarios los temas asociados con el acceso a la Justicia no han presentado la misma valoración presupuestal que, por ejemplo, los asociados con la defensa nacional, lo que ya de por si representa un reto fiscal para el Plan. "*El presupuesto del Sector Justicia se ubica en el séptimo lugar dentro 27 sectores del gasto público –unidos los tres sectores presupuestales como Sector Justicia: Rama Judicial, Fiscalía y Justicia[9]–. En términos absolutos, para 2012 la diferencia entre el presupuesto asignado al Sector Defensa y Policía y el asignado al Sector Justicia ascendió los $17 billones. Sin embargo, es de resaltar que pese al nivel comparativo de las apropiaciones, la tasa promedio de crecimiento del presupuesto asignado al Sector Justicia ha sido superior a la de estos tres sectores con mayor participación en el PGN*" (DNP, 2015, pg. 28).

Cuadro 5. Presupuesto de las entidades del Plan Decenal, por tipo de gasto (Apropiación 2006-2015) Cifras en millones de pesos, a precios constantes del 2016

Tipo de gasto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Funcionamiento	$3.573.028	$3.625.859	$3.800.946	$4.387.569	$5.115.680	$5.281.349	$5.652.501	$6.197.335	$6.639.190	$6.657.882	$50.931.339
Inversión	$452.875	$787.423	$959.014	$821.934	$711.292	$799.961	$811.554	$1.133.238	$933.938	$948.743	$8.359.972
Total	**$4.025.903**	**$4.413.282**	**$4.759.960**	**$5.209.503**	**$5.826.972**	**$6.081.310**	**$6.464.054**	**$7.330.573**	**$7.573.128**	**$7.606.626**	**$59.291.311**

Fuente: SIIF. Cálculos: MJD, DMASC- DVPJ (2017). Incluye los presupuesto del sector administrativo de justicia y del derecho: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Excluye los recursos de inversión del (1) el proyecto de la SNR denominado "Implantación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión, para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985"; (2) los proyectos de la DNE relacionados con la administración del FRISCO; y (3) 3) Los proyectos del DNP que no tienen relación directa con la formulación, seguimiento y evaluación de política pública en materia de Justicia, y la prestación de servicios de justicia.

Los recursos que permiten financiar el presupuesto de las entidades que hacen parte del Plan Decenal provienen de manera diferenciada de diferentes fuentes de ingresos dependiendo el tipo de gasto. Mientras en el rubro de funcionamiento el 85.17% del presupuesto corresponde a ingresos corrientes, tanto de la nación (81.13%) como propios de las entidades (4.04%), en el rubro de inversión el 43.70% corresponde a recursos de capital, el 43.49% a fondos especiales y el 12.81% restante a ingresos corrientes (Ver gráfico 2).

Entre los ingresos corrientes propios de las entidades que hacen parte del Plan, se encuentran los proveniente de los derechos por registro de instrumentos públicos y

[9] Para efectos del Plan Decenal del Sistema de Justicia se involucran los siguientes sectores presupuestales: planeación (solamente DNP), sector administrativo de justicia y del derecho, sector fiscalía, rama judicial, órganos de control, excluyendo la Auditoria General de la República, porque no hace parte de las entidades enunciadas en el artículo 108 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país".

otorgamiento de escrituras destinados a las operaciones de registro a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). El 72% de estos recursos se destinan para financiar la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los programas de fortalecimiento de acceso a la justicia formal y alternativa, y las acciones para la prevención y control del delito e implementación de modelos de justicia territorial y rural (Leyes 55 de 1985, articulo 13, y 1753 de 2015, artículo 235).

Durante el periodo 2006-2015, los recursos provenientes de la aplicación de la Ley 55 de 1985 ascendieron a $2.322.970 millones, representando el 26.70% del presupuesto de inversión apropiado por las entidades del Plan durante el mismo periodo. En el mismo periodo, estos ingresos tuvieron un crecimiento promedio de 17.34%, presentando tendencias a la baja del 2009 al 2010 del -9.14%, del 2010 al 2011 del -45.72% y del 2013 al 2014 del -1.34%.

Entre los recursos de capital en el rubro de inversión se encuentran el presupuesto proveniente del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), que corresponde es una cuenta especial sin personería jurídica administrada inicialmente por la Dirección Nacional de Estupefacientes y actualmente por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE). En el FRISCO se encuentran los bienes muebles e inmuebles declarados con extinción de dominio a través de sentencia en firme, y cuya destinación es especifica es de la siguiente manera: 25% para la Rama Judicial, 25% para la Fiscalía General de la Nación y 50% para el Gobierno Nacional (Ley 1708 de 2014 artículo 91).

Durante el periodo 2006-2015, los recursos provenientes del FRISCO ascendieron a $540.271 millones, representando el 6.21% del presupuesto de inversión apropiado por las entidades del Plan durante el mismo periodo. En el mismo periodo, estos ingresos tuvieron un comportamiento bastante volátil, seguramente explicado por las dificultades para volver líquidos los bienes que hacen parte de este Fondo. Así, por ejemplo, mientras en 2006 se apropiaron $239 millones, en 2015 este valor ascendió $243.020 millones, pero en 2012 no se tuvo ninguna apropiación.

Otra fuente de financiación con destinación específica para los temas de acceso a la Justicia es el Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia, creado en la Ley Estatutaria de Justicia, administrado por el Consejo Superior de la Judicatura. La destinación de estos recursos es para la puesta en marcha del sistema oral establecido en el Códigos General del Proceso, de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de Procedimiento Penal; para la creación de los juzgados de extinción de dominio ordenada en el artículo 215 de la Ley 1708 de 2014; y para la promoción y utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, como medida preventiva de descongestión, especialmente en lo relacionado al cumplimiento del Plan Nacional de Conciliación, el Programa Nacional de Justicia en equidad, Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana (Leyes 270 de 1996, artículo 192 y 1743 de 2014, artículos 2-3)

Gráfico 3. Presupuesto de las entidades del Plan Decenal, por tipo de gasto y fuente de recurso

a. Presupuesto de funcionamiento

b. Presupuesto de inversión

Fuente: SIIF. Cálculos: MJD, DMASC- DVPJ (2017). Excluye los recursos de inversión del (1) el proyecto de la SNR denominado "Implantación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión, para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985", y (2) los proyectos de la DNE relacionados con la administración del FRISCO.

También como parte de los recursos de capital en el rubro de inversión, solamente el 0.77% corresponde a créditos externos, lo que puede convertirse en un opción a explorar por parte de las entidades del Plan Decenal, considerando que entre las ventajas de

financiar con recursos de la banca multilateral se encuentra que para la ejecución se aplican las normas contractuales del banco financiador, brindando flexibilidad de los procesos frente a las posibilidades que ofrece el marco contractual del país, y permitiendo que entre los oferentes se encuentren expertos nacionales e internacionales. Además, "*la banca multilateral pone a disposición del país plataformas para intercambio de experiencias internacionales, y acceso a expertos y a estudios especializados que pueden ser insumo fundamental para la ejecución del programa a financiar*" (Documento CONPES 3841 de 2015, pg. 15). En todo caso, la opción de usar la banca multilateral como fuente de financiación para la ejecución del Plan Decenal implica robustecer la capacidad de ejecución y seguimiento de las entidades que hacen parte del mismo.

En términos de ejecución, solamente para el rubro de inversión, se encuentra que, en el periodo 2006-2016[10], el valor de las obligaciones realizadas por las entidades que hacen parte del Plan ascendió a $5.058.760 millones; es decir, el 54.71% del presupuesto de inversión apropiado durante el mismo periodo.

Al organizar este presupuesto por categorías de inversión se encuentra que, tanto en la planeación (apropiación) como en la ejecución (obligaciones), más de la mitad del presupuesto se destina para temas relacionados con infraestructura (49.90% del presupuesto de inversión obligado) y gestión y sistemas de información (27.62% del presupuesto de inversión obligado). Mientras que los aspectos relacionados con gestión documental, formación, promoción y divulgación, estudios e investigaciones y gestión de talento humano tanto solo alcanzaron el 6.32% de las obligaciones realizadas por las entidades del Plan durante el periodo 2006-2016.

Cuadro 6. Presupuesto de inversión de las entidades del Plan Decenal, por categoría de inversión (Apropiación y ejecución 2006 - 2016) Cifras en millones de pesos, a precios constantes del 2016[11]

Categoría de inversión	Apropiación		Ejecución	
	Millones de pesos	Porcentaje de participación	Millones de pesos	Porcentaje de participación
Equipamiento y dotación	$613.803	6,64%	$333.827	6,60%
Estudios e investigaciones	$185.223	2,00%	$111.348	2,20%
Formación, promoción y divulgación	$83.064	0,90%	$52.974	1,05%
Fortalecimiento institucional	$879.886	9,52%	$483.513	9,56%
Gestión de talento humano	$345.234	3,73%	$139.461	2,76%
Gestión documental	$59.340	0,64%	$16.008	0,32%
Gestión y sistemas de información	$2.531.938	27,38%	$1.397.234	27,62%
Infraestructura	$4.547.331	49,18%	$2.524.396	49,90%
Total general	$9.245.820		$5.058.760	

Fuente: SIIF. Cálculos: MJD, DMASC- DVPJ (2017). Incluye los presupuesto del sector administrativo de justicia y del derecho: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Excluye los recursos de inversión del (1) el proyecto de la SNR

[10] Para el análisis de cifras de inversión se incluye una vigencia adicional (2016). No es incluye 2017 para comparar la ejecución por vigencias fiscales cerradas, es decir, con corte a diciembre 2017.
[11] Las categorías de inversión se establecieron manteniendo la metodología aplicada por el DNP - DJSG en el Boletín de Gasto del Sector Justicia en Colombia 2009 -2012, pero redefinidas de acuerdo con las competencias y la inversión de las entidades que hacen parte del PDSJ pero no de la RJ ni de SAJD. Es decir, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Nacional de Planeación.

denominado "Implantación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión, para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985"; (2) los proyectos de la DNE relacionados con la administración del FRISCO; y (3) 3) Los proyectos del DNP que no tienen relación directa con la formulación, seguimiento y evaluación de política pública en materia de Justicia, y la prestación de servicios de justicia.

De las 15 principales entidades que apropian recursos de inversión con relación al acceso a la Justicia, y que hacen parte del Plan Decenal, el 44.69% del presupuesto se encuentra en dos de las 7 cabezas misionales: Consejo Superior de la Judicatura (24.41%) y Ministerio de Justicia y del Derecho (20.28%). En este análisis es importante considerar que el Ministerio ha pasado por diferentes uniones y separaciones con el Ministerio del Interior, y hasta el 2011, como parte del Ministerio del Interior, se apropiaban y ejecutan recursos para insfraestructura carcelaria en cabeza del Ministerio.

Sin embargo, la ejecución del Consejo Superior de la Judicatura, durante el periodo 2006-2016, alcanzó el 46.07%, por debajo del porcentaje de ejecución de todas las entidades analizadas (54.71%). Las entidades con mejor comportamiento de ejecución durante todo el periodo de análisis fueron la Dirección Nacional de Estupefaciente (97.54%), el Ministerio de Justicia y del Derecho (72.94%), la Defensoría del Pueblo (70.65%) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (68.42%)

Cuadro 7. Presupuesto de inversión de las entidades del Plan Decenal, por sector presupuestal y entidad (Apropiación y ejecución 2006 - 2016) Cifras en millones de pesos, a precios constantes del 2016

Sector presupuestal		Entidad	Apropiación		Ejecución	
Sector	Participación sectorial en apropiaciones		Millones de pesos	% de participación	Millones de pesos	% de ejecución
Sector Jurisdiccional	24,41%	Consejo Superior de la Judicatura	$2.256.545	24,41%	$1.039.590	46,07%
Fiscalía	16,42%	Fiscalía General de la Nación	$1.165.364	12,60%	$636.658	54,63%
		Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	$353.048	3,82%	$241.553	68,42%
Órganos de control	11,08%	Contraloría General de la República	$522.261	5,65%	$263.999	50,55%
		Fondo de Bienestar de la CGR	$39.409	0,43%	$3.159	8,02%
		Defensoría del Pueblo	$189.250	2,05%	$133.712	70,65%
		Instituto de estudios de la PGN	$35.159	0,38%	$20.158	57,33%
		Procuraduría General de la Nación	$238.383	2,58%	$131.656	55,23%
Planeación	4,06%	Departamento Nacional de Planeación	$375.832	4,06%	$262.291	69,79%
Sector Administrativo de Justicia y del	44,03%	Ministerio de Justicia y del Derecho	$1.875.509	20,28%	$1.368.067	72,94%
		Dirección Nacional de Estupefacientes (Liquidado)	$121.314	1,31%	$118.329	97,54%
		Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	$177.660	1,92%	$88.859	50,02%

Derecho		Superintendencia de Notariado y Registro	$892.903	9,66%	$374.765	41,97%
		Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado	$21.500	0,23%	$14.311	66,56%
		Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios	$981.683	10,62%	$361.653	36,84%
Total general			$9.245.820		$5.058.760	54,71%

Fuente: SIIF. Cálculos: MJD, DMASC- DVPJ (2017). Incluye los presupuesto del sector administrativo de justicia y del derecho: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Excluye los recursos de inversión del (1) el proyecto de la SNR denominado "Implantación del convenio para la ejecución de proyectos de inversión, para el Sector Justicia como desarrollo de la Ley 55 de 1985"; (2) los proyectos de la DNE relacionados con la administración del FRISCO; y (3) 3) Los proyectos del DNP que no tienen relación directa con la formulación, seguimiento y evaluación de política pública en materia de Justicia, y la prestación de servicios de justicia.

3. DIMENSIONES DEL PLAN DECENAL

3.1 DIMENSIÓN TRANSVERSAL

3.1.1. GESTIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA COMO GESTIÓN DE RESULTADOS: REDISEÑO PARA EL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA GOBERNANZA

3.1.1 Introducción

Bajo el marco general del Plan Decenal 2017-2027, este capítulo de la gestión del Sistema de Justicia se basa en la necesidad de fortalecer la correlación y retroalimentación entre los actores que proveen los bienes y servicios en esta materia, con el fin de entender la justicia desde ese ángulo: como sistema. La coherencia sistémica y la interoperabilidad mencionadas en la introducción al Plan Decenal, son los principios y estrategias necesarios para mejorar los planes, acciones y resultados en materia de gestión de la justicia. Renovar la gestión busca que la dimensión formal (institucional) y la informal (ciudadanía y funcionarios) transformen su quehacer, para que la gestión opere a favor del buen gobierno y la buena gobernanza desde los enfoques de derechos humanos, diferencial y territorial que el Plan propone.

Colombia ha tenido casos de avance en cuanto a procesos de corto y mediano alcance frente al mejoramiento del Sistema de Justicia. De acuerdo al DNP (2016) del 2011 al 2015 el Sector ha mejorado considerablemente, entre otros aspectos, la ejecución presupuestal, acercándose a la media de las demás entidades nacionales. Los modelos de justicia local como Casas de Justicia, Jueces de Paz, Conciliadores en Equidad y demás instancias y mecanismos implementados (especialmente en el marco del posconflicto) son ejemplo de ello. Cabe citar los esfuerzos del Ministerio de Justicia en articulación con el plan Vive Digital, para el desarrollo y puesta en marcha de la herramienta web LegalApp. También es ejemplo la reconocida ejecución misional que ha tenido durante los últimos años el instituto de Medicina Legal. Las entidades del Sistema han escalado en términos de eficiencia y eficacia en la gestión para el logro de

determinadas metas misionales, pero los logros en sí mismos no dan cuenta de una actuación sistémica. Por ejemplo, la descongestión judicial no puede ser entendida como una manera de gestión. Esta idea, equivocada, debe dejarse atrás en la manera de administrar y operativizar la justicia, pues la gestión abarca más que la solución de coyunturas o el logro metas aisladas. Tal como lo propone el Plan Decenal, este un proceso transversal que requiere de una reestructuración que se analiza en lo que sigue.

Como señala Enrique Cabrero, las denominaciones de gestión pública y políticas públicas colaboran en algunos momentos en la organización del estado, en otros rompen, y en la mayoría critican e incluso reemplazan la administración pública tradicional y la teoría burocrática (Cabrero, 1998, p.19). Esto quiere decir que abordar la gestión y sus implicaciones, debe partir de la revisión crítica a sus aproximaciones (para no caer en ejercicios retóricos), lo que coadyuva a encontrar los caminos para modernizar las prácticas y sistemas por los que las entidades del Estado llevan a cabo sus objetivos misionales.

Debe lograrlo de manera eficiente y eficaz, como se ha planteado hasta ahora en los debates sobre la gestión pública, pero además debe orientarse desde otros vocabularios, lógicas y principios, como la equidad. De esta manera, la gestión es un proceso de las entidades en la prestación de bienes y servicios humanos relacionados con los entornos sociales de los ciudadanos. En el Sistema de Justicia, la gestión pública debe analizar y formular modelos pertinentes de resolver problemas organizacionales frente a procesos de producción, estructuras organizacionales, toma de decisiones, relaciones con el entorno organizacional y el factor humano en la provisión de los bienes y servicios públicos (Vergara, 2010), conscientes siempre de que su finalidad no es la simple administración burocrática de los deberes y los recursos, sino la transformación en equidad del contexto social.

Teniendo en cuenta los enfoques del Plan Decenal, se aborda la gestión pública desde la **cadena de resultados** frente a la prestación de bienes y servicios, basados en una lógica sistémica de entradas y salidas: los insumos de la gestión (financieros, materiales, informacionales, tecnológicos, cognitivos y del conocimiento, legales, etc.) son provistos por el entorno organizacional, por otras organizaciones y la sociedad en su conjunto, que se incorporan a las organizaciones para ser procesados y transformados en productos (bienes y servicios públicos) a partir de un conjunto ordenado de procesos.

Los productos de la gestión pública que son entregados al entorno socio-económico regido por dinámicas institucionales, traen efectos a sus beneficiarios. Los efectos se definen como cambios en el comportamiento o en el estado de los beneficiarios como consecuencia de recibir bienes o servicios públicos (productos). Los efectos generan impactos o cambios en las condiciones de vida de la población objetivo, que también pueden entenderse como cambio social (Chica, 2015).

Gráfico 4: Efectos y cambio social

Fuente: Banco Mundial y OCDE (2005)

Los resultados emergen de la relación entre las organizaciones con su entorno socio económico desde los productos que le entregan a este, en donde los efectos de la gestión contribuyen a la trasformación de los entornos. Así, **los resultados se producen en el entorno organizacional a partir de los productos entregados y los efectos e impactos generados**. Es importante resaltarlo dado que se suele confundir productos con resultados. Los productos son solo el punto de inicio de la generación tangible de resultados, dado que los resultados (efectos e impactos) son el punto de llegada de la gestión pública.

Si bien la cadena de resultados hace énfasis de los valores económicos de la gestión pública tradicional (tales como la eficiencia, eficacia, efectividad y economía), las nuevas condiciones institucionales para el buen gobierno y la buena gobernanza implican también hacer énfasis en otros valores públicos como confianza, corresponsabilidad, compromiso, concurrencia (participación), colaboración, cooperación, comunicación y coordinación, todos ellos orientados hacia el logro de una cultura democrática y la construcción de ciudadanía (Chica, 2016).

Los documentos CONPES 2790 de 1995 y 3294 de 2004, son importantes antecedentes de la implementación de la gestión para resultados en la administración pública colombiana. Pero es el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, el que consolida esta visión de la gestión al ser construido desde la orientación a resultados (República de Colombia, 2014, p. 29). Así mismo, el actual Plan Nacional de Desarrollo en la estrategia de “Buen Gobierno” se plantea como tercer objetivo promover la eficiencia y la eficacia administrativa mediante la modernización de la administración pública. Su fin es proveer los bienes y servicios que requiere la ciudadanía con criterios de oportunidad, pertinencia y calidad, optimizando sus recursos y propendiendo por el máximo beneficio de la población (2014, p.612-623).

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) parte de los principios orientadores del Buen Gobierno: 1) transparencia y rendición de cuentas, 2) gestión pública efectiva, 3) participación y servicio al ciudadano, 4) vocación por el servicio público, y 5) estrategias de lucha contra la corrupción. Con esta base, el DNP ha promovido el desarrollo de una gestión pública orientada a resultados, basada en el fortalecimiento institucional y el desarrollo de mecanismos efectivos para alcanzar la prosperidad democrática (DNP 2017).

En la búsqueda por alcanzar la prosperidad democrática, la gestión del Sistema de

Justicia es un factor institucional de suma importancia, pues la justicia es uno de los servicios que los ciudadanos entienden más directamente como deber del Estado. Pensar la gestión del Sistema en el marco del Plan Decenal 2017-2027 implica pensar su modernización encaminada al logro de resultados, como una orientación hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica, en armonía con la ley estatutaria de la administración de justicia.

En este sentido, para el logro de la modernización de la gestión del sistema de justicia es necesario:

- Avanzar hacia el rediseño organizacional de las entidades que integran el sistema de justicia.
- Avanzar hacia la mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del ciclo de sus políticas.
- Fortalecer los mecanismos y prácticas de transparencia en la prestación de la justicia.
- Desarrollar capacidades de medición de resultados en cuanto al goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica de los colombianos.
- Consolidar mecanismos comprensibles para los ciudadanos de rendición de cuentas en el sistema de Justicia.
- Comprender la gestión del Sistema como proceso de transformación ciudadana, desde el enfoque diferencial, de derechos humanos y territorial.

3.1.2 Ejes problemáticos

A partir de los informes técnicos de las entidades y organizaciones que analizan la gestión de la justicia en Colombia, de estudios académicos, cifras oficiales y no gubernamentales, así como de las matrices producto de las Mesas de Formulación Participativa del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017–2027, se identificaron los ejes problemáticos del actual Sistema en sus procesos claves. Esta identificación permite diagnosticar sus puntos críticos, con el fin de establecer objetivos y planes de acción para la reconfiguración de la gestión.

3.1.2.1.1 Asignación de Recursos

El proceso modernizador requiere de importantes recursos presupuestales, significa que el Estado deberá hacer un gran esfuerzo para apropiar los recursos que se requieren para alcanzar las metas propuestas.

Es indispensable que se trabaje con las Ramas del Poder Público, en la identificación de las necesidades de la Justicia que asegure una más alta participación de las instituciones y organismos que conforman el Sistema de Justicia en la distribución de los recursos públicos, de lo contrario, se corre el riesgo de que lo asignado solo alcance para cubrir los gastos de funcionamiento y realizar algunas inversiones de bajo impacto, que a la postre impedirán el desarrollo de los planes y proyectos contemplados en los instrumentos de planeación, tales como el Plan Sectorial de Desarrollo, Planes Estratégicos, Planes de

Acción y el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017–2027 que se está construyendo con participación de la sociedad civil y las entidades que hacen parte del sector justicia.

Para el caso específico de la Rama Judicial en el proyecto de Presupuesto de la vigencia 2018 se contempla una asignación de $4.929.084 millones de pesos, destinada a atender el funcionamiento del aparato judicial y la financiación de los planes y proyectos del Plan Sectorial de Desarrollo del Sector Justicia, así como la continuación de los proyectos de implementación de la oralidad y de las tecnologías de la información y el cumplimiento de las obligaciones incluidas en las normas vigentes, entre ellas, las derivadas de la implementación de los acuerdos de paz y de la Justicia Especial para la Paz, donde se vislumbra un sustancial incremento de la carga de trabajo de los Jueces Penales de Conocimiento, de Control de Garantías, y de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, debido a la implementación de Ley 1820 de 2016.

La partida solicitada en el proyecto que se presenta en esta oportunidad es superior en un 23.06% al tope proyectado en el sistema de información financiera SIIF del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el cual se prevé una asignación de $3.791.572 millones de pesos, pues de haberse seguido tal limitación, se desatenderían no sólo los requerimientos básicos de funcionamiento de esta Rama del Poder Público, sino los retos inmediatos del sistema judicial que imponen las diversas leyes ya aprobadas por el Congreso Nacional en las materias referidas.

Al margen de la situación presupuestal indicada, el Consejo Superior de la Judicatura, a pesar de las limitaciones presupuestales mencionadas, ha continuado cumpliendo su misión, maximizando los recursos disponibles e identificando oportunidades de mejora de la prestación del servicio.

Entre los resultados obtenidos merece destacarse la disminución del inventario de procesos en un 35% entre los años 2010 y 2016, pues se pasó de tener 2.655.892 procesos a 1.735.331, lo que refleja el compromiso de los funcionarios judiciales, pese al sustancial crecimiento de la demanda de justicia y a la alta participación de la tutela que en el año 2016 representó el 28.4% y, que por su inmediata atención, desplaza el conocimiento de los procesos ordinarios en las diferentes jurisdicciones.

3.1.1.2.2 Baja calidad en la planeación y la presupuestación

Los problemas de eficiencia se evidencian en las bajas capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación y el monitoreo y la evaluación del gasto orientado hacia una mejor asignación de recursos. Desde el análisis comparativo del presupuesto de 2011, entregado a la justicia por la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), se afirma que a pesar de que Colombia se encuentra en el promedio de América Latina en presupuesto asignado para el Sistema (0.85% del PIB en 2010) y en número de jueces por habitantes, hay rezagos en materia de eficiencia.

Es importante destacar que de 2010 a 2016 se observa un incremento del presupuesto de la Rama Judicial. De acuerdo a la Corporación Excelencia (2016), equivale al 53%, con el que se amplió la planta permanente de jueces y fiscales, se mejoró el salario de los

funcionarios y se incrementaron los recursos de inversión (p.86). Sin embargo, estos esfuerzos no se han traducido en el mejoramiento de la Rama, tal como lo establecen los índices de congestión.

Gráfico 5. Presupuesto de la Rama Judicial

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, 2016. P. 87. Precios acumulados a noviembre de 2016. Apropiación definitiva a noviembre de 2016.

No basta con afirmar que los recursos destinados a la justicia son insuficientes. Si la optimización de recursos está encaminada a cubrir el máximo de necesidades, se puede decir que existe también un problema en la ejecución presupuestal. En materia de costos y eficiencia, el gasto en justicia no se refleja en la evacuación de procesos, además de que la carga de procesos por juez ha aumentado. Esto se traduce en bajas capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación del gasto. En este sentido, los esfuerzos al igual que incrementar el presupuesto para la Rama Judicial deben concentrarse en estudiar de forma técnica cómo gastar eficientemente en pro de los impactos esperados.

Gráfico 6 Ejecución del presupuesto de inversión en la Rama Judicial

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia, 2016. P. 91.

Aunque las medidas de evacuación de procesos[12] han mejorado, los resultados alcanzados estuvieron por debajo de las metas previstas (el costo de eliminar un proceso judicial de los inventarios es de $1.183.529 y se presenta insostenibilidad teniendo en cuenta que aún faltan 1.200.00 procesos por evacuar), convirtiéndola en una medida costosa para la inversión prevista, tal como lo manifiesta la Contraloría General de la Republica (CG), (inversión de $2.3 billones periodo 2010-2015 y metas no cumplidas). Este tipo de medidas se cuestionan por su ineficiencia en el uso de recursos.

En el estudio más reciente sobre la eficiencia económica y presupuestal de la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación (2009-2013), realizado por Equipo Académico–ESAP, se parte del concepto de eficiencia presupuestal que corresponde a la optimización de procesos de análisis para determinar los avances físicos y financieros comparado con el presupuesto asignado, así como su incidencia en el logro de los objetivos institucionales. Se construyó la cadena de valor pública (CVP) con el fin de comparar la evolución de las magnitudes del presupuesto, analizar la eficiencia presupuestal, y comparar las ejecuciones presupuestales por producto.

La construcción de las CVP's permitió identificar tres tipos de productos: misionales, estratégicos y de apoyo.

[12] Estas medidas iniciaron en el año 2003 mediante la contratación de personal adicional para el trámite de los procesos.

Gráfico 7. Ejecuciones presupuestales por productos

Tipo de producto	Análisis
Productos misionales 13 productos misionales (7 del sector Fiscalía y 6 del Sector Jurisdiccional). Se presentan los de mayor relevancia en términos de sus costos	- *Sector Jurisdiccional* "resolución de conflictos entre particulares" (que asciende a 5.7 billones de pesos); "Resolución de conflictos entre particulares y el Estado" (del, que asciende a 2,6 billones de pesos); El mayor peso se encuentra en este sector (10,6 billones de pesos.
	- *Medicina Legal* presenta el menor peso (578,8 mil millones de pesos), debido a la diferencia de presupuesto entre ambas instituciones.
	- *Sector Fiscalía* "Servicios de investigación de delitos y hechos criminales" (que asciende a 1,7 billones).
Productos estratégicos 11 productos estratégicos: 8 en el sector Fiscalía y 3 en el Jurisdiccional. Se presentan los de mayor relevancia en términos de sus costos	- *Sector Fiscalía* "sistemas de información" e "Infraestructura Operacional". Cada uno con un valor de 793,7 mil millones de pesos.
	- *Sector Jurisdiccional* Estos productos en el sector tienen un peso insignificante en términos de costos. Su producto más importante (programa de comunicaciones) apenas acumula 1,09 mil millones de pesos.
Productos de apoyo	Estos costos son muy similares a los de las áreas misionales: 10,4 billones de pesos, desde otro punto de vista los costos de los productos de apoyo del Sector Fiscalía representan apenas un 8,4% del total de productos de apoyo de la Rama. Esto se explica por el alto peso que tiene el producto "sistema de gestión del Talento Humano de la Rama Judicial" donde se concentra todo el manejo del personal de la Rama, de igual manera llama la atención el peso del producto "Gestión financiera y presupuestal de la Rama Judicial".

Fuente: Equipo Académico, ESAP. Análisis de la eficiencia económica y presupuestal de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación 2009-20013, Resumen Ejecutivo (2016).

Entre las conclusiones señala que la principal ineficiencia presupuestal es el bajo nivel de ejecución de presupuesto de inversión en el Sector Jurisdiccional. En cuanto a la Fiscalía, entre los productos de apoyo y estratégicos los de mayor relevancia son "Sistemas de Información" e "infraestructura operacional", que explican el 40% de los costos de estas áreas. Los mejores índices en términos de eficiencia presupuestal los presenta el Instituto Nacional de Medicina Legal, que ejecuta por cada producto misional el 99% en promedio de los presupuestos asignados. En los productos "sistemas de medición y evaluación" y "sistemas de información" presentan los indicadores más bajos de eficiencia presupuestal.

Gráfico 8. Ejecuciones presupuestales de inversión del sector 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
FISCALIA	60,73%	62,34%	69,68%	69,15%	59,90%
JUSTICIA Y DEL DERECHO	52,73%	58,44%	73,55%	77,83%	76,33%
RAMA JUDICIAL	17,19%	21,98%	54,71%	71,81%	58,83%
SECTOR JUSTICIA CONSOLIDADO	42,56%	49,47%	67,66%	75,01%	69,94%
PGN	83,96%	86,11%	88,90%	87,58%	87,54%

Fuente: SIIF Nación, elaboración DNP (2016).

Como nota el Gráfico, durante los años analizados aumentó el nivel de ejecución de los recursos de inversión para todas las entidades del sector de manera significativa, aunque se evidencia un declive para el año 2015 frente al 2014. No existen análisis precisos sobre las razones. Sin embargo, los niveles de ejecución del Sector son inferiores a la media nacional para los demás sectores y entidades del Estado, y sobre todo nota una incapacidad para ejecutar el 100% de los recursos que las propias entidades solicitan a la nación.

En este sentido, al analizar la necesidad o no de establecer un presupuesto mínimo fijo para el sector justicia, de acuerdo a experiencias internacionales, "ni la evidencia cuantitativa ni cualitativa permite entablar una relación causal a nivel regional entre autarquía presupuestal de la rama u órgano judicial y mejores niveles de administración y gestión judicial" (Merchán, p.13). El presupuesto como cantidad no está relacionado de manera directa con la eficiencia de gestión del Sistema o sus partes.

Uno de los temas importantes que señalan los estudios al respecto, coinciden en decir que la ejecución es desigual en cuanto a los recursos de inversión y los de funcionamiento, siendo los de funcionamiento aquellos operativos y los de inversión los dirigidos a planes misionales concretos. La ejecución de inversión es significativamente baja (exceptuando el excelente caso de desempeño de Medicina legal) , lo que habla del bajo cumplimiento en programas misionales:

> Entre los 37 programas del PND en los cuales se distribuyó el presupuesto de inversión del sector, se encuentra que "*Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información"* concentró el 32,78% del total de los

> recursos del sector, convirtiéndose en el programa más relevante del Sector de acuerdo con el tamaño de los recursos asignados. Este programa formó parte de las prioridades de los tres sectores que componen el Sector Justicia agregado: en la Rama Judicial ocupó el primer lugar, tuvo el segundo lugar en Fiscalía y en el sector Justicia y del Derecho. (p.34) no es posible identificar en cuantos sistemas de información se está invirtiendo presupuesto. no es posible diferenciar cual es el monto de la inversión en conectividad, compra y desarrollo de software, hardware, mano de obra calificada ni en capacitaciones para adaptar a los funcionarios en nuevas tecnologías de la Información. (Boletín de Gasto del Sector Justicia en Colombia 2011-2015, 2016, p.39).

Otro tema relacionado con los procesos de planeación en relación a la eficiencia presupuestal tiene que ver con la gerencia del talento humano. Los gastos de funcionamiento no cuentan con estudios de cargas laborales sólidos, la necesidad de crear o suprimir cargos, y el estudio eficiente de la evacuación de procesos en relación al personal disponible, los requerimientos de cada entidad y de cada territorio. Al respecto la Corporación Excelencia (2016) señala que "los jueces no despachan (egresan) la totalidad de los casos. En los municipios robustos, aquellos más desarrollados como Bogotá, el egreso es mayor por juez, mientras que entre más al otro lado menor es la proporción. Bogotá 731 por despacho, los más bajos 161 por despacho" (p.105). Las cifras ratifican el enfoque territorial que el Plan Decenal busca construir, pues en términos gerenciales es necesario entender las necesidades de cada territorio en relación con las cargas laborales y la capacidad de planeación del trabajo. En este sentido, el CEJA (2010) propuso la creación de una línea base con indicadores de producción y coste que midan la eficiencia para cada una de las partes del sistema.

En suma, los problemas de planeación, presupuestación y ejecución financiera requieren el rediseño de los gastos orientados a resultados y el cumplimiento de metas claras, sistémicas y planeadas en relación con el territorio. Los mecanismos utilizados hasta ahora no han surtido los efectos suficientes, humanos y pensados de manera global, pues la gestión no se ha orientado a resultados ni a funcionamientos holísticos. En esta línea, al revisar los casos internacionales sobre la mejora en justicia, señalan que "es necesario adoptar un enfoque mucho más gerencial y estratégico en la administración de la justicia" (Informe nacional de competitividad 2015-2016, 2017, p.246). La planeación estratégica y gerencial (teniendo en cuenta que la ciudadanía es el fin fundamental de la gestión) orientadas a impactos son necesarias para reconducir la planeación y la ejecución de recursos en la justicia.

Respecto al análisis de las Cadenas de Valor Pública (CVP,) el documento "del Equipo Académico ESAP(2016) también analiza una serie de variables que cruzan la ejecución presupuestal, la planeación y el alcance los logros misionales de las entidades en términos de gestión. Diseña tres tipos de indicadores para la eficiencia económica y presupuestal: a) de eficiencia histórica: evolución anual de los indicadores de eficiencia; b) de eficiencia absoluta: brecha entre la eficiencia plena (100%) y la realmente obtenida, para un año; c) de costos unitarios: que miden el valor de cada producto en un año. Señala que en cualquier ejercicio de planeación y análisis en la Rama es necesario adelantar ejercicios de medición de corte comparativo para la toma de decisiones, para este caso con dicha batería de indicadores actualizada a los siguientes periodos de

tiempo. Así mismo, **concluye que una de las recomendaciones fundamentales es la necesidad del gerenciamiento sistémico de la Rama**, a lo que habría que añadir que, precisamente para que sea sistémico, debe contemplar todas las partes del Sistema de Justicia.

3.1.1.2.3. Baja calidad de monitoreo y evaluación

Existen lineamientos normativos y políticas que priorizan la administración de justicia en temas de descongestión y acceso, como en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial de la Rama Judicial, en normas que regulan la jurisdicción ordinaria y en el Documento Conpes 3559 de 2008 que delinea el Programa de Fortalecimiento a la Justicia. Sin embargo, hay falta de articulación entre los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y las metas del Sistema de Justicia. Unas de estas acciones ausentes tienen que ver con el monitoreo, la evaluación y sobre todo la estandarización de los instrumentos de información.

En la Evaluación de Operaciones y de Avance de Productos del Proyecto de Fortalecimiento a los Servicios de Justicia (2013), se señalan los principales retos del Plan Sectorial de la Rama Judicial 2011-2014, entre los cuales se encuentran la eficiencia en la gestión judicial, la desconcentración judicial, la descongestión y la modernización de trámites, procedimientos y plantas. Sin duda, el monitoreo en relación al logro de productos e impactos, así como la modernización entendida como la implementación de sistemas de información eficientes contribuyen a la descongestión y la gestión del Sistema. El monitoreo es, entonces, un elemento fundamental para la actuación sistémica.

En la actualidad es evidente la baja calidad de monitoreo y evaluación en el inventario de procesos acumulados y despachados, en la gestión y planeación del presupuesto, además de aspectos trasversales como inventario y adecuación de la infraestructura física de los despachos y salas de audiencia como se verá más adelante. Uno de los programas de inversión del Sistema de Justicia es *Justicia en línea, modernización tecnológica y sistemas de información*, con asignación del 32,78% del total de los recursos del sector: es el programa principal, teniendo en cuenta la totalidad de los recursos. Sin embargo "no es posible identificar en cuantos sistemas de información se está invirtiendo presupuesto. no es posible diferenciar cual es el monto de la inversión en conectividad, compra y desarrollo de software, hardware, mano de obra calificada ni en capacitaciones para adaptar a los funcionarios en nuevas tecnologías de la Información (Equipo Académico ESAP, 2016, p.34). Esto quiere decir que existe la voluntad política y administrativa para continuar con la línea base del PND, pero no la gestión para, incluso, sistematizar la propia información que alimenta los resultados de la meta. Resulta paradójico que la inversión principal no estime internamente el papel fundamental de los sistemas de información eficientes y modernos para el monitoreo de resultados.

La obtención de datos tanto para los procesos internos de gestión como para el alcance, evaluación, medición y proyección de resultados son inherentes al diseño de un sistema coherente y articulado. Por ello tanto "la experiencia internacional como la literatura sugieren que es necesario contar con una base sólida y confiable de datos cuantitativos sobre el estado de la rama judicial, a partir de los que se puedan identificar problemáticas puntuales sobre las cuales trabajar en un proceso de reforma" (Banco Mundial, 2012; Stephenson, 2007; Armytage, 2009. Citado en: Informe nacional de competitividad 2015-

2016, 2017, p.246).

Finalmente, hay que tener en cuenta que la mayoría de los indicadores son para medir la gestión, es decir para metas y productos, pero hay que ir más allá de ello para pensar en términos de la ponderación de resultados. Faltan avances en la construcción de indicadores de impacto: por ejemplo, se mide cuántos procesos entraron y salieron en un despacho, pero no se mide el **efecto de** la resolución de los procesos en la vida de las personas o las colectividades, en la garantía del derecho. Debe recordarse, para cerrar el eje, que las acciones del Sistema llegan a la ciudadanía y es desde los resultados en la transformación de la realidad social para lo que el monitoreo y la gestión de la información deben servir.

3.1.1.2.4. Incentivos

Los incentivos están mal direccionados. La Corporación Excelencia en la Justicia (2016) identificó "incentivos perversos", es decir aquellos mecanismos no idóneos para la productividad de los despachos. El diseño de los programas de descongestión puede resultar un aliciente perverso para la gestión. Si los despachos trabajan a buen ritmo, sin retrasos, no se generan incentivos ni recursos para esa oficina. Por el contrario, pueden recibir más reparto para ayudar a desatrasar los demás jueces. Esto conduce (en algunos casos) a que se prefiera acumular procesos para no tener mayores cargas de trabajo, pues no existen incentivos que recompensen la productividad. Es un problema circular.

En el caso de los jueces, por ejemplo, la experiencia muestra un desincentivo al trabajo eficiente, pues "(…) no reciben por lo general ningún reconocimiento ni beneficio por hacer más rápido su trabajo. Más bien la situación es la inversa: se castigan fuertemente los errores, a los que se está mucho más expuesto al realizar un trabajo más rápido (Vargas, 2010, p.73). Esta deficiencia se relaciona directamente con la falta de estudios de carga laboral, como ya se ha señalado, pues no se conocen los tiempos de respuesta ni tampoco existe un archivo eficiente que permita conocer casos similares para resolver de manera eficiente y asertiva los requerimientos.

No solo desde el plano laboral sino desde el formativo como estrategia para mejorar las competencias profesionales y como incentivo al trabajo, tampoco son suficientes los incentivos para la continuación de los estudios académicos. En el caso de los jueces, no existe para ellos incentivos para que "continúen su formación académica. La actualización de conocimientos de los jueces no es un requisito para permanecer en el cargo ni es un criterio para la evaluación de desempeño" (Corporación Excelencia 2016, p.56).

Por ello, para fortalecer la gestión desde este ángulo, el sistema de incentivos y desincentivos debe inducir a i) suministrar información relevante para el desarrollo del SIGA, ii) identificar activos cuya tenencia no sea consistente con el objetivo misional de la entidad, iii) tomar decisiones de gestión en función de un análisis costo/beneficio, iv) racionalizar el uso y contratación de activos a su cargo, y v) administración y mantenimiento adecuados, adoptando mejores prácticas para el saneamiento de activos (Conpes3251, 2003, p.16).

3.1.1.2.5. Cuellos de botella e Indicadores efecto-impacto

Como han evidenciado distintos estudios académicos y técnicos (ver apartado 3.3), existen deficiencias en temas de medición y estandarización para la evaluación de resultados, que debe ser el enfoque que se propone para la gestión. No se evidencian indicadores de efecto–impacto, aunque hay avances en mediciones de metas–productos. El cambio en este sentido es fundamenta, pues haría que la gestión del Sistema se orientara a la transformación de los entornos de la ciudadanía, y no solo a la gestión interna de metas desconectadas de la realidad nacional.

Por ello es importante hacer balances sobre la manera en la que se han abordado algunos procedimientos de la Rama Judicial. Al revisarlo, identifican tres acciones que obstaculizan los despachos judiciales y que por ende deben priorizarse en términos de medición efecto-impacto: i) Acción de Tutela, ii) Sistema Penal Acusatorio y, iii) Oralidad Civil, Familia y Laboral.

La Acción de Tutela es el principal recurso para reclamar derechos fundamentales de la población colombiana. La población más vulnerable es su principal usuario (aunque no el único), pues su trámite es ágil y el acceso es informal. Este mecanismo representa el 32% de los ingresos de la rama. Sin embargo, se identifica como factor de congestión judicial por los siguientes aspectos señalados por Quiroz (2016).

> 1. Abuso al recurrir a ella por cualquier circunstancia; 2. Las acciones ordinarias pertinentes y la acción de tutela se adelantan paralelamente, lo que produce congestión; 3. La acción de tutela contra decisiones judiciales crea congestión, inseguridad jurídica ante el no reconocimiento de la cosa juzgada, desprestigio de la rama judicial ante decisiones contradictorias, desgaste jurisdiccional tanto del recurso humano como de insumos; 4. Utilización del mecanismo como una tercera instancia no prevista en la ley; 5. Enfrentamiento entre el precedente constitucional y la jurisprudencia probable, que genera inseguridad en el operador judicial; 6. Inadecuado reparto por especialidades en la segunda instancia cuando se trata de la acción constitucional que debe ser asignada a jueces y magistrados de la misma categoría; 7. Cultura de no acatamiento del fallo constitucional; 8. Considerar que la acción de tutela permite adoptar decisiones emotivas y con exagerado garantismo (Quiroz, 2016, p.125).

El Informe nacional de competitividad 2015-2016 (2017) propone ante las congestiones de la tutela, la creación de jueces especializados en la evaluación de tutelas, así como generar multas a quienes instauren más de una tutela por la misma acción, o sanciones económicas a los entutelados por incurrir en una acción clara e indiscutiblemente arbitraria. Sin embargo, "en todo caso, pese a los efectos colaterales que su uso pueda tener en materia de eficiencia y eficacia, cualquier modificación que se le introduzca a la acción, debe evaluar seriamente los efectos que puede tener en materia de acceso y confianza de los ciudadanos en la justicia (Corporación Excelencia en la Justicia 2016, p.103). Como se ve, la acción de tutela es un reto fundamental de la gestión de la justicia, pues si bien representa problemas de eficiencia, es uno de los mecanismos populares garantes de los derechos de los ciudadanos. Es claro que la manera en la que se ha evaluado este recurso es a través de su uso y del perfil de los ciudadanos que acceden a ella, pero no desde el impacto en la restitución de derechos. Analizar el impacto y los resultados serviría para sistematizar procesos, con el fin de conocer, desde los

resultados, las acciones que se fallan a favor de los ciudadanos y actuar con un esquema estandarizado.

De su parte, el **Sistema Penal Acusatorio** es un garantista de los derechos de los detenidos, en el que se destacan la oralidad, los principios de inmediación, contradicción, publicidad, concentración e imparcialidad del juez. Sin embargo, requiere ajustes tales como la implementación de sistemas de unificación de sentencias en relación a sistematización de resultados a partir de la creación de indicadores efecto-impacto, entre otros. Sus principales problemas incluyen congestión, falta de tecnología, de infraestructura, de insumos, falta de capacitación de funcionarios y empleados.

De acuerdo con Quiroz, los principales efectos y tendencias del Sistema Penal son: 1. Colapso por aumento de la congestión; 2. Deslegitimación y fomento de justicia informal por falta de eficacia y eficiencia; 3. Necesidad de implementar mecanismos efectivos de justicia criminal; 4. Necesidad de medidas para la descongestión; 5. Necesidad de implementación de sistemas de unificación de sentencias; 6. Necesidad de desmonte de limitantes y prohibiciones de la justicia premial (Quiroz,2016, p.129). De nuevo, el diagnóstico sirve como punto de partida, pero debe ser la generación de mediciones desde el impacto las que sean operantes al sistema de justicia, siguiendo la cadena propuesta por la CEPAL de medir Insumo-Producto-Resultado-Impacto. En el mismo sentido, como lo señala el CEJA, los indicadores de impacto tienen un alcance mayor y se refieren a las consecuencias de las medidas que fueran tomadas. Los indicadores de impacto son diseñados para "dar seguimiento a los cambios en el entorno atribuibles a la ejecución del proyecto, programa o política (Valle & Rivera, 2008, p.5), lo que permitiría al sistema tener una gestión orientada a la medición de las transformaciones sociales y no solo de los productos de eficiencia interna.

3.1.1.2.6. Ausencia de agendas y pactos de gobernanza frente a los retos de administración de justicia en Colombia

Uno de los problemas en gestión del Sistema de Justicia tiene que ver con la falta de visión compartida, desarticulación y débil comunicación entre los componentes del sistema judicial. El artículo 97 de la Ley 270 de 1996 establece como una de las funciones de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial contribuir a la coordinación de las actividades de los diferentes organismos administrativos de la Rama. Como datos de proceso en el tiempo, cabe citar que "en un análisis relativo al Modelo de Gestión de los juzgados civiles municipales de Bogotá de 2009, la CEJ documentó la existencia del SIERJU, el SARJ, el Siglo XXI, el SINEJ, entre otros, siendo no todos ellos compatibles entre sí. Y, tan solo en febrero de 2012, el Consejo adoptó el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial, aunque para esa época ya había implementado diversos servicios tecnológicos. A la fecha dicho plan no ha sido aterrizado en metas concretas". (Villadiego, 2013, p.38)

A pesar de que el Estado debe garantizar el acceso de todos los asociados a la justicia, y es de su cargo el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública[13], la oferta de jueces, fiscales y defensores no está distribuida de manera simétrica, articulada y se presentan falencias en la presencia institucional. Por ejemplo, el mapa de justicia divide el

[13] Ley 270 de 1996, artículo 2: en cada municipio habrá como mínimo un defensor público.

territorio en circuitos y distritos judiciales, pues se ha diseñado teniendo en cuenta las vías de acceso y la demanda de justicia; de su parte, el mapa de la Fiscalía obedece a la estructura jerárquica de la institución y al mapa político (Corporación excelencia en la justicia, resumen ejecutivo, 2016). Si bien es cierto que las entidades tienen fines misionales particulares, es evidente la desconexión, el no entender el territorio de manera orgánica y mancomunada.

La distribución asimétrica de la justicia afecta el acceso por parte de los ciudadanos, pues en muchos casos la presencia de fiscales como de defensores es requerida como paso previo para acudir a los jueces. "Además, durante el proceso puede ser necesaria una oferta complementaria de justicia que no siempre va a estar disponible en el territorio (por ejemplo, oferta en mecanismos alternativos de solución de conflictos)", (Ibid, p. 34). Teniendo en cuenta que las administraciones municipales son las primeras en garantizar y hacer efectivos los derechos fundamentales, esta distribución asimétrica impide una justicia eficaz al no contar con capacidad institucional en los territorios, ni gestión administrativa de coordinación entre actores del Sistema de Justicia.

Acorde con lo anterior, el número actual de despachos judiciales es insuficiente en las principales ciudades y a nivel territorial para garantizar un adecuado acceso a la Justicia. Esto significa que hay una baja capacidad para atender las necesidades y el volumen de demanda actual; para garantizar la presencia desconcentrada en principales ciudades; para mejorar la presencia territorial especializada en la Jurisdicción Ordinaria en materia Penal, Familia, Laboral y Civil; para garantizar la presencia territorial adecuada frente a necesidades ciudadanas relacionadas con las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Disciplinaria y Constitucional. Así mismo, para garantizar un adecuado acompañamiento (en lo pertinente a la Rama Judicial) a la Justicia Transicional. De otra parte, existe desequilibrio entre la oferta de la Justicia Formal y la oferta de las entidades que garantizan el funcionamiento sistémico de la Justicia.

La justicia formal, que ha visto triplicar el crecimiento de las demandas de Justicia en los últimos 25 años no ha ajustado su aparato judicial acorde con el crecimiento de las demandas ni con la transición del sistema escrito al oral, por lo que es insuficiente para garantizar el acceso desconcentrado en las grandes ciudades por localidades, para acercar más a la población y atender sus conflictos. En igual sentido, las especialidades de la Jurisdicción Ordinaria y las jurisdicciones disciplinaria, constitucional y disciplinaria deben ampliar su cobertura territorial para acercarse al ciudadano e igualmente atender sus conflictos.

Desde el punto del Sistema de Justicia relacionado con la justicia Formal, existe un desequilibrio en el tamaño y cobertura entre la Justicia Formal y el tamaño y cobertura de otras instituciones vitales para el funcionamiento adecuado del Sistema de Justicia y la efectividad de sus actuaciones, tales como la Defensoría (para adultos y menores) la Fiscalía, el Instituto de Medicina Legal, la Procuraduría el sistema carcelario y penitenciario y el ICBF a cargo de los centros de reeducación para menores infractores de la Ley, entre otros, causando impactos negativos en la accesibilidad y tramite efectivo de sus casos.

Desde el punto de vista de las autoridades que complementan la administración de la Justicia Formal, tales como la Justicia Comunitaria, los mecanismos alternativos de

resolución de conflictos, se presenta una malla de accesibilidad confusa, con un desarrollo disímil, disperso, en cuanto a cobertura territorial, competencias materiales y territoriales, presentando una subutilización de algunas figuras.

Además de la administración desde cada territorio, la articulación entre las entidades del sistema y de otros anexos es fundamental. La Rama es eficiente si los otros actores del sistema funcionan: magistrados, jueces, empleados, sector administrativo, presupuestal y económico, y entidades que desarrollan y operativizan formas alternativas de solución de conflictos. También hacen parte instituciones como: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Policía Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Colpensiones, Entidades Prestadoras de servicios de salud, Unidad de Desplazados, Centros de Conciliación, Comisarias de Familia, Defensorías de Familia, Alcaldías Municipales, Personerías municipales. Aunque es necesaria una coordinación de las entidades con la Rama Judicial, este engranaje sufre incomunicación y disfuncionalidades que no permiten el trabajo armónico e interinstitucional.

Es así, como la coordinación y articulación en el Sistema de Justicia requiere un entendimiento común de la Institucionalidad básica que está diseñada para la atención del conflicto.

Carolina Villadiego (2013) señala que existe resistencia a las medidas gerenciales en el sector justicia que la entiendan como un sector holístico, pues señala que se basa en la falsa creencia de que se acabará con la autonomía de los jueces y se automatizará la justicia. Sin embargo, señala la autora, el propósito es mejorar las condiciones laborales de los funcionarios al tiempo que la garantía de derechos para los ciudadanos. También hay que analizar las funciones gerenciales y de administración de la justicia que se solapan entre las entidades, como el caso de la elección de los jueces de su personal a cargo en todos los casos, labor que podría suplir mejor profesionales en administración pública, sin restar autonomía a los despachos. La autora resalta que "no se trata simplemente de decir que los abogados no están formados para ejercer funciones de gestión; se trata de comprender que el ejercicio de estas funciones requiere profesionales con perfiles idóneos para ello, y la profesión jurídica, tal como se enseña en la actualidad, no tiene suficientes ventajas comparativas" (Villadiego 2013, p.39). En este sentido, propone la creación de una Comisión interinstitucional de la Rama Judicial, aunque este análisis para el Plan Decenal insiste en la necesidad de ampliar estas propuestas a la totalidad del sistema para la creación, implementación y seguimiento de pactos transversales de gobernanza.

Finalmente, desde una visión formativa se trata de "integrar otros actores en el sistema como la ciudadanía, la comunidad educativa y la administración municipal, teniendo en cuenta que se requiere potenciar y desarrollar conocimientos, habilidades y competencias que fortalezcan la ciudadanía en cuanto al acceso a la justicia" (Corporación Razón Pública, 2012, p. 34). Los pactos de gobernanza no solo se refieren a la institucionalidad de las entidades públicas, sino a la articulación con los demás sectores sociales con saberes, conocimientos, experiencias e injerencia en la administración eficiente y humana de la justicia. La articulación no es solo un asunto institucional, sino de integración social.

3.1.1.2.7 Congestión

El diseño de las políticas de descongestión ha sido equivocado, pues no genera incentivos para la productividad de los jueces y los tiempos procesales no se cumplen (Corporación Excelencia, 2016). El número de tutelas (el 32% de los procesos que ingresan a la Rama) genera presión para el sistema, pues se trata de una acción preferente que genera congestión en los demás procesos.

En el mismo análisis se identifican dos fuentes de mora judicial, unas endógenas y otras exógenas. Las endógenas tienen que ver con la existencia de demandas, contestaciones y sentencias innecesariamente extensas; el trámite excesivamente largo y dispendioso de la solicitud de pruebas; la multiplicidad de trámites que genera retardos en el funcionamiento; el bajo perfil de los auxiliares de la justicia, que los hace altamente ineficientes y en algunos casos corruptibles; la falta de cultura de la conciliación entre jueces y abogados. Por su parte, entre las exógenas "se pueden encontrar: el trámite de incidentes procesales que generan la suspensión del proceso; la falta de sanciones a los apoderados y testigos por ausencias; el abandono del proceso por parte de las partes" (Corporación Excelencia, 2016, p.82).

Bajo este panorama de gran cúmulo de procesos, una de las medidas de descongestión más utilizadas por el Consejo Superior de la Judicatura es la designación de jueces y magistrados de descongestión. Según Villadiego (2013), entre 2007 y 2012 se nombraron 3.622 jueces de descongestión, en su mayoría designados a la jurisdicción ordinaria. La cantidad de jueces de descongestión de 2012 fue de casi un 25% del total de los jueces regulares del país, lo cual implica una inversión importante de recursos, pero en muchos casos estos jueces son asignados a áreas distintas a las de su especialidad.

Sin embargo, esta estrategia de descongestión no avanza como se quisiera. Para el año 2012 "ingresaron 77.147 procesos a los jueces de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa, egresaron de manera efectiva 44.382 procesos, y el inventario final fue de 65.471" (Villadiego, 2013, p.47).

Cuadro 8. Indicadores Generales en Juzgados 2012

Indicadores Generales en juzgados en 2012[xi]				
Área	Índice de litigiosidad	Tasa de resolución	Tasa de pendencia	Tasa de congestión
Administrativa	445,5	132,0	0,7	1,5
Disciplinaria	82,4	103,8	1,0	1,9
Penal	1504,2	101,1	0,6	1,5
Civil	1317,5	129,9	1,4	2,2
Laboral	448,7	119,5	0,6	1,4
Familia	356,4	100,7	0,8	1,8

Fuente: Consejo superior de la Judicatura, Informe al Congreso de la República sobre el estado actual de la administración de justicia, 2012. Cálculos: CEJ.

Al observar los resultados de la encuesta de acceso a la justicia, es posible priorizar las falencias dentro de las distintas entidades del Sistema de Justicia. Se observa que los

sectores encuestados ubican a entidades como la Personería, Jueces de Paz, Súper Intendencias, Notarías, Abogados y Jueces, como las instancias en las que más rápidamente se solucionan problemas y que además cuentan con mayores niveles de efectividad.

Por otra parte, la Justicia Comunitaria, las autoridades de Tránsito, las alcaldías, inspecciones de Policía y los CAI, son entidades que presentan los peores niveles de eficiencia y efectividad, por lo cual requieren una acción urgente y priorizada. A las Casas de Justicia, Defensoría del Pueblo, consultorios jurídicos, inspecciones de trabajo y a la Procuraduría, son las organizaciones que más rápidamente solucionan los problemas, es necesario fortalecer su efectividad, mientras que a Defensores del Cliente, Comisarías de Familia, Centros de Arbitraje, conciliadores en Equidad y Justicia indígena, es necesario fortalecer la eficiencia en el uso de los recursos, para que se obtengan de manera rápida los objetivos organizacionales establecidos.

Otra de las causas de congestión tiene que ver con la "hiperinflación normativa": multiplicidad de disposiciones sobre una misma materia que dificultan la comprensión del derecho y hace irremediable la intermediación de los abogados (Corporación Excelencia 2016). Esta causa de a la congestión requiere un trabajo más de fondo en la revisión, rediseño o supresión de disposiciones contradictorias, repetidas o ambiguas, con el fin de facilitar el ejercicio de los derechos, la resolución de los casos y por ende la eficiencia del Sistema.

Las principales recomendaciones están dirigidas al incremento en los índices de evacuación de los despachos y a la reducción de los inventarios de casos. Teniendo en cuenta que la rendición de cuentas es una medida que facilitaría el monitoreo de los objetivos y metas del Sistema de Justicia, al finalizar esta evaluación este producto no había sido desarrollado. Se puede decir que este mecanismo de seguimiento no fue empleado para tomar decisiones técnicas, administrativas o presupuestales. Con ello, es evidente que se han atacado los casos de congestión coyunturales y se tienen planes de contingencia que permiten desestancar ciertos cuellos de botella procesales, pero no medidas de fondo que logren evitar la congestión al máximo, cuyo resultado sería la mejoría de la eficiencia y la eficacia de la gestión, lo que redunda en la mejora de la percepción que la ciudadanía tiene frente al Sistema.

3.1.1.2.8 Infraestructura física del Sistema

Existen avances en materia de fortalecimiento a la infraestructura física de la justicia. Al respecto cabe señalar que para el periodo 2011 -2015, se construyó infraestructura judicial en setenta municipios, en veintidós departamentos, para un total de once Sedes judiciales, cuatro Palacios de Justicia, se amplió el nivel central de la Fiscalía y el Instituto de Medicina Legal puso en funcionamiento cinco (5) sedes en diferentes municipios del país. (Boletín de Gasto del Sector Justicia en Colombia 2011-2015, 2016, p39). Los esfuerzos en este sentido son claros, aunque no son suficientes por problemas estructurales en cuanto a la disponibilidad de bienes y sus condiciones de funcionamiento. Debilidades de este tipo conllevan a demoras y baja calidad en los servicios prestados además de un limitado impacto de la gestión hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica. Corporación Excelencia en la Justicia (2016),

identifica las siguientes problemáticas al respecto, citadas como aparecen por la relevancia de esta información:

- Instalaciones arrendadas e inadecuadas

A la fecha los despachos judiciales funcionan en 1.569 inmuebles de los cuales solo el 16% es de propiedad de la Rama Judicial, el 69% corresponde a inmuebles en arriendo y el 15% está distribuido en condición de comodato u ocupación. Es de anotar que gran parte de los inmuebles de propiedad de la Rama Judicial fueron construidos antes del año 2010; es decir, antes de la implementación del Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (NSR-10), por lo tanto para modernizar, adecuar o modificar dichos inmuebles, es necesario realizar reforzamiento estructural, lo cual incide en los costos de adecuación de las salas de audiencias; así mismo dichos inmuebles están copados en cuanto a su capacidad para albergar personas y dada su vetustez, no es posible su ampliación.

Corporación Excelencia en la Justicia (2016), identifica las siguientes problemáticas para la Rama Judicial, citadas como aparecen por la relevancia de esta información:

- Déficit de salas de audiencias

Al introducir nuevos modelos de administración de justicia, como es el caso de la oralidad, es necesario comenzar a modificar las instalaciones para afrontar los retos que estos modelos plantean. En muchos tipos de procesos no se espera la afluencia de público que asiste a los juicios penales, por ejemplo.

Cuadro 9. Salas de audiencias para el apoyo de la oralidad

ESPECIALIDAD	TOTAL DE SALAS REQUERIDAS	SALAS CONSTRUIDAS CON MOBILIARIO A 31/12/14	SALAS A CONSTRUIR 2015-2018
Civil	380	266	114
Familia	325	212	113
Sistema Penal Acusatorio	942	705	237
Infancia y Adolescencia	165	117	48
Juzgados Laborales	255	207	48
Contencioso Administrativo	332	240	92
Juzgados Promiscuos Municipales	1211	823	388
TOTAL	3610	2570	1040

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia - Resumen Ejecutivo, 2016. P.97.

- Fallas en el modelo arquitectónico de los despachos judiciales

i) Inaplazable necesidad de introducir en las edificaciones adaptaciones requeridas para garantizar a los grupos de población en condición de discapacidad el derecho de acceso a estos servicios. Igualmente debido al déficit de bienes propios, en Colombia no se ha desarrollado un modelo arquitectónico de los servicios de justicia acorde con los diferentes climas (…); ii) hay casos en los que la Rama ha recibido instalaciones en comodato o donaciones de inmuebles amparados con normas de conservación, lo que impide su modificación estructural; iii) en Bogotá se han encontrado dificultades para desconcentrar los despachos judiciales en las distintas localidades, bien por dificultades relacionadas con el tipo de uso del suelo en el plan de ordenamiento territorial, en otros casos por que no se consiguen lotes o inmuebles adecuados, y en algunos casos por resistencia de la comunidad al identificar externalidades negativas por la ubicación de los juzgados (Ibid, p.98).

En el Conpes 3251 de 2003 se identifica la inexistencia de un sistema de información completo y confiable ya que no se reflejan las cifras de inventarios inmuebles del Estado. La entidad encargada de caracterizar este sistema es la Contaduría General de la Nación (CGN), que establece un incumplimiento en los reportes de información por parte de algunas entidades. Esto genera problemas técnicos a la hora de alimentar su base de datos. Se parte del hecho de que de las 302 entidades del orden nacional solo 186 reportan su inventario a la CGN.

Este mismo documento establece el Programa para la Gestión eficiente de Activos públicos –PROGA-, que basa su estrategia en:

i) Información, base del sistema de gestión: Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), que debe ser alimentado por bases de datos provenientes de un diagnóstico de los inventarios de activos. El SIGA debe partir de una base de datos estadística que contenga la información sobre las condiciones físicas (localización y situación en los POT) contables y legales de los activos. Además, el proceso de toma de decisiones debe estar basado en indicadores generados por el SIGA y definidos conforme a metodologías internacionales. Dichos indicadores deben permitir identificar activos improductivos como sub-utilizados para el diseño de procesos de optimización.

ii) Centralización del análisis y las recomendaciones del PROGA: Comisión Intersectorial para la gestión de activos y su Secretaría técnica. Para fortalecer el interés general del Estado en beneficio de la racionalización del patrimonio público, se debe crear una comisión intersectorial que evalúe y avale las recomendaciones de gestión de activos del PROGA, comisión integrada por el director del DNP, el Ministro de Hacienda, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y un representante del Presidente. Para garantizar eficacia en la gestión se requiere conformar la Secretaría Técnica de la Comisión al interior del DNP, que recomiende y monitoree la ejecución de las transacciones para asignar eficientemente los activos públicos.

iii) Cambios requeridos: principios de gestión, bases para la valoración y sistema de incentivos. Es necesario desarrollar marcos normativos basados en principios de mercado que faciliten los procesos presupuestales, fiscales, legales y contables requeridos en la realización de activos. También capacitar a directivos de entidades públicas y difundir los principios bajo los cuales se

deben gestionar los activos. Se debe complementar con un sistema estímulos a los directivos para que reporten los activos improductivos y/o subutilizados e inhiban la acumulación de activos ociosos.

Otro punto a tener en cuenta son los procesos actuales de liquidación que requieren cambios normativos e institucionales. La Secretaría Técnica es la encargada de apoyar los procesos de las entidades en liquidación. “Entre los cambios normativos requeridos se encuentra la creación de un régimen especial que permita agilizar la venta de activos fijos en entidades en liquidación, disminuyendo los costos que implican para el patrimonio público las demoras en dichos procesos” (Conpes 3251, 2003, p.13).

Este es uno de los retos más ambiciosos, pues como se aprecia conjuga soluciones técnicas, normativas, administrativas y de recursos económicos, en conjunto con el diagnóstico efectivo en cada uno de los territorios en materia de requerimientos de infraestructura para la justicia.

3.1.1.2.9 Otros Modelos de gestión de la justicia

Si bien el principal recurso para la provisión de los bienes y servicios en que provee el estado viene de la justicia formal, y es esta el mecanismo fundamental para velar y restituir derechos, autores y documentos técnicos de toda clase reconocen la importancia y necesidad de desarrollar escenarios alternativos para la resolución de conflictos. Este documento ha revisado los modelos vigentes en materia de justicia formal, de acuerdo a la manera en la que establecen planes, metas, inversiones, mediciones, entre otras, por lo que es necesario analizar los modelos para la gestión territorial de la justicia, desde el diseño, implementación y evaluación de sistemas alternativos.

El Ministerio de Justicia y del Derecho creó y lidera el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, en cabeza de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. El Programa Nacional de Casas de Justicia es una iniciativa con centros interinstitucionales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos . Por otro lado, los Centros de Convivencia Ciudadana son espacios de encuentro donde la comunidad tiene acceso a instituciones del orden local con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia, la cultura ciudadana, la recreación, la lúdica, el respeto del medio ambiente y el desarrollo de programas sociales, con el fin principal de lograr una mejor calidad de vida para los habitantes de los municipios donde se implementan.

El Programa cuenta con 108 Casas de Justicia y 34 centros de convivencia ciudadana en operación ubicadas en 34 departamentos y en 108 municipios del territorio nacional. Así mismo, opera mediante la labor de equipos de trabajo que involucran un número aproximado de 2.000 personas, que cuentan con criterios interdisciplinarios e interinstitucionales para el desarrollo de sus líneas de trabajo misionales.

Por tratarse de un Programa cuya esencia es la articulación de operadores de la justicia formal y no formal, reproduce las problemáticas generales expuestas anteriormente dentro de la dimensión general de la gestión del sistema de justicia.

Por otro lado, los Sistemas Locales de Justicia son una iniciativa propuesta y desarrollada desde el 2012 para la articulación del sistema de justicia en el territorio. De acuerdo al Ministerio de Justicia y del Derecho (2017), son una estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la Comunidad, mediante el reconocimiento de las necesidades de justicia en cada territorio, para asegurar respuestas oportunas y efectivas a la ciudadanía. El modelo para la gestión territorial de la Justicia del Plan Decenal 2017-2027, señala que estos Sistemas son prioritarios en territorios con afectaciones por el conflicto armado y otras violencias sistemáticas. Aunque son grandes los avances hechos al respecto, es interesante notar que estos modelos presentan falencias urgentes muy alineadas con las propias del Sistema de Justicia en su dimensión formal. Los modelos alternativos presentan debilidades debido a baja calidad en planeación y presupuestación, en sistemas de monitoreo y evaluación, baja sistematicidad en pactos de gobernanza en los territorios, poca oferta de operadores de justicia de acuerdo a cada territorio, debilidades organizativas para la gestión de conflictos y acceso a la justicia.

El informe del Plan Decenal señala las siguientes acciones para la mejora de los mecanismos de justicia informal en el territorio:

1. Mejorar capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación, el monitoreo y la evaluación por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, orientados hacia una mejor asignación de los recursos.
2. Desarrollar capacidades de medición de resultados e impactos de los Sistemas Locales de Justicia en relación con la misionalidad del Ministerio de Justicia y del Derecho.
3. Mejorar el diseño organizacional de las entidades, organismos e instancias de articulación que integran el sistema de justicia.
4. Fortalecer la oferta de justicia en los territorios de acuerdo al análisis de las realidades territoriales e institucionales.
5. Transformación en la cultura de Acceso a la justicia y gestión de conflictos.

Los mecanismos alternativos para la solución de conflictos, pero a la vez como escenarios de prevención y salidas tempranas permiten la descongestión territorial del Sistema. Al tiempo, coadyuvan a mejorar la percepción de la ciudadanía en relación con la gestión del Estado, y territorializan los engranajes sistémicos de una gestión orientada a resultados.

3.1.1.3 Aspectos diagonales a los ejes problemáticos

Los anteriores ejes problemáticos que diagnostican el estado actual del funcionamiento del Sistema de justicia en términos de eficiencia, eficacia y resultados de acuerdo a los enfoques propuestos para el presente Plan Decenal, se articulan con otros temas que se tratarán a lo largo del documento. Cabe mencionarlos para tenerlos en cuenta de manera sistémica, pues atraviesan elementos claves para comprender el horizonte de rediseño

del sistema de gestión para el buen gobierno y la buena gobernanza. Se mencionan entre paréntesis el numeral de los apartados de Plan Decenal que amplían la información.

- **Desigualdades y desajustes territoriales**: Se trata de la importancia de reconocer las particularidades de cada latitud del territorio nacional, y lo que ello implica en términos de gestión de la justicia. También de las necesidades diferenciales y de los grados de vulnerabilidad de las poblaciones (mujeres, por ejemplo), que completan el eje derechos humanos del Plan Decenal (Ver 3.1.4).

- **Procedimientos alternativos de justicia propia:** Parte de reconocer situaciones y jurisdicciones especiales tanto por razones de enfoque étnico, sistemas alternativos estatales de justicia, o situaciones contextuales como el marco del posconflicto. Estos elementos son claves a la hora de rediseñar el sistema orientado a resultados (ver 3.3).

- **Factores de colaterales:** Reconoce el efecto que viene desde afuera, pero que afecta a la gestión del Sistema por elementos culturales y de percepción en relación con la justicia: corrupción (financiera, procesal), injerencia de privados, medios de comunicación, imagen negativa frente a la ciudadanía (Ver 3.1.5).

- **Desarrollo de TICs:** Se enmarca en las metas nacionales e internacionales para hacer de las TICs herramientas a favor de la gestión, especialmente en trámites, relacionamiento con el ciudadano y generación de sistemas de información (Ver 3.1.2).

- **Funcionamiento y ejercicios de poder en tipos de justicias:** Analiza la situación particular de cada especialidad en la provisión de bienes y servicios de justicia, con el fin de comprender la especificidad de cada caso. Brinda los elementos para aterrizar la gestión de metas globales/sistémicas a casos particulares. Analiza los posibles vicios en el ejercicio del poder de cada especialidad que pudieran interferir con la gestión (Ver 3.2).

3.1.1.4 Objetivo general para la gestión sistémica y de resultados

Optimizar la capacidad de gestión del Sistema de Justicia para aumentar el impacto de la gestión hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica.

Este objetivo permitirá consolidar un modelo viable para la formulación de políticas y la aplicación de procesos para mantener la cohesión del sistema con el fin de adaptarlo a la situación actual de la Rama en Colombia.

3.1.1.5 Objetivos específicos

Cuadro 10. Objetivos

DISEÑO ORGANIZACIONAL	CAPACIDAD TÉCNICA EN PLANEACIÓN DE ACTIVIDADES Y PRESUPUESTOS	MEDICIONES PARA RESULTADOS
De modelos y esquemas individuales y colectivos basados en resultados	Planeación participativa y estratégica de la justicia formal (no operativa)	Virar hacia indicadores de impacto-efecto
Transforma el sentido de la gestión	*Rediseña el Sistema de Justicia*	*Renueva las herramientas técnicas*
Sinergia y adaptabilidad de los modelos de cada entidad	Planeación territorial, participativa y estratégica de la justicia alternativa	Medición para el seguimiento y goce de las metas del Sistema
Pensamiento sistémico	*Fortalece el Sistema y la construcción de ciudadanía*	*Enfoque hacia los ciudadanos*
Normas contextuales al territorio y la población		
Rediseño con enfoque de derechos		

3.1.1.5.1. Mejorar el diseño organizacional de las entidades, organismos e instancias de articulación que integran el sistema de justicia

Este objetivo promueve la elaboración de diagnósticos y propuestas de diseños organizacionales y modelos de gestión de las entidades, organismos e instancias el sistema de justicia en el marco de una Misión de verificación del estado del sistema de justicia para mejorar la calidad y el acceso a la justica . Para el cumplimiento de este objetivo es importante el desarrollo de las siguientes acciones,

Acciones:

a) Elaborar un diagnóstico de la capacidad y oferta del Sistema de Justicia en función de la Demanda y de la presencia a nivel nacional y territorial .
b) Evaluar los modelos de gestión implementados en la actualidad por los operadores, administradores de justicia , quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia y las entidades que conforman el Sistema de Justicia
c) Elaborar el flujo de atención de la prestación del servicio de justicia por cada componente de la dimensiones verticales.
d) Elaborar y articular los mapa del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia.
e) Rediseño de entidades, organismos e instancias de coordinación estratégicos para el mejoramiento del sistema de justicia

f) Formulación de reformas normativas para la adaptación de las figuras, programas y operadores (diferentes a la Rama Judicial)
g) Desarrollar modelos de Gestión articulados entre las entidades que hacen parte del Sistema de Justicia, quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia por cada dimensión vertical en el nivel nacional y territorial.
h) Elaborar estudios técnicos de rediseño institucional de acuerdo al diagnóstico de capacidad institucional y evaluación de modelos de gestión.
i) Implementar estudios técnicos para el rediseño de las entidades y organismos del orden nacional (medicina Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo, JEP)
j) Implementar estudios técnicos para el rediseño de entidades y organismos de orden territorial Comisarías de familia e inspecciones de policía.

3.1.1.5.2. Mejorar capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación. el monitoreo y la evaluación del gasto hacia una mejor asignación de los recursos

Busca desarrollar la capacidad institucional para guiar la planeación y orientar el gasto a resultados misionales. Para cumplir este objetivo es necesario

a) Desarrollar ejercicios participativos de las altas Cortes y demás instancias correspondientes en la identificación de las necesidades que deben incorporarse en los Planes de Necesidad de la rama judicial. Tiene que ver con Dimensionar las necesidades de manera articulada y por ámbito de conflicto.
b) Desarrollar una estrategia de manejo coordinado para el acceso de fuentes de cooperación Internacional por línea de cooperación y a fuentes de crédito.
c) Propender por una participación fija del presupuesto en relación con el PIB para las entidades que conforman el sistema judicial
d) Gestionar la optimización de fuentes de financiamiento nacional, provenientes de presupuesto nacional y gestionar un óptimo recaudo por parte de los entes obligados a aportar recursos y los que controlan dicho aporte.
e) Prestar asistencia técnica continua en temas presupuestales y de planeación.
f) Prestar asistencia técnica continua para el fortalecimiento del seguimiento y monitoreo de metas y objetivos misionales de las instituciones que conforman el Sistema de Justicia.

3.1.1.5.3. Desarrollar capacidades de medición de resultados por parte de la administración de justicia frente al goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica de los colombianos

Está encaminado a la consolidación e implementación de mecanismos de medición sistemática y periódica del cumplimiento de los objetivos y metas misionales del Sistema de Justicia .

a) Consolidar batería de Indicadores de Efecto Impacto para dimensiones verticales y especiales (de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)

b) Hacer seguimiento de Indicadores de Efecto Impacto para dimensiones verticales y especiales (de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)

3.1.1.5.5. Articular los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del sistema de justicia.

Actualmente existen diferentes mecanismos e instrumentos de medición, por lo cual, es necesario articularlos para generar datos y estadísticas unificadas. En este marco, las actividades propuestas son:

a. Articular las mediciones del sector a nivel de tipos de delitos con destino a rendición de cuentas frente a obligaciones de Monitoreo Internacional UNICEF-Cumbre iberoamericana, UNFA , EPU, la HAYA, OCDE, entre otras Internacionales para dimensiones verticales(de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)
b. Articular la estadística sectorial del sistema de Justicia con estadísticas básicas de población, NBI, financiera, calidad de vida.Articular Encuestas de Acceso a la Justicia y de necesidades de atención en Justicia y otras existentes,
c. Fortalecer observatorios para monitoreo de comportamiento de atención al ciudadano frente a la solución de sus conflictos por cada dimensión vertical y especial desde la prevención, normativas para atención, investigación, juzgamiento, sanción, resocialización de victimarios, protección y reparación de víctimas, y el cumplimiento de protocolos y obligaciones internacionales

3.1.1.5.6. Generar criterios, modelos y sistemas que permitan reorganizar la presencia de operadores de justicia de acuerdo a conflictividad y a partir de las propuestas de Mapa del sistema de Justicia y los modelos de gestión y operación articulada

Este objetivo consiste en fortalecer el trabajo coordinado para responder de forma adecuada a las exigencias de los territorios. Se busca superar la debilidad institucional del Sistema de Justicia en lo local, para lo cual se requiere plantear conjuntamente las competencias, funciones, capacidades y flujos en el desarrollo e identificar las mejores rutas posibles para la coordinación en los niveles local, regional y nacional.

a. Formular e implementar una metodología que permita caracterizar y comprender las necesidades de justicia de los territorios

Se requiere definir criterios para caracterizar y comprender las necesidades de justicia de los territorios y poder satisfacer de manera efectiva las necesidades en materia de acceso a la justicia . Esto teniendo como referentes, contextos geográficos, dinámicas sociales, culturales, económicas y tipos de conflictividades.

b. Generar instrumentos para la articulación de los actores de la justicia local.

De forma generalizada se ha evidenciado la falta de criterios técnicos para articular y coordinar la oferta de justicia en los territorios, motivo por el que en muchos de ellos existe oferta insuficiente o inadecuada para las necesidades y conflictividades presentes y en muchos otros la oferta existente es subutilizada. En este sentido, es necesario definir instrumentos que faciliten la articulación de los diferentes de los actores del Sistema de Justicia en los territorios.

c. Establecer mecanismos específicos, agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia.

Consiste en la consolidación de redes organizacionales, que interactúen con sus entornos, y que sean flexibles, operativas . Significa la convergencia de esfuerzos y de cooperación entre los actores que conforman en Sistema de Justicia a través de la firma de pactos y agendas de trabajo en el territorio.

d. Ampliar la oferta justicia en tamaño y cobertura en los territorios, de acuerdo a diagnósticos de demanda y capacidad institucional.

Ampliar y equilibrar la oferta de Justicia en relación con la demanda judicial y la presencia a nivel territorial, en forma diferenciada, de acuerdo con las necesidades de la población, por tipos de conflicto con el propósito de eliminar los obstáculos y barreras de acceso, prestar un mejor servicio y acentuar la credibilidad institucional de todos los asociados a la administración de justicia velando por brindar el amparo de pobreza y el servicio de defensoría pública a grupos excluidos.

Lo anterior implica:

- Ampliar y equilibrar la Oferta de la Justicia Formal y el apoyo administrativo de acuerdo con las necesidades de la población para los ámbitos de conflicto, penal, civil, laboral, de familia, en las relaciones con el Estado (Jurisdicción Contencioso Administrativa), con funcionarios judiciales y abogados (la justicia disciplinaria), garantizando los derechos fundamentales (Jurisdicción constitucional) y lograr el funcionamiento adecuado del sistema de Justicia y la efectividad de sus actuaciones.
- Ajustar y ampliar las autoridades que complementan la administración de la Justicia Formal, tales como la Justicia Comunitaria.
- Ajustar los Mecanismos alternativos de resolución de conflictos visibilizando la malla de accesibilidad, las competencias materiales y territoriales y garantizando cobertura territorial a nivel rural a población vulnerable y grupos excluidos.

3.1.1.5.7. Fortalecer Modelos de Gestión Territorial

Este objetivo se dirige a fortalecer el modelo de casas de justicia y de manera

- Mejorar la capacidad coactiva del Ministerio de Justicia y del Derecho en el ejercicio de planeación y coordinación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.

- Lograr la sostenibilidad financiera por parte de las entidades territoriales que implementan el Programa de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, combinando esfuerzos de mejoramiento de las capacidades de planeación y explorando recursos con destinación específica para la financiación en fuentes como el Sistema General de la Participaciones, Sistema General de Regalías, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON, entre otros.
- fortalecer la capacidad de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos para cumplir con sus funciones de seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana y con esto facilitar la toma de decisiones dentro del ciclo de la política pública que le compete al Ministerio de Justicia y del Derecho.
  Fortalecer la oferta de operadores de justicia formal y no formal en las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana. Se establecerán estrategias para articular mejor la oferta y contribuir, como actores de los mismos, a los objetivos que se buscan con los sistemas locales de justicia.

3.1.1.5.8. Mejor y optimizar el uso de la infraestructura física de los operadores de justicia.

Se requiere ahondar esfuerzos para solucionar problemas estructurales en cuanto a la disponibilidad de bienes y sus condiciones de funcionamiento. Este objetivo tiene un impacto directo en la calidad de los servicios prestados.

a. Construir Línea base en infraestructura física para el Sistema de Justicia.

Consiste en Actualizar el inventario de inmuebles del Sistema de Justicia a partir de:

- Tipo de Propiedad
- Localización; nacional, regional, municipal, local y barrial
- Antigüedad
- Estado de conservación
- Área
- Nivel de ocupación
- Número y tipo de despachos
- Número de salas de audiencias por especialidad
- Levantamiento y actualización de planos
- Disponibilidad de Lotes.

Establecer la relación entre los modelos de gestión de los inmuebles de propiedad de la Rama Judicial y de otros actores del Sistema.

b. Elaborar una propuesta para identificar la viabilidad de construir nodos judiciales de acuerdo con la demanda de justica por cada especialidad.

Esta actividad consiste en elaborar una propuesta para optimizar la utilización de la infraestructura física del sistema judicial a partir de la construcción de la Línea base de infraestructura.

c. Formular Plan Maestro de Infraestructura Física del Sistema de Justicia.

Consiste en definir Políticas de Infraestructura Física para el Sistema de Justicia a partir de la línea base. De igual forma, el diseño de estrategias para ubicación de infraestructura física teniendo en cuenta las demás entidades del sector Justicia y Ministerio Público.

d. Construcción y dotación sedes despachos judiciales para ciudades intermedia y cabeceras de circuito.

Son proyectos con los cuales la Rama Judicial busca llegar a todos los municipios del territorio nacional, construyendo despachos judiciales, en zonas apartadas de las principales ciudades capitales y ciudades medias, para que todo ciudadano pueda contar y tener acceso al servicio de justicia.

La presencia de grupos armados en Colombia en poblaciones pequeñas, ha contribuido al abandono de sus pobladores y ha puesto al Estado en el papel de espectador, sin poder cumplir las funciones constitucionales que le han sido asignadas y que buscan preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la salud o el acceso a la Justicia.

Para el Consejo Superior de la Judicatura, es imperativo armonizar con el Gobierno Central, la necesidad de consolidar la presencia del Estado Colombiano en todos los municipios del país, para construir un país más justo, coadyuvando con la consolidación del proceso paz y eliminando la indiferencia institucional en las regiones.

Por eso, se propone construir 24 sedes para juzgados promiscuos municipales en los cuales la Rama Judicial posee los terrenos y que a la fecha están funcionando en inmuebles en arriendo que no cumplen con las especificaciones técnicas requeridas para la prestación del servicio de Justicia; estos proyectos beneficiarán a 441.993 habitantes, según proyecciones poblacionales realizadas por el DANE para el año 2017.

Otro factor que merece especial consideración es la necesidad de provisionar los recursos necesarios para disponer de la infraestructura física y tecnológica que alberguen los despachos que se creen para la Justicia Transicional en el marco de los diálogos de paz, con la construcción de 10 sedes que serán destinadas al funcionamiento de estos despachos judiciales.

Adquisición y adecuación de infraestructura física para ciudades intermedias y cabeceras de circuito a nivel nacional- El horizonte del proyecto se consideró hasta el año 2022.

Estos proyectos son los que contribuyen a construir sedes de despachos judiciales a nivel nacional, en aquellas ciudades que se encuentran en un rango de población menor a un millón de habitantes y mayor a cien mil habitantes, así como los municipios que son cabeceras de circuito judicial.

La evolución de las Tecnologías de la Información y las telecomunicaciones, la creación de nodos de ciencia, tecnología e industria y la concentración de población enunciada en las grandes urbes, han posibilitado el crecimiento de ciudades intermedias, incidiendo en el incremento de problemas sociales que han generado la necesidad de disponer de más jueces que a su vez demandan infraestructura para el funcionamiento de los despachos judiciales, la cual es suplida a través del arrendamiento de inmuebles que no permiten

adecuaciones físicas y que no permiten prestar un adecuado servicio al usuario de la justicia.

Así mismo, la dinámica en la normatividad para la administración de justicia, como la implementación del Sistema Oral en el sistema Penal Acusatorio, la implementación del Código General del Proceso y Código de lo Contencioso Administrativo entre otras, cuyo ámbito de aplicación contó con plazos muy cortos, ha demandado gran esfuerzo de la Rama Judicial para adaptarse a los mismos.

e. Ciudadela judicial para Bogotá – horizonte hasta el año 2025.

Se consideran proyectos de gran impacto, aquellos que, al construirse en sitios previamente evaluados de acuerdo con la cadena de valor, tienen un beneficio económico y social sobre los habitantes quienes ofrecen y demandan directamente el servicio de una pronta y cumplida justicia, que redundaría significativamente en la descongestión de los procesos judiciales.

La clasificación de proyectos de gran impacto pretende agilizar y reducir la brecha del inventario final de los procesos judiciales en aquellos sitios donde hay mayor flujo de demandas y congestión, en sinergia con las unidades de informática, Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y el Centro de Documentación Judicial, entre otros.

Gran parte de la población colombiana se encuentra principalmente en las ciudades de Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Cali, producto de los procesos de migración de la población desde los campos hacia las ciudades, los cuales incidieron en la consolidación de grandes urbes, generando concentración de población e incremento en la demanda de justicia de tal forma que en dichas ciudades (Con población superior a un millón de habitantes) se agrupa el 46% de los procesos de un total de 4.570.622, lo cual precisa gran esfuerzo en recursos tanto financieros, administrativos, como también humano para garantizar el acceso a la administración de justicia.

Para dar solución a una parte de las necesidades de infraestructura física, se proyecta construir una ciudadela para las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cartagena; se busca reorganizar la planta existente mediante el reemplazo de las edificaciones más obsoletas o que no tienen posibilidad de ampliación, sustituir gastos de arrendamientos mensuales, optimizar los gastos de vigilancia y ampliar la capacidad instalada con lo cual se incidirá positivamente en la cobertura, celeridad y comodidad en la prestación del servicio de justicia para coadyuvar en la convivencia pacífica de los pobladores de estas ciudades.

3.1.1.6. Una conclusión como idea fuerza

Después de recoger, y sistematizar la información, el análisis muestra la necesidad de rediseñar el Sistema de Justicia, desde una idea de gestión sistémica para el buen gobierno y la buena gobernanza, con enfoques diferenciales y cuya orientación sea al

alcance y visibilización de resultados. Sin una comprensión holística y articulada del sistema, con metas compartidas que no desconozcan las realidades contextuales, la gerencia de los recursos para la generación impacto y transformación de la ciudadanía y la convivencia humana seguirán estando en mora. En materia de Gestión del Sistema, el Plan Decenal de Justicia debe ser interpretado y aplicado bajo la idea de que la gestión no es interna hacia las instituciones sino también externa hacia los ciudadanos. Debe atender a la justicia material y al uso eficiente, eficaz, humano y corresponsable de los bienes, servicios y recursos que administra el Estado en materia de justicia.

3.1.2. INFORMACIÓN PÚBLICA Y TIC

El presente acápite pretende ahondar en aquellos principales factores que han dificultado el desarrollo dinámico de las TIC en el sistema de justicia[14] y servir como herramienta de apoyo con miras a mejorar los niveles de eficiencia y gestión, transparencia, servicio al ciudadano y tutela efectiva de derechos.

Por fuera de este diagnóstico queda el análisis detallado de las necesidades puntuales en materia TIC e Información para los demás actores y operadores del sistema de justicia y sus posibles soluciones. Estas podrán ser eventualmente referenciadas a lo largo del documento en el marco del propósito antedicho, pero en razón a que su definición hace parte de un profundo debate serán abordadas plenamente en el estadio de formulación del Plan Decenal.

3.1.2.1. Referentes de Política Pública TIC-Justicia

En Colombia, la materialización del uso de las TIC en el sector justicia se ha trazado desde dos dimensiones en términos de política pública: la agenda del Gobierno Nacional y la agenda liderada por la Rama Judicial, las cuales más que ir en contravía, deberían ser complementarias, tal y como lo ha señalado la Corporación Excelencia en la Justicia (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Corporación Excelencia en la Justicia, 2010).

En el marco de la estrategia del Gobierno Nacional, el referente principal lo constituye la política de Gobierno en Línea-GEL-, con antecedentes cercanos en el CONPES 3650 de 2010[15] y CONPES 3785 de 2013[16]. Dicha política de Gobierno es considerada como "*un*

[14] El sistema de justicia es entendido una operación armónica de un conjunto de elementos institucionales que se interrelacionan para promover la satisfacción de valores constitucionales esenciales; elementos institucionales que incluyen reglas, procedimientos, políticas públicas, entidades y estrategias cuya operatividad forma un engranaje unificado que buscan garantizar el acceso a la justicia, el respeto al principio de legalidad, el goce efectivo de los derechos y la pacífica resolución de conflictos. Lo anterior con base en el principio de colaboración armónica entre poderes públicos del artículo 130 de la Constitución y el deber de coordinación en el ejercicio de la función pública especificado en el artículo 209 de la Carta.

[15] Se declara de importancia estructural la implementación de la Estrategia de Gobierno en línea en Colombia y exhorta al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, a formular los lineamientos de política que contribuyan a la sostenibilidad de la Estrategia de Gobierno en línea.

eje estratégico del Buen Gobierno, porque procura un Estado más eficiente, más transparente y participativo que preste mejores servicios con la colaboración de toda la sociedad" (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, s.f.). [17]

La Estrategia de Gobierno en Línea se encuentra diseñada en el marco de un programa de medición, monitoreo y plazos, diferenciado en razón del nivel de centralización del sujeto obligado, lo cual ha permitido contar con "*avances positivos que posicionan al país a nivel internacional*" (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Corporación Excelencia en la Justicia, 2010).

Por otro lado, a continuación, se reseñan las políticas y los lineamientos que en términos de justicia y TIC se han construido en Colombia en el siguiente Cuadro.

Cuadro 11. Lineamientos de Política TIC

Política Pública	Entidad	Lineamientos
Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	Departamento Nacional de Planeación	Se reconoce e institucionaliza la política de Gobierno en Línea el Gobierno Nacional promoverá la formulación de una política de Gobierno electrónico que comprenda entre otros aspectos, la modernización de los esquemas de rendición de cuentas de las entidades del orden nacional; la difusión de información relevante de cada una, su gestión y sus resultados.
Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	Departamento Nacional de Planeación	Se estableció para el sector justicia la necesidad de optimizar "la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial, haciendo más eficientes sus procesos e incentivando, la interacción con los ciudadanos por medios electrónicos"
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	Departamento Nacional de Planeación	Plantea la necesidad de generar emprendimiento TIC en Justicia, el cual tendría como eje fundamental "implementar programas como Justicia en línea con aplicaciones y expediente digital en línea, Justicia en red para asegurar la infraestructura tecnológica mínima necesaria y Cultura Digital en Justicia para apoyar las mejoras de las habilidades TIC de los funcionarios del sector Justicia."
Agenda Estratégica de Innovación Nodo Justicia, en el marco del Plan Vive Digital	Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones MINTIC	En este documento, se establece la necesidad de fortalecer el sistema de justicia en aspectos como, Proveer el acceso a la infraestructura de TIC con estándares de niveles de servicio de clase mundial para la Rama Judicial y el uso eficaz de las TIC para mejorar la oportunidad, la eficacia, la transparencia y la confiabilidad de la prestación de los servicios de administración de justicia en el país.
Plan Nacional de TIC 2008-2019	Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones MINTIC	En el apartado de justicia, se plantea la necesidad de dar una cobertura total a la infraestructura tecnológica del sistema judicial, en búsqueda de generar un sistema integrado de información para la gestión de la justicia.
Visión Colombia 2019	Departamento Nacional de Planeación	La estrategia Colombia 2019 establece que, a pesar de los últimos avances, son dispersos e incompatibles, lo cual impide que las diferentes entidades que lo componen puedan utilizar y compartir información de manera eficaz y eficiente para el diseño, implementación y seguimiento de política.

[16] Enmarca los lineamientos de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano y adopta el modelo de Gestión Pública Eficiente, dirigido a mejorar la calidad de la gestión, como la prestación de los servicios provistos por las entidades de la Administración Pública.

Por su parte, en el marco de la agenda liderada por la Rama Judicial, si bien se han visto muestras significativas de avance en cada una de las entidades con la estrategia de Gobierno en Línea[18], ha prevalecido igualmente el principio de independencia y autonomía en el diseño de la estrategia de e-Justicia[19], teniendo como referente de política más próximo el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial, adoptado mediante Acuerdo PSAA12-9269 de 27 de febrero de 2012, con fundamento en cinco ejes de desarrollo tecnológico:

(i) Expediente electrónico
(ii) Justicia en red
(iii) Gestión de información
(iv) Gestión de cambio
(v) Uso de TIC para la formación judicial y ciudadana

A su turno, el actual Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015-2018 formula una política tecnológica entendida como "*el conjunto de medidas y actividades adoptadas para la incorporación permanente de la innovación tecnológica a la prestación de los servicios judiciales a cargo de la Rama Judicial, con el fin de obtener mejoras sustanciales en los niveles de productividad, oportunidad y satisfacción de la ciudadanía*". La política se centra en "*disponer de un modelo tecnológico que gestione información y conocimiento y no solo datos; que contribuya en forma decisiva a la prestación del servicio público de administrar justicia, en condiciones de accesibilidad, celeridad, excelencia y transparencia; que permita el logro de los objetivos, mediante una infraestructura informática innovadora, moderna, segura y oportuna*" (Consejo Superior de la Judicatura, 2014), a través de cuatro líneas estratégicas:

(i) Desarrollar el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial
(ii) Rediseñar el Sistema de Información Estadística
(iii) Promover e implementar mecanismos para el acceso a la información pública y la protección de datos judiciales
(iv) Implementar el Registro Electrónico de Abogados, Litigantes y Auxiliares de la Justicia

Junto a este marco de política, en materia normativa hay varios desarrollos que se reseñan en el Cuadro que hacen posible afirmar que existe una base con tendencia progresista hacia la incorporación de las TIC; sin embargo, es claro que la complejidad del sistema de justicia, no ha facilitado la evolución dinámica del proceso de desarrollo tecnológico en el marco de la justicia.

[18] Acuerdo de la Sala Administrativa PSAA10-6978 del 17 de junio de 2010, "Por el cual se crea el Comité de Gobierno en Línea de la Rama Judicial". Acuerdo PSAA12-9269 de 27 de febrero de 2012 que adopta el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial.

[19] Concepto apropiado bajo la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, República Dominicana (2006) – "Proyecto E-justicia: la Justicia en la Sociedad del Conocimiento"

Cuadro 12. Normativa asociada a TIC en el sistema de justicia

Norma	Reglamentación en el tema TIC-Justicia
Ley Estatutaria de Administración de Justicia, Ley 270 de 1996	Se encuentra una disposición enteramente dedicada al tema de la tecnología al servicio de la administración de justicia, la cual facilita la utilización de las TIC proporcionando una autorización general al Consejo Superior de la Judicatura como administrador de la Rama Judicial, para "propender por la incorporación de tecnología de avanzada al servicio de la administración de justicia".
La Sentencia de revisión constitucional C-037 de 1996	Dispone que el Consejo Superior de la Judicatura deberá "*expedir el reglamento para el uso de los medios tecnológicos, garantizando el ejercicio del derecho a la intimidad y a la reserva de los datos personales y confidenciales que por una u otra razón pudiesen ser de conocimiento público*".
Acuerdo No. PSAA06-3334 del 2 de marzo de 2006	Mediante el cual se reglamentó, a través de algunas pautas y definiciones generales, el uso de medios electrónicos e informáticos en el cumplimiento de las funciones de administración de justicia, principalmente circunscrito al uso de los mensajes de datos como medio para la realización de algunos actos de comunicación procesal.
Acuerdo PSAA12-9269 de 27 de febrero de 2012	Tiene como ventaja la delimitación de cinco ejes de desarrollo tecnológico y la identificación de la necesidad de coordinación con las iniciativas nacionales e internacionales de Gobierno en Línea
Acuerdo de la Sala Administrativa PSAA10-6978 del 17 de junio de 2010	Por el cual se crea el Comité de Gobierno en Línea de la Rama Judicial, que se manifiesta la intención de alinearse y propender por la adecuada implementación de la estrategia de Gobierno en Línea por parte de la Rama Judicial.
Ley 527 de 1999 y sus normas reglamentarias	Conceden validez jurídica y probatoria a los documentos y comunicaciones electrónicas, a través de mensajes de datos, asemejando así las consecuencias jurídicas que pueden producir frente al medio documental tradicional
Ley 906 de 2004 , la Ley 1149 de 2007 , la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012	Introduce disposiciones que habilitan la incorporación gradual y progresiva de las TIC en función del proceso y la oralidad; aunque es cierto que existen desarticulaciones y regulaciones divergentes entre los distintos cuerpos normativos, frente a temas comunes que podrían ser regulados bajo principios generales (Nisimblat N., 2013).
Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	De manera integral promueve la incorporación tecnológica, habilitando el procedimiento y expediente electrónico desde la misma fase de petición inicial en sede administrativa, a cargo de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público. Por otro lado esta ley En su artículo 186, establece un plazo de cinco (5) años a partir de su vigencia, para que el Consejo Superior de la Judicatura adopte las medidas necesarias a fin de implementar el expediente judicial electrónico
Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso	Favorece igualmente la incorporación de herramientas TIC desde la presentación de poderes; presentación y contestación de la demanda; actos de comunicación procesal y notificaciones; audiencias y litigios; presentación de memoriales y demás comunicaciones; etc. Además, se estableció el concepto de "Plan de Justicia Digital" entendido como "*todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, que permiten formar y gestionar expedientes digitales y el litigio en línea. El plan dispondrá el uso obligatorio de dichas tecnologías de manera gradual, por despachos judiciales o zonas geográficas del país, de acuerdo con la disponibilidad de condiciones técnicas para ello*"[20].

[20] Parágrafo 1º, Artículo 103 de la Ley 1564 de 2012.

Acuerdo No. PSAA14-10137 (Abril 22 de 2014)	*"Por el cual se establece la política general de gestión documental para la Rama Judicial y se dictan reglas para asegurar su implementación y se modifica el Acuerdo 1746 de 2003"*
Acuerdo No. PSAA14-10163 de Junio 16 de 2014	*"Por el cual se reglamenta la administración técnica y funcional del Sistema de Gestión de Correspondencia y Archivo de Documentos Oficiales - SIGOBius en el Consejo Superior de la Judicatura"*

3.1.2.2. Presupuesto orientado a la implementación de TIC en el sector Justicia

El presupuesto de inversión orientado a la implementación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el sector justicia asciende para la vigencia 2017 a 225.773 millones de pesos[21], correspondiente al 28.6%[22] del total del presupuesto de inversión del sector Justicia. Este monto está distribuido dentro diez (10) proyectos de inversión, siendo el ítem con mayores recursos asignados en el sector, comparado con otros como la infraestructura penitenciaria o el de construcción de sedes judiciales.

Al analizar la asignación de recursos por sectores presupuestales de la Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, y Justicia y del Derecho; el sector presupuestal Fiscalía priorizó la inversión en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de tal manera que este rubro constituye el que mayor cantidad de recursos apropia para la vigencia fiscal 2016, consolidando el 41% de los recursos de inversión del sector en el año 2016. Por otro lado, el Consejo Superior de la Judicatura le asignó el 36.7% de su presupuesto de inversión al ítem de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, convirtiéndolo en el Ítem que mayores recursos acopia dentro de este sector presupuestal. Conforme a lo anterior, podemos inferir que presupuestalmente la inversión en TIC es prioritaria para la Rama Judicial.

Al considerar el sector presupuestal de Justicia y del Derecho, constituido por el Ministerio de Justicia y sus entidades adscritas (lo cual explica la cantidad de programas presupuestales), se logra observar que la asignación de recursos para la implementación de TIC acopia el 20.36% del presupuesto de inversión de este sector para la vigencia 2016. Lo anterior ubica al ítem de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como el segundo en importancia en términos de recursos asignados.

Todo lo anterior permite plantear algunas de las siguientes conclusiones que se encuentran soportadas en los datos estadísticos previos:

- Los sistemas de información para la justicia revisten una importancia estratégica y evidencian la necesidad latente de iniciar acciones tendientes a articular esfuerzos interinstitucionales en esta materia. Esto se demuestra en la priorización presupuestal en implementación de TIC por parte de las entidades principalmente porque este ítem constituye los mayores porcentajes de recursos asignados que tiene el sector.

[21] Cifras en millones de pesos de 2016.
[22] Esta cifra corresponde a la participación dentro del Programa Justicia en línea dentro del total del presupuesto de inversión del sector.

- Si bien la inversión TIC esta priorizada en el sector, los proyectos de inversión asociados a dichas actividades son generalmente "bolsas" donde no es posible discriminar actividades específicas como conectividad, compra de equipos, desarrollo de software o compra de licencias. En este sentido, se requiere fortalecer la formulación de proyectos específicos que permitan facilitar la implementación de la interoperabilidad e intercambio de información en el sector de manera que mejore la eficiencia de los recursos asignados para temas tecnológicos.

- La interoperabilidad se encuentra explícitamente mencionada en la planeación estratégica del sector, aunque no existen metas concretas relacionadas. A pesar de que existen iniciativas en el ámbito de la interoperabilidad, los logros conseguidos son parciales; no se ha generado una iniciativa que contemple la transversalidad del sector ni que involucre de manera efectiva a las diferentes entidades que participan en la prestación del servicio de Justicia en el país.

3.1.2.3. *Problemática Central*

Existe un desarrollo moderado, desarticulado y poco estructurado del sistema de justicia en el marco de la implementación y uso de las TIC, como herramienta de apoyo en la mejora de los niveles de eficiencia y gestión, transparencia, servicio al ciudadano y tutela efectiva de derechos.

En relación con la problemática identificada, merece la pena indicar que el desarrollo y apropiación de las TIC ha "*tenido un proceso de asimilación inconmensurablemente más expedito en muchos otros aspectos de nuestras vidas"* (Pájaro N., s.f.). En efecto, sectores como el financiero, el de comunicaciones o comercio muestran acelerados e impactantes progresos en la materia, en el marco de una sociedad del conocimiento.

Dentro de la administración de justicia es claro que las razones para impulsar su modernización se encuentran más que justificadas, en aras de superar o mitigar aspectos de gestión que afectan la eficiencia, barreras de acceso y fomentar la transparencia y servicio al ciudadano, lo que finalmente se relaciona con el enfoque prestacional del derecho de acceso a la justicia con miras a realizar el "*principio fundamental de tutela jurisdiccional efectiva*"; por ello hay que reconocer los diferentes avances que realizan las entidades pertenecientes al sistema de justicia, pues existe la disposición a implementar el uso del TIC a sus funciones misionales mediante sus planes estratégicos, planes de desarrollo y planes de acción, concentrando sus esfuerzos en tres (3) líneas de acción: i) gestionar y salvaguardar la captura o recopilación de datos de los registros administrativos según la misionalidad de cada entidad, ii) adquiriendo sistema de información, programas o licencias ya establecidos en el mercado y contratando desarrollos informáticos a la medida de sus necesidades iii) adquiriendo infraestructura de red y equipos PC o terminales, así como la contratación para el mantenimiento de los mismos.

Más allá de los desarrollos normativos y los avances que de allí se desprenden y se reconocen plenamente, en materia de justicia el proceso de implementación y uso de las TIC ha sido mucho más complejo, lo que ha llevado a que irremediablemente la modernización y desarrollo tecnológico se califique de moderado o modesto. Una serie de

factores han influenciado dicho fenómeno, como por ejemplo la brecha digital[23] que aún persiste; la multiplicidad de actores con disímiles capacidades institucionales e insuficientes mecanismos de coordinación; limitados presupuestos, debilidades para arraigar una visión realmente estratégica e integral de justicia digital; así como el mismo diseño del esquema institucional y las dificultades en el proceso de uso, apropiación, desarrollo de habilidades y competencias TIC por parte de los mismos operadores de justicia.

El anterior rezago trae como efecto inmediato la perdida potencial de oportunidad para el pleno aprovechamiento eficaz de las TIC en el sistema de justicia como herramienta transformadora que permite conseguir resultados de manera relevante y en el mediano plazo en materia de gestión, eficiencia, acceso, transparencia, servicio y beneficios para el ciudadano, lo que en últimas redundará positivamente en la realización de los derechos subjetivos como fin último de la administración y servicio de justicia.

3.1.2.4. Causas

3.1.2.4.1. Ausencia de un enfoque estratégico y transversal que involucre la coordinación efectiva entre los distintos actores del sistema de justicia

En primer lugar se evidencia que el apoyo en TIC no obedece a un direccionamiento estratégico y transversal a lo largo de los diferentes actores y procesos que componen el sistema de justicia. Si bien existen válidas iniciativas de planeación como el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial 2015-2018 (el cual involucra una política tecnológica, de infraestructura judicial, de desarrollo del talento humano, de protección y seguridad y de calidad de la Justicia), la evolución de las líneas, ejes, tiempos y proyecciones presupuestales es insuficiente, además de no cobijar más que los lineamientos correspondientes a las Rama Judicial.

La falta de un enfoque estratégico y transversal se debe a la no existencia de lineamientos comunes que logren armonizar a todos los actores del sector justicia, en el marco de un sistema que muestre el funcionamiento integral de la justicia, asociando soluciones TIC y de información a cada uno de los aspectos relacionados con su funcionamiento y evidenciando la manera de complementar dichas soluciones.
En efecto, es posible afirmar que "*los esfuerzos por el aprovechamiento de las TIC en el sector han sido importantes, con cuantiosas inversiones e indudables avances en la última década, pero que se han centrado en la gestión interna de cada institución y por ello no ha trascendido al mejoramiento del sector como un conjunto; se avanzó en el mejoramiento de la infraestructura, pero poco en el sistema integrado de gestión judicial y en la interoperabilidad con las entidades involucradas en el quehacer judicial*." (Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Corporación Excelencia en la Justicia, 2010).

El documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (Visión Colombia II Centenario 2019) identifica los diferentes problemas estructurales sobre la prestación del

[23] Entendida como "la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular a internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él". CEJA, 2016.

servicio de justicia en el país, los cuales se mencionan y se citan textualmente por su grado de importancia para el análisis del contexto de la dimensión, tal es el caso:

a. "*La manera como se ha desarrollado la diversificación de la oferta de justicia y la articulación de los diferentes operadores ha puesto de manifiesto el problema de la falta de complementariedad entre la justicia formal y no formal. En la actualidad se cuenta no solo con un gran número de operadores de justicia, sino también con una elevada duplicidad en cuanto a las competencias o funciones que ellos ejercen. Esta situación se origina en que mientras para la justicia formal las competencias están plenamente definidas, no ocurre lo mismo para la justicia no formal, en la cual varios operadores pueden tratar las mismas causas, hecho que se refleja en un aparente exceso de operadores de justicia, al tiempo que se constituye en una fuente de confusión para los usuarios, más aún si se considera que su funcionamiento no se limita a un área geográfica determinada".*
b. *"La ausencia de una instancia que permita coordinar los esfuerzos realizados por los diferentes prestadores del servicio de justicia."*
c. *"La dispersión de la legislación vigente con respecto a la naturaleza, alcances y procedimientos de la justicia no formal y su validez o aceptación frente los operadores formales"*
d. *"La correlación inversa entre la oferta de justicia y la información que de ella posee la ciudadanía. Debido a que la multiplicidad de operadores que actualmente dedican sus actividades a los mismos asuntos o casos, lleva a la desorientación de la ciudadanía ante la variedad de soluciones ofrecidas, o a que esta no perciba totalmente los beneficios de cada figura u operador."*

Aunado a lo anterior, se presentan intereses misionales de cada una de las Entidades lo que hace que no existan instancias efectivas de coordinación y articulación entre los actores del sector justicia relacionadas con el uso, implementación y apropiación de las TICS en Colombia. A continuación, se relacionan las principales causas ligadas al sector justicia y entidades relacionadas con la justicia en concordancia con el acceso a la información y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En segundo lugar, existe multiplicidad de actores con distintos niveles de capacidades institucionales e insuficientes mecanismos de coordinación entre las entidades del sistema relacionados con el uso de las TIC.

El sistema de Justicia colombiano contiene distintas complejidades en relación con su administración por la gran multiplicidad de actores, los cuales tienen distintos niveles administrativos y presupuestales, pues muchas de ellas son autónomas administrativamente y cuentan con diferentes niveles de desagregación territorial. Dichos niveles generan dificultades a la hora de establecer una directriz vinculante estatal en relación con las TIC.

Es importante reconocer los esfuerzos de la Rama Judicial establecidos en su Plan Sectorial de Desarrollo 2018-2019 bajo la estrategia de política tecnológica, pues señala la importancia de mejorar la interacción con la ciudadanía en cuanto al intercambio de información con la implementación de proyectos tales como *"generación y tratamiento de la estadística judicial, el reparto en línea, el diario de notificaciones, el registro e*

identificación electrónica de los abogados litigantes, el establecimiento de puntos de información o generación de una política informativa".

Sin embargo, no todos los actores del sistema de justicia a nivel territorial cuentan con un sistema de información y una buena parte de la misma se encuentra en archivos de Excel o en documentos impresos, dificultando su acceso para compartirla, pues cada operador de justicia presenta distintos niveles de capacidad técnica y tecnológica para la captura y uso de la información mediante medios electrónicos.

A manera de ejemplo a continuación se relacionan los diferentes sistemas de información hasta el momento identificados que se consideran significativos para la gestión de información del sector justicia.

Cuadro 13. Sistemas de Información para la Gestión de Información del Sector Justicia

ENTIDAD	SISTEMAS DE INFORMACIÓN
Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	EKOGUI - Sistema Único de Gestión e Información Litigiosa del Estado Colombiano
Cancillería - Migración Colombia	SIRE -Sistema de Información para el Reporte de Extranjeros
Consejo Superior de la Judicatura	SINEJ - Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales
	SIERJU - Sistema de información estadística de la rama judicial
	Justicia Siglo XXI - Sistema de Información de Gestión de Procesos y Manejo Documental
	SAP - Sistema Acusatorio Penal
	SJN - Sistema Judicial Nacional
	SPA - Sistema Penal Acusatorio
	SPC - Sector Público Consolidado
Departamento Nacional de Planeación	SISCONPES-_Sistema de registro y seguimiento a los CONPES
	SUIFP - Sistema Unificado de inversiones y finanzas públicas
	SNIAD- Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito.
Defensoría del Pueblo	SAT- El Sistema de Alertas Tempranas
	Visión Web- Sistema de gestión para los Defensores Públicos
Fiscalía General de la Nación	SPOA - Sistema Penal Oral Acusatorio
	SRPA - Sistema de responsabilidad penal para adolescentes
	SARLAFT - Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	SIGOT - Sistema de Información Geográfico para el Ordenamiento y la Planeación Territorial
	BNI - Banco Nacional de Imágenes
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	SIM - Sistema de Información Misional

62

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	SIRDEC - Sistema de información para el registro de cadáveres y desaparecidos
	LIFE - Localización de Información Forense Estadística
	SAILFO-Sistema de administración de la información de los laboratorios forenses
	SICLICO - Sistemas de Información Clínica y Odontología Forense
	SINEI - Sistema de Información Nacional de Estadísticas Indirectas.
Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	SISIPEC - Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
	VISITEL- Sistema para la asignación de visitas de la PPL en sus sitios de reclusión
Ministerio de Agricultura Y Desarrollo Rural	AGRONET - Red de Información y Comunicación del Sector Agropecuario Colombiano
	Proyectos de Alianzas Productivas
	VUF - Ventanilla Única Forestal
Ministerio de Defensa Nacional	SILOG - Sistema de Información Logística del Sector Defensa
Ministerio de Salud y Protección Social	SUICAD - Subsistema del Sistema único de Indicadores sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas
	SUISPA - Sistema único de Indicadores sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas
	SISPRO - Sistema Integral de Información de la Protección Social
	SISMED - Sistema de Información de Precios de Medicamentos
	SIHO - Información de Gestión de Hospitales Públicos
	REPS - Registro Especial de Prestadores de Salud
Policía Nacional de Colombia	SIEDCO - sistema de información estadístico delincuencial, contravencional y operativo de la Policía Nacional.
	SITIES - Sistema de Información para el Tráfico Ilegal de Especies
	SIPSE - Sistema de Información Policial de Secuestro y Extorsión
	SIDENCO - Sistema de Denuncias y Contravenciones
	SIOPER -Sistema operativo de la Policía Nacional
	SIRDEC - sistema red de desaparecidos y cadáveres
Procuraduría General de la Nación	SIRI - Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad
Superintendencia de Notariado y Registro	SIR - Sistema de Información Registral
Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas	SNARIV - Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
	RUSICST - Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial –
Unidad de Restitución de Tierras	SIG - Sistemas de Información Geográfica
	SAT - Sistema de Alertas Tempranas
	RUPTA - Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

63

Fuente: Propuesta para el Diseño de una Estrategia de Interoperabilidad entre los Sistemas de Información de las Entidades del Sector justicia, Corporación Colombia Digital (2016)

Debido a la autonomía administrativa de la Rama Judicial y la existencia de una diversidad de actores que administran o están relacionados con el sistema de justicia, ubicadas de manera diferencial en la estructura del Estado, no es posible afirmar que exista una instancia interinstitucional e intersectorial efectiva vinculante que permita generar lineamientos, políticas integradoras y acuerdos de voluntades en el uso de las TIC para el sistema de justicia, sin dejar de reconocer las diferencias y capacidades entre entidades.

Sumado a lo anterior, en cada entidad que hace parte del sistema de justicia existe poca participación de las áreas de tecnología en la planeación estratégica del Estado y de sus entidades para la formulación de proyectos con alto impacto sectorial que involucren las TIC. Así mismo, las estructuras organizacionales, los esquemas de gobierno y los procesos de gestión de TI en cada una de las entidades no son fuertes institucionalmente y menos sectorialmente. Los avances se ven más en el marco de la gestión interna de cada entidad, aunque las inversiones se focalizan principalmente en Sistemas de Información y Servicios Tecnológicos, haciendo falta inversiones importantes para Estrategia de TI, Gobierno de TI, Gestión de Información y Uso y Apropiación con enfoque sectorial.

Como ha señalado la Corporación Excelencia en la Justicia, en la actualidad en Colombia no existe un proyecto nacional que involucre la actualización e incorporación de lineamientos y protocolos en temas TIC. Señala la Corporación que los esfuerzos para el aprovechamiento de las TIC en el sector han sido importantes, "*con cuantiosas inversiones e indudables avances en la última década, pero que se han centrado en la gestión interna de cada institución y por ello no ha trascendido al mejoramiento del sector como un conjunto; se avanzó en el mejoramiento de la infraestructura, pero poco en el sistema integrado de gestión judicial y en la interoperabilidad con las entidades involucradas en el quehacer judicial." (CEJ, 2010)*

No se aprovechan realmente los avances y potencialidades alcanzadas por la política de Gobierno en Línea, así como las mejores prácticas para la estructuración de un Plan estratégico TIC del sistema de justicia. Como señala Nattan Nisimblat, a pesar de que la obligatoriedad de la Estrategia de Gobierno en Línea solo acoge a las entidades de la administración pública, no es menos cierto que en el sistema de justicia colombiana hace falta coordinar y aprovechar los avances de que goza la Estrategia de Gobierno en Línea.

En efecto, para el 2008, en los cálculos realizados por la Corporación Excelencia en la Justicia, la Rama Judicial se encontraba en un 58,8 % de aprovechamiento de las herramientas de Gobierno en Línea. El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, se encontraban en un 54 % de aprovechamiento de las mismas. Como diagnostica la Corporación "*la Rama aún no aprovecha totalmente las herramientas del Gobierno en Línea como una herramienta para prestar mejores servicios a los ciudadanos y a los otros usuarios de la gestión de la entidad." (CEJ, 2008)*. Como se advierte, las potencialidades de las herramientas de Gobierno en Línea tienen niveles diferenciales según la rama del poder público, puesto que, no existe una coordinación efectiva y vinculante en torno al uso de la misma.

64

En tercer lugar existen falencias en la planeación de programas, proyectos, iniciativas y gestión de recursos; así como en la sostenibilidad de los mismos. Si bien es cierto que cada entidad hace una planeación de programas, proyectos, iniciativas y acciones, y los ejecuta en el marco de su misionalidad, obligaciones de ley y vigencias presupuestales, tales acciones adolecen de una articulación interinstitucional que tenga claramente establecidas unas metas que comprometan a todo el sistema de justicia en su realización, de tal manera que los proyectos pueden ser abandonados con ejecuciones parciales, estancarse en fases de pilotajes, no cumplir los objetivos propuestos o no contar con acciones concretas para garantizar su sostenibilidad.

En la formulación de los proyectos de inversión no se evidencia cumplimiento de las recomendaciones de Gobierno en Línea en lo relacionado con el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial y el Modelo de Gestión Estratégica con TI – IT4+[24]. Además, falta alinear los planes estratégicos de TIC con los planes estratégicos sectoriales e institucionales para lograr real impacto en las necesidades de justicia y concientizar a cada una de las entidades inherentes al sistema de justicia la importancia de incorporar proyectos bajo el enfoque de arquitectura empresarial que definan la estrategia, la información, los sistemas de información y la infraestructura tecnológica; no solo como una necesidad de cada una de las Entidades, sino como una visión integral de la justicia.

Así mismo, la anualidad de los presupuestos y los procesos de contratación dificulta aún más la continuidad y terminación de los proyectos en materia de tecnológica, pues las contrataciones inician año tras año incidiendo en desgastes administrativos y no cumplimiento de actividades proyectadas. De igual forma, los proyectos de inversión TIC actuales no optimizan los recursos compartidos entre los actores de justicia en búsqueda de un objetivo común, tales como: el acceso y conectividad a internet que necesitan todos los operadores de justicia para la prestación de sus servicios o software de gestión de documental e infraestructura tecnológica que requieren los fiscales, jueces, defensores y demás autoridades que participen en la realización de las audiencias virtuales a manera de ejemplo.

En cuarto lugar, falta una integración de metas, plazos perentorios, planes de acción concretos, definición de roles y responsabilidades de las entidades que conforman el sistema de justicia

Algunos de los aportes sustanciales de la Ley 1564 de 2012[25] es el cambio de la tradición escrita por el proceso oral y de audiencia, estableciendo ciertas reglas de iniciación, concurrencia, falta grave por incumplimiento, tiempo de las intervenciones, grabaciones y publicación, así como la posibilidad de realizar audiencias mediante videoconferencia, teleconferencia o cualquier otro medio electrónico, siempre y cuando el juez lo autorice para facilitar y agilizar los procesos judiciales. Así mismo, el artículo 103 señala que: "*Todas las actuaciones judiciales deberá procurar el uso de las tecnologías de la*

[24] La Estrategia de Gobierno en Línea contenida en el Decreto 2573 de 2014 es obligatoria para las entidades y organismos de la Rama ejecutiva del poder público del orden nacional y territorial, las entidades pertenecientes a la Rama Legislativa y Judicial implementarán la Estrategia de Gobierno en línea bajo un esquema coordinación y colaboración armónica en aplicación los principios señalados en artículo 209 de la Constitución Política.
[25] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso

65

información y las comunicaciones en la gestión y trámite de los procesos judiciales, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la justicia, así como ampliar su cobertura.

El Plan de Justicia Digital estará integrado por todos los procesos y herramientas de gestión de la actividad jurisdiccional por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que permitan formar y gestionar expedientes digitales y el litigio en línea. El plan dispondrá el uso obligatorio de dichas tecnologías de manera gradual, por despachos judiciales o zonas geográficas del país, de acuerdo con la disponibilidad de condiciones técnicas para ello".

Dado lo anterior, se dio inicio al "*expediente electrónico que, en conjunto con los demás sistemas en ejecución de la Rama Judicial, conformarán el Sistema Integrado de Información Judicial y que constituiría la versión modernizada del Modelo de Gestión Justicia XXI. Ahora bien, la proyección del Plan para todas las jurisdicciones a nivel nacional es contar con una plataforma tecnológica única que incorpore todos los componentes, con miras al desarrollo e implementación del Plan Maestro de Justicia Digital y Litigio en Línea, cuya finalidad es la modernización de la Rama Judicial, para que los juzgados, tribunales y corporaciones nacionales cuenten con los medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones.* (Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015-2018)

Las prioridades de Inversión en Tecnología han determinado la necesidad de impulsar el sistema oral en todas sus jurisdicciones. (Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015-2018). Lo anterior conllevará a una dotación tecnológica de salas de audiencias y la habilitación de todos los servicios conexos que permitan la correcta operación y crecimiento de la administración de justicia, entre dichos servicios se destacan:

- Ampliación de puntos lógicos de red para mejorar la conectividad en los sistemas de información a nivel nacional.
- Disponibilidad de dotación tecnológica en las salas de audiencias del sistema oral en las diferentes jurisdicciones, al igual que la maximización del servicio de audiencias virtuales nacionales e internacionales, videoconferencia y streaming en los despachos judiciales, para reducir tiempos y costos procesales e incrementar los niveles de seguridad para los actores procesales
- Ampliación de la infraestructura tecnológica a nivel nacional, en elementos tales como computadores de alta gama, servidores, impresoras y scanner.
- Integración de los sistemas de información en la plataforma tecnológica de la Rama Judicial
- Diseño de nuevos reportes en el Sistema Justicia XXI y el SIERJU que promuevan el control a la gestión judicial, al igual que la implementación de controles automáticos para la validación de información reportada, entre otros
- Impulsar el portal Web de la Rama Judicial www.ramajudicial.gov.co, como un canal de comunicación integrado, en donde se disponga de acceso a información, interacción y transacciones en línea, relacionados con la función judicial y la gestión administrativa de la Rama Judicial.
- Ampliar el uso de herramientas colaborativas acorde con la normatividad sobre utilización de medios electrónicos contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el Código General del Proceso.

- Incorporar herramientas Web 2.0 de interacción con el ciudadano.
- Ampliación de la cobertura del sistema de correspondencia SIGOBIUS como herramienta tecnológica que garantiza la conservación, recuperación y consulta de la correspondencia oficial del nivel central y seccional reduciendo costos de papel y correo.
- Implementación del expediente digital y el modelo de archivo electrónico.
- Actualización, afinamiento, integración y desarrollo de funcionalidades para los servicios de información y comunicación existentes y/o nuevas, según las necesidades operativas de carácter estratégico, misional y de apoyo de la Rama Judicial
- Soporte y mantenimiento evolutivo de la Biblioteca Jurídica Virtual a través de un servicio que incluya: mantenimiento preventivo, actividades de monitoreo de cargas, mantenimiento correctivo, mantenimiento evolutivo

Sin embargo, en línea con el anterior problema, los objetivos propuestos no se traducen en metas comunes realizables o planes de acción consolidados que definan roles y responsabilidades para cada una de las entidades inherentes al sistema de justicia, con la finalidad de fortalecer y actualizar con los cambios tecnológicos los sistemas de información y la infraestructura tecnológica actual; así como actividades de configuración, integración, nuevos desarrollos y mantenimiento. Así mismo, no se dispone de una línea base consolidada para tener claridad de los avances en los planes estratégicos de TIC y de lo que falta por hacer con indicadores y metas definas conjuntamente que respondan a las necesidades de TI en apoyo a la prestación de servicios de justicia y a los requerimientos de TI de los operadores de justicia, de manera integral.

3.1.2.4.2. Deficiencia en el manejo de la información en justicia que garantice un modelo integral de gestión de información, procesos y flujos efectivos de información

Es primordial que las entidades no pierdan de vista la política de "*Transparencia, Participación y Servicio al Ciudadano*" establecida en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión del Departamento Nacional de Planeación (DAFP, Secretaria de Trasparencia, Presidencia de la Republica, 2012), la cual menciona la obligación de garantizar el acceso de los ciudadanos en la prestación de trámites y servicios de la administración pública en todo el territorio nacional a través de distintos canales, bajo los principios del acceso a la información pública, brindando información completa, clara, consistente, transparente, eficiente, con calidad y oportunidad en el servicio.

Reconociendo que el eje central del quehacer de las entidades es el Ciudadano y entendido éste como las personas naturales y jurídicas que requieren acceder a los servicios o trámites del Estado, se identifican dos frentes de trabajo: "ventanilla hacia adentro" y "ventanilla hacia afuera". (DAFP, Secretaria de Transparencia, Presidencia de la Republica, 2012)

Gráfico 9. Modelo de Gestión Pública Eficiente al Servicio del Ciudadano

Fuente: Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, DAFP, Secretaria de Trasparencia, Presidencia de la Republica. Bogotá, diciembre 2012

De acuerdo con lo anterior, para garantizar mejoras en la gestión de la "ventanilla hacia afuera" es primordial tener en cuenta tres aspectos: (Departamento Nacional de Planeación, 2012)

- Cobertura: capacidad de ofrecer trámites y servicios en todo el territorio nacional, a través de distintos canales, según las necesidades y capacidades institucionales
- Cumplimiento: capacidades técnicas, financieras y humanas para satisfacer las expectativas de los ciudadanos en materia de servicio y calidad.
- Certidumbre: seguridad del ciudadano de recibir información completa, clara y precisa sobre las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se atenderá su requerimiento o se gestionará su trámite.

Para mejorar la gestión de la "ventanilla hacia adentro" los aspectos a tener en cuenta son:

- Arreglos institucionales adecuados para que las entidades ejecuten su rol y logren el cumplimiento efectivo de sus resultados.
- Procesos y procedimientos internos innovadores, efectivos y acordes a los resultados esperados.
- Servidores públicos competentes y comprometidos con un mejor Servicio al Ciudadano.

Aunque los anteriores aspectos serán desarrollados con mayor detalle en la dimensión de Relaciones con la ciudadanía del Plan Decenal es significativo enunciarlos debido a que

son problemas estructurales que deben ser tenidos en cuenta para garantizar la integración y creación del modelo sistémico de justicia que represente las necesidades, intereses y expectativas de los ciudadanos para el goce efectivo de sus derechos con apoyo en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En este contexto, debe señalarse que el sistema de justicia no responde a un modelo eficiente de gestión de información y de procesos, que involucre distintos ámbitos como la integración de procesos y procedimientos, el aseguramiento y calidad de los datos, la interoperabilidad entre sistemas de información y la disposición de información para la toma informada de decisiones.

"En resumen, puede afirmarse que los sistemas de información del Sector Justicia, a pesar de los últimos avances, son dispersos e incompatibles, lo cual impide que las diferentes entidades que lo componen puedan utilizar y compartir información de manera eficaz y eficiente para el diseño, implementación y seguimiento de políticas." (Visión Colombia II, Departamento Nacional de Planeación, 2019). Por lo tanto, se presentan las principales causas asociadas al anterior eje problemático, las cuales son:

Esta dificultad puede atribuirse en primer lugar a las limitaciones que existen en la captura de información completa y con calidad, desde el momento mismo que se generan nuevos hechos. En efecto, no se cuenta con un flujo de información completo de todas las entidades que pueden participar en el Sistema de Justicia, evidenciando que actualmente las necesidades de información solo se dan en el ámbito local y están sujetas a las prioridades de cada entidad para su objeto misional y no se capturan otros datos que puedan ser significativos, ya sea por desconocimiento o porque esto puede hacer compleja la captura de información

De igual manera se suelen utilizar los recursos TIC para consignar información en procesadores de texto para la generación de soportes físicos o mediante formularios en los cuales no se diligencia toda la información requerida, o la misma no cuenta con mecanismos de validación que ofrezcan estándares de calidad deseables.

La falta de un modelo integral de gestión de información basada en procesos trae como consecuencia que la información recopilada no se vislumbre como herramienta esencial que facilite la formulación informada de la política pública y la toma de decisiones en el sistema, promoviendo además la transparencia, la participación ciudadana, el gobierno de datos abiertos ante el ciudadano, para mejorar el acceso y la confianza en la justicia y liderar la transformación del sistema. Adicionalmente, cada una de las entidades produce y publica diferentes estadísticas de información similar, desde el punto de vista de su alcance y su enfoque misional, que puede generar desinformación o desconfianza de las cifras en la ciudadanía

Es por ello, que la información no es trazable ni parametrizable debido a la falta de homogenización de conceptos, variables y estandarizaciones (prerrequisitos para el uso de lenguaje común) creación de procesos y procedimientos o flujos de información transversales entre entidades para la unificación y consolidación de los diferentes registros, datos e información relevante para la prestación de servicios y para el apoyo en la toma de decisiones de política pública de manera consolidada.

Por otra parte, el desarrollo de capacidades institucionales para la prestación de servicios a través de la automatización de procesos y procedimientos y la aplicación de buenas prácticas de TI es baja para el sistema de justicia, aunque se reconocen los esfuerzos realizados por la Rama judicial en cuanto a la aplicación de la estrategia de "cero papel", la gestión de documentos electrónicos comenzando por el expediente electrónico y demás acciones contempladas en su Plan Sectorial de Desarrollo 2015-2018

Es así como las dificultades para acceder y disponer de datos e información oportuna, pertinente y articulada de todos los actores del sistema de justicia, hace poco factible obtener una visión integral (desde el front, punto de vista del ciudadano y back, punto de vista de las entidades interrelacionadas para la prestación de servicios) y por lo tanto desarrollar una política pública efectiva en materia de justicia, que pueda priorizar y abordar problemáticas inaplazables y urgentes en materia de goce efectivo de los derechos de la sociedad colombiana

En segundo lugar, no existe una estrategia unificada de interoperabilidad entre los diversos sistemas de información de las entidades basada en la gestión de procesos. La interoperabilidad es definida como "*El ejercicio de colaboración entre organizaciones para intercambiar información y conocimiento en el marco de sus procesos de negocio, con el propósito de facilitar la entrega de servicios en línea a ciudadanos, empresas y a otras entidades*" (Marco de Interoperabilidad para el Gobierno en línea. Mintic, versión 2010). Bajo este marco de interoperabilidad definido por el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones se contemplan cinco dominios de interoperabilidad, los cuales son: Político-legal, sociocultural, organizacional, semántico y técnico

Existen diferentes normas que a través del tiempo han demandado la construcción de unos "sistemas de consolidación" de información entendidos éstos como unos sistemas interinstitucionales que compilan diferente información en materia de justicia provenientes de diferentes entidades, las cuales cuentan con "sistemas misionales o sistemas fuente" donde depositan información sobre su accionar misional.

Como sistemas de consolidación, uno de los ejemplos más representativos es el "Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales" (SINEJ) creado mediante la Ley estatutaria de Justicia (Ley 270 de 1996), el cual en cabeza el cual tiene por objeto "*el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia, al llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales y a proveer la información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país*", el cual ha tenido un desarrollo intermitente destacándose el desarrollo de una línea base en conjunto con el DANE y una serie de mesas de trabajo impulsadas por la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico de la Rama Judicial (UDAE) durante los años 2014 a la fecha.

Por otra parte, buscando una meta similar, la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-762 de 2015, mediante la cual ordena al Ministerio de Justicia y del Derecho que *"en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal*."

En ese mismo sentido, diferentes leyes y programas han creado otros "sistemas de consolidación" o "sistemas únicos" como el "Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito" (SNIAD) que hace parte de la "Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia" (PNSCC), el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), el Sistema de Responsabilidad para Adolescentes (SRPA) entre otros, lo que hace aún más complejo la posibilidad de crear una estrategia para el intercambio de información de manera unificada entre los diferentes sistemas de información existentes.

De la misma forma, en materia de sistemas de información en la actualidad, verbi gratia, *"la Rama Judicial cuenta con un número plural de sistemas de información que tienen como finalidad la administración de diversos aspectos de la gestión de los despachos judiciales*[26]*…Más allá de la multiplicidad y dispersión de los distintos sistemas, y su funcionalidad limitada a algunas tareas específicas, muchas de tales plataformas se han desarrollado además sobre arquitecturas que hoy en día están obsoletas*" (Pájaro N., 2013).

Tal como lo deja ver el análisis presupuestal del DNP "*La interoperabilidad se encuentra explícitamente mencionada en la planeación estratégica del sector, aunque no existen metas concretas relacionadas*" y "*aunque existen iniciativas en el ámbito de la interoperabilidad los logros conseguidos son parciales, no se ha generado una iniciativa que contemple la transversalidad del sector ni que involucre de manera efectiva a las diferentes entidades que participan en la prestación del servicio de Justicia en el país".*

Es por ello que la situación actual evidencia que las definiciones conceptuales necesarias para un esquema de interoperabilidad suelen ser complejas al buscar asegurar una completa interpretación jurídica de los temas, sin enfocarse en contar con precisiones más simples que permitan acelerar la definición del lenguaje común, las necesidades de información que se requieren intercambiar a nivel interinstitucional e intersectorial y la implementación técnica de mecanismos de interoperabilidad.

Así mismo frente a los mecanismos de interoperabilidad se suelen buscar mesas de trabajo para definir la forma de "interoperar", en lugar de apoyarse en los estándares de intercambio de información que hoy existen y que ya han resuelto muchos de los problemas de la interoperabilidad de información.[27]

En tercer lugar, hay una baja calidad de los datos e información del sistema de justicia. Tomando como referencia la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2016, el sector Justicia cuenta con diversos sistemas de información que se encuentran desarticulados, no cumplen con los lineamientos de datos abiertos y adicionalmente solo capturan datos administrativos únicamente de la operación o misionalidad de cada entidad; es por ello que el DNP concluye que "*No se cuenta con datos consistentes para la toma de decisiones ni la definición de metas"*

[26] Tales como el sistema de estadísticas-SIERJU, el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales-SINEJ-, Sistema de Información Justicia Siglo XXI, entre otros.
[27] El estándar SDMX es promovido por el DANE, como ente rector y coordinador del Sistema Estadístico Nacional – SEN, de igual forma el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC, también emitió un concepto en el que especifica la forma como el trabajo que se realiza mediante la implementación del estándar SDMX puede ser integrado al proceso de interoperabilidad mediante el Lenguaje Común

"Dicha desarticulación se ve reflejada en la diferencia en la información reportada por diferentes instituciones. Tomando como ejemplo el Sistema de Responsabilidad penal Adolescente (SRPA), para el año 2014 y 2015, se evidencia la discrepancia entre el número de entradas al sistema presentada entre el Consejo Superior de la Judicatura, la Policía Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), así:

Gráfico 10. Estado actual de los Sistemas de Información de Justicia- Ejemplo: Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente

Fuente: Presentación Resultados de la Encuesta de Calidad de Vida, DNP, 2016

Por otra parte, "*Las necesidades de información en el nivel nacional y territorial requieren una eficaz gestión de la información en la producción y difusión de estadísticas oficiales, particularmente a través del aprovechamiento de los registros administrativos. El proceso de producción estadístico de todos los miembros del Sistema Estadístico Nacional deberá atender los estándares de calidad establecidos, así como incorporar los estándares internacionales en la materia*". (DNP, 2014)

Es por ello que los datos e información generados por las diferentes fuentes en materia de justicia deben ser confiables, de calidad y con cumplimiento de estándares internacionales, como lo pretende el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, aprovechando los registros administrativos y la certificación de operaciones estadísticas para evaluar la eficacia, pertinencia, calidad, publicación y divulgación de la información a nivel nacional y territorial desde la perspectiva integral del sistema de justicia en beneficio de los ciudadanos.

Lo anterior de acuerdo con lo establecido por el Plan Estadístico Nacional liderado por el DANE, el cual incluye lineamientos de política estadística y contiene el inventario y descripción de las estadísticas que requiere el país. Así mismo, a través del Sistema de Estadísticas Nacional-SEN establecerá los mecanismos para el aseguramiento de la calidad estadística mediante el establecimiento de las normas técnicas de calidad del proceso estadístico en conjunto con INCONTEC y el plan de implementación de

evaluaciones y certificaciones para garantizar la calidad estadística de todas las entidades productoras de información.

Por otro lado, para la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), cuyo carácter es obligatorio para todas las entidades públicas, *"incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital",*

La información clasificada y reservada no es de fácil acceso a los ciudadanos debido a que se prohíbe expresamente por norma legal o constitucional, cuando está relacionada con temas de: defensa y seguridad nacional, seguridad pública, prevención, investigación, persecución de los delitos, faltas disciplinarias, mientras que no se haga efectiva la medida de aseguramiento o se formule pliego de cargos, según el caso; el debido proceso y la igualdad de las partes en los procesos judiciales; la administración efectiva de la justicia; los derechos de la infancia y la adolescencia y la salud pública.

Aunque para el ciudadano sean válidos los argumentos mencionados, a nivel interinstitucional se debe permitir la verificación y validación los datos e información, con el propósito de mejorar la calidad de la misma, descongestionar el sistema de justicia[28], mejorar la prestación de trámites y servicios y apoyar la formulación y seguimiento en la toma de decisiones de la política pública.

En cuarto lugar la política de seguridad de la información y protección de datos es débil en el sistema de justicia. *"Uno de los principales obstáculos para el desarrollo de los medios electrónicos lo constituye la inseguridad que genera el uso de las nuevas tecnologías frente al marco jurídico existente"* (Rincón, 2013). En efecto, no existe una política de seguridad de la información y protección de datos que garantice su adecuado manejo de "datos sensibles"[29] en el marco de la gestión de la información, ante la existencia de riesgos que se generan al hacer uso de las TIC, que amenazan la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, y ponen en peligro el valor y seguridad jurídica de las actuaciones en el sistema de justicia.

Aunque la Ley Estatutaria 1581 de 2012 ordena disposiciones generales para la protección de datos personales en materia de: i) Principios rectores para el tratamiento de datos personales ii) las categorías especiales tales como el tratamiento datos personales de niños, niñas y adolescentes que aseguren el respeto a sus derechos iii) Los derechos de los titulares y las condiciones de legalidad para el tratamiento de los mismos iv) Procedimientos de consulta de información del titular y reclamos sobre la información contenida en la base de datos, v) Deberes de los responsables del tratamiento y

[28] Uno de los problemas que persisten en el Sistema Penal Acusatorio es la identificación de las personas en el proceso penal, pues no se ha logrado la articulación de las entidades operadoras, en particular la integración de la Registraduría Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Judicatura con el fin de generar consultas ágiles y oportunas para la verificación de la identidad de las personas en tiempo real y para todo el territorio nacional (CEJ, 2015)
[29] Ley Estatutaria 1581 de 2015 artículo 5 "se entiende por datos sensibles aquellos que afectan la intimidad del Titular o cuyo uso indebido puede generar su discriminación, tales como aquellos que revelen el origen racial o étnico, la orientación política, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, organizaciones sociales, de derechos humanos o que promueva intereses de cualquier partido político o que garanticen los derechos y garantías de partidos políticos de oposición así como los datos relativos a la salud, a la vida sexual y los datos biométricos"

encargados del tratamiento, así como los mecanismos de vigilancia y sanción los cuales están en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio.
El ámbito de aplicación de la Ley es para los datos personales registrados en cualquier base de datos de entidades públicas y privadas del territorio nacional[30], con algunas excepciones en su aplicación tales como:

> "a*) A las bases de datos o archivos mantenidos en un ámbito exclusivamente personal o doméstico*.
>
> *Cuando estas bases de datos o archivos vayan a ser suministrados a terceros se deberá, de manera previa, informar al Titular y solicitar su autorización. En este caso los Responsables y Encargados de las bases de datos y archivos quedarán sujetos a las disposiciones contenidas en la presente ley;*
> *b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo;*
> *c) A las Bases de datos que tengan como fin y contengan información de inteligencia y contrainteligencia;*
> *d) A las bases de datos y archivos de información periodística y otros contenidos editoriales;*
> *e) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 1266 de 2008*[31]
> *f) A las bases de datos y archivos regulados por la Ley 79 de 1993*[32]*."*

También se reglamenta mediante el Decreto 886 de 2014 la obligación e información mínima que debe contener el Registro Nacional de Bases de Datos, así como los términos y condiciones bajo las cuales se deben inscribir los responsables del tratamiento o el Encargado del tratamiento.

Sin embargo, debido a la complejidad del manejo y tratamiento de datos personales las entidades optan por no compartir información o no implementar mecanismos para el intercambio directo de datos entre entidades.

3.1.2.4.3. Persistencia de la brecha digital

Se entiende por brecha digital *"la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular a internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él*" (CEJA, 2016). En el sistema de Justicia, las brechas hacen referencia a las diferencias que existen entre los diversos usuarios, según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz y efectiva, debido a los distintos niveles de alfabetización, de motivación para acceder a la información, de las competencias y habilidades en la apropiación de las tecnologías, así como problemas de accesibilidad y conectividad a la misma tecnología.

[30] Ley Estatutaria 1581 de 2015 articulo 2. "La presente ley aplicará al tratamiento de datos personales efectuado en territorio colombiano o cuando al Responsable del Tratamiento o Encargado del Tratamiento no establecido en territorio nacional le sea aplicable la legislación colombiana en virtud de normas y tratados internacionales."
[31] "Por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones"
[32] "Por la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional".

A pesar de los esfuerzos realizados por la Rama Judicial y la evolución normativa de tendencia progresista, "*nuestro sistema procesal conserva estructuras esencialmente iguales a las que empleaban los códigos judiciales de finales de siglo XIX y principios de siglo XX*", con actuaciones que aún "*giran en torno a soportes físicos y requieren de la presencia de los sujetos*" (Pájaro N., 2013).

Esta situación pesa irremediablemente en la cultura del sistema y de los operadores de justicia que aún contiene prácticas, ritos y solemnidades tradicionales, generando como efecto adicional inconvenientes en la efectiva implementación de la oralidad como esquema procesal facilitador de la incorporación tecnológica y el uso de la información

Ahora bien la persistencia esta brecha encuentra explicación en varios factores. El primero de ellos es la existencia barreras de conocimiento y falencias en el uso y apropiación por parte de los operadores de justicia y de los ciudadanos en el uso de las TIC.

Es innegable que existe una arraigada tradición documental proveniente de la adopción de un sistema de tradición civil francés, en el cual el tema del valor jurídico de las actuaciones es crucial (Rincón E., 2013) y en esa medida "*son muchos y variados los actos jurídicos insertos en medios documentales, por razón de la aplicación de las normas sobre la creación y la prueba, que imponen ritos y solemnidades sustanciales*" (Nisimblat N., 2013), que implican desde la presentación de los documentos en físico, hasta la presencia de las partes durante las actuaciones y diligencias.

Debido a que existe "*un conjunto de conocimientos, prácticas y costumbres que caracterizan al quehacer judicial*" (CEJ, 2010), los cuales han dificultado el proceso de apropiación de la concepción que las TIC pretende incorporar al sistema, por parte de los propios operadores de justicia y otros servidores, complejizando y retrasando el proceso de transición inherente a la modernización. Por ejemplo, los programas de formación y actualización en la Rama Judicial, han estado mucho más enfocados a temáticas sustanciales o procesales para el ejercicio de funciones.

Así mismo es un reto concientizar a los servidores públicos sobre la importancia del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones comenzando por el registro diario de los datos e información en medio digital, con el propósito de gestionar de la mejor forma los registros administrativos y salvaguardar las bases de datos. Para lo cual las instituciones tendrán que realizar grandes esfuerzos y de largo aliento a través de programadas de capacitación, formación, sensibilización y socialización para el mejor uso y apropiación de las TIC.

Sumado a lo anterior, el desconocimiento que tiene el ciudadano sobre el funcionamiento del sistema de justicia, las barreras de uso y apropiación de las nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía no sólo se presentan debido a los límites de acceso a la tecnología, sino además por la falta de estrategias efectivas de comunicación, divulgación y apropiación sobre los servicios de justicia, así como sobre los medios electrónicos a su disposición.

Si bien la cultura digital ciudadana ha presentado notorios avances, el principal foco de uso a internet sigue siendo la búsqueda de información y el acceso a redes sociales (MinTIC, 2015). De acuerdo al último Estudio de Cultura de Uso de TIC en los Colombianos para relacionarse con el Estado- 2015, 26% de los ciudadanos dicen haber visitado o utilizado páginas de internet de entidades públicas durante el año 2015, siendo que las empresas grandes son las que "*van adelante en el desarrollo de una cultura digital y de interacción con el Estado a través de medios electrónicos (M.E.). Son estas las que más visitan y usan los sitios web de las entidades públicas*".

En segundo lugar, existen limitaciones de acceso y conectividad por parte de las entidades y operadores de sistema de justicia. Si bien se reconocen los valiosos avances en el cumplimiento del Plan Vive Digital y la ampliación de la cobertura nacional de internet, aún persisten las limitaciones de acceso y conectividad a las TIC, entendida esta última como la capacidad de un dispositivo (computador, PDA, móvil, etc.) para conectarse en cualquier lugar geográfico generalmente a otro ordenador personal u otro dispositivo. Tomando como referencia el Boletín trimestral del año 2016 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones el cual compila diferentes fuentes de información con propósitos netamente informativos; se deduce que al finalizar el segundo trimestre de 2016, el mayor índice de penetración de Internet fijo dedicado por cada 100 habitantes a nivel departamental, contando al Distrito Capital, le corresponde a Bogotá D.C. con una penetración del 21,1%, seguido por el departamento de Antioquia (15,3%) y el departamento de Risaralda con (14,9%)

Gráfico 11. Índice de Penetración de Internet Dedicado por Departamento

.

Fuente: Proyección de población DANE 2016 y datos reportados por los proveedores de redes y servicios al SIUST-Colombia TIC. Sept. 2016.

Así mismo, si se toman los datos del Boletín trimestral de las TIC[33] y se realiza un análisis de conectividad por departamentos[34], se destaca que el 36% de la Nación presenta una baja cobertura de fibra óptica (porcentaje por debajo del 30%) representando en los departamentos de Amazonas, Vaupés, Arauca, Choco, Putumayo, Guainía, Vichada, Guaviare, Caquetá, Córdoba, Guajira y Sucre. La problemática se hace aún más agravante para los departamentos de Guanía, Vaupés y Vichada debido a la baja calidad en la conectividad, pues esta conexión se realiza de manera satelital.

Los anteriores análisis señalan que uno de los problemas en la dimensión TIC es la necesidad de conectividad del país, por ser este el primer paso para implementar e integrar todos servicios de telecomunicaciones y de información existentes, tanto de la oferta institucional de las entidades y operadores de justicia como de los ciudadanos garantizando una mayor cobertura, mejorando el acceso y la prestación de los servicios en justicia.

En tercer lugar, se presentan falencias en la infraestructura, plataforma y servicios tecnológicos que permitan una incorporación efectiva del uso de las TIC en el sistema de Justicia. Los resultados del Estudio de Cultura de Uso de TIC en los Colombianos para relacionarse con el Estado- 2015, indican que:

> *"Pese a que se reconocen avances en términos de eficiencia, una proporción considerable de usuarios tiene una percepción menos positiva sobre las plataformas informáticas de las entidades públicas, especialmente en el segmento de empresas.*
>
> *Entre 20 y 25% de los usuarios consideran que no es fácil navegar en las plataformas. 24% de los ciudadanos y 48% de las empresas consideran que los enlaces no se visualizan bien y no facilitan la exploración. 28% de los ciudadanos y 52% de las empresas consideran que la información no llena sus expectativas. Y 32% de los ciudadanos y 68% de las empresas consideran que los portales no son visualmente atractivos.*
>
> *Aún hay brechas que subsanar para alcanzar realmente una cultura digital. Hay plataformas que no son 100% funcionales y están lejos de serlo, ocasionado los siguientes inconvenientes:*
>
> - *Complicaciones técnicas se presentan a menudo (saturación de las páginas web por ejemplo) que preocupan al usuario, especialmente cuando se realizan trámites y procesos que establecen fechas límite y que de no realizarse a tiempo tienen como consecuencia multas o sanciones.*
> - *Muchas plataformas tienen información desactualizada y links rotos, lo que impide un verdadero acercamiento con la ciudadanía*
> - *En muchos portales y sus correspondientes sub portales no existe una coherencia gráfica y en general la estética no es agradable. El primer portal al que el usuario ingresa normalmente está bien elaborado y a medida que navega se va deteriorando la estética y va disminuyendo el nivel de elaboración*

[33] cifras de suscriptores por departamento para el segundo trimestre del 2016 clasificada por el tipo de tecnología (fibra, cable, inalámbrica, satelital y xDSL) que permite la conectividad entre las regiones. MINTIC, 2016
[34] Cifras segundo trimestre de 2016. MINTIC, Octubre 2016

Se percibe que en la actualidad las entidades públicas son más participativas, aunque falta mucho por recorrer, las entidades van por buen camino. Sin embargo, se evidencia un estancamiento en la transición hacia la Cultura Digital, que se desprende primordialmente del desinterés o la pérdida de interés de muchos colombianos para relacionarse con el Estado a través de medios electrónicos.

Tal estancamiento se relaciona a nivel general con la experiencia negativa o poco satisfactoria de los usuarios al interactuar con entidades públicas a través de medios electrónicos".

De igual forma, persisten barreras cognitivas por no tener en cuenta el enfoque diferencial de cada comunidad, ya que la falta de contenidos adecuados por parte de las instituciones sucede en gran medida por la ausencia de caracterización de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés del sistema de justicia, lo cual dificulta aún más una adecuada atención, provisión y desarrollo de los servicios de justicia bajo plataformas tecnológicas, así como vincular programas y acciones desarrolladas por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-Mintic bajo su nuevo enfoque de economía digital.

En efecto, aún existen falencias por parte de las entidades del Estado y del sistema de justicia para la correcta identificación y reconocimiento de necesidades, realidades y expectativas de los ciudadanos, lo que trae como efecto las dificultades para la priorización y racionalización de los procesos y procedimientos para la adecuada optimización, uso y articulación de recursos interinstitucionales, y para la integración, estandarización y automatización de trámites y servicios con apoyo y uso de la TIC, para de esta manera, ampliar la cobertura y la satisfacción de los usuarios en materia de justicia.

3.1.2.5. Objetivo General

En atención al diagnóstico presentado puede proponerse como objetivo general para los próximos diez años generar la transformación del sistema de justicia mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones con los ciudadanos y la administración de justicia.

3.1.2.6. Objetivos Específicos

3.1.2.6.1. Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema del sistema de justicia

Para lograr transformaciones en el sistema de justicia se recomienda establecer en forma clara el alcance del mismo, definiendo cada uno de los actores y su participación; con el propósito de ejecutar acciones con una visión integral. Esto no se podrá lograr sin voluntad política por parte de cada uno de las entidades intervinientes, para aunar esfuerzos humanos, técnicos y económicos que permita contar con procesos claros y transparentes en beneficio de los ciudadanos.

Para generar un enfoque estratégico y transversal es preciso consolidar un modelo de gestión integral por procesos como alternativa de solución para la interacción entre los

diferentes sistemas de información actuales para hacer más eficiente y eficaz los servicios de justicia, compartir información en tiempo real y mejorar su acceso a los usuarios a nivel nacional.

Bajo la óptica diseñada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, un modelo de gestión es la construcción de la Arquitectura Empresarial y el modelo de gestión estratégica con TI[35], el cual permite la uniformidad en la estratégica y Gobierno de TI del sistema de justicia y de la oferta institucional, para que las Entidades que hace parte de este sistema fortalezcan y actualicen sus propios sistemas de información que se construyen desde su misionalidad, teniendo en cuenta diseño de un "modelo sistémico e integral de justicia".

Dado lo anterior, se proponen las siguientes acciones[36] para cumplir con el objetivo específico:

a. Crear una instancia interinstitucional que permita generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el sistema de justicia

Para el cumplimiento de esta acción, se propone crear un Comité Técnico Integrado interinstitucionalmente por las entidades que hacen parte de la formulación de Plan Decenal del Sistema de Justicia[37] [38] inicialmente junto con invitados especiales tales como el DANE y MINTIC y demás entidades u organismos que puedan fortalecer o integrar actividades para el mejoramiento de las Tecnologías de la información y comunicaciones en materia de justicia.

Este Comité estará conformado por asesores jurídicos, técnicos, líderes, coordinadores, jefes y directores de Información y Tecnología, con el fin de planear, formular, dirigir, coordinar y realizar seguimiento a las inversiones en tecnología necesarias para la modernización del sistema de justicia; de igual forma este grupo velará por la aplicación de las nuevas tecnologías a las funciones misionales propias del sistema de justicia en todos ámbitos de manera armónica y gradual en todo el territorio nacional.

b. Diseñar y formular proyectos de inversión de TIC especiales y articulados interinstitucionalmente con fines comunes

[35] El modelo IT4+ apoya los procesos para alcanzar una mayor eficiencia y transparencia en la ejecución, facilita la administración y el control de los recursos y brinda información objetiva y oportuna para la toma de decisiones en todos los niveles. Permite que las Áreas de TI se adapten al entorno teniendo en cuenta los esquemas de administración pública, el marco legal definido para la entidad, los servicios que presta, las alianzas que se pueden establecer con otras instituciones y la conexión con los diferentes marcos de referencia de gestión.
[36] Las acciones propuestas fueron construidas en mesas técnicas interinstitucionales
37 el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo) con un representante de la Policía Nacional, el Ministerio de Seguridad y Defensa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, y Departamento Administrativo Nacional de Estadística
38 el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo) con un representante de la Policía Nacional, el Ministerio de Seguridad y Defensa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, y Departamento Administrativo Nacional de Estadística

Para optimizar los recursos humanos, técnicos y tecnológicos, es indispensable formular bajo objetivos comunes planes, programas y proyectos de inversión TI especiales[39] para las entidades inherentes al sistema de justicia bajo el macro de la Arquitectura Empresarial y demás lineamientos y modelos de gestión propuestos por MINTIC.

De igual forma, es prioridad desarrollar procesos de contratación ajustables a los proyectos de tecnología, pues para lograr un alto impacto a nivel territorial estos deben de ser desarrollados a más de 3 años; sin embargo teniendo en cuenta la normatividad vigente en materia de contratación es relevante para el sistema de justicia presentar proyectos de TI con objetivos comunes que garanticen a largo plazo la sostenibilidad, equidad y mayor cobertura, tal es el caso de proyectos de conectividad y acceso, pues este servicio es contratado anualmente por cada una de las entidades sin tener en cuenta su optimización para beneficios de todos los actores que constituyen el sistema de justicia.

Por ello, el comité o comisión identificarán y articulará cuales con los proyectos de inversión en tecnología que impactan de manera transversal a todas las entidades inherentes al sistema de justicia haciendo uso de los Conpes de declaración estratégica para administrar adecuadamente las vigencias futuras, los acuerdos marco de precios y demás modalidades vigentes de la contratación pública.

El liderazgo del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr la articulación y coordinación entre las diferentes ramas del estado, operadores de justicia y entidades territoriales es primordial, junto con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación-DNP y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, pues estas entidades tendrían la capacidad de elaborar un diagnóstico integral más acertado sobre las necesidades de Tecnología y de Información a nivel nacional y territorial para todos los actores y organismos que participan directa e indirectamente en el modelo sistémico de justicia. Es significativo que el Departamento Nacional de Planeación-DNP acompañe este liderazgo por la visión estratégica a la hora de aprobar proyectos de inversión de alto impacto con enfoque TI de manera de transversal desde lo territorial (incluyendo los entes territoriales) a lo nacional.

c. Integrar los sistemas de información misionales y de apoyo a la gestión, de las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia

Se requiere fortalecer la infraestructura técnica y tecnológica no sólo para las audiencias virtuales, sino también para expedientes digitales, notificaciones electrónicas, peritazgos, investigación y análisis criminal y demás proyectos o iniciativas necesarias para el desarrollo y modernización del derecho procesal a nivel nacional. Para ello, se requiere implementar herramientas de gestión documental y de conocimiento (audio, video y texto), así como licencias y aplicaciones que permitan la coordinación de agendas para las audiencias entre los diferentes actores por medio de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, lo mismo que la infraestructura física y de red para dar soporte a las mismas.

[39] Desde el punto de vista misional con enfoque trasversal e integral

Así mismo se debe integrar las tecnologías de la información y de las comunicaciones de las entidades que conforman el sistema de justicia para mejorar la prestación de trámites y servicio, como en el caso de **promover un portal único de datos, información y gestión de trámites para todos los servicios de justicia;** para ello el Comité o instancia creada identificará y potencializará la mejor herramienta tecnológica, sistema de información o portal web que permita la mayor interacción de consultas en línea con el ciudadano con el objetivo de disponer en un solo sitio la ventanilla única virtual para atender y gestionar las necesidades básicas de los ciudadanos en materia de justicia, referente a los trámites y servicios como al de los datos e información del sistema de justicia bajo los principios de gobierno abierto[40].

Igualmente es importante adaptar o implementar sistemas de gestión procesal con expedientes virtuales para permitir la trazabilidad de los procesos interinstitucionales, tal es el caso como la implementación del expediente digital.

En Colombia, por regla general, los despachos judiciales están compuestos por grandes cúmulos de papel, esto, como consecuencia directa del sistema escritural o mixto que prima en la mayoría de las jurisdicciones del país. El expediente físico genera que la administración de justicia (i) incurra en demoras y retrase los términos establecidos en la ley, toda vez que el traslado de estos de un despacho a otro necesariamente requiere de tiempo, (ii) se corre el riesgo, como ha ocurrido en varios procesos judiciales, que se pierdan o extravíen documentos o cuadernos que componen un proceso, e, (iii) implica un alto gasto de papel, lo que trae como consecuencia directa un impacto negativo en los recursos naturales.

La digitalización del expediente brindaría al proceso judicial rapidez y eficiencia, disminuyendo los términos en la toma de decisiones, minimizaría el riesgo de pérdida de documentos y traería beneficios para el medio ambiente.

La implementación del expediente digital debe permitir la interacción entre las partes y el despacho judicial por un canal electrónico. Por ello, se deberá desarrollar una plataforma digital que permita a las autoridades judiciales y a los sujetos procesales (i) generar documentos y realizar notificaciones digitales, (ii) presentar documentos u obtener copias de estos por medios digitales y, (iii) obtener información del proceso.

La digitalización del expediente se traduce en la oportunidad de tener acceso a la justicia desde cualquier lugar, los 365 días del año, 24 horas del día, materializando eficazmente el derecho de acceso a la administración de justicia.

De igual forma, se requiere configurar e integrar infraestructura para la gestión de conocimiento y gestión de información a nivel territorial por parte de todas la entidades

[40] Gobierno abierto en Colombia, es un nuevo modelo basado "en la relación armónica y colaborativa entre el gobierno y el ciudadano que gira en torno a la transparencia participación ciudadana y rendición de cuentas, pilares potenciados por la innovación y las nuevas tecnologías", AGA, 2017. Este concepto es acompañado por la innovación tecnología y la evolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones implementando estrategias como la apertura de datos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana principalmente las cuales se mencionan en el componente de Relación con la Ciudadanía del Plan Decenal de Justicia

inherentes al Plan Decenal del Sistema de Justicia y concertar las diversas acciones propuestas para las diferentes plataformas TI existentes, sistemas de información y observatorios necesarios en cada una de las dimensiones que conforman el Plan Decenal de Justicia bajo el modelo integral de gestión de información definido con el propósito de aunar esfuerzos humanos, técnico y tecnológicos en búsqueda de la optimización y fortalecimiento de los observatorios necesarios para las temáticas de justicia.

Por otra parte, la Corte Constitucional ha promulgado la Sentencia T-762 de 2015, mediante la cual ordena *"… al Ministerio de Justicia y del Derecho que, en el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, emprenda las acciones para la creación de un sistema de información unificado, serio y confiable sobre Política Criminal."*

En ese mismo sentido, diferentes leyes y programas han creado otros "sistemas de consolidación" o "sistemas únicos" como el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales" (SINEJ), el "Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito" (SNIAD) que hace parte de la "Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia" (PNSCC), el Sistema Integrado de Información sobre Violencias de Género (SIVIGE), el Sistema de Responsabilidad para Adolescentes (SRPA) entre otros.

Dado lo anterior, todos los sistemas de consolidación, deben tener en común la consulta de los mismos sistemas misionales o sistemas fuente, para el intercambio de información. Al respecto se plantea que se debe tener claramente las necesidades de información y establecer las fuentes y falencias de los sistemas actuales, para que cada una de las entidades realicen la validación, proyección y ajustes pertinentes; con el propósito de poder realizar procesos de interoperabilidad adecuados.

La Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho quiere rescatar que lo común a todas las iniciativas está en la necesidad de documentar y dar a conocer toda la información que disponen las entidades y habilitar los mecanismos para poderla intercambiar. Por lo anterior, se considera que "*un verdadero sistema único' se materializa con todas las entidades principales interoperando (lenguaje común, protocolos, tecnología), conociendo lo que las entidades tienen (directorio de sistemas, datos, componentes) y respetando su autonomía*"

Para el caso particular del sistema de información para política criminal señalado en la sentencia T-762 de 2015, lo imprescindible es garantizar la puesta en funcionamiento de un sistema de información integral que consolide todos los datos e información "fuente" de las fases de la política criminal (criminalización primaria, secundaria y terciaria), incluso contenga datos anonimizados sobre personas privadas de la libertad, aplicaciones de seguimiento y monitoreo para garantizar los Derechos Humanos de las PPL, medir la gestión entre las tres (3) fases o etapas, así como evaluar el impacto social, económico y de infraestructura de los proyectos de Ley en el sistema penitenciario y carcelario.

Por otra parte, se deben implementar y adecuar los actuales sistemas de información para la atención y gestión de conflictos a nivel territorial como es caso del SICAAD, con el propósito de mejorar el acceso a la prestación de servicio de justicia alternativa para la resolución de conflictos. Bajo este contexto, es conveniente señalar que existen otros actores a nivel territorial como el caso de las comisarías de familia, las cuales en su gran mayoría no cuentan con sistemas de información por estar a cargo de las entidades territoriales pero que hacen parte del sistema de justicia; para este caso lo más viable es brindar desde el nivel central el apoyo TIC necesario mediante el desarrollo de aplicativos en línea con bajo costo o ampliar el alcance del Sistema Integrado de Información sobre Violencia de Género-SIVIGE como instrumento de análisis para evaluar las políticas públicas de prevención y protección que impactan en el sistema de justicia.

d. Fortalecer los sistemas de información misionales, mantenimiento y actualización de los mismos

Para el cumplimiento de la acción es indispensable robustecer las actuales plataformas virtuales y sistemas de información misionales y de apoyo a la gestión en todas las dimensiones del Plan Decenal del Sistema de Justicia, con base en los planes de modernización y Planes Estratégicos de Tecnología de la Información y las Comunicaciones-PETIC presentados por cada una de las instituciones.

Es importante resaltar el fortalecimiento necesario para los sistemas de información del Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Defensoría del Pueblo y el Ministerio de Justicia y del Derecho. De la misma forma también es preciso incluir los diferentes sistemas de información de las demás entidades que participan directamente en la prestación de servicios de justicia y en la ejecución de la política pública, y que coadyuvan a mejorar el sistema de justicia, tales como: los sistemas de información de la Policía Nacional, el ICBF, del Ministerio de Salud, entre otros sistemas.

En cuanto al fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y la cobertura de la infraestructura de TIC en todo el territorio colombiano, es oportuno:

- Identificar qué falta para brindar una cobertura total de los servicios de justicia en línea y el costo para su implementación.
- Definir el impacto de la inversión realizada en cuanto a la compra de equipos de cómputo y servicios tecnológicos.
- Concretar un plan de modernización tecnológica integral con metas e indicadores para lograr la cobertura total de los servicios de justicia en línea, aprovechando los avances de conectividad logrados por MinTIC en toda Colombia.

Para el desarrollo de esta actividad también es crítico realizar diagnósticos sobre las capacidades institucionales de cada uno de los actores que participan en cada dimensión del Plan Decenal de Sistema de Justicia en relación con las TIC teniendo en cuenta no sólo el fortalecimiento misional sino también las necesidades, intereses y expectativas del ciudadano con el objeto de mejorar la prestación de los servicios de justicia y el goce efectivo de sus derechos.

3.1.2.6.2. Mejorar la calidad y la gestión de la información del sistema de Justicia con apoyo TIC

Con el objetivo de integrar y facilitar la gestión de información, mejorar la calidad de datos, el intercambio de información y la interoperabilidad entre las diferentes entidades, entre otros aspectos, es indispensable desarrollar las siguientes acciones propuestas

Acciones

a. Diseñar e implementar un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información

Para ello es primordial definir un modelo integrado y unificado de gestión por procesos del sistema judicial, con el concepto de expediente electrónico y la opción de realizar litigios y tutelas en línea. Priorizar las actividades requeridas para la definición del cómo se va a implementar el modelo integrado y unificado de gestión por procesos del sistema judicial, delimitando claramente la tecnología, los procesos y el recurso humano requerido.

El modelo integrado de gestión de información no solo deberá tener en cuenta las necesidades básicas de los ciudadanos en cuanto a trámites y servicios, sino además deberá facilitar la gestión de manera estandarizada los requerimientos de información de tipo estadístico (aseguramiento de la información, conceptualización y modelaje de datos) respetando la independencia misional de las instituciones.

Este modelo también debe contar con la finalidad de aunar esfuerzos en pro de la consecución de información y uso compartido por no sólo el Ministerio de Justicia y del Derecho sino de las demás entidades que conforman el sistema de justicia, comenzando por los mecanismos de captura, registro y recopilación de la información de manera eficiente y confiable a nivel nacional y territorial con el fin de asegurar los datos e información de tipo estadístico necesarios para su posterior uso y análisis por temática o dimensión de justicia, incluyendo un tratamiento especial y protegido de la información cuando sea el caso (ver acción política de protección de datos personales o sensibles). Para mayor ilustración se incluye la propuesta presentada por la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho para un modelo eficiente e integrado para la gestión de información

Gráfico 12. Propuesta Modelo integrado para gestión de información

Fuente: Elaboración propia, Oficina de Información en Justicia, 2015-2016

La capa del nivel de conceptualización y modelaje propuesta, corresponde al dominio de la información y es la responsable por interpretar la normatividad legal y modelar mediante diferentes instrumentos los conceptos, flujogramas y mapas conceptuales para su materialización en variables e indicadores y establecer las líneas base requeridas que comprende cada una de las temáticas. De igual manera este nivel deberá desarrollar las versiones de indicadores y documentos para presentar con destino al ciudadano tal y como los principales indicadores en materia de justicia

Las anteriores dos capas o niveles permiten optimizar los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para dar soporte a los observatorios o grupos especializados de cada una de las dimensiones del Plan Decenal del Sistema de Justicia, pues se consolida la construcción colectiva de conocimiento de la política pública.

De la misma forma, el diseñar un modelo de gestión de información que garantice contar con flujos efectivos permite generar mejores y mayores intercambios de datos e información interinstitucional, pues en muchos casos es esencial los datos personales para llevar a cabo programas de prevención de delitos y violencia intrafamiliar que permita

generar alarmas con apoyo en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones que conduzcan a acciones para la protección de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Por lo tanto se requiere obtener soluciones o plataformas tecnológicas que permitan mejorar los flujos de procesos interinstitucionales y trasversales tales como el MIUN del Consejo Superior de la Judicatura que necesita ser implementado bajo herramientas tecnológicas integradas con Justicia XXI web; generar mecanismos o herramientas informáticas que permitan capturar y recopilar información de manera eficiente y confiable grabaciones, videos, audios, se necesita capacitad y gestión documental e implementar firmas digitales, electrónicas soportados por entidades certificadoras para asegurar la autenticidad de los intervinientes en los procesos judiciales, ejecutar los procesos en línea con seguridad y disponer de la trazabilidad de los procesos y acciones realizadas, eliminando procesos manuales y de documentos físicos.

Por ello, el modelo de gestión de información debe establecer las reglas para definir los conjuntos de datos bajo un lenguaje común, teniendo en cuenta definiciones ya realizadas para las diferentes temáticas en materia de justicia y la implementación del estándar para el intercambio de datos, este último requiere un esfuerzo no solo desde la perspectiva temática, sino también desde las oficinas y direcciones de sistemas, ya que para cumplir con el estándar escogido entre las partes para el intercambio de información se debe hacer un despliegue técnico y tecnológico, específicamente de herramientas de escritorio y servicios web y demás infraestructura cuando el estándar es más robusto.

También es indispensable fortalecer la infraestructura o aprovechar las plataformas existentes para la generación de datos abiertos con el objeto de divulgar y promocionar su análisis, construcción, evaluación y seguimiento de política pública entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y la academia como mecanismos de gobierno abierto (open data y open action) teniendo en cuenta la caracterización de los datos e información a publicar que son de mayor interés entre los ciudadanos.

En cuanto a la oferta de servicios de justicia en línea para que los ciudadanos y funcionarios interactúan con el Sistema de Justicia, puedan atender sus necesidades en cualquier momento y desde cualquier lugar, se sugiere:

- Revisar los procesos y procedimientos interinstitucionales para aplicar el uso efectivo de la racionalización de trámites y servicios
- Enfocar los esfuerzos hacia la implementación de un portal transaccional y de información en justicia, a partir de servicios unificados en línea que se conecten e interoperen con los que ya están operando.
- Ofrecer herramientas para enseñar a los usuarios de la justicia como funciona y a quién y en dónde acudir para facilitar el acceso a los servicios requeridos.

Es fundamental que todas las entidades que hacen parte de la oferta institucional del sistema de justicia encaminen sus esfuerzos y optimicen sus recursos para el logro de tres(3) propósitos: i) Trámites y servicios en línea ii) Sistema integrado peticiones, quejas, reclamos y denuncias (PQRD) y iii) Servicios centrados en el usuario, para ello deben tener en cuenta las siguientes consideraciones (DAFP y Secretaria de Transparencia, 2012):

- Caracterización de los usuarios, ciudadanos y grupos de interés con la finalidad de realizar un análisis, priorización y racionalización de los procesos y procedimientos de manera trasversal e interinstitucional (de principio a fin identificando los momentos de verdad[41], claves para dar respuesta y atender las necesidades del ciudadano de manera integral)
- Dado lo anterior, implementar la optimización, integración, estandarización y automatización de los trámites y servicios en justicia (incluyendo las PQRDS) con apoyo y uso de las TIC para ampliar la cobertura a todo el territorio nacional a través de los diferentes canales, principalmente de medios electrónicos. Para ello, se debe garantizar los mecanismos que permitan el acceso a los trámites y servicios, contemplando características de accesibilidad, seguridad y usabilidad.
- Generar esquemas de coordinación y articulación interinstitucional para realizar mejoras continuas de la oferta de trámites y servicios disponible en materia de justicia, a través de diferentes canales (medios electrónicos principalmente) de acuerdo con los resultados obtenidos en las evaluaciones de satisfacción ciudadana.

Es primordial la integración de infraestructura tecnológica para mejorar y controlar la prestación de servicios y trámites de la administración de justicia, en los que se implemente la justicia en línea de estos servicios con la articulación de portales de información con el propósito de configurar y consolidar un único acceso en línea a los ciudadanos.

b. Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia

Para garantizar la interoperabilidad es fundamental llevar a cabo las siguientes tres (3) actividades de manera paralela:

i) Construcción del lenguaje común mediante mesas de trabajo en la que se establezcan las clasificaciones pertinentes para conceptos específicos del sector justicia. El lenguaje común fortalece principios como la normalización y la comparabilidad en los datos e información que es recolectada con la ayuda de los directorios de datos de cada uno de los sistemas de información, evitando de igual manera errores en la interpretación y análisis de los datos e información.

[41] Definición de Karl Alprecht:"Momento de la Verdad es un episodio en el cual el cliente entra en contacto con cualquier aspecto de la empresa y se crea una impresión sobre la calidad de su servicio".

ii) Implementar arquitectura SOA (arquitectura orientada a servicios), web service, VPN, ETL, SDMX, etc; es decir el mecanismo, plataforma o estándar escogido por que las partes puedan intercambiar información teniendo en cuenta las innovaciones tecnológicas

iii) Generar acuerdos, protocolos y convenios para mantener y actualizar los procesos y acuerdos de niveles de servicio para el intercambio de información.

Adicionalmente a las actividades propuestas, el Ministerio de Justicia y Derecho a través de la Oficina de Información en Justicia, ha elaborado documentos para la implementación y diagnósticos de interoperabilidad de los cuales se destacan las siguientes apreciaciones:

"Para llevar a cabo la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información es necesario enfrentar dos retos: la transparencia frente a la información disponible y los mecanismos eficientes y expeditos para el intercambio de información.

El primer reto se enfoca a la documentación de directorios y archivo nacional de datos se plantea debido a la problemática que existe para descubrir fuentes de datos desarrolladas por una entidad que pueda ser de utilidad al momento de resolver un requerimiento de información y que la entidad requerida no conozca o no tenga acceso a ella. Es aquí donde el estándar DDI42 (Data Documentation Initiative), el cual también es promovido por el DANE, permite aprovechar el proceso de documentación de las estructuras que describen un conjunto de datos, al igual que todas las características asociadas a estos. Esto quiere decir que, mediante el uso de dicho estándar, las demás entidades pueden conocer la estructura, documentación de referencia utilizada en la obtención del conjunto de datos, la descripción detallada de las metodologías utilizadas y otros tipos de materiales que facilitan identificar el aprovechamiento de la información como fuente de datos.

Sin embargo, describir un conjunto de datos no soluciona el problema de encontrar la fuente que puede ser de utilidad para dar respuesta a un posible requerimiento de información. Para resolver este problema se debe utilizar una herramienta que permita facilitar el descubrimiento de dichos conjuntos de datos. Al igual que el DDI, la herramienta NADA43 (por sus siglas en inglés National Data Archive) es un aplicativo web que ofrece funcionalidades de difusión de la documentación hecha a través del estándar DDI, mediante interfaces web amigables y que estas facilitan la búsqueda de los conjuntos de datos. Este catálogo de estructuras DDI es la punta de lanza frente al reto de documentación y archivo nacional de datos que permite la difusión de los conjuntos de datos de las entidades del sector.

El segundo reto hace referencia a los mecanismos eficientes y expeditos para el intercambio de información, dado que con los estándares descritos anteriormente se soluciona el reto de encontrar una fuente adecuada para ser tomada como entrada del proceso de información de otra entidad. Por ello, el segundo reto está orientado al intercambio efectivo de información entre sistemas. Es aquí donde el estándar SDMX[44] (Statistical Data and Metadata eXchange - https://sdmx.org/) ofrece el "cómo" para desarrollar interoperabilidad entre los sistemas de las entidades del sector. Este estándar

[42] http://www.ddialliance.org
[43] http://www.ihsn.org/home/software/nada
[44] El estándar SDMX es promovido por el DANE, como ente rector y coordinador del Sistema Estadístico Nacional – SEN – y de igual forma el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MINTIC – también emitió un concepto en el que especifica la forma como el trabajo que se realiza mediante la implementación del estándar SDMX puede ser integrado al proceso de interoperabilidad mediante el Lenguaje Común.

tiene tres elementos fundamentales para su implementación: i) Modelo de información, ii)Guías orientadas al contenido iii)Tecnologías de información."

Gráfico 13. Esquema de implementación de lenguaje común

Fuente: Elaboración propia. Oficina de información en Justicia, MJD,2016

Cabe mencionar que cada una de las dimensiones del Plan Decenal del Sistema de Justicia deberá realizar las mesas técnicas para conceptualizar el uso del lenguaje común propias de cada dimensión, con el fin de permitir la normalización y comparabilidad de los datos e información**.** Un ejemplo de ello, es el trabajo que se viene realizando en conjunto con la Dirección de Política Criminal, la Oficina de Información en Justicia y el DANE en la definición de una clasificación común y estandarizada frente al concepto del delito, debido a que este trabajo es de vital importancia para atender uno de los problemas señalados por la sentencia T 762 de 2015.

c. Crear las condiciones para garantizar la calidad de los datos

El fortalecimiento y certificación en materia de producción y uso de estadísticas para apoyar la toma de decisiones en política pública, mejorar la gestión y promover la generación de nuevos productos y servicios en línea hacia los ciudadanos del Sistema de Justicia, es cada vez en más evidente y tiene mayor relevancia de acuerdo con la implementación del Sistema Estadístico Nacional-SEN y el Plan Estadístico Nacional-PEN liderados por el DANE para el cumplimiento de estándares internacionales, con la finalidad de aprovechar los registros administrativos y fomentar las certificaciones de operaciones estadísticas relevantes para sistema de justicia a nivel nacional y territorial.

Dado lo anterior, el Plan Estadístico Nacional liderado por el DANE, incluye lineamientos de política estadística, administra el inventario estadístico y analiza las nuevas estadísticas que requiere el país. Así mismo, a través del Sistema de Estadísticas Nacional-SEN establecerá los mecanismos para el aseguramiento de la calidad estadística mediante el establecimiento de las normas técnicas de calidad del proceso estadístico en conjunto con INCONTEC para su futura certificación y obligación por parte de todas las entidades, junto con el plan de implementación de evaluaciones y certificaciones para garantizar la calidad estadística a nivel nacional.

Por otro lado, Conforme al artículo 159 de Ley 1753 de 2015[45]: "…*la obligación de suministro de información para el desarrollo de los planes, programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en general para el ejercicio de las funciones públicas, las entidades públicas y los particulares que ejerzan funciones públicas, pondrán a disposición de las entidades públicas que así lo soliciten, la información que generen, obtengan, adquieran o controlen y administren, en cumplimiento y ejercicio de su objeto misional. El uso y reutilización de esta información deberá garantizar la observancia de los principios y normas de protección de datos personales, de conformidad con lo dispuesto en las Leyes 1581 de 2012 y 1712 de 2014, así como las demás normas que regulan la materia. El suministro de la información será gratuito, deberá solicitarse y realizarse respaldado en estándares que faciliten el proceso de intercambio y no en tecnologías específicas que impidan el acceso, no estará sujeto al pago de tributo, tarifa o precio alguno y las entidades públicas solo podrán cobrar los costos asociados a su reproducción o los derivados de la aplicación de procesamientos o filtros especiales. Las entidades públicas propenderán por la integración de los sistemas de información para el ejercicio eficiente y adecuado de la función pública. Las obligaciones a las que hace referencia este artículo constituyen un deber para los servidores públicos en los términos del artículo 34 del Código Disciplinario Único y los términos para su cumplimiento deberán atender lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Derecho de Petición*".

Tal y como se menciona esta obligatoriedad de suministro de información se aplica para los derechos de petición o solicitudes de información, sin embargo en fundamental fomentar el ajuste a la normatividad vigente en cuanto al diseño de un marco legal apropiado que garantice el cumplimiento por parte de los diferentes operadores de justicia, entidades territoriales y entidades inherentes a la prestación de servicios del sistema de justicia la obligación de reportar información de forma pertinente, oportuna y con calidad no solo en la producción sino en la captura de información para apoyar la toma de decisiones en la formulación y seguimiento de la política pública.

La calidad y la confirmación de datos e información en el sistema de justicia es tan relevante no sólo en la gestión de información para la toma de decisiones de política pública, sino además en la prestación de trámites y servicios del sistema de justicia, como en el caso de confirmar "en tiempo real" los datos de los ciudadanos tomando como base los datos registrados desde la Registraduría Nacional.

d. Generar una política de seguridad de la información y protección de datos entre las entidades del sistema de justicia.

En cuanto a facilitar el acceso a la información pública, se propone las siguientes acciones:

- Adoptar la Ley 1712 de 2014 y demás decretos de acceso a la información pública abordando el tema por fases, priorizando qué datos son los más útiles y cuáles generan mayor impacto, cuales son de interés para el ciudadano y representan un menor esfuerzo para su publicación, estableciendo una hoja de ruta para la implementación de acuerdo con la Ley[46].
- Priorizar la información definiendo y caracterizando los usuarios, para lo cual se propone identificar qué información requiere el ciudadano especializado y el ciudadano en general, enfocando los esfuerzos en mitigar la brecha de información del acceso a la administración judicial en el país, proporcionando la apertura de datos y generando espacios de gobierno abierto incluyente para todos.

Respecto a la información reservada y clasificada del sistema de justicia para el intercambio de información y acceso seguro por parte de los intervinientes, se sugiere las siguientes tareas[47]:

- Identificar los riesgos de la información reservada o sensible necesaria para intercambiar a nivel intersectorial.
- Implementar soluciones tecnológicas para el tratamiento de datos personales a nivel institucional para cumplimiento de Ley estatutaria.
- Fortalecer a nivel institucional las áreas de tecnología y demás recursos para materializar las políticas de seguridad, junto con la implementación de procedimientos asociados ISO 27001.
- Crear los mecanismos de protección de datos (Ejemplo: encriptación, anonimización, códigos de seguridad)
- Fortalecimiento tecnológico y humano en función del Conpes de ciberseguridad y cibernética
- Elaborar y poner en marcha planes de recuperación ante-desastres para la infraestructura TI y planes de continuidad del negocio teniendo en cuenta el recurso humano, centros alternos, procedimientos y recursos físicos necesarios para atender la contingencia.

3.1.2.6.3. Fortalecer el uso y apropiación de TIC

Es primordial promocionar e incrementar programas de formación de educación superior, capacitación, socialización, sensibilización y desarrollo integral de competencias y habilidades a los operadores de justicia, policía judicial, abogados litigantes y demás servidores públicos del sistema de justicia para fortalecer sus aptitudes y actitudes según su cargo, especialidad, región, grupo de interés, conflictividad y problema social. Dichos programas tendrán en cuenta las destrezas y conocimientos de los actores del sistema de justicia para actuar con base en los nuevos modelos procesales adoptados por el país (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, DNP, 2014)

Ahora bien, considerando que las TIC juegan un papel fundamental en la construcción de una sociedad más equitativa educada y de una economía más competitiva. Para alcanzar la visión en este sector, se establecen las siguientes cuatro grandes líneas estratégicas (Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, DNP, 2014):

[45] Modifíquese el artículo 227 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: "ARTÍCULO 227. Obligatoriedad de suministro de información.

[46] Aporte de la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y de Derecho.
[47] Aporte de la Oficina de Información en Justicia del Ministerio de Justicia y de Derecho.

"• *Aplicaciones: impulsar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social y para el Gobierno, promoviendo la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad e impulsando programas para el emprendimiento, fortalecimiento de la industria y generación de talento humano TIC.*

• *Usuarios: consolidar las capacidades de los colombianos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para educarse, informarse, emplearse, generar contenidos y aplicaciones, generar conocimiento, aumentar la productividad e interactuar con el Gobierno, con el fin mejorar su calidad de vida.*

• *Infraestructura: potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de Internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad.*

• *Servicios: consolidar la calidad y cobertura de los servicios TIC, incluidos los terminales que permitan a los estudiantes y docentes avanzar en el propósito de mejorar la educación en Colombia, así como un marco institucional que proteja al usuario y fomente la inversión".*

Acciones

a. Cambio cultural (en doble vía de las entidades y operadores de justicia que hacen parte del sistema y el Ciudadano)

Es imprescindible disponer del talento humano con la capacidad, habilidades y competencias requeridas para lograr las transformaciones que la justicia requiere en la estructura organizacional de cada una de las entidades intervinientes del sistema de justicia, para ello se plantea desarrollar las siguientes acciones:

- Realizar capacitaciones para el desarrollo de habilidades y competencia de TI y programas de formación de educación superior a todas las entidades inherentes al sistema de justicia y operadores judiciales mediante el fortalecimiento de la Escuela Judicial y los programas del Centro de Altos Estudios de la Fiscalía y demás escuelas pertenecientes a la red de conocimiento establecidas en la dimensión de gestión del Plan Decenal del Sistema de Justicia.
- Implementar programas de formación en áreas relacionadas como el Derecho informático y Derecho de la TIC
- Fortalecimiento a programas b-learning
- Continuidad de programas para el cumplimiento de metas de TI a mediano y largo plazo a nivel territorial
- Realizar capacitaciones para el desarrollo de habilidades y herramientas digitales
- Generar programas de formación y de certificación laboral para el desarrollo de habilidades y herramientas digitales en la prestación de los servicios
- Desarrollar programas o estrategias de difusión, divulgación, socialización y sensibilización para generar el cambio cultural en el sistema de justicia, no solo para los servidores públicos sino también para el acercar al ciudadano a la justicia.
- Implementación de teletrabajo para los servidores judiciales (normatividad, TI, procedimientos)
- Adoptar el Decreto 415 de 2016 de MinTIC para fortalecer la gestión de TI a partir de las áreas de TIC con enfoque estratégico y sectorial. Desarrollar capacidades técnicas (incluye soporte y protocolos), habilidades y competencias del talento humano enfocadas en la atención del ciudadano, con la finalidad de brindarle información completa, clara, precisa y oportuna sobre el requerimiento solicitado, para garantizar la eficiencia administrativa de la entidad
- Acoger los lineamientos de la estrategia GEL de MinTIC del Decreto 1078 del 2015 que busca lograr ser un gobierno más eficiente y transparente gracias a las TICs.
- Adicionalmente el Ministerio de educación y MinTIC deberán propender por generar programas de Alfabetización Digital para generar el cambio cultural en doble via.

b. **Reducción de la brecha digital**

Para el cumplimiento del objetivo es necesario i) mejorar la infraestructura actual de acceso y conectividad a nivel territorial de las entidades y operadores del sistema de justicia a través de proyectos de inversión ii) Desarrollar e implementar programas de conectividad e infraestructura tecnológica en sitio por parte de los despachos judiciales y fiscales a nivel regional, así como contar con el presupuesto para ejecutar con los programas propuestos

Adicionalmente y de manera complementaria se sugiere implementar programas de infraestructura tecnológica social, bajo el liderazgo de Mintic, Min minas, con proveedores TELCO y mejorar la infraestructura actual de acceso y conectividad garantizando la calidad y cobertura en un 100% a nivel territorial.

c. Generación de contenidos apropiados basados en la caracterización de los usuarios del sistema

Es esencial adaptar, configurar o desarrollar herramientas tecnológicas o aplicaciones que permitan crear perfiles especializados con el objetivo de generar contenidos con enfoque diferencial por parte de las entidades y operadores de justicia (nivel educativo, edad, condición social, condición de discapacidad, minerías étnicas, etc). Así mismo, los incentivos para la promoción y generación de contenidos TIC con enfoque diferencia apropiados, estarán a cargo de los programas establecidos por Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-Mintic, para ello es fundamental articular estos programas de desarrollo de aplicaciones y contenidos con enfoque diferencial para ser adaptados y puestos en funcionamiento para el sistema de justicia.

3.1.3. MÉTODOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (GESTIÓN DE CONFLICTOS)

Colombia se constituye y erige desde 1991, como Estado Social de Derecho. En consecuencia, se establecieron como fines esenciales del Estado, los determinados en el

artículo 2 de la carta política, entre los cuales se encuentran el asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Además, la Constitución Política Colombiana determina en forma clara en su artículo 22 que *"La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento"*, convirtiéndose así es un derecho cuyo centinela ha de ser el Estado y un deber, que en tanto deber implica compromiso imperativo de todos quienes conforman el Estado.

En cuanto al deber de administrar justicia, relacionado tanto con el fin de convivencia pacífica como con el de orden justo, el artículo 116 del texto constitucional define que los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley[48].

Es decir, la garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces[49] y que es muy importante que la comunidad pueda tener acceso a la justicia, en todo momento, sin importar su condición social, religiosa, étnica, etc., incluso, la edad no debería ser impedimento si en realidad se cuenta con un Estado social de derecho, en donde lo que importa es el ser humano (Cortés, 2015, p.83).

Esto es soportado también con los estudios para la paz y la resolución de conflictos, que han demostrado que la actuación de la gente en la resolución de sus conflictos, no solo es pertinente por razones de descongestión, pues es evidente que otras formas de gestionar el conflicto resultan útiles para acercar a las partes a decisiones más justas y con menores consecuencias o costos sociales (Cortés, 2015, p.299).

El escenario de construcción de paz en el que se encuentra el país, realza el papel de los métodos de resolución de conflictos tanto por su relación directa con la gestión de

[48] De acuerdo con lo establecido en la Ley 1285 de 2009, reformatoria de la Ley Estatutaria de Justicia, "excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad" (artículo 3, Ley 1285 de 2009). Al respecto la Corte Constitucional había señalado previamente que "el artículo 116 de la Carta hace una enunciación de los órganos y personas encargados de administrar justicia, sin que ello signifique, de una parte, que todos ellos integren la Rama Judicial ni, de la otra, que cualquier otra autoridad o particular, con base en las atribuciones respectivas, no pueda dirimir o componer determinados conflictos de orden jurídico, según los postulados que fijen la Carta Política y la ley. En cuanto al primer aspecto, el título VIII de la Carta Política enumera y regula las funciones de las jurisdicciones y los órganos pertenecientes a la Rama Judicial, esto es, la jurisdicción constitucional (artículos 239 a 245), la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 236 a 238), la jurisdicción ordinaria (artículos 234 y 235), la Fiscalía General de la Nación (artículos 249 a 253), las jurisdicciones especiales (artículos 246 y 247) y el Consejo Superior de la Judicatura (artículos 254 a 257). Como puede apreciarse, el artículo 116 faculta a otras instituciones del Estado (Congreso, tribunales militares) o a otras personas (autoridades administrativas, particulares) para administrar justicia, sin que ellas hagan parte de la Rama Judicial. Respecto al segundo argumento, se tiene que la Constitución misma permite a ciertas autoridades, instituciones o personas administrar justicia, las cuales no hacen parte del listado contenido en el 116 superior. Tal es el caso, por ejemplo, de las autoridades indígenas o de los jueces de paz. En igual forma, puede decirse que determinados particulares pueden cumplir con esas funciones, en los términos que señala el citado artículo 116 superior" (Corte Constitucional, sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[49] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-163 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

conflictos, como por su aporte a la construcción de la confianza, al poner como base de su operación el dialogo y el consenso entre las personas, y entre estas y el Estado[50].

Hablar de gestionar conflictos a través de los métodos de resolución de conflictos implica transitar del plano en el que se atienden y tramitan ciertos problemas, a un escenario en el que se realizan esfuerzos conjuntos entre la población y el Estado no solo para atender y tramitar, también parar prevenir su escalonamiento y resolver, es decir, para transformar sus conflictos. Así, la gestión de conflictos se trata de procesos constructivos para el cambio social[51].

No ajeno a ello, el Alto Comisionado para la Paz ha anclado a su discurso el concepto de Paz territorial, según el cual "*(…) Se trata de construir un modelo que combine la implementación de programas nacionales de reconstrucción en los territorios con la movilización ciudadana en espacios de discusión y en procesos de planeación participativa, para acortar la distancia entre el Estado y las comunidades en zonas de conflicto, y entre los miembros de esa misma sociedad; y para romper la desconfianza y obligar a nuestras propias instituciones a responder mejor. Es pasar del círculo vicioso de la guerra al círculo virtuoso de la paz. En la medida en que la gente participa y las instituciones responden, la misma gente acude más a esas instituciones y el Estado hecha raíz en el territorio. Esa podría ser la definición de paz: el encauzamiento de los conflictos por la vía de las instituciones a lo largo y ancho del territorio nacional*" (Jaramillo, 2016, p.16)

Pero incluso si se prescindiera del escenario de construcción paz, los métodos de resolución de conflictos mantendrían su prestigio en el proceso de consolidación de un Estado Social de Derecho, principalmente por su estrecho vínculo con la democracia y la justicia, a través, nuevamente, del desarrollo del dialogo y el logro del consenso. Entonces, se dejaría la retórica de su relación con el posconflicto, y se mantendría la retórica de su esencia en cuanto a su aporte para la construcción de la convivencia y coexistencia humana.

Lo anterior se evidencia claramente en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, que contempla como principio orientador el fortalecimiento de la administración de justicia a través, entre otros, de la implementación y fortalecimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos contribuyendo con ello el acceso a la justicia en los territorios.[52] Adicionalmente, se acordó el desarrollo

[50] "(…) el abordar cuestiones profundas y el compromiso de la gente, el dialogo sostenido, es un duro trabajo que finaliza con un alto al fuego o la firma de un documento. El compromiso autentico reconoce que el conflicto permanece. El dialogo es permanente, y exige plataformas que hagan posible y continuado tal compromiso en múltiples nivel de la sociedad afectada" (Lederach, 2016, p.109-110)

[51] Sonia Paris Albert (2005) propone un vocabulario relacionado con la transformación de conflictos, en el que se encuentra la siguiente reflexión sobre el término *conflicto. "Tradicionalmente el conflicto ha sido definido resaltando sus aspectos negativos. En cambio, desde las investigaciones para la paz y desde el grupo de investigación de Castellón, proponemos definir el conflicto remarcando sus aspectos más positivos, tales como la inherencia a las relaciones humanas o la interdependencia. El conflicto se puede convertir en una situación de aprendizaje si es transformado"* (Albert, 2005, pg. 15)

[52] Acuerdo Final 24.11.2016, p. 79, punto 3.4.1. Principios orientadores" El Gobierno y las FARC- EP acuerdan los siguientes principios orientadores: (…) Fortalecimiento de la administración de justicia: en el marco del fin del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, las medidas que se adopten deben contribuir a garantizar el acceso ciudadano a una justicia independiente, oportuna, efectiva y transparente en condiciones de igualdad, respetando y

del programa de promotores de paz y convivencia que debe ser liderado por el Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, como uno de los programas integrales de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios[53].

En estos términos, el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos en los territorios con presencia histórica de la guerrilla de las FARC – EP se enfrenta con mayor rigor al reto de lograr pasar del círculo vicioso de la guerra, al círculo virtuoso de la paz. En estos territorios los grupos guerrilleros lograron de cierta forma "legitimar" su actuación como actores para solucionar los conflictos de las comunidades. Independientemente de los mecanismos que usaran para tramitar los conflictos, lo cierto es que lograron ganarse la confianza de la población por la celeridad y eficacia de las decisiones que tomaban, así lo han demostrado recientes estudios de la sociedad civil[54].

La primera alerta que lanza esta realidad es, como lo señala el Alto Comisionado para la Paz, la necesidad de desplegar la presencia del Estado, pero, así como el mismo Comisionado menciona, no es lanzar institucionalidad sola sino conectada con las realidades y dinámicas locales del conflicto y los conflictos de los territorios colombianos. Esta situación pone de manifiesto la inminencia de desplegar la capacidad institucional del orden nacional a los territorios para trabajar no solo con las autoridades locales sino también de forma prioritaria con las comunidades, como actores claves para la prevención del escalonamiento de sus propios conflictos, pero también como gestores en la resolución de estos.

promoviendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, de manera que se garanticen los derechos fundamentales, la imparcialidad, impedir cualquier forma de justicia privada y hacer frente a las conductas y organizaciones objeto de este acuerdo. Estas medidas también deben contribuir a garantizar una administración de justicia efectiva en casos de violencia de género, libre de estereotipos sobre las personas LGBTI y sanciones proporcionales a la gravedad del hecho"

[53] Acuerdo Final p. 93 punto 3.4.8 Programa Integral de Seguridad y Protección para las comunidades y organizaciones en los territorios:" Se creará un programa integral de seguridad y protección para las comunidades y organizaciones en los territorios, a instancias del Ministerio del Interior, que tendrá como propósito la definición y adopción de medidas de protección integral para las organizaciones, grupos y comunidades en los territorios, de manera que se contribuya a garantizar bajo un modelo efectivo, la implementación de las medidas de prevención y protección de las comunidades y sus territorios. Este programa en su elaboración y aplicación contará con la participación activa y efectiva de las organizaciones sociales, incluyendo a las de mujeres, y las comunidades en los territorios. Entre otras se promoverán las siguientes medidas: (…) Promotores/as Comunitarios de Paz y Convivencia: será un programa a cargo del Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Justicia. Los promotores/as comunitarios de paz y convivencia tendrán carácter voluntario y naturaleza no armada. El programa impulsará los mecanismos alternativos de solución de conflictos en los territorios, promoverá la defensa de los Derechos Humanos, estimulando la convivencia comunitaria en las zonas previamente definidas para ello. El programa apropiará los recursos necesarios para su ejecución y garantía" (Acuerdo Final 24.11.2016)

[54] "Esta constatación no puede desconocer la trayectoria de interacción histórica entre los grupos armados y la población civil en zonas concretas de la geografía nacional, donde con o sin respaldo popular, la convivencia fue sencillamente un hecho. Allí, los grupos armados se excedieron reiteradamente en los hostigamientos a la población civil en todas sus manifestaciones (tomas violentas, masacres, secuestros indiscriminados, minas antipersonales) siendo muchas veces los verdugos de quienes debían convencer como aliados en su lucha. Sin embargo, en esos rincones del país los grupos guerrilleros pretendieron ser simultáneamente voceros de reclamos campesinos; se presentaron como proveedores de seguridad y a veces de servicios de salud y alfabetización para las comunidades; se proclamaron como reguladores de conflictos y de precios, impartidores de sanciones y recaudadores de contribuciones" (Aguilera - Corpovisionarios, 2016, p. 7).

El reto es, entonces, desplegar la operación de los métodos de resolución de conflictos en el territorio nacional, engranados con los actores propios de los conflictos, las personas. Este es, sin duda, un reto que se realza en escenario de construcción de paz, en los que la institucionalidad se encuentra socavada y la confianza debilitada[55], pero es, en todo caso, un reto permanente en la construcción efectiva de un Estado Social de Derecho.

3.1.3.1. Los métodos de resolución de conflictos en Colombia

El desarrollo de los métodos de resolución de conflictos en el país encuentra diferentes fundamentos normativos y de política pública. Sin embargo, tal como lo señaló recientemente el Departamento Nacional de Planeación (DNP), solamente referido a la figura de la conciliación en derecho, "*la conciliación en Colombia se ha desarrollado como una figura atada al derecho, cuyas finalidades la han convertido en un instrumento de acceso a la justicia, descongestión judicial y desjudicialización. Esto a pesar de que, en esencia, la figura es un instrumento de construcción social que podría tener especial cabida en conflictos privados y comunitario*" (DNP, 2015, p. 94).

"*La caracterización de la conciliación en Colombia está permeada por una serie de elementos que se describirán a continuación. En primer lugar, el que haya sido un trasplante jurídico de normas proveniente del derecho continental, evidencia que su inspiración no respondió a un análisis sociológico que determinara el tipo de conflictos que se suscitaban en el país, que por determinación estatal y como producto de una política pública estructurada debían ser resueltos (…) En segundo lugar, en Colombia la conciliación siempre ha estado al servicio de la justicia ordinaria de los jueces y, por lo mismo, atado al derecho (…) En tercer lugar, el desarrollo de la conciliación en Colombia, desde el punto de vista normativo y sobre la base de una concepción atada al derecho, explica por qué se adoptó la conciliación y no la mediación (…) en cuarto lugar, la conciliación en Colombia ha sufrido un tránsito desde la informalidad hacia el exceso de formalismo y rigor*" (DNP, 2015, pp.32-35).

"La penetración e influencia de la justicia paralela más fuerte se encuentra en las regiones con mayor hegemonía de las FARC: La Macarena, sur del Tolima, Tumaco, y el norte y nordeste antioqueños. El uso de la violencia, el castigo y el miedo son los medios para el logro de justicia, en un rango que va desde multas de 100.000 pesos por lesiones personales con golpes y si son con pistola un millón de pesos; por el delito de robo el pago en doble estimación de lo hurtado y el desplazamiento, hasta la pena de muerte a violadores y colaboradores de la fuerza pública. Con modelos extremos de imponer justicia como el de ajusticiamiento y desplazamiento, la población, lamentablemente, encuentra seguridad al tener la certeza de que el presunto delincuente estará advertido y que el victimario no va a reincidir en caso de que quede vivo, porque "la muerte les da representación y poder". En el norte y nordeste antioqueños, donde las FARC comparten territorio en el municipio de Briceño con las bacrim, estas de manera excepcional en su zona de influencia y así como la guerrilla cuentan con un manual de convivencia, ejercen como jueces para aplicar la justicia y como mediadores en el arreglo de la conflictividad. En general, se trata de una justicia centrada en proteger a la presunta víctima y 'hacer pagar' al victimario sin ningún reconocimiento de sus derechos legales, que son percibidos como mera "alcahuetería" o ineficiencia de la justicia formal. Este tipo de régimen en la aplicación de justicia atrae resultados visibles que terminan por ser asumidos como benéficos por la comunidad aunque algunos no compartan los métodos violentos: "No hay viciosos ni robos", y "facilita" el arreglo de la conflictividad doméstica. Las comunidades terminan por formarse una valoración positiva y una idea de justicia que, aunque no es en derecho, la estiman como "realmente justa por la investigación que hace el grupo armado para asegurarse de que la medida de castigo sea adecuada y aplicada por la persona correcta" (FIP, 2015, p. 43-44)

Es así como la conciliación[56], la mediación[57], el arbitraje[58] y la amigable composición[59], reconocidos en el marco normativo vigente en el país, se han institucionalizado más como

[56] Concretamente, en la Ley 446 de 1998 se define la conciliación como "un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador" (Ley 446 de 1998, articulo 64). Definición categorizada en derecho y equidad en la Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 116 y que según la legislación vigente como es la Ley 640 de 2001: "la conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad" (Ley 640 de 2001, artículo 3). A partir de la mencionada Ley se marca, además, la conciliación extrajudicial en derecho como un requisito de procedibilidad "para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativo y de familia, en los asuntos susceptibles de conciliación" (Ley 640 de 2001, artículo 35).

[57] La Ley 906 de 2004 establece la figuración de la mediación como un mecanismo en el proceso penal con el que se pretende que en ciertos casos, víctimas y acusado puedan solucionar los conflictos que los enfrentan, para atender asuntos como la reparación, restitución o resarcimiento de los perjuicios causados; realización o abstención de determinada conducta; prestación de servicios a la comunidad; o pedimento de disculpas o perdón. Al respecto, los artículos 523 a 526 de la ley 906 de 2004 desarrollar la figura de la mediación en materia penal y en ese orden, desarrollan las siguientes nociones: i) Concepto; ii) Procedencia; iii) Solicitud; iv) Efectos y v) Directrices en cabeza del Fiscal General de la Nación en materia de capacitación y evaluación de los mediadores.

Por su parte, el recién modificado Código Nacional de Policía y Convivencia- Ley 1801 de 2016 es quizás la norma que en la actualidad mayor relevancia consigna a la función de mediación como mecanismo alternativo y autónomo de solución de conflictos, debido a que plantea las siguientes particularidades: i) Los artículos 149 y 154 establecen la mediación policial como un medio de policía que permite cumplir jurídicamente con la función y actividad policial; ii) La mediación se utiliza como parte del proceso verbal inmediato que controla situaciones contrarias a la convivencia (artículo 222); iii) Se define de manera expresa y por separado de la conciliación a la mediación como mecanismo de solución pacífica de conflictos de convivencia y en ese sentido el artículo 231 *ibídem*, señala que: "*Los desacuerdos y los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación y de mediación, sólo en relación con derechos renunciables y transigibles y cuando no se trate de situaciones de violencia"*; iv) Se establece la definición de proceso de mediación y se precisa que de existir acuerdo, se suscribirá el acta de mediación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, la cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo. Al respecto el artículo 233 del Código dispone: "*La mediación permite que el mediador escuche a las personas que se encuentran en situación de conflicto de convivencia y facilite un camino para encontrar una solución equitativa. De realizarse el acuerdo, se suscribirá el acta de mediación, donde se consignarán las obligaciones a cargo de cada uno de los interesados, la cual hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo"; v)* Dispone que varias instituciones o autoridades podrán ser conciliadores y mediadores como son las autoridades de policía, los jueces de paz, las personerías, los centros de conciliación de universidades, las cámaras de comercio del país y demás centros de conciliación del sector privado, siempre que el servicio sea gratuito.

[58] Según el artículo 1 de la Ley 1563 de 2012 el arbitraje es:" un mecanismo alternativo de solución de conflictos mediante el cual las partes defieren a árbitros la solución de una controversia relativa a asuntos de libre disposición o aquellos que la ley autorice.

El arbitraje se rige por los principios y reglas de imparcialidad, idoneidad, celeridad, igualdad, oralidad, publicidad y contradicción.

El laudo arbitral es la sentencia que profiere el tribunal de arbitraje. El laudo puede ser en derecho, en equidad o técnico.

En los tribunales en que intervenga una entidad pública o quien desempeñe funciones administrativas, si las controversias han surgido por causa o con ocasión de la celebración, desarrollo, ejecución, interpretación, terminación y liquidación de contratos estatales, incluyendo las consecuencias económicas de los actos administrativos expedidos en ejercicio de facultades excepcionales, el laudo deberá proferirse en derecho".

A su vez el Artículo 3º de la misma ley se refiere al Pacto arbitral como es un negocio jurídico por virtud del cual las partes someten o se obligan a someter a arbitraje controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas.

El pacto arbitral implica la renuncia de las partes a hacer valer sus pretensiones ante los jueces. El pacto arbitral puede consistir en un compromiso o en una cláusula compromisoria.

En el pacto arbitral las partes indicarán la naturaleza del laudo. Si nada se estipula al respecto, este se proferirá en derecho…".

[59] La Ley 1563 de 2012, en el artículo 59 define la amigable composición como: "un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual, dos o más particulares, un particular y una o más entidades públicas, o varias entidades públicas, o quien desempeñe funciones administrativas, delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de definir, con fuerza vinculante para las partes, una controversia contractual de libre disposición.

mecanismos alternativos a la administración de justicia[60], que como figuras para la gestión de conflictos. Así mismo, aunque estas cuatro figuras cuentan con fundamento normativo, en la realidad su desarrollo es desigual, relegando el desarrollo de las figuras de mediación y amigable composición.

A partir del marco normativo vigente, especialmente en relación con la conciliación y la mediación, la cobertura de los operadores institucionales por los menos en estas figuras podría considerarse total en el territorio nacional, de manera homologa como pasa con la cobertura de jueces[61]. Sin embargo, esto no ocurre, en parte porque pese a las competencias conciliatorias y mediadoras otorgadas a un amplio rango de servidores públicos, e incluso a privados como a los notarios, no todos tienen las habilidades, los conocimientos y las técnicas para operar estas figuras, como se notará en mayor detalle en la sección del diagnóstico.

En el análisis cuantitativo sobre oferta y demanda de justicia en el nivel territorial, realizado por Barrera y Vargas (2016), se evidencia precisamente que "*el factor diferencial en la oferta de justicia, a través de la presencia de los operadores, resulta ser de las figuras de conciliadores en derecho y en equidad. Sin embargo, la presencia de estas figuras solamente se tiene en 266 municipios del territorio nacional, 242 con nombramientos de conciliadores en equidad (cuya operación vigente es, por cierto, incierta) y 78 municipios con centros privados de conciliación en derecho y/o arbitraje*" (Barrera y Vargas, 2016, p. 24)

"*En los 188 municipios rurales y rurales dispersos con relación oferta – demanda de justicia diferente, por tipo de operador, los operadores de justicia alternativa no tienen una participación importante ni dentro de la oferta, ni como parte de la demanda potencial de*

El amigable componedor podrá ser singular o plural.

La amigable composición podrá acordarse mediante cláusula contractual o contrato independiente".

El Artículo 60 de la Ley 1563 de 2012 señala los efectos de este método así: "El amigable componedor obrará como mandatario de las partes y, en su decisión, podrá precisar el alcance o forma de cumplimiento de las obligaciones derivadas de un negocio jurídico, determinar la existencia o no de un incumplimiento contractual y decidir sobre conflictos de responsabilidad suscitados entre las partes, entre otras determinaciones.

La decisión del amigable componedor producirá los efectos legales propios de la transacción.

Salvo convención en contrario, la decisión del amigable componedor estará fundamentada en la equidad, sin perjuicio de que el amigable componedor haga uso de reglas de derecho, si así lo estima conveniente".

[60] Los mecanismos alternativos de solución de conflictos empiezan a ser promovidos por el Gobierno Nacional en los años noventa como una de las estrategias para descongestionar los despachos judiciales y, así, aportar a la garantía del derecho al acceso a la justicia. A partir del desarrollo constitucional, se establece que "(…) los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley" (Constitución Política de Colombia, articulo 116). Posteriormente, la Ley 23 de 1991, cuya esencia era la descongestión de los despachos judiciales, involucró en el discurso de la resolución pacífica de conflictos el desarrollo normativo de las figuras de la conciliación en derecho, la conciliación en equidad, la amigable composición y el arbitraje. Por su parte, la Ley Estatutaria de Justicia impone los mecanismos al servicio de la justicia, como un principio de la administración de justicia, adjetivándolos como alternativos "al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados" (Ley 270 de 1996, artículo 8. Modificado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009).

[61] De acuerdo con la definición de perfiles para el Sistemas de Información de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (SICAAC) existen alrededor de 8000 operadores de estas figuras en el territorio nacional, a través del rol misional que desempeñan : Defensores de la Procuraduría General de la Nación por especialidad, delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, Comisarios de Familia, Defensores de familia, Inspectores de trabajo, Defensores del consumidor financiero, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Nacional de Salud, Inspectores de Policía, Fiscalía General de la Nación, Personeros municipales y distritales, Jueces civiles y promiscuos municipales., Centros de conciliación, arbitraje y amigable composición y notarios.

justicia. Lo interesante de este aspecto emana de dos razones. La primera es que estas figuras deben estar orientadas a los municipios más vulnerables del país, y seguramente estos municipios presentan características de vulnerabilidad. La segunda razón es que este hecho podría indicar implícitamente que los mecanismos de justicia alternativa no han sido ampliamente promovidos, particularmente en los territorios más apartados del país" (Barrera y Vargas, 2016, p.25)

En canto al uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, se cuenta con los resultados del módulo de necesidades jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida aplicada en 2016, los cuales evidencian aspectos recientes e importantes en relación con el uso, la confianza y la eficacia de la operación de los mecanismos, desde la percepción expresada por la población encuestada.

Para empezar, es posible señalar que el 48.69% de la población encuestada acudió a una institución o particular y el 25.88% prefiero intentar llegar a un acuerdo pacífico, para resolver un conflicto presentado durante los últimos 24 meses. También hay que prestar especial atención al 23.69% de la población encuestada que indicó preferir no hacer nada para resolver sus conflictos.

Este primer resultado permite proponer una conjetura: que la población encuestada tiene disposición a resolver sus conflictos prioritariamente a través de formas no violentas. De hecho, las opciones de actuar de forma violenta y acudir a un actor ilegal solo alcanzan a ser del 1.25% dentro de la población encuestada.

Esta conjetura también encuentra soporte al analizar las respuestas a la pregunta sobre las razones por las cuales decidieron la ruta de solución de conflictos indicada. Paradójicamente las opciones de respuesta relacionadas con la desconfianza y el poco conocimiento de las autoridades o instituciones, no aparecen entre las tres opciones más marcadas en cada ruta, con excepción de la población que prefiere no hacer nada para resolver sus conflictos, como se describe a continuación:

- *Población que prefiere acudir a una institución o particular para resolver sus conflictos.* El 41.29% de la población que eligió esta ruta lo hizo porque la persona, institución o autoridad le genera confianza o alguien le recomendó esta vía. Otro 39.31% lo hizo porque era el que tenía que resolver el problema, y un 10.44% porque es la única que hay, conoce o le queda cerca.
- *Población que prefiere intentar llegar a un acuerdo pacífico para resolver sus conflictos.* El 80.69% de la población que eligió esta ruta lo hizo porque prefiere arreglar pacíficamente o por sí mismo los problemas. Un 0.93% indicó elegir esta ruta porque no confía en las autoridades, y otro 2.92% porque no sabía ante cual autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo.
- *Población que prefiere actuar de forma violenta para resolver sus conflictos.* El 73.69% de la población que eligió esta ruta lo hizo porque tenía mucha rabia y consideraba que el otro se lo merecía. Un 3.08% indicó elegir esta ruta porque no confía en las autoridades, y otro 6.47% porque no sabía ante cual autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo.
- *Población que prefiere acudir a un actor ilegal para resolver sus conflictos.* El 79.11% de la población que eligió esta ruta lo hizo considera que es más

efectivo que otras formas de solución. Otro 11.41% lo hizo porque es la forma como se resuelven las cosas en su contexto, y el 9.49% restante porque le sugirieron o presionaron usar esa vía. Ninguna de las personas que indicaron esta ruta, expresaron que su preferencia fuera por desconfianza en las autoridades.
- *Población que prefiere no hacer nada para resolver sus conflictos.* El 30.99% de la población que eligió esta ruta lo hizo porque considera que solucionar el problema tomaba demasiado tiempo o requería demasiados trámites. Un 6.67% indicó elegir esta ruta porque no confía en las autoridades, y otro 17.04% porque no sabía ante cual autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo.

En términos generales, de acuerdo con lo indicado por la población encuestada, se estima que el 41% lograron satisfacer sus necesidades jurídicas, independientemente de la ruta tomada; esto es, lograron obtener una decisión, un acuerdo o resolver su conflicto. Al diferenciar este resultado por ruta, se encuentra que el nivel de necesidades jurídicas satisfechas más alto se da en la población que prefiere intentar llegar a un acuerdo pacífico para resolver sus conflictos (59%), y el nivel más bajo cuando la población decidió no hacer nada (23%). En cuanto al nivel de necesidades jurídicas satisfechas en la población que decide acudir a una institución o particular para resolver sus conflictos, se estima unas necesidades jurídicas satisfechas del 40%.

Estos resultados permiten proponer una segunda conjetura: que la población encuestada tiene disposición a resolver sus conflictos prioritariamente a través de formas no violentas, porque el 74.57% de la población encuestada prefirió las rutas que aproximan las soluciones no violentas, y porque el 59% de esta población indicó que logró un acuerdo pacífico, da luces para que la apuesta en gestión de conflictos se complemente con el fortalecimiento de las capacidades que todas las personas tienen para resolver sus conflictos de una manera auto compositiva, en el plano de la prevención de su escalonamiento y para la transformación de sus conflictos.

Gráfico 14. Necesidades Jurídicas de la población

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - Encuesta de Calidad de Vida (2016), módulo de Necesidades Jurídicas. Cálculos propios: Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina de Información en Justicia (2017). Elaboración propia: Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

Ahora bien, de la población que prefiere acudir a una institución o particular para resolver sus conflictos, el 59.55% indicaron haber acudir a figuras que representan la institucionalidad de la Fiscalía, las comisarías de familia, las inspecciones de policía, el sector jurisdiccional, las personerías y la Defensoría del Pueblo. Las instituciones que en la Encuesta se pueden asociar como representantes directos de los métodos de resolución de conflictos son a las que acuden en menor medida la población. En suma, jueces de paz, notarios, centro de arbitraje, conciliadores en equidad, justicia comunitaria representan el 2.70% de las instituciones preferidas por la población para resolver sus conflictos (Cuadro).

Sin embargo, se evidencian diferencias interesantes entre los actores a los que acuden las personas y su eficacia, es decir, si acudiendo a la persona, autoridad o institución elegida, las personas encuestadas lograron solucionar sus conflictos.

Mientras solo el 1.29% de las personas que prefieren acudir a una institución o particular para resolver sus conflictos, indicaron haber acudido a un familiar, estas mismas personas indican que lograron un resultado satisfactorio en un 77% al haber acudido a sus familiares. Este comportamiento también se refleja en relación con las los jueces de paz, notarios, centros de arbitraje, conciliadores en equidad, cuya promedio de necesidades satisfechas alcanza el 45% (Ver Cuadro).

Cuadro 14. Persona, institución o autoridad a las que las personas acuden para resolver sus conflictos (Porcentaje de personas, 2016**)**

Persona, institución o autoridad	Necesidades Jurídicas Satisfechas	Preferencia para acudir
Fiscalía	34%	18,75%
Otro	42%	12,75%
Comisaría Familia	42%	10,80%
Inspección Policía	43%	9,58%
Abogado	45%	7,68%
Jueces	51%	5,11%
Personería	41%	4,50%
Alcaldía	25%	4,39%
Defensoría Familia	42%	3,82%
Defensor del Pueblo	27%	3,76%
CAI	35%	3,36%
Superintendencias	49%	3,34%

Persona, institución o autoridad	Necesidades Jurídicas Satisfechas	Preferencia para acudir
Casa de Justicia	37%	3,30%
Familiares	77%	1,29%
Consultorio Jurídico	17%	1,12%
Inspección Trabajo	29%	1,08%
Defensor del Cliente	43%	0,97%
Jueces de Paz	43%	0,78%
Notaría	64%	0,71%
Centro Arbitraje	54%	0,61%
Conciliador Equidad	53%	0,57%
Procuraduría	26%	0,54%
Autoridad Tránsito	36%	0,53%
Corregidor	38%	0,30%
Junta Acción Comunal	3%	0,23%
Jurisdicción Indígena	66%	0,11%
Justicia Comunitaria	12%	0,04%
Total general	**40%**	**100,00%**

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - Encuesta de Calidad de Vida (2016), módulo de Necesidades Jurídicas. Cálculos propios: Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina de Información en Justicia (2017). Elaboración propia: Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

3.1.3.2. Diagnóstico general de la resolución de conflictos

3.1.3.2.1. Problemáticas asociadas con la coordinación y el trabajo en red entre los actores relacionados con la gestión de conflictos en el nivel nacional y territorial

"*La justicia no enfrenta una crisis en general, sino tres crisis diferentes; una crisis de confianza del ciudadano hacia la administración de justicia, una crisis de coordinación y una crisis de comunicación (…) la falta de coordinación entre las Ramas del Poder Público para garantizar el óptimo funcionamiento del servicio de justicia conduce a disfuncionalidades y desequilibrios, que si bien no requieren reformas normativas, si acciones urgentes*" (Torres, 2013).

La crisis de coordinación no es ajena a la operación para la gestión de conflictos, en la cual se amplía la diversidad de actores, involucrando a la Rama Judicial, la Rama Ejecutiva, los Órganos de Control y la población. El mapeo de actores con roles de direccionamiento, operación y gestión en la materia, permite identificar por lo menos 51 actores relacionados con la gestión de conflictos, de los cuales 18 tiene competencia en el nivel nacional y 28 en el nivel territorial; estos últimos con especial característica de ser quienes operan como gestores de conflictos.

No solo existen entidades con roles en relación con la gestión de conflictos, también se identifican por lo menos 8 instancias creadas para la coordinación de temas relacionados cuyo funcionamiento es puesto en duda, en parte, por su inoperancia, pues, pese a que

están creadas, especialmente las instancias del orden nacional, casi no se han convocado, como es el caso del Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia.

"*En la actualidad, no es posible verificar la frecuencia de las reuniones del Consejo Nacional de Conciliación. De acuerdo con información extraoficial, desde su establecimiento legal, sólo se ha reunido en dos ocasiones. Tampoco ha sido posible obtener información acerca de las recomendaciones que hubiera formulado. Muchas de las entidades que hacen parte de este órgano asesor como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el ICBF no visibilizan siquiera su vinculación, y mucho menos sus funciones o resultados.*" (DNP, 2015, p. 131).

Adicionalmente, estas instancias no involucran la totalidad de actores nacionales y territoriales, pues todas han sido creadas para atender temáticas relacionadas con la gestión de conflictos desde una mirada sectorial, como los Consejos Territoriales de Seguridad (Sector de Seguridad) e incluso el propio Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia (Sector Justicia), dejando de lado el diseño institucional requerido para la coordinación en el desarrollo de otros métodos de resolución de conflictos como la mediación, el arbitraje y la amigable composición, y relegando la gestión de conflictos a un tema de macro conflictos, como el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos[62].

La diversidad de actores institucionales involucrados en la gestión de conflictos no es en sí misma una problemática. Sin embargo, cuando un número considerable de actores intervienen sobre un caso común sin comunicarse efectivamente entre sí, se generan una serie de inconvenientes. Por una parte, la población se confunde, pues no tiene claro a quién acudir ni para qué. Por otra parte, el Estado se vuelve ineficiente, al no generar sinergias de las acciones con posibilidad de desarrollo común.

En cuanto a la coordinación en el nivel nacional es preciso recordar lo señalado por el DNP: "*Es prudente recalcar que la política del Ministerio de Justicia respecto de la conciliación extrajudicial en derecho ha sido amplia y organizada, e incluso ha convocado la participación de actores como la Rama Legislativa, la Rama Judicial y el Consejo Nacional de Conciliación, tal como lo señala el Documento de Política Pública en materia de Acceso a la Justicia Alternativa. El problema radica entonces en que, en la práctica, no se observa una participación activa de los mencionados actores en la construcción de la política, ni tampoco en la retroalimentación."* (DNP, 2015, p.128)

Esta falta de coordinación es sentida con mayor rigor en el nivel territorial, especialmente en los municipios con débil capacidad institucional. Así lo ha evidenciado recientemente la Fundación Ideas por la Paz (FIP) al señalar que, por ejemplo:

[62] El artículo 124 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país", establece lo siguiente: "El Gobierno Nacional creará y pondrá en funcionamiento el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, orientado a generar alertas tempranas que permitan, en ejercicio del diálogo democrático, evitar conflictos sociales, económicos y ambientales. El sistema deberá estar articulado con los demás sistemas u observatorios existentes en el sector
público, así como con las entidades territoriales, las cuales deberán estructurar de manera armónica y compatible sus sistemas de información, dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley"

"*A pesar de la puesta en marcha de las Comités Locales de Justicia como mecanismo para acercar y mejorar la coordinación y la comunicación entre los funcionarios de justicia, todavía existen resistencias por parte de algunos de estos que no perciben la necesidad de un trabajo más articulado para generar ventajas en la administración de justicia, prefieren, como lo señaló un funcionario, operar "como islas". Para algunos servidores de la justicia administrativa, el trabajo en equipo solo se presenta dentro del programa de justicia móvil en la recepción de las denuncias y luego se pierde para el trámite y seguimiento de las mismas. Entre los operadores, esta gran barrera fue caracterizada como: "no existe coordinación alguna", "nada que ver", "no conozco a los operadores de la justicia administrativa", "cada quien por su lado", "a quien tiene más poder", existe una marcada ineficiencia "todos sacan el cuerpo, es mejor evadir las responsabilidades". Estas expresiones de la desarticulación y limitada organización y estructuración del sistema, se explican, de forma generalizada y guardando las especificidades de cada región*" (FIP, 2015, p. 54)

Lo anterior evidencia que sumado a la falta de coordinación, no se ha instaurado una cultura de trabajo en red entre los actores involucrados con la gestión de conflictos. Ambas circunstancias se evidencian tanto en el nivel nacional como territorial.

Gráfico 15. Mapa de actores institucionales involucrados en la gestión de conflictos

Elaboración propia. Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

3.1.3.2.2. Problemáticas asociadas con la sostenibilidad para el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial

Las entidades del orden nacional involucradas con la gestión de conflictos han realizado una contribución económica, institucional y política desigual e insuficiente para el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos en el país. De hecho, el DNP es insistente al señalar que "*el Ministerio de Justicia y del Derecho es el único que ha adelantado acciones para fortalecer la conciliación, por ello la inversión efectuada en los últimos 25 años proviene de esta entidad*" (DNP, 2015, p. 227). En todo caso, el DNP también indica que la inversión en conciliación del Ministerio ha sido insuficiente en cuanto a lo que tiene que ver con la articulación, la medición, el seguimiento y la difusión de la conciliación extrajudicial den derecho (DNP, 2015, pp. 227 – 240).

De hecho, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) identificó que existen "*recursos limitados e insuficientes en el sector administrativo de justicia y del derecho para liderar el desarrollo de nuevos procesos de reactivación o implementación de la conciliación en equidad*" (USAID, 2016, pg. 9). Lo mismo sucede con la conciliación en derecho, por cuanto "*la evolución de la misma, en nuestro ordenamiento jurídico, ha estado signada por varias etapas, que marcan su auge o el debilitamiento en función de la vigencia o no de las normas legales que le son aplicables (o a las que está inexorablemente subordinada) en determinados momentos históricos, por la misma dinámica del derecho*" (Losada, 2017, p. 46).

Junto con la problemática presupuestal en el nivel nacional, se encuentra que las autoridades territoriales no apoyan la operación de los métodos de resolución de conflictos, en general, y el voluntariado de la conciliación en equidad, en particular. Esta problemática obedece tanto a la voluntad política, como a los vacíos normativos en materia de competencias entre el nivel nacional y territorial, y a la capacidad presupuestal y técnica de los entes territoriales.

El mismo estudio de la USAID señala el "*incumplimiento del rol de la entidad territorial frente a la sostenibilidad de figuras como la conciliación en equidad*" (USAID, 2016, p. 8). Lo mismo ha expresado reiterativamente el Programa Nacional de Justicia en Equidad, en cuanto en diferentes eventos se ha expresado que la sostenibilidad es uno de los problema más sentidos para implementar la conciliación en equidad y los demás métodos en el país, permitiéndole concluir que las autoridades territoriales en su gran mayoría no apoyan, pero sobre todo no garantizan la sostenibilidad del mismo (Ávila y Castro, 2015, pp. 29 y 36).

La sostenibilidad de la operación de la conciliación en equidad no solo enfrenta la problemáticas enunciadas anteriormente. La operación de este método también se ve amenazada por la alta deserción de los conciliadores en equidad como consecuencia de la ausencia de incentivos, que a su vez se deriva de la naturaleza de voluntariado de su trabajo. Aunque, según el registro del Programa Nacional de Justicia en Equidad, se han formado 8424 conciliadores en equidad en 225 municipios del país, en el primer semestre de 2016 solamente 523 conciliadores en equidad de 94 municipios, atendieron la solicitud del Ministerio de actualizar sus datos en el link dispuesto para tal fin[63]. Esta problemática también ha sido señalada en diferentes estudios del Ministerio Público.

[63] Boletín del Programa Nacional de Justicia en Equidad, 30 de noviembre de 2016. Presentado en la audiencia de rendición de cuentas.

Otra dificultad asociada con la sostenibilidad de la operación de los métodos es la sostenibilidad financiera de los centros de conciliación, privados y públicos, para estos últimos se expresa, por ejemplo, en las limitaciones de contar con y mantener el talento humano para prestar el servicio. Esta situación deriva, en gran parte, de la estructura de tarifas definida en el Decreto 1829 de 2013, que fue integrado al Decreto 1069 de 2015, y que plantea unos montos máximos por el servicio en función de la cuantía de la pretensión sometida a conciliación. Al respecto, se advierte que no existen criterios basados en la eficacia y en la eficiencia de los recursos para prestar un óptimo servicio de calidad al ciudadano que acude al Centro, o que no está permitiendo tener en cuenta aspectos asociados al perfil del usuario, al tipo de conflicto a abordarse en la audiencia y la distribución que pudiesen asumir las partes frente a los costos del servicio(Gaitán Sánchez, 2015, p.p 39-40).

De otro lado, la conciliación se pensó sobre una base de gratuidad que permitiera su acceso por parte de la población de escasos recursos. Sin embargo, los centros de conciliación privados se han focalizado en la conciliación onerosa, a la que puede acudir población con recursos. Si bien es cierto, se realizan jornadas gratuitas en un marco de responsabilidad social, las barreras geográficas, culturales y económicas dificultan que la población necesitada pueda acudir a dichos centros. Para el caso de las jornadas descentralizadas, el rigor procesal dificulta su realización.

La aplicación del principio de gratuidad no se controla, desde la estratificación de los usuarios de la conciliación extrajudicial en derecho en centros de conciliación públicos (estratos 1 y 2 únicamente), y por lo mismo no se prioriza y se garantiza la atención de personas que realmente necesitan utilizar el mecanismo.

Finalmente, es preciso señalar que las dificultades de insuficiente presupuesto, evidenciadas tanto en el nivel nacional como territorial, también deben involucrar el análisis de las fuentes de recursos. Un primer análisis de esta situación permite identificar que los recursos que tienen destinación específica para el desarrollo de los métodos se dirige a los Programa Nacionales que para tal fin coordina el Ministerio de Justicia y del Derecho. Es decir, es el uso de estos recursos lo que ha permitido que el Ministerio invierta en relación con la conciliación y marginalmente con el arbitraje. Esto igualmente implica que el alcance territorial de estos recursos es limitado, por cuanto el Ministerio no puede abarcar todo el territorio nacional, viéndose evocado a seleccionar los municipios y las poblaciones que se verán beneficiados de su inversión.

3.1.3.2.3. Problemáticas asociadas con el desconocimiento de la población sobre los métodos de resolución de conflictos

Los resultados del módulo de necesidades jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida aplicada en 2016, muestran que la razón asociada con el desconocimiento de la población sobre ante cuál autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo cuando se le presenta un conflicto, continúa ubicándose entre las tres razones principales por la cual las personas encuestadas prefieren llegar a un acuerdo pacífico, actuar de forma violenta o no hacer nada para resolver sus problemas. El motivo del desconocimiento es más marcada cuando la población encuestada indicó no haber hecho nada para resolver sus conflictos.

Gráfico 16. Razón asociada con el desconocimiento por tipo de ruta (2016)

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - Encuesta de Calidad de Vida (2016), módulo de Necesidades Jurídicas. Cálculos propios: Ministerio de Justicia y del Derecho – Oficina de Información en Justicia (2017). Elaboración propia: Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

Lo anterior permite concluir que los métodos de resolución de conflictos no se han difundido suficiente y efectivamente (Ávila y Castro León, 2015, p. 29). No solo lo demuestran las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas[64], el DNP también ha ratificado que "*es posible afirmar además que el sistema se ha enfocado fundamental en la oferta de servicios, su registro y tecnificación, pero que las políticas dirigidas a aumentar la demanda a través de la divulgación del mecanismo y sus ventajas aún son incipientes. Aunque se han establecido jornadas semestrales de conciliación gratuita, faltan estrategias para su apropiación por parte de los ciudadanos, muchos de los cuales ni siquiera saben de sus existencia*" (DNP, 2015, p. 143).

Pero el desconocimiento no es solo sobre la existencia y forma en que operan los métodos, sino en un espectro más amplio sobre los derechos de la población. Así lo ha demostrado la FIP al expresar que "*de forma amplia, operadores y miembros de la comunidad señalaron como uno de los principales problemas el hecho de que "las personas no saben a dónde acudir ni tampoco saben si tienen un problema que debe ser consultado con la justicia formal", "hay gente que no conoce sus derechos, porque una persona conocedora de sus derechos, es una cosa muy diferente", además, "la gente del campo no tiene posibilidades de acceder a información, porque no sabe leer". Es claro que el desconocimiento del derecho a la justicia en igualdad de condiciones es, para la mayoría, una barrera de peso para acceder a la justicia debido a que no cuenta con información básica que le permita identificar una necesidad jurídica derivada de un conflicto (…) El usuario no solo desea saber a dónde ir para demandar el*

[64] Según los resultados de la anterior Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas aplicada en 2011-2013: Los MASC son desconocidos por las personas en situación de extrema pobreza. Las respuestas en relación a si conocen de la existencia de los MASC fueron las siguientes: Conciliación en derecho Sí, 17,9%; No, 82,1%. Conciliación en equidad Sí, 6,3%; No, 93,9%. Arbitraje Sí, 4,8%; No, 5,2%. Mediación en materia penal Sí, 6,4%; No, 93,6%. Amigable composición Sí, 3,7%; No, 96,3%. De la población general, el 79% no conoce la conciliación en derecho; el 90% no conoce la conciliación en equidad; el 90% no conoce la figura del arbitraje; el 91% no conoce la mediación penal, y el 93% no conoce la amigable composición. Con base en los datos de la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas-GENNJI- Ministerio de Justicia y del Derecho (2013), las causas que a consideración de los conciliadores llevan a los usuarios a no usar los MASC son en un 61.7% porque no conocen como funcionan los MASC; 12.5% no confían en los MASC; el 10.9% por los costos económicos del uso de los MASC y otras razones en menor escala.

servicio, relacionado con la solución jurídica que busca, sino que quiere conocer, de primera mano, cuáles son las condiciones del proceso, qué debe esperar del mismo y cuánto tiempo debe estimar para la satisfacción del servicio; y esa orientación jurídica no es considerada dentro de lo que se percibe como ruta de acceso, lo que es equivocado. Por consiguiente, esta situación revela cierta resistencia del sistema para mejorar la comunicación con el usuario, en términos de una pedagogía que no solo le proporcione información confiable sobre el estado del asunto tramitado, sino que también le brinde asesoría para que pueda tomar decisiones que no pongan en riesgo la vulneración de sus derechos" (FIP, 2015, p.52- 56).

La falta de conocimiento por parte de la población, también obedece a que los mismos operadores o entidades competentes no promueven los métodos en el nivel territorial, en parte porque no tienen la suficiente cobertura para realizarlo. Solo por mencionar un ejemplo, los tres Programas Nacionales del Ministerio de Justicia y del Derecho en cuyo seno debe promoverse los métodos de resolución de conflictos, tienen presencia en 376 municipios con centros de conciliación en derecho y arbitraje, 246 municipios con conciliadores en equidad y 127 municipios con Casas de justicia y convivencia ciudadana.

3.1.3.2.4. Problemáticas asociadas con el perfil y la formación de los operadores de los métodos de resolución de conflictos

"*La construcción del cambio social en escenarios de conflictos muy arraigados requiere tanto de técnica como de arte. Pero la evolución hacia la profesionalización, la orientación hacia lo técnico, y la gestión del proceso en resolución de conflictos y construcción de la paz han eclipsado, infravalorado y, en demasiados casos, olvidado el arte del proceso creativo*" (Lederach, 2016, p. 20)

A partir del análisis de perspectiva internacional comparada de los sistemas de resolución de conflictos en diferentes países, realizado por el DNP, se concluyó entre otros aspectos, lo siguiente sobre el perfil de los conciliadores en derecho: "*Que exista una certificación de idoneidad para el conciliador o mediador, permite su profesionalización. No es tan importante que exista un programa de formación de conciliadores o mediadores exigido por el Estado, ni el número de horas de esa formación; a lo que se le debe dar mayor importancia es al contenido del programa de formación para que contemple temas propios de resolución de conflictos y no de una profesión particular como el derecho*" (DNP, 2015, p. 181).

En esta misma línea, el DNP y algunas Cámaras de Comercio del país también han señalado que los conciliadores en derecho no cuentan con un perfil y no se han profesionalizado, porque la conciliación no es una actividad o profesión atractiva para el ejercicio de los abogados. Por una parte, los abogados del país tienen un perfil litigioso, y, por otra, la resolución de conflictos más que ser el ejercicio profesional de los abogados, debe ser reconocida como una vocación que mezcla el conocimiento y la práctica de diferentes disciplinas y que demanda de habilidades y aptitudes especiales como el liderazgo, la comunicación asertiva y la creatividad[65].

Sin embargo, sobre los conciliadores en derecho en Colombia "*no existe un perfil del conciliador ya que la normatividad se ha limitado a esbozar algunas características como la de*

[65] "En el importante proceso de profesionalización de nuestras disciplinas, no hemos atendido debidamente la necesidad que tenemos de tocar y escuchar la voz de la vocación (…) No podemos escuchar y dar apoyo a otras personas que están buscando sus voces si por nuestra parte vemos ese camino solo como una técnica o como la gestión de un proceso" (Lederach, 2016, pg. 319)

ser abogado, para la conciliación extrajudicial en derecho, y la de ser un tercero que facilita a las partes la gestión de un conflicto. Respecto a sus funciones, se concluye que estas se han limitado a resolver los conflictos definidos en la ley como conciliables, desistibles y transigibles, contribuyendo a la descongestión de los despachos judiciales. Como se observa la dimensión jurídica también es la preponderante en la construcción del perfil de conciliador y su quehacer" (DNP, 2015, p.187).

De acuerdo con una investigación contratada por el Ministerio del Interior y de Justicia con la Pontificia Universidad Javeriana (2003), en la práctica se presentan diferencias marcadas en el perfil de los conciliadores en derecho y en el servicio de conciliación prestado por los funcionarios públicos conciliadores y los conciliadores de los centros de conciliación en aspectos como: perfil del conciliador, características sociodemográficas, tipo de vinculación, promedio de horas dedicadas a la conciliación, planeación de trabajo, divulgación del servicio, información del usuario, infraestructura física y logística e informes y reportes al Ministerio de Justicia y del Derecho a través del SICAAC.

El estudio de la práctica de resolución de conflictos es inseparable del modelo de enseñanza en derecho en el país, esta enseñanza "*se caracteriza por ser heterogénea, dispersa, muchas veces capturada por intereses privados y políticos, de baja calidad en promedio, prácticamente sin control y con un sistema de nivelación informal determinado por el mercado de posgrados"* (Hoyos, 2011, p. 424). De allí que uno de los postulados de García Villegas "*consiste en afirmar que la regulación del ejercicio del ejercicio de una profesión debe estar acorde con el impacto social y público de esta. Es por esta razón por la que, como la profesión médica, la jurídica debería ser objeto de una precisa regulación que garantice la calidad del ejercicio profesional y a la postre un adecuado funcionamiento de la administración de justicia"* (Hoyos, 2011, p. 423-424)

Respecto al modelo de formación en métodos de resolución de conflictos, *"se encontró que se encuentra reglada por la ley y a su vez por resoluciones del MJD. Del análisis de los pensum propuestos en estas reglamentaciones, se identificó una brecha entre los contenidos y las habilidades que se espera que los conciliadores adquieran para poder intervenir de mejor forma en los conflictos. La distancia entre lo que se enseña y lo que se espera de un conciliador consiste principalmente en una marcada formación jurídica que deja de lado la formación profesional y la interdisciplinaria que (…) enriquece el aprendizaje de los conciliadores al darle la posibilidad de concebir el conflicto desde diferentes perspectivas (jurídica, psicológica, sociológica, etc.) y distintas manera de abordarlo*" (DNP, 2015, p.188).

En cuanto al perfil de los conciliadores en equidad, por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho a través del Marco de Implementación para la Conciliación en Equidad (MICE), presenta una caracterización para definir el perfil del conciliador en equidad, con referentes de aspectos legales, comunitarios y del propio candidato, además del procedimiento de selección, formación y aval, que incluye la aplicación de pruebas psicotécnicas para evaluar las capacidades personales, comportamentales y de salud mental del candidato a conciliador en equidad.

Finalmente, es preciso anotar que las competencias de la DMASC en relación con la calidad o acreditación de la formación en métodos de resolución de conflictos se concentran solamente en la conciliación en derecho y conciliación en equidad. Es decir, actualmente el Ministerio no cuenta con la disposición normativa que le otorgue funciones expresas sobre la verificación de la formación e implementación en relación con la medicación, el arbitraje y la amigable composición.

3.1.3.2.5. Problemáticas asociadas con el seguimiento y verificación de la operación, y el desigual desarrollo de los sistemas de información

"*La carencia de un modelo de medición y seguimiento a las capacitaciones impartidas para ser conciliador y de las capacidades de los mismos para ejercer, impide que los conciliadores cuenten con el mínimo de requisitos que les permitan prestar un servicio de calidad*" (DNP, 2015, p. 239). Adicionalmente, el Ministerio no cuenta con la capacidad técnica, normativa y operativa para ejercer cabal, permanente y oportunamente la labor de inspección, control y vigilancia a los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, dado que cuenta con poco personal para desarrollar dicha labor y la normatividad vigente es débil.

Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con el Sistema de Información para la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC), existen varios reparos sobre su funcionalidad, cobertura y alcance. Por una parte, no todos los servidores públicos ni los notarios facultados para conciliar reportan al Sistema, en gran parte debido a que cada operador con competencia conciliatoria reporta como mínimo a los sistemas o herramientas de seguimiento propias a su labor; de manera que, reportar al SICAAC le implica duplicar esfuerzos y tiempo para cumplir con un reporte adicional. Aun así, el Ministerio ha avanzado en la conexión a través de web servicies, con los sistemas de información propios algunas Cámaras de Comercio de Bogotá y Medellín, y se encuentra gestionando lo propio con el ICBF y el Centro de Conciliación de la Personería de Bogotá.

Por otra parte, hasta el momento el diseño del SICAAC no cuenta con funcionalidades para las necesidades de seguimiento en relación con la operación de la conciliación en equidad y la mediación, en parte porque la normatividad existente no tiene un desarrollo suficiente en lo que hace referencia a la implementación, operación y seguimiento de los diferentes métodos siendo aún más baja en materia de mediación y de amigable composición. El Programa Nacional de Justicia en Equidad ha manifestado en diferentes documentos que no cuenta con un sistema de información para desarrollar políticas públicas que permitan conocer el desarrollo de la Conciliación en Equidad a nivel nacional, así como el registro del resultado del ejercicio[66].

Por otra parte, aunque la ley establece que todos los operadores de la conciliación, el arbitraje y la amigable composición, deben registrar los datos de la operación en el SICAAC sucede que solo algunos de los operadores cumplen con dicha función, lo cual trae como consecuencia que la información del SICAAC no tenga toda la cobertura de la operación de estas figuras.

En la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas realizada en 2013, se señala respecto al seguimiento de los acuerdos conciliatorios logrados en los últimos cuatro años que, el 33.6% de los conciliadores en derecho si hacen seguimiento y el 50.9% no lo hacen. En cuanto a los motivos por los que no se realiza seguimiento a los acuerdos el 36.7% no lo vieron necesario y el 63.3%consideran que la función llega hasta el acuerdo.

En cuanto a la conciliación en equidad no se tienen cifras que se refieran al seguimiento de las actas de conciliación en equidad por los conciliadores en equidad. Esta dificultad se relaciona con el hecho que no se cuenta con lineamientos para la gestión del archivo de las actas de conciliación en equidad, ni de los otros métodos, lo cual ha generado problemas en cuanto al archivo de documentos importantes como las actas de conciliación y las constancias. Es así

66 Conclusiones mesas de expertos encuentro para discutir proyecto de reforma de la Conciliación en Equidad. Programa Nacional de justicia en Equidad. Ministerio de Justicia y del Derecho. 1 de julio de 2016. p.12.

como el Programa Nacional de justicia en Equidad de manera reiterada manifiesta dicha problemática a nivel general.

3.1.3.2.6. Problemáticas asociadas con el desarrollo desigual de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial

Si bien es cierto, existen otros métodos de resolución de conflictos como lo son: la mediación, y el arreglo directo, estos no han sido objeto de un diseño institucional que los vincule a los Programas Nacionales que el Ministerio de Justicia y del Derecho coordina en la materia, y aunque la amigable composición se enuncia como parte de unos de los tres Programas, en la realidad es poco lo que se ha promovido desde el nivel nacional para su respectiva operación.

Dentro de las principales razones que explican la situación, se considera que los mecanismos más desarrollados han sido considerados como los más idóneos y complementarios al proceso judicial, impulsados en contextos de crisis y buscando principalmente la descongestión de los juzgados. Es decir, desde su concepción, la conciliación ha sido considerada como una forma de acceso a la justicia y no necesariamente como un medio de resolución de conflictos, con vocación de permanencia y de carácter preventivo (DNP, 2015, p.283). Tampoco se han promovido otros enfoques que podrían adaptarse mejor a cada conflicto en particular(DNP, 2015, p.108).

Esta visión también ha implicado que el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos se de en clave de figuras institucionalizadas en el nivel nacional y territorial, como método alternativo a la administración de justicia, pero no como herramienta de transformación social a partir de la explotación de la vocación de otras personas u organizaciones de acción comunal, que pueden actuar como gestoras de conflictos, como por ejemplo las presentes en instancias administrativas de propiedad horizontal, las juntas de acción comunal, las organizaciones de campesinos. Algunas de estas instancias ya cuentan con la disposición normativa para gestionar conflictos (Decreto 528 de 2016 y Decreto 2350 de 2003), pero la formación conceptual, vocacional y disciplinaria para fortalecer sus habilidades en resolución de conflictos ha sido mínima.

3.1.3.2.7. Problemáticas asociadas con el comportamiento indebido en el ejercicio de la conciliación

La jurisdicción disciplinaria corresponde a las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales en primera instancia y por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en segunda instancia. Entre sus competencias se encuentra el ejercicio del control disciplinario a los conciliadores. Así mismo, "l*a Sala también administra justicia directamente al resolver conflictos de competencia y decidir respecto de acciones de tutela"* (García Villegas, 2016, p. 282).

El órgano disciplinario, sin embargo, no ha desarrollado su papel, lo que se ve dificultado por la ausencia de articulación. Se ha señalado que no existe disponibilidad pública de estadísticas o cifras de sanciones o procesos disciplinarios adelantados a conciliadores. No se advierte que esta instancia haya desarrollado instrumentos o lineamientos que le permita desarrollar las funciones generales que le fueron asignados en la ley. (DNP, 2015, p. 141-142).

Si bien es cierto no se cuenta con datos específicos, el comportamiento indebido en el ejercicio está relacionado con extralimitación de competencias y el cobro por servicios que deben ser

gratuitos. Lo anterior es más notorio para el caso de la conciliación en equidad, toda vez que los centros de conciliación en derecho son vigilados e inspeccionados por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Algunos conciliadores en equidad abusan de su amplia atribución y realizan actuaciones por fuera de sus competencias o cometen irregularidades en el ejercicio de su voluntariado, tales como: cobrar por los servicios de conciliación en equidad que son gratuitos, tramitar asuntos que no son de su competencia, favorecer deliberadamente a alguna parte, entre otros.

3.1.3.3. Objetivos y acciones de los métodos de resolución de conflictos

En el 2027 los métodos de resolución de conflictos se arraigarán como una práctica social e institucional para la gestión de los conflictos, aportando significativamente a la construcción de Paz y la consolidación del Estado Social de Derecho, en el nivel nacional y territorial.

Esta visión implica transitar del plano en el que solamente se consideran acciones para la atención y el trámite de ciertos conflictos, a un escenario en el que se planean y ejecutan esfuerzos conjuntos no solo para la atención y trámite, también parar prevenir su escalonamiento y resolver, es decir, para transformar los conflictos. Este planteamiento, junto con el diagnóstico en materia de coordinación, es coherente con los lineamientos del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un nuevo país"[67], y con lo definido en materia de gestión de conflictos y métodos de resolución de conflictos en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera[68].

El enfoque de relacionamiento plasmado en estos tres documentos referentes de política pública, pone de manifiesto el encadenamiento que hay entre los conceptos de Justicia y Convivencia Ciudadana. Ambos tienen como centro de atención los Conflictos, con sus diferentes tipos, dimensiones, dinámicas e interdependencias, haciendo, por ejemplo, que en la operación de uno y otro tema, se encuentren los mismos actores.

Para esto, se ha acordado un plan de acción para el próximo decenio, cuyas acciones buscan enfrentar las problemáticas señaladas anteriormente. Este plan de acción se ha estructurado en 7 componentes, de manera consecuente con las 7 problemáticas raíz revisadas en el Diagnostico[69]. Cada componente tiene un objetivo específico y diferentes acciones; así mismo, cada acción tiene un responsable institucional, un cronograma, un producto y un presupuesto estimado. En total, se acuerdan 104 acciones a desarrollar entre 23 entidades, como se detalla en el gráfico.

[67] Específicamente, en la estrategia de Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz.
[68] Específicamente, en los puntos 3.4.1, 3.4.8 y 1.1.8.
[69] La validación de estos lineamientos y el diagnóstico se llevó a cabo en dos instancias. En primera instancia se validó, en reunión realizada el 20 de abril de 2017, con los coordinadores de los tres programas que integran la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos: Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, Programa Nacional de Justicia en Equidad y Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición. En segunda instancia, en diferentes reuniones interinstitucionales con el Ministerio de Justicia y del Derecho y las entidades involucradas en el plan de acción: con el delegado de la Subdirección de Justicia y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación, en reunión realizada el 4 de mayo de 2017; en reuniones del 13 y 15 de mayo de 2017 con la Defensoría del Pueblo; en reunión efectuada el 17 de mayo de 2017 con delegados de los Ministerios de Cultura, Vivienda, Ciudad y Territorio, Educación, Trabajo, Interior, Comercio, Trabajo, Transporte , Ambiente, Agricultura, de de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Policía Nacional, el Departamento para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; en reunión del 19 de mayo de 2017, se continúa la validación iniciada el 17 de mayo, con delegados del Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, de la Agencia Nacional de Tierras, de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y del Ministerio de Vivienda; en reunión del 19 de mayo de 2017 se inició validación de la dimensión con la Sala Administrativa y la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura; en reunión del 25 de mayo 2017 con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla

Gráfico 17. . Gestión de conflictos: prevención, atención, trámite y resolución para su transformación

Elaboración propia. Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

De manera transversal, la ejecución del plan de acción deberá involucrar el énfasis rural, en correspondencia con el diagnostico presentado anteriormente y el diagnostico en materia de gestión de conflictos que hace parte de la dimensión de Justicia rural. Esto es, se deberá reconocer el contexto en el que se desarrolla la dinámica de los conflictos de la ruralidad, en el entendido que la ruralidad, sobrepasa lo agropecuario, y que, por tanto, lo asociado con la gestión de conflictos rurales sobrepasa lo dimensionado como jurisdicción agraria, e involucra con mayor intensidad la participación de actores comunitarios, como las juntas de acción comunal, las organizaciones campesinas y las agrupaciones de mujeres rurales lideresas. En este sentido, la priorización de municipios para la implementación del plan de acción deberá considerar la categorización de municipios en rurales y rurales dispersos, definida y actualizada por el DNP, y la identificación de poblaciones que cada entidad competente realice en relación con la dinámica rural.

Gráfico 18. Estructura de los componentes y el plan de acción para la dimensión de Gestión de conflictos

Elaboración propia. Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

3.1.3.3.1. Componente 1: Coordinación y trabajo en red

El objetivo de este componente es crear sinergias entre los actores nacionales y territoriales involucrados con la gestión de conflictos. Para el decenio 2017-2027 resulta fundamental que las entidades involucradas en el Plan Decenal del Sistema de Justicia logren coordinarse y trabajar en red, de manera horizontal, vertical y transversal, para mejorar la prevención, atención, solución, y transformación de los conflictos.

Por esta razón, el producto de las acciones consideradas en este componente consistirá en la estructuración, reglamentación, puesta en operación y seguimiento del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, evitando caer en la creación de instancias adicionales a las ya creadas para la coordinación en materia de gestión de conflictos. La obtención de este producto, además de contemplar la ejecución de las acciones definidas en el plan de acción, deberá considerar como mínimo los siguientes lineamientos:

i. La estructura del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos debe ser definida con base en las categorizaciones de los conflictos, partiendo de la conformación de dos subsistemas en los que se trate, entre todas las entidades involucradas, lo relacionado con la atención, el trámite y la resolución de los conflictos individuales y colectivos que se presentan en la sociedad colombiana70.
ii. De manera vertical a estos subsistemas se deberán ubicar los métodos de resolución de conflictos, como herramientas de diálogo y el consenso, a través de diferentes figuras auto compositivas y hetero compositivas. En la materia, el reto resulta ser que el diálogo, con sus diferentes técnicas y reglas, sea la herramienta privilegiada por los colombianos para la solución de nuestros conflictos, individuales y colectivos.
iii. Como dimensiones horizontales, se debe considerar por lo menos tres. Una primera dimensión asociada con la Prevención, comprendida en un doble sentido: para prevenir el escalonamiento de los conflictos y para prevenir la generación de nuevos conflictos. Una segunda dimensión asociada con el Diálogo Estado – Comunidad, con el propósito de cerrar la brecha entre Estado y comunidad a partir del reconocimiento, y actuar en conjunto para la gestión de conflictos. una tercera dimensión asociada con el Despliegue territorial, en el que la apuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho serían los modelos locales y regionales de implementación como las Casas de Justicia, los Centros de Convivencia Ciudadana, las estrategias de itinerancia y los Sistemas Locales de Justicia.
iv. En cuanto a la coordinación misma del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, está se encontrará en la Presidencia de la República. Casa uno de los subsistemas, enunciados en el numeral uno, deberá tener una entidad coordinadora así: el subsistema de conflictos colectivos será coordinado por el Ministerio del Interior y el subsistema de conflictos individuales será coordinado por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

[70] Funes de Rioja (1996) distingue entre los conflictos individuales y colectivos. "Al hablar de conflictos individuales se refiere a aquellos en los que el interés afectado en el propio. En cambio, en los conflictos colectivos el interés afectado es el del grupo. Es decir, la diferencia se establece dependiendo de sí se repercute al interés de una única persona o de un grupo, sean éstos dos o más" (Albert, 2005, p. 151)

Gráfico 19. Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos – Lineamientos para su estructuración[71]

Elaboración propia: Ministerio de Justicia y del Derecho – Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017)

3.1.3.3.2. Componente 2: Sostenibilidad

El objetivo de este componente es fortalecer la capacidad de sostenibilidad de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial, explorando diversas fuentes de recursos y estrategias para el desarrollo de los métodos en el nivel territorial, lo que deberá realizarse de manera conjunta con la definición de las competencias territoriales en materia de acceso a la Justicia, en un sentido amplio, y de gestión de conflictos, de manera particular.

Por esta razón, las acciones que conforman este componente se reflejarán en tres productos: disponibilidad y ejecución del presupuesto público para el desarrollo de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial; sostenibilidad de los centros públicos y privados de conciliación y; satisfacción de los conciliadores en equidad. Para esto, las acciones definidas se encaminan en el siguiente sentido:

i. Concretar recursos con destinación específica para la financiación de proyectos en gestión de conflictos a través del desarrollo de los métodos de resolución de conflictos, en fuentes como el Sistema General de la Participaciones, Sistema General de Regalías, Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON, entre otros.
ii. Asesorar a los entes territoriales el desarrollo de proyectos tipo en materia de: implementación de la justicia en equidad, promotores comunitarios de paz y convivencia, centros públicos de resolución de conflictos con capacidad de itinerancia, gestores de conflictos multifuncionales, centros de recepción de información, entre otros.
iii. Reglamentar la operación de las figuras de la conciliación, la mediación, el arbitraje y la amigable composición, con especial atención en los temas relacionados con la implementación de tecnologías de la información y la comunicación para la conciliación y el arbitraje; la cobertura de los centros de conciliación y amigable composición y; las tarifas

[71] En principio, los actores involucrados en el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos deben ser por lo menos los identificados en el gráfico de este documento.

para los centros privados de conciliación, arbitraje y amigable composición, que incluya una metodología para establecer tarifas diferenciadas con base en criterios sociales.

iv. Realizar la concertación interinstitucional para concretar los incentivos para el voluntariado de los conciliadores en equidad y evaluar sus resultados en el primer quinquenio de ejecución del Plan.

3.1.3.3.3. Componente 3: Promoción

El objetivo de este componente es fomentar el uso y conocimiento de los métodos de resolución de conflictos, posicionando el dialogo, con sus diferentes técnicas y reglas, como la herramienta privilegiada por los colombianos para la solución de nuestros conflictos, individuales y colectivos; de forma que las personas se empoderen y empleen cada vez más estas alternativas en la transformación constructiva de la conflictividad cotidiana. Por eso, el resultado de las acciones concretadas en este componente deberá ser el uso de los mecanismos no violentos como ruta para la resolución de conflictos, para lo cual se deberá fortalecer las capacidades de la población para gestionar sus conflictos. Para lograrlo, las acciones concretadas en el plan de acción deberán desarrollarse en dos sentidos:

i. Implementar planes promocionales de comunicación efectiva entre el Estado y la población, a través de medios impresos, audiovisuales, páginas web institucionales y redes sociales, para dar a conocer los derechos y las rutas de atención para la resolución de conflictos, intercambio de buenas prácticas de los operadores y las virtudes de los diferentes métodos de resolución de conflictos, contemplando la responsabilidad social del sector privado.
ii. Implementar estrategias pedagógicas sobre técnicas de resolución de conflictos en ambientes y con actores claves de la comunidad para la gestión de conflictos, como el ámbito escolar, el ámbito de propiedad horizontal, el ámbito laboral, los miembros de juntas de acción comunal, los miembros de organizaciones campesinas, las mujeres rurales lideresas en sus comunidades, entre otros.

3.1.3.3.4. Componente 4: Perfil y formación

El objetivo de este componente es fortalecer el conocimiento, las competencias y habilidades de los operadores en resolución de conflictos. Se trata de adelantar las acciones tendientes a cualificar y lograr el perfil óptimo para operar los diferentes mecanismos de resolución de conflictos, logrando como producto operadores públicos cualificados en métodos de resolución de conflictos. Para esto, las acciones concretar en este componente se deberán desarrollar garantizando:

i. Reglamentar la garantía de calidad de la formación para los operadores en resolución de conflictos y para quienes ejecutan la función de inspección, control y vigilancia.
ii. Incluir en los pensum de la formación de abogados un módulo sobre resolución de conflictos. Incluir en los pensum de la formación de abogados un módulo sobre resolución de conflictos. El pensum en mención debe ser desarrollado mancomunadamente con la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional del Ministerio de Justicia y del Derecho, y deberá contener además de los contenidos especificados en la Resolución 0221 de 2014, los subtemas relativos a la conciliación como requisito de procedibilidad y el uso de cláusulas escalonadas.
iii. Fortalecer el proceso de implementación de la justicia en equidad revaluando la eficiencia, eficacia y efectividad del Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad (MICE).

iv. Institucionalizar en el Ministerio de Justicia y del Derecho la línea conceptual y de formación en resolución de conflictos, que incluya: tipología de conflictos, metodologías de formación para actores institucionales o cívico comunitarios y dinámicas propias de la ruralidad.
v. Institucionalizar líneas de capacitación en competencias, conocimiento y técnicas de resolución de conflictos; y en lo posible de formación y acreditación en conciliación, arbitraje, mediación y amigable composición, en los operadores institucionales públicos de estas figuras.
vi. Propiciar que el Ministerio de Justicia y del Derecho con respaldo legal ejerza efectivamente funciones expresas sobre la verificación de la formación e implementación con las diferentes modalidades de resolución de conflictos.

3.1.3.3.5. Componente 5: Seguimiento

El objetivo de este componente es fortalecer el seguimiento y la verificación de la operación de los conciliadores, y nivelar el desarrollo de los sistemas de información. El desarrollo de las acciones consideradas en este componente, permiten obtener dos productos concretos que aportan a la obtención de información para la toma de decisiones en materia de gestión de conflictos a través de los métodos de resolución de conflictos. Por un lado, un sistema de información robusto para el seguimiento de la operación de la conciliación, el arbitraje, la amigable composición y la mediación en el territorio nacional. Por otro lado, la operación de un Observatorio de los métodos de resolución de conflictos. Para este propósito las acciones de este componente se deberán desarrollar considerando como mínimo los siguientes aspectos:

i. Potenciar el desarrollo hasta ahora alcanzado en materia de seguimiento a través del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC), como plataforma para robustecer el seguimiento de manera armónica con los sistemas de información de otras entidades públicas con competencias en conciliación y mediación, y atendiendo los lineamientos que para tal fin definan el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).
ii. Coordinar el liderazgo del desarrollo del sistema de información con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE).
iii. Implementar el Observatorio de métodos de resolución de conflictos, como centro de producción de información para la toma de decisiones en gestión de conflictos, de manera general, y desarrollo y seguimiento de los métodos de resolución de conflictos, de manera particular. El Observatorio deberá ser liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y podrá coordinar la elaboración de algunos de los estudios requeridos para la implementación del plan de acción de esta dimensión.
iv. Coordinar el liderazgo de la estructuración y el desarrollo del Observatorio de métodos de resolución de conflictos con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), y las dependencias de estudios y estadísticas de las entidades que hacen parte del Plan Decenal del Sistema de Justicia, involucrando como participantes a los observatorios relacionados de la academia.

3.1.3.3.6. Componente 6: Arquitectura institucional

El objetivo de este componente es nivelar el desarrollo normativo e institucional de los métodos de resolución de conflictos. El desarrollo de este componente deberá concretarse en la implementación de los métodos de resolución de conflictos en conflictos propios de la ruralidad, y en el impulso equitativo de todos los métodos con fundamento normativo: conciliación,

mediación, arbitraje y amigable composición, para lo que las acciones concretadas en el plan de acción deberán garantizar como mínimo:

i. Nivelar la arquitectura normativa y el esquema organizacional en el Ministerio de Justicia y del Derecho para el direccionamiento y el seguimiento de la operación de los métodos de resolución de conflictos, de acuerdo a las necesidades del país.
ii. Diseñar un marco normativo e institucional para el direccionamiento y la operación de las diferentes figuras de la resolución de conflictos y luego implementarlo.
iii. Definir lineamientos de política pública en materia de métodos de resolución de conflictos.
iv. Reglamentar el uso virtual de los métodos de resolución de conflictos.
v. Reglamentar la competencia territorial de los centros de conciliación, arbitraje y amigable composición, permitiendo el acercamiento de los mencionados centros a municipios aledaños, afectados por el conflicto armado.
vi. Desarrollar lo plasmado en el acuerdo de Reforma Rural Integral en los Acuerdos de Paz, específicamente sobre el uso de métodos de resolución de conflictos para conflictos de uso y tenencia de la tierra, poniendo especial atención en la tipología de los conflictos y la definición de competencias para velar por la seguridad jurídica en los derechos de propiedad de la tierras, y considerando que en gama de conflictos de la ruralidad es mayor a los relacionado con el uso y tenencia de la tierra, permitiendo quizá mejor actuación de los métodos en otros ámbitos como los relacionados con los derechos de la mujer, los niños, niñas y adolescentes.

3.1.3.3.5. Componente 7: Ética del operador

El objetivo de este componente es evitar el comportamiento indebido en el ejercicio de la conciliación. Se trata de un componente ético que debe ser introducido en todos los niveles de la formación, operación y seguimiento de los métodos de resolución de conflictos. El propósito consecuente es el de promover la ética en los programas de formación, operativamente se busca mejorar la articulación con los entes encargados de la parte disciplinaria y regular el acceso gratuito a los servicios. En el seguimiento transparencia en las tarifas y la promoción del control social.

La implementación de este componente requerirá de la elaboración de un módulo ético para implantarlo en los programas de formación, de un protocolo de coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, un desarrollo administrativo en materia de regulación y publicación de tarifas y una campaña de medios para el ejercicio del control social.

3.1.4. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y ENFOQUE DIFERENCIAL

Para que el sistema de justicia se configure efectivamente alrededor de la demanda ciudadana y desde un enfoque diferencial es necesario pensar en su democratización, es decir, que se garantice su acceso sin ningún tipo de exclusión, en particular de aquellos grupos poblacionales que han sido históricamente segregados en razón de su sexo, etnia, ciclo vital, condiciones de salud, identidad de género, orientación sexual, situaciones socioeconómicas o políticas, entre otras.

En el escenario internacional es importante precisar el avance que se ha venido adelantando alrededor de la inclusión del enfoque diferencial en el sector justicia con la construcción de las

Reglas de Brasilia (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008), documento que establece un conjunto de recomendaciones y lineamientos dirigidos especialmente a las y los prestadores de servicios en el sistema judicial, sobre la efectividad en el acceso por parte de ciudadanas y ciudadanos en condición de vulnerabilidad.

En Colombia, desde la carta constitucional de 1991, se ha promulgado la necesidad de lograr no sólo la igualdad formal, sino la igualdad material o sustancial que proteja efectivamente a los grupos segregados y discriminados. Es así como el artículo 13 de la Constitución expresa que:

> *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.* (Constitución Política, 1991)

En concordancia con este lineamiento, la Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencia relacionada con la garantía y goce efectivo de los derechos desde un marcado enfoque diferencial[72], en particular en temas relacionados con la atención de víctimas del conflicto armado. (Angel Cobo, 2012) Este desarrollo conceptual ha contribuido al análisis e implementación de este enfoque en diversas políticas públicas del Estado colombiano, que reconoce la necesidad de especial atención y protección para los grupos poblacionales que han sido víctimas de exclusión y discriminación en razón de su diversidad.

A pesar de estos avances conceptuales y políticos, la dimensión práctica del acceso a la justicia (Ramirez, 2013)[73] para los diferentes grupos poblacionales en el país, está supeditada a problemas estructurales como la pobreza, la brecha de desigualdad, el conflicto armado y la debilidad de la respuesta institucional que, sumado a los prejuicios culturales que acompañan tanto a la sociedad civil como a operadores de justicia, alimentan los casos de discriminación y aumentan las barreras de acceso a la justicia para las mujeres, grupos étnicos, víctimas del conflicto, personas con discapacidad, con orientaciones sexuales e identidades de género no heteronormativas, niñas, niños y adolescentes y personas mayores.

Por estas razones el Plan Decenal tendrá como reto el desarrollo de estrategias de política pública que contribuyan a la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad en el acceso a los medios previstos por los ordenamientos jurídicos para la resolución de conflictos y garantía de los derechos titulares desde la diversidad.

3.1.4.1. Población en condiciones de discapacidad (Diversidad funcional)

[72] Natalia Ángel Cobo (2012), afirma que, aunque la categoría de Enfoque diferencial es utilizada de manera recurrente por la Corte Constitucional en sus disertaciones sobre atención a población víctima de desplazamiento, no define específicamente esta categoría de análisis en ninguna de sus sentencias, razón por la cual, la autora retoma el planteamiento de Donny Mertens quien la denomina como un "Método de análisis que toma en cuenta la diversidades e inequidades existentes en la realidad, con el propósito de brindar una adecuada atención y protección de los derechos de la población. Emplea un análisis de la realidad que pretende hacer visibles las diferentes formas de discriminación contra aquellas poblaciones consideradas diferentes". A esta definición Ángel le agrega la necesidad de tomar el enfoque diferencial como una "obligación positiva del Estado de remover barreras para el goce efectivo de los derechos".

[73] Silvina Ramírez (2013) plantea la necesidad de abordar este tema desde una mirada que integre "un análisis político, una reflexión conceptual y una comprensión práctica", que permitan una resolución de la conflictividad en lo cotidiano, analizando la complejidad de variables que intervienen en un mismo caso.

Es imperativo para los Estados democráticos asegurar que las personas con diversidad funcional accedan a la justicia en igualdad de condiciones, incluso mediante ajustes de procedimientos para facilitar su actuación como participantes directos e indirectos, con pleno reconocimiento de su capacidad jurídica, entendida como la aptitud para ser titular de derechos y ejercerlos. De este modo, la justicia se constituye en un mecanismo de protección de la ciudadanía. No obstante, para que el Sistema de Justicia se configure efectivamente alrededor de la demanda ciudadana y desde un enfoque diferencial, es necesario pensar en su democratización, es decir, que se garantice su acceso sin ningún tipo de exclusión.

En el caso Colombiano, el colectivo con discapacidad se identifica como uno de los grupos históricamente más excluidos, cuyos derechos no solo han sido restringidos sino denegados. En efecto, ***han sido segregados del marco institucional especialmente en lo atinente a la construcción de mecanismos que satisfagan sus necesidades jurídicas.*** En este sentido, la justicia debe prescindir de prácticas discriminatorias, prejuicios y estereotipos que pueden llegar a limitar y condicionar el acceso a la justicia.

De acuerdo a lo anterior, este documento tiene como propósito analizar de manera general, las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia por parte de la población con discapacidad, el problema y causas que las generan y las posibles soluciones que aseguren a esta población la plena participación y la igualdad en todos los escenarios de desarrollo individual y comunitario.

3.1.4.1.1 Panorama General

***3.1.4.1.1.1* Modelos**

A lo largo de la historia la comprensión que de la discapacidad ha tenido la sociedad ha sido un criterio dinámico y evolutivo que necesariamente ha demarcado la respuesta estatal, el desarrollo normativo y la percepción social en torno a esta población.
En términos generales, los modelos comprenden una línea con tendencia progresiva sobre la concepción de la discapacidad, que parte del **modelo de prescindencia (castigo divino)**, transita a un **modelo médico rehabilitador** (inhabilidad e interdicción) y confluye en un **modelo social de derecho**. No obstante, es imposible afirmar que cada uno de estos modelos ha sido universalmente superado para dar cabida al imperio del otro, sino que es factible evidenciar la coexistencia de los diversvillamios enfoques en la dinámica social actual, situación a la que no es ajena Colombia. Así las cosas, la transición al modelo social de derecho convoca al Estado y a la sociedad en general a romper los paradigmas y estereotipos, a desaprender y recomponer los comportamientos y estructuras excluyentes, y a dar la bienvenida a nuevos esquemas de pensamiento, a instituciones y servicios realmente concebidos para todos, a normas que privilegian al ser por su simple humanidad, sin reproches, sin restricciones, sin minusvalías que sepultan la dignidad, la individualidad y la independencia.
Por lo anterior, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad se convierte en una victoria del modelo social de derecho, dada su transversalidad y la ruta crítica que implica para la satisfacción de los demás derechos, es el compromiso de otorgar igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley, lo que conlleva el ejercicio sin restricciones de la capacidad jurídica, la toma de decisiones con independencia y autonomía, y el respeto a la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad.

3.1.4.1.1.2. Referentes Normativos.

Colombia se caracteriza por una amplia protección de los derechos de las personas con discapacidad reconocida por la Constitución Política de 1991, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Así, el artículo 13 de la Constitución señala el deber manifiesto por parte del Estado, de adoptar medidas a favor de las personas con discapacidad que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, para garantizar la igualdad y la no discriminación.

El artículo 47, por su parte, advierte el marco de acción que deberán llevar las políticas públicas estatales, dirigidas a garantizar y dar completa realización a los derechos de las personas con discapacidad. La Constitución otorga, así mismo, un lugar importante al acceso al derecho al trabajo para esta población (artículo 54), así como una obligación especial de garantizar la educación de las personas con discapacidad (artículo 68).

Estos derechos consagrados en la Constitución han sido desarrollados e interpretados ampliamente por la Corte Constitucional, incidiendo de manera importante en la correcta garantía de los mismos. Algunos de los desarrollos jurisprudenciales más importantes para la población con discapacidad son:

- Las personas con discapacidad constituyen un grupo poblacional de especial protección constitucional.[74]
-
- Las personas con discapacidad han integrado lo que se ha denominado como "*minorías discretas u ocultas*", pues si bien constituyen un porcentaje alto de la población colombiana, han sido históricamente excluidos e invisibilizados. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-076 de 2006, Jaime Córdoba Triviño).
-
- La discapacidad en ocasiones coincide con otras situaciones enmarcadas dentro de la garantía de especial protección del Estado, lo que se traduce en una doble protección constitucional. (Corte Constitucional de Colombia, Auto 006 de 2009 y Auto 173 de 2014). Este es el caso, por ejemplo, de las personas con discapacidad que son indígenas.
- La protección constitucional protege de forma diferencial a las personas con discapacidad que son víctimas del desplazamiento forzado.

Por otro lado, el Modelo Social de Discapacidad se encuentra desarrollado en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue firmada por el Estado Colombiano el 30 de marzo de 2007, aprobada por el Congreso de la República a través de la Ley 1346 de 2009 y finalmente ratificada el 10 de mayo de 2011.

La Convención reconoce a esta población los mismos derechos que ostentan todas las personas, determinando un enfoque diferencial particular para la concreción efectiva de los mismos, y determina que la discapacidad se genera cuando un cuerpo con diversidad se encuentra con una barrera que le impide acceder a un servicio o ejercer un determinado derecho.

Teniendo en consideración que se trata de un instrumento internacional de derechos humanos y que el artículo 93 de la Constitución Política consagra que estos se integran al texto constitucional a través del bloque de constitucionalidad, las disposiciones contenidas en la

[74] Esta protección ha sido otorgada a otros grupos como las mujeres, las niñas, niños, adolescentes y jóvenes, personas mayores, indígenas, afrocolombianos y la población LGBTI.

Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad prevalecen en el orden interno y "*sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes*" (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-067/03, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra).

Desde el momento en que Colombia procedió a la ratificación de este tratado, surgió para ella la obligación de efectuar todas las modificaciones que sean requeridas para adoptar ajustes razonables que hagan efectiva la igualdad material para las personas con discapacidad a través de la abolición de barreras que obstaculizan su desarrollo individual y participación social, lo que abarca, como se ha expuesto, el replanteamiento de las políticas públicas y la reformulación del escenario jurídico.

El legislador ha expedido diversas disposiciones en torno a los derechos de las personas con discapacidad, dentro de las cuales se encuentran las que a continuación se enuncian, no sin advertir que muchas de ellas responden a momentos anteriores a la ratificación por parte de Colombia de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, lo que se traduce en que no necesariamente la norma vigente desarrolle el modelo social de discapacidad y en su lugar, responda a modelos de prescindencia o médicos:

- Ley 1145 de 2007. Establece la creación del Sistema Nacional de Discapacidad y su Consejo Nacional como instancia consultora y asesora.
- Ley 1275 de 2009. Aborda las necesidades y derechos de la población de talla baja.
- Ley 1306 de 2009. Desarrolla el Régimen legal de la capacidad para personas con discapacidad mental intelectual y mental psicosocial.
- Ley 1346 de 2009. Aprueba la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.
- Ley 1616 de 2013. Expide la Ley de salud mental y dicta otras disposiciones al respecto.
- Ley 1618 de 2013. Desarrolla normativamente la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, de las Naciones Unidas, incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1346 de 2009.
- Ley 1680 de 2013. Busca garantizar el acceso a la información, al conocimiento, a las comunicaciones y a las TIC a todas las personas ciegas y con baja visión.

En síntesis, desde el momento en que Colombia procedió a la ratificación de la Convención s*obre los Derechos de las PcD*, surgió la obligación de efectuar las modificaciones necesarias para adoptar ajustes razonables que hagan efectiva la igualdad material para las personas con discapacidad a través de la abolición de barreras que obstaculizan su desarrollo individual y participación social, el replanteamiento de las políticas públicas y la reformulación del escenario jurídico.

3.1.4.1.1.3. Diagnóstico "Ausencia de un* Modelo de Justicia Inclusiva para Personas con Discapacidad*".

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas[75], el 57% de las personas con discapacidad encuestadas manifestó haber sufrido conflictos de alta y mediana afectación, y el 36% indicó haberse sentido discriminado por su situación de discapacidad. A pesar de la relevancia que tuvieron los conflictos para los ciudadanos encuestados, el 61.6% no tomó medida alguna para superarlos, en consideración a que desconocía cómo acudir ante las autoridades públicas o los particulares; esto genera una gran preocupación ya que ésta es la población que más aduce dicha razón, comparada con las respuestas dadas por la población general y la población en condición de pobreza extrema, a lo que se suma el agravante de que los conflictos para los cuales ello se aduce, son los que resultan en una afectación más alta.

La encuesta también permitió identificar que el panorama frente a la superación de necesidades jurídicas insatisfechas para la población en discapacidad es peor que para la población general, aunque resulta menos gravosa que para la población en extrema pobreza, a pesar de que enfrenta el mayor número de conflictos de las tres poblaciones. En cuanto a la reacción frente al conflicto, se pudo determinar que la población con discapacidad renuncia a hacer algo en mayor medida que la población en pobreza extrema o la población en general, situación que empeora para quienes tienen carencias socioeconómicas; esto indiscutiblemente se traduce en el aumento de sus condiciones de vulnerabilidad y en la imposibilidad de materializar la satisfacción del derecho constitucional de acceso a la justicia.

Respecto a los resultados de la encuesta, las principales barreras de acceso al sistema de justicia para esta población son:

- *Reconocimiento de la necesidad jurídica*: Es posible que muchas necesidades jurídicas no sean reconocidas como tales y, por ende, no tengan la posibilidad de ser llevadas ante el sistema de justicia. Esto sucede en casos de violencia intrafamiliar sufrida por personas con discapacidad, identificados en las entrevistas realizadas, pero que hasta el momento no eran reconocidos como asuntos para los cuales era posible acudir a un tercero imparcial. Ello es distinto a la situación en la que la víctima decide que no amerita acudir a la justicia, determinación que se toma a pesar de haber reconocido que se trata de una necesidad jurídica.

- *Decisión de acudir al sistema:* Ya siendo clara la existencia de necesidades jurídicas, las personas con discapacidad pueden afrontar diferentes obstáculos en el momento de acudir al sistema, los cuales pueden ser físicos, sensoriales, de temor a represalias o de falta de pruebas.

- *Obstáculos físicos:* De acuerdo con las entrevistas realizadas, algunas entidades estatales no adecúan sus instalaciones para facilitar la accesibilidad de las personas con discapacidad. Esta falta de adecuación física aumenta los problemas para acudir a

[75] Llevada a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho en asocio con la Cámara de Comercio de Bogotá y cuyos resultados fueron publicados en 2013 [75]el ejercicio que aplicó en catorce (14) ciudades capitales del país una encuesta a mil ciento dieciocho (1118) personas mayores de edad con discapacidad, para identificar la existencia de conflictos ligados a un derecho constitucional, legal o jurisprudencialmente reconocido, así como el comportamiento desplegado por el ciudadano, las barreras de acceso a la justicia, la satisfacción de las personas frente a los diferentes caminos tomados ante la existencia de un conflicto, el desempeño de las autoridades o los particulares, y la percepción que se tiene de la justicia.

la administración de justicia, que agregados a la presencia de otros obstáculos, puede terminar impidiendo totalmente el acceso.

- *Obstáculos sensoriales:* De acuerdo con la opinión de algunas personas entrevistadas, especialmente con discapacidad auditiva, no existen servicios de interpretación en los juzgados ni en las demás entidades estatales ante las que se pueda acudir para la resolución de un conflicto. Los usuarios deben entonces cubrir los costos de dichos servicios por sí mismos so pena de que no se le entienda y se ignore la denuncia.

- *Miedo de represalias de familiares:* Muchas personas con discapacidad sufren agresiones por parte de sus familiares, pero se abstienen de denunciar estas situaciones por las consecuencias que esto tendría en su hogar. La enorme dependencia de dichas personas de sus familiares hace que sea remoto suscitar la posibilidad de enemistarse con ellos.

- *Ausencia de evidencia:* Según la experiencia de algunas de las personas con discapacidad entrevistadas, la falta de pruebas es una razón para no denunciar algunos casos de discriminación. Por ejemplo, la ausencia de evidencia para demostrar el trato desigual injustificado al que estas personas están sometidas por un empleador.

Así mismo, interinstitucionalmente se han identificado los siguientes como obstáculos que tienen que sortear las personas con discapacidad para acceder a la justicia (Ministerio de Justicia y del Derecho, ICBF, UARIV, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, 2016).

- Los estereotipos sociales y las creencias culturales que contemplan a las personas con discapacidad bajo el concepto de minusvalía y que hacen presuponer la ausencia de capacidad jurídica de las personas con discapacidad.
- El desconocimiento del marco normativo sobre los derechos de las personas con discapacidad, por parte de los operadores de justicia y de sus equipos de trabajo.
- La resistencia a hacer uso de intérpretes, de medios de comunicación alternativos y a avalar la toma de decisiones de las personas con discapacidad.
- La transgresión de su derecho a no ser confrontados con sus agresores.
- El uso de un lenguaje discriminatorio, estereotipado y revictimizante en la recepción de los casos, en la toma de declaraciones de las personas con discapacidad y durante la práctica de pruebas, así como durante el testimonio y el interrogatorio. Lo mismo ocurre durante los procedimientos que se tornan inadecuados para la práctica de las entrevistas de las personas con discapacidad, en los que se privilegian los medios de comunicación verbales y el lenguaje articulado.
- La presunción de falsedad de los testimonios de las personas con discapacidad, que se agrava en el caso de aquellas que por su limitación en la capacidad comunicativa no pueden emitir un relato verbal sobre los hechos, lo que implica un desconocimiento de su facultad alternativa de comunicación.
- La sobrevaloración, en casos de agresión, de la prueba física y del testimonio verbal en contraposición a otras pruebas que pueden ser aportadas al proceso, según las modalidades de comunicación de las personas con discapacidad afectadas.
- La ausencia de un enfoque de atención diferencial a las personas con discapacidad cuando están en situación de víctimas, con una perspectiva de derechos humanos en las actuaciones de cada una de las entidades estatales involucradas en los procesos judiciales y administrativos.

- Carencia de formación de los operadores de justicia y del personal profesional de apoyo, en materia de discapacidad.

3.1.4.1.2. Problema Central

En la actualidad persistente barreras para acceder a la justicia por parte de la PcD, estas barreras son el producto del ***"Desconocimiento y aplicación de las garantías para el ejercicio de los derechos individuales y participativos en el sistema judicial colombiano de las PcD.***

3.1.4.1.3. Ejes problemáticos y Causas

***3.1.4.1.3.1.* No apropiación del modelo social de derecho de la discapacidad, por parte de quienes integran el Sistema de Justicia**

Este modelo, promovido por la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reconoce que todos somos iguales, pese a nuestras diferencias. Que la sociedad debe ser concebida para los seres humanos en general y debe romper todo paradigma que fortalezca imaginarios que privilegian la estandarización y que excluyen la diversidad. Que el mundo debe responder a un diseño universal y debe ser accesible sin excepciones. Pero ante todo, respeta sin restricción la esencia intrínseca del ser, su libertad, su independencia, su autonomía, su capacidad de tomar decisiones, su derecho a equivocarse, la dignidad del riesgo, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho de todas las personas a obtener apoyos en distintos momentos de su vida.

Así las cosas, la transición al modelo social de derecho convoca al Estado y a la sociedad en general a romper los paradigmas y estereotipos, a desaprender y recomponer los comportamientos y estructuras que por siglos nos convirtieron en un mundo excluyente, y a dar la bienvenida a nuevos esquemas de pensamiento, a instituciones y servicios realmente concebidos para todos, a normas que privilegian al ser por su simple humanidad, sin reproches, sin restricciones, sin minusvalías que sepultan la dignidad, la individualidad y la independencia.

En Colombia y con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, se puede identificar que a pesar de que ha iniciado en algunos escenarios la transición al modelo social, su adopción plena está obstaculizada con la existencia de una visión aún restringida y estereotipada de la discapacidad, incluso en el ámbito de administración de justicia, lo que ha llevado a que a las PcD les sea generado un ambiente de desigualdad, discriminación, no participación y un rol de menor reconocimiento social e institucional de sus derechos y facultades individuales.

Así mismo, la línea jurisprudencial de discapacidad permite identificar cómo los pronunciamientos provenientes de los jueces aún se encasillan en modelos diversos al social de derecho, conservando el imperio de figuras tales como la sustitución de la voluntad y la esterilización forzada.

***3.1.4.1.3.2. Existencia de* normas anacrónicas y discriminatorias.**

En 2016 Colombia rindió informe al Comité de Naciones Unidas acerca de la implementación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2016), a partir de lo cual ese organismo hizo una serie de recomendaciones. Resulta especialmente relevante la

observación efectuada conforme a la cual *"Al Comité le preocupa que en el Código Civil y en la jurisprudencia del Estado parte persistan restricciones al ejercicio de la capacidad jurídica a personas con discapacidad, y como consecuencia, se les niegue su acceso a la justicia, y al derecho a dar o negar su consentimiento libre e informado"* (p.30).

Frente a esto el Comité procedió a recomendar que se deroguen las figuras que como la interdicción, sustituyen la voluntad de las personas con discapacidad, y que en su lugar se adopten las medidas necesarias para proporcionar los apoyos que requieran las personas para ejercer el derecho a la capacidad jurídica de forma plena.

El Comité advierte al hablar de acceso a la Justicia que es preocupante que bajo el Código General del Proceso el Estado inhabilite a las personas con discapacidad como testigos, y que se conserven disposiciones que contravienen la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Adicionalmente, es evidente que el ordenamiento jurídico colombiano en tanto se refiere a personas con discapacidad, se caracteriza por la presencia de expresiones atentatorias de su dignidad, que plasman la percepción de minusvalía que en su momento revestía al legislador y las cuales deben ser abolidas del marco legal y reglamentario a la luz del modelo social de derechos. De igual forma, se conservan disposiciones discriminatorias que restringen la participación de las personas con discapacidad en distintos escenarios de desarrollo político, educativo, laboral y de participación social, y se mantiene con arraigo la convicción de que los actos de las personas con discapacidad no pueden ser autónomos, requiriendo como mínimo una validación externa o una sustitución plena.

Por ello, se deben enfocar esfuerzos para determinar qué reglas jurídicas ameritan una sustracción o modificación, para así impulsar los procesos de formulación normativa requeridos, luego de lo cual resulta imperioso aunar esfuerzos para que los cambios del ordenamiento sean conocidos, interiorizados y acatados.

3.1.4.1.3.3. No Reconocimiento de la Capacidad Legal de las Personas con Discapacidad.

Tal vez el aspecto que reviste mayor importancia en la Convención dada su transversalidad y la ruta crítica que implica para la satisfacción de los demás derechos, es el compromiso de otorgar igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley, lo que conlleva el ejercicio sin restricciones de la capacidad jurídica, la toma de decisiones con independencia y autonomía, y el respeto a la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad.

Sin lugar a dudas se trata de un hito en la cultura jurídica nacional que ha entendido que las personas con discapacidad (principalmente cognitiva o psicosocial) no satisfacen las condiciones requeridas para proceder a tomar decisiones jurídicamente relevantes. Así, nuestro país ha estructurado su posición jurídica bajo el concepto de que esta población requiere de una protección especial por parte del Estado y de la comunidad, de suerte que en todos los espacios de desarrollo personal de quienes tienen una discapacidad, se controle la posibilidad de error y de exposición a riesgos, para lo cual se ha concebido la sustitución de la capacidad jurídica y la designación de una tercera persona para que tome decisiones que deberían corresponder de forma exclusiva al titular de los derechos que resultarán impactados por ellas.

Bajo este entendido, en la legislación nacional y en el esquema de actuación de quienes integran el Sistema de Justicia, la respuesta plausible y de protección a una persona con discapacidad es la interdicción, que no es nada distinto a despojar al individuo de su derecho a autodeterminarse en el marco de desarrollo de su proyecto de vida. La interdicción es concebida por la legislación como el proceso a través del cual se declara judicialmente la incapacidad absoluta de determinadas personas para el ejercicio de sus derechos, particularmente personas con discapacidad mental e intelectual. Este proceso, al igual que el de la inhabilitación[76], es regulado por la Ley 1306 de 2009, que tiene por objeto "*la protección e inclusión social de toda persona natural con discapacidad mental o que adopte conductas que la inhabiliten para su normal desempeño en la sociedad*"[77].

Esta figura, que nace ante la aparente necesidad de resguardar el patrimonio de las personas con discapacidad, lejos de generar un efecto favorable ha representado una vulneración a los derechos fundamentales en tanto abarca todos los contextos vinculados al ejercicio de los derechos. Así, la persona cuya interdicción ha sido decretada judicialmente a través de un procedimiento en el que no necesariamente es exigida su presencia o intervención para ser oída por el juez, es supeditada a la asignación de un tercero que en adelante tendrá el deber de adoptar todas las decisiones vinculadas a temas tan gravosos y personalísimos como la esterilización, la posibilidad de contraer matrimonio, la suscripción de contratos, las intervenciones quirúrgicas, los tratamientos médicos, dónde y con quién vivir, el manejo de dinero, etcétera.

Con la declaración de interdicción se deshumaniza a la persona con discapacidad, quedando relegada su esencia a una fuerza vinculante externa que asume obligaciones incluso relacionadas con su propio cuerpo, sin que su consentimiento, su opinión, su voluntad deban siquiera ser consultadas y mucho menos consideradas para decidir su destino. La persona con discapacidad no actúa como persona, no está cubierta por el manto de autonomía y de dignidad que nos cubre a todos, sino que está condenada a que otro tome las riendas y los designios de su vida.

Y esto ha sido así entre otros aspectos, porque se han heredado concepciones propias de los modelos de prescindencia y médico-rehabilitador de la discapacidad, en los que se ha incurrido en el error de confundir la capacidad jurídica con la capacidad mental, y en los que el concepto patológico determina el devenir del individuo.

***3.1.4.1.3.4.* Protocolos de atención en los servicios de justicia sin criterios de accesibilidad y ajustes razonables.**

Acceder a la justicia para personas con discapacidad no sólo resulta complejo desde el ejercicio y la satisfacción efectiva de este derecho, sino también desde la acepción literal de la expresión, dado que las instalaciones en las que se prestan servicios de justicia no fueron concebidas para que todos puedan acercarse a ellas a reclamar la concreción de sus derechos. Pero más preocupante aún resulta que los procedimientos y protocolos ante instancias públicas y privadas de acceso a la justicia no contemplen ajustes razonables que hagan posible la participación directa de las personas con discapacidad.

[76] La figura de la inhabilitación está confeccionada para "discapacidades mentales relativas". Es decir, una declaración de incapacidad respecto de aquellos actos y negocios sobre los cuales recae la inhabilitación, de acuerdo a la Ley 1306 de 2009.
[77] Ley 1306 del 5 de junio 2009, por medio de la cual se dictan normas para la Protección de Personas con Discapacidad Mental y se establece el Régimen de la Representación Legal de Incapaces Emancipados.

Las instancias encargadas de la oferta de justicia no cuentan con lineamientos de acción e impulso de los procesos, tendientes a garantizar un servicio de justicia inclusiva, los cuales deben abordar aspectos tales como la identificación de las fases que conforman diversos procesos de acceso a la justicia y las barreras que a lo largo de estas deben sortear las personas con discapacidad, la interrelación adecuada con las personas con discapacidad, la facilitación de herramientas que promuevan la comprensión de las actuaciones y la participación directa en ellas, la evaluación de los ajustes razonables requeridos y su adopción, el seguimiento a las medidas implementadas y su retroalimentación bajo criterios de mejora continua del servicio, la construcción de materiales, información y comunicación en Braille, de lectura fácil y en formatos electrónicos, incluyendo la disponibilidad de guías intérpretes e intérpretes de lengua de señas.

Frente a este punto es importante señalar que en cuanto se refiere a acceso a la justicia de población sorda, barrera adicional la configura el hecho de que en el país no exista una interpretación uniforme en Lengua de Señas Colombiana (LSC) de los términos jurídicos y que los intérpretes desconozcan las acepciones y alcance del argot técnico empleado en el Derecho, lo que dificulta la toma de decisiones y la defensa técnica idónea en los asuntos en litigio. Por tal razón, en asocio con otras entidades como el Instituto Nacional para Sordos, se debe proceder a una construcción lingüística sobre términos jurídicos esenciales y su interpretación en LSC, que facilite a la comunidad sorda su actuación ante los operadores de justicia.

3.1.4.1.3.5. **Desconocimiento del enfoque diferencial de la discapacidad.**

Si bien los operadores de justicia cuentan con gran experticia en las áreas del saber propias de su desempeño profesional, no todos están familiarizados con el marco jurídico que desarrolla de manera particular los derechos de las personas con discapacidad a partir de un criterio diferencial.

Esto en buena medida guarda relación con lo novedoso del tema desde el punto de vista jurídico, y con la ausencia de formación al respecto, a nivel de la academia.

3.1.4.1.4. **Objetivo General**

Incrementar el conocimiento y promover la aplicación de las garantías para el ejercicio de los derechos individuales y la participación en el sistema de justicia de las PcD**.**

3.1.4.1.5. **Objetivos Específicos.**

3.1.4.1.5.1. **Fomentar la apropiación del modelo social de derecho de la discapacidad, por parte de quienes integran el Sistema de Justicia.**

Para lograr este objetivo, se desarrollarán las siguientes acciones:

a. Capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia frente a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Modelo Social de Derecho que consigna.

Para ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá coordinar y aunar esfuerzos con diversas entidades y organizaciones vinculadas al Sector Justicia, para la implementación y evaluación del material académico (cartillas sobre discapacidad, guías de estudio, lineamientos técnicos) directamente relacionado con sus competencias institucionales.

Así, se deberá promover con la Escuela Penitenciaria que los directores y la guardia vinculada al Sistema Penitenciario y Carcelario sea formada en los derechos de las personas con discapacidad privadas de la libertad; con la Superintendencia de Notariado y Registro se deberá impulsar que los Notarios reciban capacitación acerca de los derechos de las personas con discapacidad en el marco del derecho notarial; y que los Centros de Conciliación y Arbitraje, al igual que Casas de Justicia, sean capacitados en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en la Guía de Atención a las Personas con Discapacidad en el Acceso a la Justicia.

De igual manera, se debe propender por la consolidación de una Red de Formadores en el Sector Justicia sobre discapacidad, de suerte que tanto en el Ministerio de Justicia y del Derecho como en las entidades adscritas al mismo, exista personal idóneo en la materia que asuma la responsabilidad de actuar como multiplicador del conocimiento y como instancia líder de los procesos que sobre discapacidad se lleven a cabo a nivel institucional.

Especial relevancia debe darse también a la interacción con la Rama Judicial, encaminada a dar continuidad a los procesos de formación de jueces y al apoyo de estrategias de diseño de lineamientos de atención inclusiva.

b. Desarrollar e implementar estrategias en medios de comunicación que proyecten la inclusión de las personas con discapacidad, especialmente en asuntos con relevancia jurídica.

El Ministerio de Justicia y del Derecho deberá adelantar esfuerzos que ubiquen el tema de discapacidad en la agenda cotidiana no sólo de la justicia sino de la comunidad, de suerte que con ello se puedan romper paradigmas y dar paso a comportamientos y acciones inclusivas y participativas para la población con discapacidad. Concretamente, las estrategias comunicativas deberán abordar el derecho a la capacidad legal de las personas con discapacidad y su respeto absoluto en instancias y procesos ante las autoridades del Sector Justicia y ante asuntos que tienen una repercusión en el escenario jurídico.

Así las cosas, aspectos tales como la suscripción de contratos, el adelantamiento de trámites notariales, la presentación de denuncias, la solicitud de audiencias de

conciliación, etc, de manera directa por parte de las personas con discapacidad, debe ser promovido y asimilado por toda la sociedad como algo mandatorio.

c. Desarrollar una estrategia conjunta con RUNDIS (Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad), para el fortalecer la formación en discapacidad en los pregrados en Derecho del país.

Con la conformación de RUNDIS (Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad) por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, se ha dado inicio a un esfuerzo conjunto con la academia para implementar estrategias de formación en discapacidad a nivel de todos los pregrados en Derecho del país.

Este esfuerzo debe ser permanente y debe ampliarse a todos quienes integran la academia, especialmente directivos, docentes, estudiantes y personal de apoyo, lo que asegurará que las futuras generaciones de abogados no sólo vayan a tener una comprensión de la discapacidad desde el enfoque social de derecho, sino que además serán una estructura jurídica que actuará como veedora de sus derechos.

d. Fortalecer la investigación socio jurídica en materia de derechos de las personas con discapacidad, bajo el modelo propio de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Desde el Estado es fundamental propiciar espacios adecuados para la generación de nuevo conocimiento sobre asuntos que resultan de su injerencia directa, como quiera que los insumos técnicos procurados por el método científico facilitan la toma de decisiones y aseguran que las políticas públicas que se adopten soportadas en él sean mucho más precisas, oportunas y acordes al problema que buscan conjurar.

Concretamente en el campo de la discapacidad y dado lo innovador del enfoque social de derecho en el mundo entero, es bastante limitado el conocimiento técnico y variados los retos jurídicos que exigen una profundización académica y técnica de altísimo nivel.

Por ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho deberá incidir en la generación de nuevo conocimiento en materia de discapacidad, especialmente frente a asuntos tales como la capacidad jurídica, la toma de decisiones con apoyo, la eliminación de la interdicción, la inimputabilidad penal, entre tantos otros asuntos hasta el momento abordados de manera tímida y a los que se debe brindar respuestas amparadas en la investigación y concretadas ya sea por la norma o por los lineamientos de acción.

3.1.4.1.5.2. **Gestionar la eliminación de las normas anacrónicas y discriminatorias sobre discapacidad.**

Para lograr este objetivo, se desarrollarán las siguientes acciones:

a. Identificar las disposiciones legales y reglamentarias que se refieren a las personas con discapacidad, y que atentan contra la Constitución Política y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Las normas colombianas aún conservan en su texto diversas disposiciones que resultan contrarias a la dignidad humana y a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya sea por estar concebidas a partir de un errado uso del lenguaje o porque su alcance jurídico está enmarcado en la mirada de prescindencia o médica de la discapacidad.

b. Elaborar proyectos de ajustes a la norma.

Una vez identificadas las expresiones jurídicas y normas vigentes existentes en nuestro ordenamiento jurídico, se debe proceder a su derogatoria expresa y, cuando ello sea menester, a la formulación del contenido legal que lleve a superar los vacíos que puedan generarse.

c. Implementar un Modelo de Seguimiento y Fortalecimiento del Ordenamiento Jurídico frente a los Derechos de las Personas con Discapacidad. (Seguimiento legislativo y jurisprudencial).

Aunado a la acción previamente enunciada, resulta de especial relevancia efectuar un control permanente a las acciones de inconstitucionalidad y de nulidad que puedan o deban ejercerse frente al ordenamiento jurídico vigente, para coadyuvar o defender las iniciativas del caso en aras a obtener la concordancia que debe existir de las normas de inferior categoría con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en tanto instrumento integrante del bloque de constitucionalidad.

Así mismo, deben estructurarse e implementarse estrategias que permitan hacer seguimiento a las iniciativas legislativas y reglamentarias que en materia de justicia se generen, de suerte que todas las normas que se expidan se ciñan a los postulados Convencionales y dejen de responder a criterios paternalistas y asistencialistas, para en su lugar promover acciones de empoderamiento e inclusión.

3.1.4.1.5.3. Propiciar **el** ***Reconocimiento de la Capacidad Legal de las Personas con Discapacidad.***

Para lograr este objetivo, se desarrollarán las siguientes acciones:

a. Implementar sistemas de toma de decisiones con apoyo.

De la mano de los cambios legales que eliminan las figuras sustitutivas de la voluntad, aparece el reto de implementar sistemas que permitan identificar los apoyos que cada

persona requiere, poner en funcionamiento procedimientos ágiles para su designación y seguimiento a cargo de instancias del Sistema de Justicia, y accionar las medidas de salvaguardia para evitar abusos que atenten contra el acompañamiento diligente de quienes fungen como apoyo.

Se deben asumir las medidas necesarias para evitar traumatismos en la inevitable evolución que debe darse desde la eliminación de la figura de la interdicción a la toma de decisiones con apoyo. Este ejercicio debe comprender un replanteamiento del rol individual y familiar de las personas con discapacidad, así como el diseño e implementación de modelos que permitan determinar qué tipo de apoyos se requieren para la participación plena de las personas con discapacidad en escenarios de justicia y de ejercicio de la capacidad legal.

De igual manera, es necesario que los operadores de justicia conozcan y estén entrenados en la identificación e implementación de apoyos para la toma de decisiones, y que cuenten con herramientas diversas que hagan posible este ejercicio desde la dinámica propia de los asuntos sometidos a su competencia.

b. Capacitar a los operadores de justicia y la población con discapacidad en el la toma de decisiones con apoyo.

De forma paralela a la construcción de lineamientos técnicos y herramientas que faciliten la toma de decisiones con apoyo, debe brindarse a los operadores de justicia modelos de capacitación que les permitan su entendimiento, interiorización e implementación de manera ágil y efectiva.

c. Evaluar la implementación de los sistemas de toma de decisiones con apoyo y su impacto.

Una vez puesto en marcha el modelo de toma de decisiones con apoyo, se deberá entrar a determinar si la transición ha sido exitosa o si exige la intervención estatal para hacerla más dinámica y para generar mejores resultados.

Esta evaluación debe contemplar aspectos tales como los efectos del cambio en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, la experiencia a nivel de despachos judiciales, centros de conciliación y notarías, la caracterización de los asuntos sometidos a toma de decisiones con apoyo, la habilidad de la gestión y la incidencia del apoyo, entre otros.

3.1.4.1.5.4. **Construir protocolos de atención en los servicios de justicia con criterios de accesibilidad y ajustes razonables.**

Para lograr este objetivo, se desarrollarán las siguientes acciones:

a. Construir un estado del arte sobre la prestación de los servicios de justicia a las personas con discapacidad.

Es de especial importancia determinar cómo se están prestando los servicios de justicia, especialmente aquellos sometidos a la rectoría del Sector Administrativo de Justicia, para poder identificar las barreras que presentan para las personas con discapacidad.

Esta actividad debe ser adelantada a partir de un robusto trabajo de campo que permita adentrarse en la realidad de la atención de escenarios tales como Centros de Conciliación, Notarías y Casas de Justicia, y teniendo en consideración los diversos tipos de discapacidad, para poder tener un conocimiento certero de las barreras en el marco de la prestación de los servicios y las opciones para su superación.

b. Formular lineamientos y protocolos para garantizar un servicio de justicia inclusiva.

Identificadas las barreras, se debe proceder a construir lineamientos a la medida de los diversos servicios de justicia, iniciando por aquellos que se ofrecen en instancias sujetas a la rectoría del Sector Justicia, con los cuales no sólo se debe asegurar que se superen las barreras sino que además se han de concebir los ajustes razonables, las condiciones de accesibilidad y los apoyos a proveer para el acceso efectivo de la población con discapacidad.

c. Capacitar al sistema de justicia en la materia.

Formulados los lineamientos, es indispensable agotar una fase de formación para que sean adoptados en los distintos servicios. Esta capacitación ha de cobijar a todos quienes guardan relación o tienen participación en el trámite y proceso, abarcando no sólo al operador de justicia sino también al personal jurídico, administrativo y de apoyo que conforma la cadena de atención.

d. Acompañar a los operadores de justicia en la implementación de los protocolos de atención inclusiva para personas con discapacidad.

El ejercicio a llevar a cabo debe superar la mera cátedra y difusión de los protocolos, y ha de desarrollarse de manera experiencial a través de la implementación práctica de aquellos en el quehacer ordinario de las instancias a las que se dirige, para lo cual será necesario contar con una fase posterior que se traduzca en la evaluación fáctica, promoviendo un incentivo a quienes superen con satisfacción la aplicación de los lineamientos concebidos.

Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho no es suficiente que se generen lineamientos, sino que también debe hacerse un acompañamiento real en la adopción de los nuevos protocolos de atención, como una manera de dinamizar el proceso de adopción de los mismos y una vía para asegurar que ello se dará de manera idónea y permanente.

Por ello, estimamos oportuno adelantar un ejercicio base en algunos municipios del país para con posterioridad extenderlo a nivel nacional, que asesorará la implementación real de los protocolos concebidos en la prestación de los servicios. Esta actividad culminará con la evaluación in situ que permitirá conferir el Sello de Servicio Inclusivo que distinguirá a quienes se destaquen en el conocimiento y la eliminación real de las barreras en el acceso a la justicia a través de los servicios propios de sus competencias.

e. Generar herramientas de evaluación periódica del servicio.

Todo el proceso desarrollado en este acápite ha de estar sujeto a modelos de mejora continua que permitan asumir correctivos, reflexionar sobre modificaciones, identificar casos de éxito y experiencias replicables para reforzar la garantía de inclusión y plena participación de las personas con discapacidad en la justicia.

Esto exige contar con una metodología de evaluación del servicio, de su efectividad y satisfacción, con unos indicadores medibles y comparables de forma periódica.

f. Construir un glosario jurídico en lengua de señas colombiana y capacitar a los intérpretes y población sorda.

Una de las principales barreras que deben enfrentar las personas con discapacidad en su intención por acceder a la justicia, tiene que ver con las dificultades de comunicación por parte del operador del servicio con las personas sordas, como consecuencia de la ausencia de una mediación lingüística apropiada.

De hecho, en la mayoría de los casos los intérpretes resultan ser empíricos y con escaso conocimiento de temas asociados a los asuntos y trámites propios de la justicia, lo que sumado a que no existe una interpretación homogénea en el territorio nacional sobre la materia, vulnera el derecho a acceso en igualdad de condiciones y de debida defensa técnica de las personas sordas.

Por ello, se debe llevar a cabo un proceso de acompañamiento a la construcción de la lengua de señas jurídica, que parta de la elaboración de un glosario general concebido para no abogados, y finalice en la estandarización técnica de la mediación lingüística en los escenarios de acceso a la justicia.

Así mismo, es de gran relevancia que los mediadores lingüísticos se familiaricen con el alcance y significado de la terminología jurídica, para prestar un servicio idóneo y reducir las probabilidades de respuesta indebida desde el sistema de justicia por la ausencia de una interpretación idónea.

3.1.4.2. Enfoque de género para el goce efectivo del derecho a la justicia y una vida libre de violencias

El presente componente desarrollará, en términos conceptuales, un marco general relacionado con las categorías de análisis de sistema sexo-género, género, enfoque de género y justicia de género; con el fin de desarrollar una perspectiva incluyente y claramente respetuosa de los derechos humanos de las mujeres y de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas. Esto, como premisa para la materialización de los principios de igualdad, equidad y no discriminación en el Sector Justicia.

Una vez desarrollada esta primera parte, el componente será abordado desde dos subcomponentes: a) Mujer y Justicia de Género; y b) Perspectiva de identidades de género y

orientaciones sexuales (IG y OS) no hegemónicas y Justicia. En este sentido, se expondrán los marcos normativos nacionales e internacionales relacionados con cada uno de los subcomponentes, sus problemáticas más significativas y las líneas de acción propuestas para su abordaje desde el Plan Decenal del Sistema de Justicia.

3.1.4.2.1. Sistema Sexo-género

Dentro de las categorías de análisis que se han creado y transformado en este campo del conocimiento, se encuentra la categoría sexo/género, como un elemento inicial para el análisis sobre la desigualdad reproducida históricamente entre hombres y mujeres, y la discriminación que afecta a las personas en razón de su identidad de género y orientación sexual. Estas exclusiones se trasladan a los diferentes ámbitos de la interacción humana, como se identificará posteriormente en el sector Justicia.

En este orden de ideas, autoras como Simone de Beauvoir, a través de su obra *El segundo sexo* (1949) y su tesis de “No se nace mujer, se llega a serlo”, han planteado el debate frente a la diferencia entre sexo y género. Específicamente, de Beauvoir argumentó que los imaginarios sobre “hombres” y “mujeres” no devienen de características biológicas ni “esenciales” de cada uno. Por el contrario, las características atribuidas a uno u otro género hacen parte de una construcción cultural. En esta medida, los diferentes roles sociales asignados como “inherentes” o “naturales” a las mujeres (el rol de cuidadoras, por ejemplo) y su posición en la sociedad, no deben estar condicionados a la interpretación social de los cuerpos.

Este análisis fue fundamental para introducir, en el campo de las ciencias sociales, la discusión sobre lo que más adelante se conocería como el “sistema sexo-género”. Una de las primeras autoras en plantear este concepto fue Gayle Rubin, quien lo definió como un “conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (Rubin, 1975, p.95-45).

El surgimiento de esta categoría permitió cuestionar las categorías del “sexo” y el “género” como atributos inherentes a las personas, y entenderlas, en cambio, como *una división de los sexos socialmente impuesta*. De esta manera, el sistema sexo-género permitió empezar a entender el género como producto de las relaciones sociales de sexualidad. En este mismo sentido, lejos de ser una expresión de diferencias naturales, la identidad de género empieza a entenderse, no como una expresión de diferencias “naturales” sino como la supresión de semejanzas naturales. La identidad de género, entonces, requiere represión: *en los hombres, de cualquiera que sea la versión local de rasgos "femeninos"; en las mujeres, de la versión local de los rasgos "masculinos". La división de los sexos tiene el efecto de reprimir algunas de las características de personalidad de prácticamente todos, hombres y mujeres. El mismo sistema social que oprime a las mujeres en sus relaciones de intercambio oprime a todos en su insistencia en una rígida división de la personalidad* (Rubin, 1975, p.95-45).

En suma, el sistema sexo-género, como categoría de análisis, permitió poner sobre la mesa el debate sobre las distinciones artificiales que se han construido entre naturaleza y cultura, y su relación con el sostenimiento de todo un sistema opresor, en el que el ejercicio vertical y

desigual del poder a naturalizado la subordinación cotidiana de las mujeres y todas aquellas personas que no encajan dentro de la figura privilegiada del varón proveedor[78].

3.1.4.2.2. Género

En el presente documento se acoge el concepto de género desde una mirada relacional: como una herramienta, una categoría de análisis que permite estudiar la complejidad de las relaciones de poder y dominación que se tejen en razón de los estereotipos y roles establecidos por el sistema patriarcal[79]. Estos roles son asignados y exigidos a hombres y mujeres y están vinculados con la construcción histórico-social que es reproducida por instituciones como la religión, la escuela, y los aparatos políticos y jurídicos del Estado. Su carácter flexible e integrador permite entrar en diálogo con otros factores sujetos de segregación como la pertenencia étnica, clase social y religión (Burin & Meler, 2000).

El género permite analizar la configuración cultural que ha normalizado estas relaciones desiguales entre hombres y mujeres. Al asumirse que la posición subordinada de las mujeres es una característica 'natural', y que debe preservarse para mantener el orden y las instituciones establecidas, también se da por hecho que toda intención de modificarla afectaría negativamente este orden. Un ejemplo recurrente de esta situación, y que involucra al sector justicia, se presenta en casos de violencia intrafamiliar, en los cuales es recurrente la solicitud a las mujeres (tácita o explícita) de que prioricen la estabilidad de la familia tradicional por encima de su seguridad y calidad de vida. En ocasiones se le propone (e incluso se obliga) a la víctima a llevar a cabo procesos de conciliación con el agresor, todo con el ánimo de mantener la unidad familiar y dejando de lado el contexto de peligro para la vida de aquella mujer que ha denunciado tales violencias.

Estas situaciones son el resultado de una sociedad que ha tipificado el comportamiento de hombres y mujeres a partir de prácticas sociales y valores preestablecidos sobre "lo femenino" y "lo masculino". Estas son prácticas, roles y comportamientos que, además de ser socialmente impuestos, logran –a lo largo del ciclo vital- ser interiorizados y apropiados por todas y todos. Las mujeres, por ejemplo, son generalmente calificadas como personas románticas, tiernas, cuidadoras, tímidas, débiles, necesitadas de protección, etc; mientras los hombres se advierten como personas fuertes, valientes, inteligentes, proveedoras, osadas e independientes. Bajo

[78] Con el surgimiento de nuevos movimientos sociales de mujeres y personas de los sectores LGBTI (lesbianas, gays, bisexuales, transgeneristas e intersexuales), y los desarrollos teóricos feministas, estos conceptos se han ampliado y transformado abriendo nuevos campos de discusión crítica, cuestionando dicha diferenciación binaria sobre sexo/ género y naturaleza/cultura, dando inicio al desarrollo del sexo como una categoría más dinámica que no puede encasillarse bajo estándares físicos como los que otorga la lógica mujer/hombre. Es así, como para la década de los años ochenta, se plantea que tanto el sexo como el género son construcciones culturales que responden a un ordenamiento heteronormativo, que prioriza la reproducción, el matrimonio y la división sexual del trabajo entre hombres proveedores y mujeres cuidadoras por encima de la construcción de identidades y el goce de la sexualidad. Dentro de esta corriente se encontraron la escritora francesa Monique Witting y la escritora norteamericana Judith Butler, entre otras, quienes realizaron amplios aportes a lo que se conoce actualmente como la Teoría Queer. Estas nuevas teorías cuestionan la visión pasiva y preconcebida del cuerpo, poniéndolo por el contrario como uno de los protagonistas de la construcción de identidades. Al respecto Anne Fausto afirma que "Nuestros cuerpos son demasiado complejos para proporcionarnos respuestas definidas sobre las diferencias sexuales […] etiquetar a alguien como varón o mujer es una decisión social. El conocimiento científico puede asistirnos en esta decisión, pero sólo nuestra concepción del género, y no la ciencia, puede definir nuestro sexo. Es más, nuestra concepción del género afecta al conocimiento sobre el sexo producido por los científicos en primera instancia" (Fausto- Sterling, 2006, p. 17- 19)

[79] El patriarcado es "un sistema que justifica la dominación sobre la base de una supuesta inferioridad biológica de las mujeres. Tiene su origen histórico en la familia, cuya jefatura ejerce el padre y se proyecta a todo el orden social. Existen también un conjunto de instituciones de la sociedad política y civil que se articulan para mantener y reforzar el consenso expresado en un orden social, económico, cultural, religioso y político, que determina que las mujeres como categoría social siempre estarán subordinadas a los hombres, aunque pueda ser que una o varias mujeres tengan poder, hasta mucho poder, o que todas las mujeres ejerzan cierto tipo de poder como lo es el poder que ejercen las madres sobre los y las hijas" (Facio, 2005).

este sistema, se impone un parámetro de "lo humano" que establece como referente universal a un sujeto masculino (hombre) blanco, privilegiado, cis-género, heterosexual y sin discapacidad. Esta es una situación que no sólo pone en desventaja a las mujeres, sino a todo aquel y aquella que no cumpla con el parámetro mencionado. De esta manera son excluidas y discriminadas todas aquellas personas que construyan su identidad y proyectos de vida por fuera de esta lógica binaria. Tal es el caso de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas.

Esta asignación de roles y estereotipos en razón del género determina la posición y la condición de hombres y mujeres en la sociedad, dando libertad a los primeros para participar en todos los ámbitos de la esfera pública y restringiendo a las segundas a la esfera privada (esfera del hogar, en la que estas relaciones de poder, apropiación y cosificación del cuerpo de las mujeres, se replican e intensifican). Se perpetúan así las brechas de desigualdad en el campo educativo, económico, cultural y político, en detrimento del ejercicio efectivo de la ciudadanía de las mujeres.

Para Joan Scott, esta situación no se limita exclusivamente a las desigualdades entre hombres y mujeres, sino que se amplía a las relaciones de poder que se tejen entre naciones, grupos sociales y personas que suelen reproducir mecanismos de dominación en las que la jerarquía patriarcal y las exhibiciones de fuerza, violencia y autoridad logran subordinar a las y los que son considerados débiles o "en necesidad" de protección. Estas son relaciones que afectan no sólo a las mujeres, sino a muchos otros grupos históricamente segregados. (Scott, 1996).

3.1.4.2.3. Enfoque de Género

Fundamentado en el ejercicio reflexivo que permite el género como categoría de análisis, este enfoque permite, por un lado, reconocer las causas, manifestaciones y efectos de las relaciones asimétricas de poder en razón del género, que afectan particularmente y de manera desproporcionada a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género no heteronormativas. Por otro lado, abre la posibilidad de estructurar rutas de acción que contribuyan a la transformación efectiva de estas desigualdades en los diferentes ámbitos de la interacción humana.

En este caso, la incorporación del enfoque de género en la formulación, implementación y monitoreo del Plan Decenal, no implica la integración o conteo de mujeres en las acciones relacionadas con el funcionamiento del Sistema Nacional de Justicia. Por el contrario, permite avanzar en la identificación de las estructuras que reproducen las desigualdades en razón del género al interior del Sistema y, frente a ello, posibilita la incorporación de líneas de acción tendientes a transformar estas estructuras para garantizar el pleno ejercicio y defensa de los derechos de las mujeres y demás personas discriminadas por cuestiones de género en el sector justicia.

La incorporación del enfoque de género de manera transversal en las diferentes entidades del sector justicia, es uno de los objetivos de este componente del Plan Decenal. Implica iniciar procesos de transformación de diferentes elementos de manera progresiva y simultánea, como lo son: la cultura institucional (principios, roles, imaginarios, clima laboral y reconocimientos), las estrategias (procesos, objetivos y procedimientos) y la estructura orgánica (organización, funciones, mecanismos de comunicación) (AECID, 2014). Esto impulsará una transversalización efectiva del enfoque en el sector, que se verá reflejado en la garantía de derechos, en especial el derecho a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias basadas en el género.

3.1.4.2.4. Justicia de género

Esta categoría se desarrolla en concordancia con la propuesta conceptual que adelantó el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Justicia Transicional, para dar respuesta al Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional.

> *La incorporación de un enfoque de género tiene como propósito la transformación de las condiciones sociales de exclusión, discriminación y violencia que enfrentan las mujeres, es decir, pretende garantizar la justicia de género. Siguiendo a Goetz, la justicia de género puede comprenderse como poner fin a los patrones de inequidad que afectan a las mujeres y reparar los efectos que han generado la subordinación e inequidad que han padecido.*
>
> *Esta justicia es a la vez un resultado y un proceso. Como resultado, se refiere al acceso y control sobre recursos, así como al empoderamiento de las mujeres (Goetz, 2007). Como señala Nancy Fraser, la subordinación de las mujeres tiene tanto un aspecto económico, como uno cultural-discursivo. Por ello, para que exista justicia de género es necesario crear puentes entre las dimensiones de distribución y reconocimiento de la justicia. Así, además de que la distribución de los recursos materiales debe asegurar a todo miembro de la sociedad participar en el juego social con independencia y voz propia, los patrones institucionalizados de valores culturales deben expresar igual respeto por todos los participantes y asegurar igual oportunidad para que logren reconocimiento social (Fraser, 2007). En suma, habrá justicia de género cuando las mujeres cuenten con una ciudadanía plena y cuenten con las condiciones para gozar plenamente de sus derechos. Para ello requieren autonomía económica, respeto y reconocimiento social.*
>
> *Como proceso, la justicia de género implica que las mujeres puedan lograr que las instituciones sociales y estatales asuman responsabilidad y rindan cuentas sobre sus actuaciones para lograr la igualdad efectiva (Goetz, 2007, 37). Esta dimensión enfatiza entonces el rol de las instituciones en crear las condiciones para que las transformaciones sociales necesarias para alcanzar la justicia de género se presenten de manera efectiva. En este sentido, las instituciones están llamadas a servir como facilitadoras y garantes de los procesos de transformación. Este es un proceso en el que la agencia de las mujeres resulta central, pues ellas están llamadas a promover esos procesos de rendición de cuentas que generen la responsabilidad de las instituciones. (MinJusticia, s.f.)*

3.1.4.2.5. Subcomponente mujer, género y justicia

3.1.4.2.5.1. Instrumentos internacionales, referentes normativos y de política pública

De manera progresiva, el Estado colombiano ha incorporado en su agenda pública, las recomendaciones y compromisos asumidos respecto a la protección, garantía y restablecimiento de los derechos a la justicia y a una vida libre de violencias para las mujeres, ante el sistema internacional de derechos humanos y ante la sociedad civil organizada. A

continuación en el Cuadro se exponen los instrumentos y referentes normativos internacionales y nacionales más representativos para el tema

Cuadro 15. Instrumentos y referentes normativos relacionados con asuntos de género y justicia.

Nombre	A□o	Lineamientos
		Internacionales
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – CEDAW	1979	Inclusión de la perspectiva de género en el accionar de los aparatos judiciales de orden internacional y nacional. Artículo 2 c) "Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación"
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Belem Do Para	1994	Se establecieron mandatos relativos a la protección judicial efectiva de los derechos de las mujeres, en particular aquellas víctimas de violencias basadas en el género.
Conferencia Mundial de la Mujer de las Naciones Unidas en Beijing	1995	Erradicación de los prejuicios de género en las administraciones de justicia. "…actitudes y comportamientos de los administradores y administradoras de justicia, basados en estereotipos sobre la naturaleza y roles de mujeres y los hombres en la sociedad, percepciones culturales del valor o mérito de éstos que ocasiona discriminación contra la mujer y que no siempre involucra una intención deliberada ni consciente…"
Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	2000	Prevé la participación de las mujeres en la toma de decisiones para la prevención, resolución de los conflictos armados y construcción de una paz durable y positiva. También promueve el cese de la impunidad para los delitos basados en la discriminación de género perpetrados contra las mujeres en contextos de conflicto armado, fundamentado esto en el principio de justicia y reparación.
Encuentros de Magistradas de los Altos Organismos Judiciales de América Latina y el Caribe (Ediciones I, V, VI y VIII)	2000-2008	Abordaje en temas de género relacionados con planes de acción territoriales para la incorporación e institucionalización del enfoque de género en la administración de justicia, los programas curriculares de capacitación para operadores y operadoras de los poderes judiciales. Implementación y aplicación de la Convención CEDAW y Belém do Pará; y el establecimiento, a nivel regional y nacional, de observatorios de justicia y género.
VII Cumbre celebrada en Cancún (México)|	2002	Se abordó el tema de acceso de las mujeres a la justicia
XIV, celebrada en Brasilia (Brasil)	2008	Se aprueban las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, dentro de las que se incluye la variable de género.
		Nacionales
Ley 1257	2008	Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
Auto de cumplimiento 092 de la Corte Constitucional	2008	Adopción de medidas para protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.
Decreto 4799	2011	Reglamenta la Ley 1257 de 2008 en temas relacionados con las competencias de las entidades del sector justicia para la prevención, atención y sanción de violencias contra las mujeres.

Ley 1448	2011	Ley de Victimas y de restitución de tierras. Art. 149 lit. d) : "Ofrecerá especiales medidas de prevención a los grupos expuestos a mayor riesgo como mujeres, ni□os, ni□as y adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, *que propendan superar estereotipos que favorecen la discriminación, en especial contra la mujer y la violencia contra ella en el marco del conflicto armado"*; Art. 149 lit. d) : "Dise□o de una estrategia única de capacitación y pedagogía en materia de respeto de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, que incluya un enfoque diferencial, dirigido a los funcionarios públicos encargados de hacer cumplir la ley, así como a los miembros de la Fuerza Pública. *La estrategia incluirá una política de tolerancia cero a la violencia sexual en las entidades del Estado"*
Ley 1542	2012	Por la cual se reforma el artículo 74 de la ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal." Permite la realización de la denuncia por parte de un tercero en casos de inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar. También se ordenan acciones de sensibilización, prevención, y sanción a las formas de violencia y discriminación contra las mujeres.
Ley 1719	2014	Por la cual se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual
Ley 1761	2015	Por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo. Ley Rosa Elvira Cely.
Acuerdo No. PSAA08-4552 del Consejo Superior de la Judicatura	2008	"Por el cual se dictan reglas para la aplicación de la equidad de género en la Rama Judicial" Se establecen los propósitos y estructura de la política de equidad de género para la Rama.
Acuerdo No. PSAA12-9721 del Consejo Superior de la Judicatura	2012	Se modifica el Acuerdo No. PSAA08-4552 de 2008 y se establecen los ámbitos de aplicación, líneas de acción, estrategias, actividades, competencias, indicadores, mecanismos de seguimiento y evaluación, reglas de auditoría, para la introducción de la perspectiva de género y del cumplimiento de los objetivos de la política de igualdad y no discriminación con enfoque diferencial y de género en la Rama Judicial y en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad".
Acuerdo No. PCSJA17-10661 del Consejo Superior de la Judicatura	2017	Se modifican los Acuerdos 4552 de 2008 y 9743 de 2012 "por el cual se aclara el Acuerdo PSAA12-9721 de 2012. Los cambios atienden a la conformación de la Comisión Nacional de Género, la creación, conformación y definición de funciones de los Comités Seccionales para la implementación de la Política de equidad de género de la Rama Judicial.

Fuente: Elaboración propia.

En concordancia con estos compromisos, desde el nivel nacional se han venido construyendo diferentes referentes de Política Pública y de planeación estratégica para la implementación de acciones orientadas a disminuir las brechas de desigualdad en los diferentes sectores del Estado colombiano, que afectan directamente y de manera desproporcionada a las mujeres en el país. Para esto se construyeron los *Lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres y el Plan integral para garantizar una vida libre de violencias*, a través del CONPES Social 161 de 2013, que también estableció un Plan de acción indicativo para el periodo comprendido entre 2013 y 2016. (CPEM, s.f.).

Para monitorear la implementación de este CONPES, se han adelantado diferentes informes de seguimiento, que incluyen diagnósticos sobre el avance en el cumplimiento de indicadores y

recomendaciones[80] para el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la atención en salud y en justicia a las mujeres víctimas de violencia. Dentro de las 25 acciones dise□adas para cumplir esta labor, se encuentran las relacionadas "con ajustes institucionales, implementación de protocolos de atención y restablecimiento de derechos, adecuación de estrategias y programas existentes, consolidación de la oferta de servicios de atención a víctimas e implementación de medidas contempladas en la Ley 1257 y sus decretos reglamentarios." (DNP,2014).

Otro documento que guarda estrecha relación con este subcomponente, es el CONPES 3784, que establece los *Lineamientos de política pública para la prevención de riesgos, la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado*. En este documento se desarrollan los principales ejes problemáticos que afectan de manera diferenciada el goce efectivo de los derechos de las mujeres víctimas y se plantea un Plan de Acción para hacerle frente a esta vulneración de derechos desde el enfoque de género.

Por su parte, la Rama Judicial desarrolla su Política de Equidad de género a partir del Acuerdo No. PSAA08-4552 de 2008 y los subsiguientes acuerdos modificatorios, que plantean los propósitos, las áreas estratégicas, líneas de acción, ámbitos de aplicación, así como la creación de la Comisión Nacional de Género y sus Comités seccionales para garantizar la transversalización el enfoque de género en las diversas actuaciones de la Rama.

3.1.4.2.5.2. Institucionalización del enfoque de género en el sector justicia.

Uno de los objetivos de los *Lineamientos de política pública nacional de equidad de género para las mujeres* es la transversalización del enfoque en cada una de las entidades públicas. No obstante, el *Estudio técnico sobre la respuesta institucional en la implementación de estrategias para la transversalización del enfoque de género* de la Consejería para la Equidad de la Mujer (Proyectamos Colombia SAS, 2016) muestra un panorama aún muy tímido a nivel Nacional. De las entidades del sector Justicia estudiadas en este informe, sólo el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses tiene un grupo de trabajo dedicado a los asuntos de género, ubicado en el área misional de la entidad; mientras que entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Fiscalía General de la Nación tienen instancias de coordinación interna o comités con encuentros periódicos.

Por su parte, como se enunció en un párrafo anterior, la Rama Judicial aborda la dimensión organizacional de la política con la instalación de la Comisión Nacional de Género y los Comités Seccionales (en cada uno de los distritos judiciales en el país), que se encargan de "orientar e impulsar el desarrollo de la equidad de género y el cumplimiento de sus objetivos y planes de acción encaminados a garantizar la igualdad y la no discriminación de las mujeres en el acceso a la administración de justicia y a los cargos de la judicatura y la introducción de la perspectiva de género en la actuación y la formación judicial" (CSJ, 2017)

[80] Es importante reseñar que dentro de las recomendaciones particulares que realiza el Conpes Social 161, se le solicita al Ministerio de Justicia y del Derecho "i. Adoptar alternativas para masificar y cualificar el acceso a la justicia a través de la estructuración, desarrollo y gestión de nuevas casas de justicia, teniendo en cuenta que es un programa estratégico para el Gobierno Nacional en materia de solución pacífica de controversias, acceso a la justicia y promoción del desarrollo local e, ii. Incluir en la política criminal el enfoque de género, otorgando un especial énfasis a la violencia sexual."(DNP-ACPEM, 2013)

3.1.4.2.6. *Problemática central*

Aunque el desarrollo de este amplio marco normativo y organizacional es un avance importante para la incorporación del enfoque de género en el sector justicia, otra es la realidad que experimentan a diario muchas mujeres en las diferentes regiones del país, que no sólo son víctimas de hechos de violencia y discriminación por el hecho de ser mujeres, sino que además se encuentran con **un sistema de justicia que no actúa con la debida diligencia para garantizar el goce efectivo del derecho a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias para las mujeres;** que profundiza y valida, desde su misionalidad, las relaciones asimétricas de poder propio de un modelo patriarcal en la sociedad colombiana.

Frente a esta gran problemática la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de su Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, indica que las mujeres víctimas de violencia con frecuencia no acceden a recursos judiciales idóneos y efectivos al denunciar los hechos sufridos. Esta situación provoca la deslegitimación de las entidades del sector de la Justicia, hechos de revictimización, impunidad generalizada, así como la vulneración y la desprotección sistemática de los derechos humanos de las mujeres.

Es innegable que el sistema judicial presenta diferentes debilidades en sus niveles estratégicos, misionales y operativos que afectan a todo tipo de grupos poblacionales. No obstante, en el caso de las mujeres (que resultan ser más de la mitad de la población y estadísticamente el sector poblacional que más hechos de violencia experimenta en razón de su género), el hecho de no acceder a la justicia y tampoco contar con las garantías para llevar a cabo un proceso judicial en igualdad de oportunidades, aumenta aún más el impacto de estas violencias en sus vidas cotidianas y envía un mensaje social erróneo de normalización de las violencias contra las mujeres e impunidad.

En la medida en que no se generen acciones contundentes por parte de la justicia penal o administrativa en la mayoría de casos de violencia sexual, física, sicológica o económica, los agresores (con un porcentaje alto de hombres) no van a encontrar inconveniente en seguir incurriendo en este tipo de actitudes y conductas violentas y machistas. Esto, pues ante la baja probabilidad de ser sancionado por este tipo de violencias se mantiene la percepción de que el ambiente es propicio para y tolerante con la comisión de crímenes en razón del género.

Esta situación parece confirmarse, por ejemplo, con la permanencia del número de casos de feminicidio durante los últimos a□os. En este caso, a pesar de la nueva tipificación como delito autónomo, ligado al hecho de ser mujer o por motivos de identidad de género, las cifras no son alentadoras.

De acuerdo al último informe adelantado por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias forenses sobre la violencia de Género en Colombia, en el que se hace un análisis comparativo de las cifras de los a□os 2014, 2015 y 2016, es posible observar que, aunque en el a□o 2015 se reportaron 140 casos menos que en el 2014, durante el 2016 se presentó un aumento de casos, registrando un total de 731 mujeres asesinadas. En ese orden de ideas, durante los diez primeros meses de 2014, fueron asesinadas un promedio de 2.6 mujeres por día, en el a□o 2015 el promedio fue de 2.2 mujeres por día y, en lo que iba de 2016, 2.4 mujeres por día[81].

[81] Para la comparación de las cifras de los tres años se utilizó las bases preliminares de cada año hasta el mes de octubre

Dos datos particulares deben destacarse de este informe. El primero es el lugar de ocurrencia de estos delitos: después de las vías públicas, las viviendas de las víctimas se convirtieron en el segundo lugar más peligroso para las vidas de las mujeres. Por otro lado, es necesario aclarar que más del 30% de casos de homicidio no cuenta con información de quién es su agresor.

Respecto a esta información, la Fiscalía General de la Nación informa que en los últimos diez a□os se han abierto 34.571 procesos judiciales conexos con feminicidio, pero tan solo se han impuesto condenas en 3.658 casos. Eso quiere decir, que en Colombia el asesinato de mujeres tiene una impunidad cercana al 90%. Este es un mal indicador para la justicia colombiana, pues expone el bajo nivel de oportunidad, efectividad y eficiencia del Sistema Judicial frente a la garantía del derecho a una vida libre de violencias para las mujeres. Vale la pena aclarar que estas formas de violencia incrementan de manera desproporcionada en contextos en que las mujeres son víctimas del conflicto armado y tienen escasos recursos socieconómicos.

Ante esta situación, el Estado colombiano debe responder de manera efectiva a las mujeres que han sido víctimas de violencias de género. Esto, protegiendo y restableciendo sus derechos y haciendo visibles los delitos cometidos contra ellas, no sólo para sancionarlos en su debida forma, sino para atacar las causas estructurales que permiten su ocurrencia (causas que se detallarán a continuación en los ejes problemáticos).

3.1.4.2.7. *Ejes problemáticos y causas*[82]

3.1.4.2.7.1. Reproducción de prácticas patriarcales y discriminatorias en las actuaciones judiciales

Cuando se aborda el funcionamiento actual del Sistema de Justicia en clave de género, uno de los principales cuellos de botella que se identifican en la atención de las mujeres es la permanencia de prejuicios y prácticas discriminatorias en servidoras y servidores públicos que siguen interpretando el mundo y ejerciendo sus funciones desde una óptica patriarcal. Esto dificulta el reconocimiento de la ciudadanía y la exigibilidad derechos por parte de las mujeres.

En casos de violencias basadas en el género es recurrente escuchar la justificación de su comisión por parte de algunos operadores, apelando a argumentos sexistas y discriminatorios arraigados en la cultura. Desde estos prejuicios, las y los operadores de justicia tienden a culpabilizar a la víctima por sus comportamientos, por su forma de vestir o el uso que dan a su tiempo libre. Además de lo anterior, desestimar la gravedad de la denuncia en un caso de violencia contra las mujeres al interior de la familia, ha sido el común de nominador de muchos casos de feminicidio que hubieran podido prevenirse. Estos eventos trágicos podrían prevenirse con una atención oportuna y libre de este tipo de prejuicios; una atención que priorizara la seguridad de las mujeres y no la permanencia en una familia disfuncional que pone en peligro su integridad física y personal e incluso sus vidas.

Frente al tema, el Informe de la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias de la Ley 1257, ha indicado que:

[82] La información presentada en este apartado responde a los ejercicios de formulación participativa realizados con lideresas, sociedad civil organizada y entidades públicas relacionadas con la temática; así como a la revisión de literatura que sobre el tema se ha desarrollado desde la academia y organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres. Dentro de las fuentes secundarías consultadas se encuentran, los textos e Informes realizados por la Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias, Sisma Mujer, Corporación Humanas; y los textos de DeJusticia, en especial el de *Acceso a la Justicia. Mujeres, Conflicto Armado y Justicia (2013)*

las entidades muestran una política de enfoque familista que comprende a las mujeres únicamente en el escenario familiar y las anula como sujetas de derechos. El sujeto de protección en este modelo es la familia o la niñez en el mejor de los casos. No la mujer en tanto sujeta de derechos. (Mesa Ley 1257, 2012, p.8)

Este conjunto de situaciones trae a colación el concepto de tolerancia institucional con la violencia de género. Es innegable que las y los servidores públicos son la cara de las entidades y es por medio de ellos que se materializa el accionar del Estado. En este orden de ideas, si persiste esta tolerancia basada en prejuicios e imaginarios patriarcales en el sector justicia, por más que se amplíen los marcos normativos, estas normas no tendrán ningún impacto social real si quienes deben implementar dichas normas no tienen la sensibilidad ni la formación necesarias para manejar estas problemáticas.

En este sentido, el *II Estudio de Tolerancia Social e Institucional frente a las Violencias hacia las Mujeres* ha indicado que, si bien en el país se registran avances importantes, todavía siguen arraigados prejuicios frente a los derechos de las mujeres por parte de funcionarios y funcionarias encargadas de atender a las víctimas. Esto permite la ocurrencia de victimizaciones secundarias de las mujeres en la atención integral, en el acceso a la justicia y en la efectividad de las estrategias de prevención (Consejería Presidencial para la equidad de la Mujer, 2014).

Entre los hallazgos del citado estudio, puede resaltarse los siguientes resultados sobre la encuesta a los funcionarios y funcionarias públicas:

- Todavía el 6% de las servidoras y servidores públicos está totalmente de acuerdo con que "una mujer debe aguantar la violencia del marido para mantener unida a su familia".
- El 23% de servidoras y servidores públicos está de acuerdo con que "las mujeres que siguen con sus parejas después de ser golpeadas es porque les gusta".
- El 21% afirma que "las mujeres que se visten de manera provocativa se exponen a que las violen".
- El 11% de los funcionarios piensa que "si una mujer no opone resistencia, no se puede decir que fue una violación".
- El 64% piensa que "si está en sus manos resolver un caso de violencia de pareja, la acción que haría es buscar que las partes concilien", aún en contravía de prohibición legal de usar la conciliación en casos de violencia intrafamiliar.
- Sólo el 81% de servidoras y servidores competentes en el tema de violencia saben que en el país hay leyes sobre violencia contra las mujeres.

Uno de los elementos que agrava esta problemática es la debilidad en la aplicación de mecanismos y sanciones disciplinarias ante incumplimientos de servidoras y servidores públicos en la aplicación de protocolos diferenciales y guías de atención. Otro factor es la no activación de rutas establecidas que terminan obstaculizando, no sólo el acceso a la justicia, sino el desarrollo cualificado, respetuoso y oportuno de los procesos en cualquiera de los niveles de prestación de los servicios de justicia.

3.1.4.2.7.2. Obstáculos para la denuncia y demás acciones judiciales

Tomar la decisión de denunciar es, en sí misma, una superación inicial de las barreras de miedo y silencio impuestos por una cultura que ha naturalizado y justificado la violencia contra las mujeres y que, además, las ha culpabilizado por su ocurrencia. No obstante, una vez tomada esta decisión por parte de las mujeres, la manera en que son atendidas por el sistema

de justicia no garantiza las condiciones necesarias para que esta denuncia sea el punto de partida de un proceso investigativo, de juzgamiento y sancionatorio que les permita llevar a cabo un proceso integral de exigibilidad de derechos.

Aunque la Ley 1257 de 2008 y sus decretos reglamentarios son muy específicos respecto a las funciones que cada una de las entidades debe cumplir para la activación de medidas de protección, la realidad es otra. Una vez se interpone la denuncia, las características de contexto de cada caso no suelen ser tenidas en cuenta, de manera que suelen impartirse medidas de protección generalizadas que no siempre se ajustan a las circunstancias de riesgo específicas de las denunciantes.

Este es un factor altamente problemático para la seguridad de las mujeres. En muchas ocasiones, cuando el agresor tiene conocimiento de la denuncia, su reacción puede ser aún más violenta, y si no se activan las medidas de protección de manera oportuna y efectiva, las mujeres quedan expuestas a nuevas violencias que pueden llevar al feminicidio.

Por otro lado, las garantías para adelantar la denuncia y los procedimientos judiciales también se ven afectadas por las condiciones económicas y geográficas (Dejusticia,2013) en las que se encuentran las mujeres víctimas de violencias de género. En este punto es importante entender que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo de personas. Por el contrario, sus diferencias suelen estar marcadas por características culturales, étnicas, territoriales o socioeconómicas. Esta diversidad, en vez de ser una oportunidad para el desarrollo, se convierte en muchas ocasiones en factor de mayor exclusión y discriminación.

Acceder a la justicia ordinaria en Colombia requiere contar con un suficiente tiempo y recursos económicos para adelantar los procedimientos judiciales. Sin embargo, para muchas mujeres, en especial aquellas pertenecientes a sectores de escasos recursos económicos, la asignación binaria y sexista de los roles de género crea una carga desproporcionada de labores, generando la denominada doble o triple jornada (trabajo, cuidado doméstico y/o estudios) que resta la posibilidad de dedicar tiempo a los procesos judiciales.

Cuando se vive en condiciones de pobreza histórica, perder un día de actividad económica o ausentarse de sus lugares de trabajo por estar al tanto de sus casos no es un elemento de menor valor. Por el contrario, es una situación que se convierte en una barrera difícil de superar para muchas mujeres que priorizan su sustento económico y el de sus familias, por encima de seguirle el ritmo a los largos y lentos procesos judiciales. Por otro lado, para muchas mujeres que han asumido el rol de cuidadoras en las economías domésticas de sus hogares, la falta de autonomía económica se convierte en un elemento crucial para interponer o no la denuncia. En estos casos, si el agresor es el proveedor económico del núcleo familiar, se genera una carga emocional y económica adicional para las mujeres que ven comprometida su supervivencia y la estabilidad financiera de sus hogares en caso de denunciar los hechos victimizantes.

Otro elemento que suele afectar a las mujeres de escasos recursos pertenecientes a grupos étnicos o rurales es el acceso geográfico restringido. Al ser Colombia un país ampliamente rural, con presencia de grupos armados y con grandes brechas de desigualdad, vivir en lugares de difícil acceso geográfico y con situaciones adversas de seguridad, dificulta aún más el proceso de denuncia y demás procedimientos judiciales aplicables a casos de violencia de género. Para muchas mujeres en el país, acercarse a una Comisaría de Familia, a la Fiscalía o a un juzgado, es una tarea que implica invertir horas (o incluso días) y kilómetros de camino inseguro. Es, además, una tarea que demanda el uso de recursos económicos que no siempre

están a disposición de estas mujeres, incidiendo así en sus necesidades jurídicas insatisfechas[83].

La información insuficiente o inadecuada sobre los derechos y procedimientos que debe adelantar la víctima también representa una barrera importante de acceso a la justicia. El ejercicio de la ciudadanía debe contar con unos mínimos de formación en derechos humanos y conocimiento del Estado que pocas personas tienen en el país. Esto genera problemas de comunicación entre la ciudadanía y la administración pública, limitando el acceso a los servicios judiciales, en particular a personas con bajos niveles de educación y alfabetización.

Para las mujeres, este tema tiene una mirada diferencial relevante: en la medida en que la esfera de lo público ha sido históricamente ajena para las mujeres, su participación (más allá del cuidado en la esfera privada) ha sido restringida. Sólo en el último siglo, como agente colectivo, las mujeres han tenido injerencia progresivamente en espacios de la vida pública, lo cual ha limitado en términos históricos su construcción de la ciudadanía y su participación activa como sujeta de derechos ante instancias institucionales (como las que componen el sector justicia).

3.1.4.2.7.3. Institucionalidad inadecuada para atender casos de violencias contra las mujeres en el sector justicia.

Uno de los primeros elementos a relacionar en este tema es la infraestructura insuficiente e inadecuada para la atención diferenciada con enfoque de género al interior del sector justicia. Por un lado, como se explicó respecto a la problemática anterior, la baja presencia de las entidades del Estado en algunas zonas del país (y en particular en las zonas rurales) afecta la prestación de los servicios y el cumplimiento de la misionalidad de las entidades del sector en estos territorios.

Desde una óptica de enfoque de género (y demás enfoques diferenciales relevantes), desde el nivel operativo se presentan debilidades institucionales en la prestación de los servicios de justicia. Ejemplo de esto es la asignación de turnos: en estos casos, regularmente no se priorizan los casos de mujeres víctimas de violencias de género con afectaciones diferenciadas y con riesgo para la vida y salud mental de estas personas (ejemplo: casos de violencia sexual o violencia física).

En términos de ingreso a las instalaciones del sector justicia, sobre todo en aquellos lugares donde se encuentran tanto víctimas como victimarios, se suele prohibir el ingreso de mujeres con menores de edad a las instalaciones judiciales, argumentando riesgos para la seguridad de ni□as y ni□os. De esta manera, la seguridad es una responsabilidad impuesta a las ciudadanas, en casos en que es el sector justicia el que debe garantizar que sus instalaciones sean seguras para todas las personas que hagan uso de las mismas. Es importante aclarar que esto se convierte en un impedimento diferenciado para la participación de las mujeres en los procesos judiciales pues, en el rol de cuidadoras que usualmente les ha sido asignado, no cuentan con una red de apoyo para el cuidado de sus hijas e hijos.

Por otro lado, no todas las entidades del sector cuentan con ambientes amigables y diferenciados para víctimas y victimarios. Aunque se han presentado avances en la

[83] "Las necesidades jurídicas son aquellas situaciones contenciosas que afectan a una población y que ameritan la intervención del Estado. Su existencia está asociada con: i) la existencia de un derecho legal o jurisprudencialmente reconocido; ii) el conflicto sobre la titularidad de ese derecho y iii) unas circunstancias que afectan el goce y disfrute de un derecho. Es decir que una necesidad jurídica existe cuando debe satisfacerse un derecho por vía judicial." (Dejusticia, 2013)

modernización de las instalaciones de muchas entidades, sobre todo en las grandes ciudades, los relatos de algunas mujeres indican que aún se deben realizar las declaraciones en espacios abiertos y sin protocolos de privacidad que garanticen la confidencialidad y seguridad de las mujeres que toman la decisión de dar inicio a este proceso.

Desde una perspectiva diferencial, la ausencia de ajustes razonables en el sector justicia para atender los casos de violencias contra mujeres en condición de discapacidad o pertenecientes a grupos étnicos, constituye otro factor que genera exclusión y resta, además, garantías para la denuncia. Vale la pena aclarar en qué consisten estos ajustes. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada por el Estado colombiano mediante la Ley 1346 de 2009) define el concepto de "ajustes razonables" como *las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*[84].

A manera de ejemplo, no contar con traductores, intérpretes de se□as, piezas comunicativas con el sistema *Braille* (cuando resulte aplicable) o infraestructura sin adecuaciones para personas con movilidad reducida, es un agravante que profundiza las condiciones desiguales e inequitativas para acceder a la justicia por parte de mujeres pertenecientes a estos grupos diferenciales. Vale la pena aclarar, además, que de acuerdo con lo dispuesto en la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, la denegación de estos ajustes constituye discriminación por motivos de discapacidad[85].

Otro factor que genera mayor debilidad institucional en asuntos de género es la falta de personal de servicios generales, administrativos y misionales capacitados y sensibilizados para orientar y atender oportuna y verazmente a las víctimas sobre los servicios de la entidad. En este sentido, si bien es cierto que se han desarrollado algunas estrategias para formar en el tema, estos modelos de capacitación y sensibilización con enfoque de género no han producido el impacto esperado en la calidad de los servicios recibidos por las mujeres. La percepción que generan las actuaciones particulares del personal del sector justicia demuestra un profundo desconocimiento y desinterés respecto al modelo integral de protección y de las funciones que deben desarrollar las entidades en virtud de la normatividad relacionada. Esto, además, incide negativamente en la implementación (desde el sector justicia) de protocolos y modelos de atención para las mujeres en todas sus diversidades.

3.1.4.2.7.4. Falencias en el proceso investigativo, juzgamiento y sanción de casos con enfoque de género

Niveles de impunidad

La impunidad es uno de los efectos más preocupantes de las múltiples falencias del sector justicia para investigar, juzgar y sancionar los casos de violencias contra las mujeres en el país.

En el Informe de seguimiento a la Ley 1257 de 2008, se presentan las cifras entregadas por la Fiscalía General de la Nación que permiten dilucidar la gravedad de la problemática.

[84] Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Artículo 2. Definiciones
[85] Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad. Adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Artículo 2. Definiciones

- Frente al acoso sexual, la Fiscalía General de la Nación reportó un total de 8.599 mujeres víctimas (76 %), 1.253 hombres (11 %) y 1.455 (12,8 %) víctimas sin determinar en el periodo 2008-2016 (parcial). (Sisma, 2016,p.53)

Gráfico 20. Caracterización de los casos de acoso sexual

Fuente: Elaboración propia con información de FGN

- En delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales, la FGN presenta 264.615 casos donde las mujeres son víctimas (69,2%), 61.022 hombres (15,9 %), y 57.012 víctimas adicionales sin sexo identificado (14,9), para el periodo 2008 a 2016 (parcial) (Sisma, 2016,p.54)

Gráfico 21. Caracterización de los casos de acoso sexual casos con delitos contra la libertad, integridad y formación sexual.

Fuente: Elaboración propia con información de FGN.

- En cuanto a violencia intrafamiliar, durante el periodo 2008 a 2016 (parcial), el reporte de la Fiscalía presenta 536.207 víctimas mujeres (70,1 %), 152.867 hombres (20 %) y 76.002 víctimas sin identificar su sexo (9,9 %). (Sisma, 2016,p.54)

Gráfico 22. Caracterización de los casos de violencia intrafamiliar

Fuente: Elaboración propia con información de FGN

- En inasistencia alimentaria se presentaron en 176.593 casos. De los procesos activos, 2.935 estaban en la etapa de juicio y 2.754 se clasificaron como "querellables" (conciliables). Archivados se presentaron 27.495 casos; precluidos, 6.202 casos; 51 casos por preacuerdo y en 52 por principio de oportunidad. Solo 1.184 casos culminaron con sentencia: absolutoria en 461 casos y condenatoria en 723 (0,26 y 0,40 % respectivamente). (Sisma, 2016, p.54,55)

Gráfico 23. Caracterización de los casos de inasistencia alimentaria (2009-2014)

Fuente: Elaboración propia con información de FGN.

Las cifras presentadas esbozan un panorama bastante complejo respecto al juzgamiento y sanción de los casos, así como de la efectividad de las actividades investigativas del sector justicia en procesos de violencias contra las mujeres. La mayoría de casos terminan archivados y sólo un bajo porcentaje genera sentencias condenatorias que atribuyan responsabilidad a los responsables de estos hechos. Estos resultados refuerzan aún más la percepción de

impunidad que suelen experimentar las mujeres que se acercan a las instancias judiciales para resolver sus conflictos y reestablecer sus derechos.

Un aspecto importante que se debe resaltar es el hecho de que, en estos casos, las mujeres se mantienen como víctimas mayoritarias en todas las categorías presentadas. Aunque esta sea una situación naturalizada y justificada en diferentes sectores de la sociedad, incluido el sector justicia, las cifras son muy dicientes y es indiscutible que el mayor impacto de esta violencia de género lo sufren ni□as y mujeres de diferentes grupos poblacionales. Es decir, dentro del grupo de mujeres, las distintas formas de violencia afectan de manera aún más profunda y reiterada a aquellas ni□as, adolescentes y mujeres que, además de ser mujeres, pertenecen a grupos vulnerables por su estrato socio-económico, su nivel educativo, su contexto familiar, sus diversidades funcionales y su pertenencia étnica y racial: es decir, a aquellas mujeres que están ligadas a procesos paralelos y convergentes de opresión.

Aun así, no se logra dimensionar la magnitud ni complejidad de las violencias contra las mujeres. Por el contrario, aún se encuentran escenarios en los que algunos operadores y operadoras de justicia responden a estas alarmantes cifras con afirmaciones como 'los hombres también son maltratados', 'las mujeres pueden haber hecho algo para merecer ese trato' o las mujeres se 'quejan de esta situación de manera innecesaria y piden ser atendidas con prioridad sin que el caso lo amerite'.

Victimización secundaria en escenarios judiciales

Estos prejuicios e imaginarios generan victimizaciones secundarias durante el proceso judicial, victimizaciones que se replican, por ejemplo, en el hecho de que no se proteja de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación. Las personas víctimas de violencia basada en género, además, llegan a ser revictimizadas por falta de sensibilidad ante su situación de violencia y vulnerabilidad, su género y la gravedad de los hechos alegados. Las víctimas suelen ser interrogadas, numerosas veces, por varios funcionarios, y en público – entre otros, uno o dos policías, un fiscal, un doctor de medicina forense, una secretaria, un juez, un abogado de defensa-. Además, las víctimas no reciben información adecuada ni suficiente sobre el proceso judicial en general.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial. Esto se traduce en un número aún ínfimo de juicios orales y sentencias condenatorias, que no corresponden al número elevado de denuncias y a la prevalencia del problema. La clara tendencia a emitir normas orientadas a eliminar la discriminación y proteger los derechos fundamentales de todas las personas no coincide con la tendencia judicial a tomar decisiones sustentadas en sistemas morales y religiosos en los que se privilegia lo formal sobre lo sustancial y en la que los derechos se interpretan de manera restrictiva, reproduciendo las raíces de la discriminación y de la inequidad en la región (Cabal, Lemaitre, 2001). Esto indica que la velocidad con la que se ha transformado el derecho para la protección de las mujeres supera de lejos a aquella en la que se transforma la cultura judicial que determina la aplicación del marco normativo.

Ahora, además de la evidente persistencia de tratos discriminatorios en razón del género en el proceso investigativo, se unen otros factores que también afectan la calidad y efectividad de la judicialización, investigaciones, juzgamiento y sanciones en asuntos relacionados con el tema de género.

Limitación de recursos (materiales, humanos y científicos)

Uno de los primeros aspectos relacionados con las falencias institucionales es la limitación de recursos materiales y científicos necesarios para adelantar la investigación de los hechos victimizantes con mayores estándares de calidad y oportunidad para las denunciantes. A estas carencias se suma la desarticulación institucional y los problemas de comunicación entre INML, policía judicial, FGN y el sector salud en las tareas investigativas. En casos de violencias de género no letal (violencia sexual, lesiones personales) que llegan al sector salud, los hechos narrados han llegado a ser subvalorados e invisibilizados, y por esta razón dejan de ser reportados a las autoridades competentes para activar las rutas de atención integral.

En cuanto a la judicialización, la CIDH ha observado que, en los casos de violencia contra las mujeres, se ha otorgado un amplio margen a los fiscales para decidir cuáles delitos investigan y cuáles no. Innegablemente, en una sociedad en la que, como la colombiana, imperan imaginarios patriarcales, estos patrones estructurales socioculturales discriminatorios inciden negativamente en la decisión sobre los delitos de violencia contra las mujeres que "merecen" atención e investigación.

La Comisión analizó esta situación en su informe sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas. En él, varias fuentes, incluida la Defensora Delegada para la Ni□ez, las Mujeres y la Familia, compartieron con la Relatoría su preocupación acerca de la incorrecta aplicación del principio de oportunidad, el cual otorga a los fiscales de conocimiento la facultad de decidir de acuerdo con criterios generales y discrecionales cuáles delitos investigan o no en los casos de violencia contra las mujeres (CIDH, 2006).

Por otra parte, la capacidad probatoria suele afectarse por la falta de personal especializado en asuntos de género, en especial en casos de violencia sexual en ciudades intermedias y zonas rurales. Existe un serio problema de desconocimiento o simple desinterés en la aplicación de protocolos y estándares nacionales e internacionales para adelantar las labores investigativas en casos de violencias basadas en género. En términos probatorios, las investigaciones se centran en los cuerpos de las víctimas y en sus testimonios, dejando de lado la credibilidad de la víctima, el contexto y la escena del crimen. Esta problemática se acentúa especialmente en los casos de violencia sexual en los que prevalece la prueba física y con ello, además, se dificulta la tarea probatoria en casos de violencia psicológica, económica, acosos y amenazas (en los que la prueba material es poco clara e, incluso imposible de aportar).

A pesar de que la investigación prioriza el testimonio de la víctima, la percepción que se mantiene vigente entre las mujeres, es que prevalece la incredulidad respecto a las declaraciones de las víctimas y/o se subvalora el impacto de las agresiones denunciadas.

> Esta desconfianza de los y las fiscales frente a los relatos de las mujeres se pudo verificar en las entrevistas realizadas por Dejusticia a diferentes operadores/as de justicia. Muchas veces, las víctimas tienen que convencer primero a la FGN de que su narración es verídica con el fin de que los hechos sean efectivamente judicializados. La forma de vestir de la víctima en el momento del delito, el lugar en el que estaba, entre otros, siguen siendo factores que hacen dudar a los y las fiscales de la veracidad de los relatos de las mujeres. (Dejusticia, 2013, p. 106)

Ahora, aunque recae la carga de la prueba en las mujeres y a pesar de que todo el proceso, en sí mismo, genera un desgaste emocional enorme para las denunciantes, el apoyo psicosocial

no es una constante en estos casos. En este sentido, a pesar del amplio impacto psicológico de las violencias sobre las mujeres, el acompa□amiento en términos de salud mental depende de voluntades individuales, mas no de políticas institucionales que garanticen una planeación estratégica para atender la demanda de este tipo de servicios relacionados con el sector salud. Políticas claras y coherentes en este sentido son fundamentales para fortalecer las capacidades de las víctimas de estas violencias y generar mayor presión para garantizar la debida diligencia en el proceso investigativo.

3.1.4.2.7.5. Política criminal y penitenciaria sin enfoque de género

El desarrollo conceptual, diagnóstico de la Política criminal se realiza en una dimensión independiente al interior de este Plan Decenal. No obstante, partiendo de un enfoque de género coherente y transversal al presente Plan, es importante plantear algunas precisiones, en relación con el impacto desproporcionado que experimentan las mujeres ante la aplicación de penas privativas de la libertad y demás sanciones vinculadas al cultivo, producción, distribución y consumo de drogas ilícitas.

En este sentido, las cárceles, como muchos otros espacios de la vida social, política, económica y cultural del país, ha sido un lugar predominantemente masculino. Si se observan, por ejemplo, las cifras de encarcelamiento de manera comparativa entre hombres y mujeres, los primeros son mayoría en los establecimientos carcelarios. Al "finalizar enero de 2016 se contabilizó un total de 43.343 internos en calidad de sindicados (35,9%); de los cuales, 39.698(91,6%) eran hombres y 3.645(8,4%) mujeres. Por su parte la población condenada registró un total de 77.393 internos correspondientes al 64,1% del total intramuros; de ellos, 72.798 (94,1%) pertenecían al sexo masculino y 4.595(5,9%) al femenino."(INPEC, 2016).

No obstante, a nivel mundial el porcentaje de mujeres privadas de la libertad por infringir las leyes penales ha incrementado considerablemente durante las últimas décadas. Colombia no es la excepción, "en efecto, la población femenina recluida en Colombia creció en un 459% entre 1991 y 2014 (168 puntos más de lo que creció la masculina)" (Corporación Humanas, 2015). Ahora bien, de este número de mujeres privadas de la libertad, es importante tener en cuenta que un alto número de los casos referenciados están vinculados con la cadena delictiva del tráfico de drogas. En este sentido, de acuerdo con las cifras del INPEC para el a□o 2016, el 55% de las mujeres privadas de la libertad, lo estaban por delitos relacionados con drogas.

Desde una perspectiva de género, la problemática se debe abordar considerando las condiciones socioeconómicas de las mujeres vinculadas a estos delitos. Esto exige identificar y analizar los contextos en los que las mujeres se involucran y realizan estas actividades y tener en cuenta, además, los roles de cuidadoras y proveedoras que adelantan en sus hogares y comunidades. Este análisis puede –y debe- generar mayor claridad sobre los mecanismos y causas estructurales que requieren ser intervenidas y transformadas para cambiar estas condiciones. Asimismo, este análisis debe permitir crear mecanismos y estrategias para prevenir la vinculación de otras mujeres a este conjunto de actividades delictivas.

Ahora bien, mientras eso sucede, es necesario dar una respuesta diferencial y efectiva a las mujeres que ya infringieron la ley y se encuentran privadas de la libertad por estas conductas. Aunque este es un tema que genera múltiples opiniones y debates, es innegable la necesidad de abordar diferencialmente la situación socioeconómica de las mujeres vinculadas. Este es un ejercicio que debe realizarse antes de imponer las sanciones correspondientes, pues en su mayoría se trata de ciudadanas en condiciones de especial vulnerabilidad. Es decir, en la mayoría de los casos, se trata de mujeres con bajos niveles académicos, altos índices de

pobreza, con jefatura de hogar y regularmente pertenecientes a grupos con gran riesgo de vulnerabilidad, como lo son los grupos étnicos, víctimas del conflicto y campesinos.

Adicionalmente, una vez inicia el proceso penal y son judicializadas, suelen ser víctimas de estigmatización por el hecho de quebrantar los esquemas e imaginarios idealizados de la mujer como madre abnegada y mujer débil y dependiente (imaginarios cultivados y promovidos por la sociedad patriarcal). Suele exacerbarse, además, toda una serie de prejuicios y se□alamientos por parte de la institucionalidad en torno a estas transgresiones: se trata de se□alamientos y reproches que van más allá de la conducta punible por la que han sido judicializadas. Posteriormente, una vez ingresan a los centros penitenciarios, no sólo enfrentan las afectaciones generalizadas en términos de hacinamiento, salud, vulneración de derechos sexuales y reproductivos, la falta de acceso a educación, discriminación e inseguridad. Además de estas afectaciones, las mujeres sufren da□os específicos en sus relaciones familiares, en especial con sus hijas, hijos y personas mayores o con discapacidad bajo su cuidado. En este caso, se trata de lazos que quedan interrumpidos, , que afectan su estabilidad emocional y profundizan aún más las brechas de desigualdad de los núcleos familiares a los que pertenecen.

Un factor que complejiza aún más la situación es la inclinación de los discursos jurídicos hacia el endurecimiento del trato y el aumento de las penas, lo que dificulta el acceso a las medidas alternativas al encarcelamiento. Estas son alternativas que permitirían dar un manejo más humanizado a sus roles familiares. El debate se plantea también desde la necesidad de no ubicar a las mujeres como sujetos pasivos exentos de asumir responsabilidades penales, y la importancia de no representarlas como seres manipulables por la estructura delictiva del tráfico de drogas. No obstante lo anterior, sigue siendo necesario plantear la discusión desde una mirada integral de la problemática: una mirada que permita identificar y atender las vulnerabilidades socioeconómicas de cada ciudadana, y con base en esta comprensión prevenir su ingreso a este tipo de estructuras delictivas.

3.1.4.2.7.6. Desconocimiento e interpretación restrictiva de la Sentencia C355 de 2006 para acceder a los servicios de la Interrupción Voluntaria del Embarazo –IVE-, por parte de las instituciones del sector Justicia.

La interrupción voluntaria del embarazo en los casos despenalizados por la Corte Constitucional a través de la sentencia C-355 de 2006, es un derecho comúnmente desconocido y transgredido por funcionarios y funcionarias de las entidades del Estado. En su mayoría, se trata de aquellos funcionarios vinculados al sector salud que, desde sus competencias, se encargan de llevar a cabo los procedimientos administrativos y médicos para darle un cumplimiento oportuno al procedimiento de la IVE.

No obstante lo anterior, los términos establecidos por la sentencia son ignorados y transgredidos mediante rutas de dilación que incluyen, por ejemplo, actitudes de cuestionamiento, reproche y juicio constante por parte de los operadores y operadoras en salud, frente a aquellas mujeres que deciden recurrir a la IVE. Además de lo anterior, estos procesos dilatorios incluyen el uso inadecuado de la objeción de conciencia. En este caso particular, existe una seria problemática respecto a la objeción de consciencia institucional pues si bien está prohibida, es constantemente utilizada por las entidades prestadoras de servicios de salud para abstenerse de prestar los servicios de interrupción voluntaria del embarazo a aquellas mujeres que tomen la decisión de recurrir a este procedimiento.

Además de los imaginarios sexistas y prejuicios patriarcales que se han expuesto a lo largo de este documento, se encuentran otros elementos que aportan a la complejidad de esta problemática.

Por un lado, se cuenta con información poco accesible y existe, además, una problemática de desconocimiento por la escasa difusión de los pronunciamientos judiciales y normas relativas a los derechos sexuales y reproductivos (incluyendo la IVE). También existe un amplio desconocimiento por parte de las mujeres de sus derechos sexuales y reproductivos, en especial su derecho a la IVE, como resultado de una escasa educación sexual, integral y laica desde temprana edad.

Otra de las situaciones problemáticas expuestas en los espacios de formulación participativa es la ausencia de acciones ejemplarizantes de vigilancia y control a la red de prestadores de salud y operadores de justicia, acciones que deben ser ejercidas por parte de los entes encargados de su control y seguimiento. Esta falta de monitoreo del cumplimiento del marco normativo relacionado con la temática, permite que el personal, tanto del sector salud como el de justicia, obre de acuerdo con su propio sistema de valores y creencias, y no con base en el marco legal establecido para el desarrollo de sus funciones como servidores y servidoras públicos.

Cuando se vulnera este derecho, y se obstaculiza el derecho a acceder a los servicios de IVE de manera efectiva y oportuna, el sector justicia debe garantizar el cumplimiento de este derecho y el restablecimiento de aquellos que, de manera conexa, se hayan visto afectados.

3.1.4.2.7.7. Deficiencias en la administración de justicia para atender casos de violencias contras las mujeres en el marco del conflicto armado

En el conjunto de afectaciones que ha generado el conflicto armado interno en la sociedad civil colombiana, las violencias contra las mujeres han sido uno de los temas con menor reconocimiento, visibilización y atención por parte del accionar estatal.

No obstante, los movimientos sociales de mujeres, la academia y los centros de pensamiento que trabajan alrededor de los derechos humanos de las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, han realizado un trabajo importante para visibilizar y documentar estas formas de violencia.

Frente al tema, la Corte Constitucional, en su Auto 092 de 2008, estableció como presupuesto fáctico la existencia de un impacto desproporcionado del conflicto armado interno sobre las mujeres y ni□as colombianas. En esa misma línea, definió diez factores "de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres" (Corte Constitucional, 2008). Estos son:

1. El riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado;
2. El riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales;
3. El riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia;
4. Los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos

armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por se□alamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos;
5. Los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado;
6. El riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional;
7. El riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social;
8. El riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales;
9. Los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes;
10. El riesgo por la pérdida o ausencia de su compa□ero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento.

Durante la guerra, estos factores de riesgo se convierten en vulneraciones recurrentes y graves a los derechos de las mujeres. Sin embargo, la naturalización sistémica de las violencias basadas en género también logra el encubrimiento de otras violencias en el marco del conflicto, y con esto obstaculiza la garantía de los derechos a la verdad, justicia, reparación y no repetición para las mujeres víctimas del conflicto armado interno.

Por otro lado, la efectividad de la justicia ordinaria para orientar y atender estos casos, no ha tenido resultados diferentes a los que suelen tener los procesos adelantados por mujeres de grupos de especial protección. Persisten en estos casos la problemática relacionada con el alto nivel de impunidad, la revictimización, la permanencia en la vulneración de derechos y el riesgo constante de repetición de los hechos victimizantes. No obstante, precisamente por la gravedad de la vulneración de derechos a los que han sido sometidas las mujeres víctimas del conflicto, se requiere la implementación de un tratamiento diferenciado por parte de todas las jurisdicciones que componen el Sistema Nacional de Justicia, dentro de las que están la justicia ordinaria, la justicia transicional para la paz y los sistemas de justicia propios de las comunidades étnicas existentes en el territorio colombiano.

En el ejercicio de formulación participativa adelantada para la inclusión del enfoque de género en el Plan Decenal, se hizo énfasis en un conjunto de problemáticas que deben ser atendidas con oportunidad para garantizar el derecho a la justicia y a una vida libre de violencias a las mujeres víctimas del conflicto. A continuación, se plantearán las líneas generales de estas problemáticas.

Aunque han sido múltiples las violencias[86] que han experimentado las mujeres víctimas del conflicto armado, la violencia sexual se ha identificado como uno de los dispositivos de control

[86] "La violencia es la manifestación más extrema de la discriminación de género. Como tal, debe ser entendida como parte de un contexto generalizado de exclusión y discriminación que afecta a las mujeres (con mayor o menor intensidad) en todo momento y en todos los ámbitos de sus vidas. En efecto, es necesario comprender que el modelo patriarcal y heteronormativo -bajo el cual se ha organizado la mayoría de sociedades occidentales- ha impuesto un parámetro de "lo humano" que establece como referente universal a un sujeto masculino (hombre) blanco, privilegiado, cis-género, heterosexual y sin discapacidad; y en consecuencia, ubica a las mujeres en un lugar de desventaja y exclusión. En esta línea, es pertinente señalar que las violencias que enfrentan las mujeres y personas con identidades y orientaciones sexuales no hegemónicas, responden a imaginarios estructurales que, aún en condiciones sociales de "normalidad" y "convivencia pacífica" generan para las mujeres (y para todas aquellas personas que no

y sometimiento más recurrente contra las mujeres. Así las cosas, los cuerpos de las mujeres han sido un arma de guerra y sus derechos sexuales y reproductivos han sido vulnerados sistemáticamente sin que exista una respuesta institucional efectiva para prevenir y atender esta grave violación a los derechos de las mujeres.

El sector justicia no ha sido la excepción. Además de todos los prejuicios sexistas que regularmente imperan en la atención de casos de violencias contra las mujeres, existen algunos agravantes que dificultan aún más el proceso de denuncia, judicialización, juzgamiento y sanción de los responsables en casos de violencia sexual en marco del conflicto armado.

Para exponer estas deficiencias específicas se retomará el análisis realizado por Dejusticia en su texto *Acceso a la Justicia. Mujeres, Conflicto Armado y Justicia* (2013). Este estudio plantea dos grandes grupos de barreras identificadas en los casos de mujeres sobrevivientes del conflicto armado. Estas barreras son entendidas como factores que obstaculizan o impiden el desarrollo de los procesos judiciales. Se trata, por un lado, las barreras de entrada y de partida y, por otro lado, de las barreras que se presentan durante el proceso y la toma de decisión.

Dentro del primer grupo de barreras (es decir, barreras de entrada y de partida) se encuentran aquellas que obstaculizan o retrasan la llegada de los casos al sistema de justicia, así como el inicio oportuno de las investigaciones. Dentro de ellas, se incluye:

- Persistencia de patrones de discriminación en la sociedad colombiana.
- Desconfianza en el sistema de administración de justicia.
- Ausencia de garantías para la denuncia.
- Amenazas y falencias de los programas estatales de protección a víctimas y testigos.
- Barreras económicas y geográficas.
- Falta de garantías de información suficiente, adecuada y oportuna.
- Barreras específicas para mujeres de grupos étnicos.
- Infraestructura inadecuada de las entidades del sistema de administración de justicia.

En el segundo grupo de barreras; es decir, aquellas que se presentan durante el proceso y la toma de decisiones, se analizan las condiciones que limitan o afectan la participación de las mujeres dentro del proceso judicial y el desarrollo oportuno de las acciones de investigación, juzgamiento y sanción de estos casos. Se incluyen en esta categoría:

- Debilidad institucional del sistema de administración de justicia.
- Ausencia de funcionarios capacitados para atender e investigar casos de violencias de género.

encajan en el parámetro nombrado, es decir: personas indígenas, negras, gays, lesbianas, trans, personas pobres y personas con discapacidad) múltiples formas de exclusión y violencia en sus experiencias vitales cotidianas. Por este motivo, la violencia contra las mujeres en razón al género y ocurrida en el contexto del conflicto armado, requiere ser entendida como parte de un continuo de violencia (CIDH, 2006).
Este concepto permite reconocer que la violencia que experimentan las mujeres en todos los ámbitos de sus vidas está interrelacionada, pero también permite comprender que en el contexto del conflicto adquiere características particulares. En tiempos de guerra los paradigmas androcéntricos se exacerban y los estereotipos se refuerzan (Moser, 2000), por lo cual tiende a darse un salto cualitativo que se ve reflejado en el aumento de la brutalidad y crueldad con la cual es perpetrada la violencia. Este salto puede corroborarse en tres aspectos. Primero, en el nivel de destrucción del cuerpo de la mujer violentada. Segundo, en que tiende a ser perpetrada siguiendo ciertos niveles de organización, al punto de que en ocasiones adquiere el carácter de generalizada o sistemática. Tercero, en la instrumentalización de esta forma de violencia para alcanzar propósitos militares." Documento de la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia y del Derecho. Respuesta al Auto 009 de 2015 de la Corte Constitucional

- Debilidades en el proceso investigativo.
- Centralidad de la denuncia en el proceso investigativo.
- Centralidad de la prueba física y del testimonio de la víctima.
- Debilidades en el proceso investigativo cuando las víctimas son mujeres en condiciones de vulnerabilidad especial.
- La tensión entre la centralización y la descentralización.
- Obstáculos en la judicialización.
- Ausencia de acompa□amiento psicosocial para las víctimas.
- Presencia de patrones discriminatorios y estereotipos de género en las decisiones judiciales.
- Limitada participación de las víctimas.
- Incumplimiento de la reparación moral, física y psicológica a las mujeres víctimas.
- Ausencia de seguimiento y control al acceso a la justicia de las mujeres por parte del Estado.

Como resultado de estas barreras, se mantienen cifras preocupantes de impunidad que desgastan aún más la imagen del sector Justicia frente a los diferentes grupos sociales. Además, se sostiene la percepción de que el ambiente sigue siendo muy propicio para la comisión de delitos en razón del género, aumentando aún más la posibilidad de su repetición y, con esto, la percepción de inseguridad por parte de las mujeres, que no pueden ejercer su legítimo derecho a vivir una vida libre de violencias, inequidad y discriminación por el sólo hecho de ser mujeres.

Con este elevado número y tipos complejos de barreras para acceder a la justicia y obtener el restablecimiento de sus derechos, resulta más que necesario implementar acciones diferenciadas en la administración del sistema de justicia. Se trata de acciones capaces de garantizar los derechos de las mujeres en su diversidad. Por esta razón, se expondrán los objetivos y acciones proyectadas dentro del Plan Decenal para contribuir a la erradicación de estas inequidades en el sector justicia.

3.1.4.2.6. Subcomponente justicia y perspectiva de identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas[87]

La rama judicial, a través de la Corte Constitucional, ha tenido un papel relevante en el reconocimiento y goce efectivo de los derechos de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas en Colombia.

Desde la década de los noventa (época en la que entró en vigencia la actual Constitución Política) hasta la actualidad, se destacan esfuerzos mancomunados, impulsados desde la sociedad civil (organizaciones defensoras de derechos humanos), que han tenido eco en instancias institucionales, De hecho, los primeros y quizás más relevantes logros en materia de

[87] La perspectiva de identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas permite abordar la construcción de políticas públicas desde una mirada no centrada en la heterosexualidad, reconociendo como categorías de análisis la identidad de género y la orientación sexual. Por su parte la identidad de género no hegemónica hace referencia al proceso de construcción de identidad que transgrede la lógica binaria de hombres y mujeres, y permite la existencia de otras identidades como lo son las construidas por las personas transgeneristas. En el caso de las orientaciones sexuales no hegemónicas se hace referencia al deseo erótico-afectivo entre las personas del mismo sexo-género (homosexual: Lesbianas y Gays) o el deseo hacia los dos sexo-genero (bisexual).

protección de personas LGBTI se encuentran en los avances que ha obtenido esta población bajo el decidido impulso de la Corte Constitucional.

3.1.4.2.6.1. Instrumentos internacionales y referentes normativos

A continuación, se exponen los instrumentos y referentes normativos, internacionales y nacionales más representativos en la defensa de los derechos de las personas de los sectores LGBTI.

Cuadro 16. Instrumentos y referentes normativos, internacionales y nacionales

Nombre	A□o	Lineamientos
Internacionales		
Resolución 2435 (XXXVIII-O/08) OEA	2008	No discriminación por orientación sexual e identidad de género.
Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación del Derecho Internacional de Derechos Humanos a las Cuestiones de Orientación Sexual e Identidad de Género ONU	2007	Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.
Resolución de la ONU	2011	Se solicita a la Oficina de la Alta Comisionada la realización de un estudio a fin de documentar las leyes y prácticas discriminatorias y los actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. Establece la celebración de un Panel en marzo de 2012, en el marco del XIX Periodo de Sesiones del Consejo de Derechos Humanos, para discutir la forma en que la normativa internacional de derechos humanos podía aplicarse para poner fin a la violencia y a las violaciones conexas de los derechos humanos motivadas por la orientación sexual y la identidad de género.
Nacionales		
Sentencia T-594	1993	Derecho al libre desarrollo de la personalidad
Sentencia T-097	1997	Debido proceso administrativo, prácticas homosexuales en la Policía, derecho al buen nombre, derecho a la educación.
Sentencia T-504	1994	Principio de publicidad, reserva del nombre, derecho a la intimidad personal y familiar.
Sentencia T 569	1994	Derecho al libre desarrollo de la personalidad, límites, homosexualidad en el colegio.
Auto No. 041ª	1995	Medidas provisionales para proteger derechos de un menor intersexual.
Sentencia T-101	1998	Derecho a la educación de personas homosexuales.
Sentencia C-481	1998	Régimen disciplinario para docentes.
Sentencia SU 337	1999	Derecho de personas intersexuales a decidir sobre tratamientos e intervenciones quirúrgicas – Intersexualidad

Sentencia C-507	1999	Unión marital de hecho.
Sentencia T-551	1999	Principio de publicidad del proceso. Armonización con intimidad del menor y familia.
Sentencia T-692	1999	Derecho a la intimidad personal y familiar. Supresión de identificación del menor y progenitor en asunto de sexualidad humana.
Sentencia T-268	2000	Derecho a la intimidad personal y familiar. Supresión de identificación del menor y progenitor en asunto de sexualidad humana.
Sentencia T-268/	2000	Personas homosexuales en espacio público.
Sentencia T-435	2002	Derecho a la libre opción sexual.
Sentencia T-1025	2002	Medio de defensa judicial. Apreciación por el juez constitucional en relación con los derechos fundamentales de los niños.
Sentencia T-499	2003	Derecho a la visita conyugal y al libre desarrollo de la personalidad del interno.
Sentencia T-808	2003	Libre desarrollo de la personalidad. Vulneración por discriminación por tendencia sexual en Asociación Scout.
Sentencia T-1021	2003	Sistema General de Salud.
Sentencia T-301	2004	Derecho a la igualdad y *test* de proporcionalidad.
Sentencia T-1096	2004	Derecho a la salud. Fundamental por conexidad con la vida digna.
Sentencia T-220	2004	Derecho a la intimidad y dignidad humana de menores de edad.
Sentencia T-848	2005	Establecimiento carcelario. Tratos crueles, inhumanos y degradantes en la requisa a internos y visitantes.
Sentencia C-075	2007	Régimen patrimonial de compañeros permanentes.
Sentencia T-152	2007	Derecho a la igualdad, trato discriminatorio, orientación sexual.
Sentencia C-811	2007	Régimen de seguridad social en salud de pareja homosexual.
Sentencia C-336	2008	Derecho a ser beneficiaria/o de la pensión de sobrevivientes de la pareja del mismo sexo.
Sentencia C-798	2008	Derecho/deber de asistencia alimentaria para parejas del mismo sexo.
Sentencia C-029	2009	Equipara uniones de hecho del mismo sexo con uniones maritales heterosexuales, por lo que se establece que los miembros de parejas del mismo sexo pueden: constituir un patrimonio de familia inembargable; adquirir la nacionalidad por adopción, contar con la garantía de no incriminación a sus compañeros o compañeras permanentes en los procedimientos penal ordinario, penal militar y disciplinario; ser beneficiarios o beneficiarias del régimen de pensión y salud de la Fuerza Pública; reclamar su derecho al componente de servicios del subsidio familiar en servicios, al subsidio familiar de vivienda y a las indemnizaciones del SOAT por muerte en accidente de tránsito.
Directiva Transitoria 058 de la Policía Nacional	11 de junio de 2009	Fijar criterios para garantizar el respeto y especial protección a la población Lesbiana, Gay, Transexual y Bisexual (LGTB) en el marco de la política de direccionamiento policial basado en el humanismo
Directiva Administrativa permanente No. 006/DIPONINSGE-23.1 de la Dirección General de la Policía Nacional	24 de febrero 2010	Transmitir a la comunidad LGBTI la transcendencia de participar con la Policía Nacional en la búsqueda de espacios de dialogo, encaminados a mitigar los niveles de inseguridad

Sentencia T-062	2011	Mujeres transgeneristas privadas de la libertad.
Sentencia C-283	2011	Derecho a la porción conyugal de las uniones maritales de hecho y las parejas del mismo sexo.
Ley 1448	2011	Ley de víctimas y restitución de tierras. ARTÍCULO 6°. IGUALDAD. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, la condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica. ARTÍCULO 13. ENFOQUE DIFERENCIAL. El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual y situación de discapacidad. Por tal razón, las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral que se establecen en la presente ley, contarán con dicho enfoque.
Ley 1482	2011	Esta ley tiene por objeto garantizar la protección de los derechos de una persona, grupo de personas, comunidad o pueblo, que son vulnerados a través de actos de racismo o discriminación. Artículo 134 A. Actos de Racismo o discriminación. El que arbitrariamente impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos de las personas por razón de su raza, nacionalidad, sexo u orientación sexual, incurrirá en prisión de doce (12) a treinta y seis (36) meses y multa de diez (10) a quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Fuente: Balances y perspectivas de la política pública LGBTI 2012-2015. Bogotá, D.C.: Secretaría Distrital de Planeación, 2015.

3.1.4.2.6.2. Avances en la incorporación de la perspectiva de género (específicamente respecto a personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas) en asuntos relacionados con la administración de justicia.

En el informe alterno elaborado por la Organización Colombia Diversa para el séptimo examen del Estado colombiano ante el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, correspondiente al periodo 2010-2015, se destaca la manera en que, durante este periodo, "se lograron importantes reconocimientos de los derechos de personas LGBTI en Colombia" (2016). A nivel normativo, las leyes 1448 de 2011 (Víctimas y Restitución de Tierras) y 1482 de 2011 (Antidiscriminación) incluyeron a las personas LGBTI en su ámbito de protección. Además, la ley 1761 de 2015 (que reconoce el feminicidio como un delito autónomo) reconoció la identidad de género y la orientación sexual como dos de los criterios para identificar si una mujer fue víctima de homicidio por razones de género.

En el plano de las investigaciones penales, en el año 2014 la Fiscalía General de la Nación implementó un programa para investigar las graves violaciones de derechos humanos hacia las personas de los sectores LGBTI. De esta forma consolidó un equipo de género y enfoque diferencial, formando fiscales especializados dentro de cada dirección seccional, encargados de adelantar dichas investigaciones. A juicio de Colombia Diversa, "esto ha permitido tener registros estadísticos unificados sobre procesos penales en los que las víctimas son personas de los sectores LGBTI y establecer lineamientos para que los hechos sean investigados desde una perspectiva de violencia por prejuicio". (2016)

Ahora bien, aunque estos han sido algunos de los avances en el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI, es necesario reconocer que la visibilización, reconocimiento

e institucionalización de esta perspectiva no se ha dado con la misma velocidad alcanzada en el plano del desarrollo jurisprudencial en la materia.

Aunque el artículo 13 del Decreto 4530 de 2008 del Ministerio del Interior y Justicia (aunque actualmente funcionan por separado las dos carteras ministeriales) faculta a este organismo para crear lineamientos de política pública para la garantía de derechos de la población LGBTI en Colombia, la realidad muestra que, hasta el momento, no se cuenta con una política pública del orden nacional que impulse el reconocimiento, garantía y restablecimiento de los derechos de las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Esto ha dificultado, entre otras, la implementación de acciones afirmativas, la designación de presupuestos diferenciados y la asignación de responsabilidades institucionales de orden local, departamental y nacional que contribuyan a la erradicación de las prácticas violentas y discriminatorias que se ejercen comúnmente contra este grupo poblacional.

3.1.4.2.6.3. Problemática central

Aunque los asuntos relacionados con los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, se han venido abriendo camino en la agenda pública del Estado colombiano durante las últimas tres décadas, el reconocimiento y garantía de estos derechos ha encontrado serios obstáculos para su cumplimiento.

Así las cosas, aún persisten actos graves de discriminación y violencia contra personas con identidades de género y orientaciones sexuales no-hegemónicas. Además, ante estas vulneraciones el **sistema de justicia no ha actuado con la debida diligencia para garantizar el goce efectivo del derecho a la justicia y el derecho a una vida libre de violencias y discriminación para las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no normativas.**

Al igual que sucede en el caso de las mujeres, el sistema de justicia como sistema social está conformado por individuos e instituciones tradicionalmente configuradas en sistemas de reglas patriarcales. Anclado entonces en las dinámicas e imaginarios estructurales que le dan origen, se trata de un sistema de normas que, en la práctica termina desconociendo los mandatos del Estado colombiano como Estado Social de Derecho. Asimismo, mantiene prácticas discriminatorias frente a todas aquellas personas que no encajen en la lógica binaria y jerarquizada de hombres proveedores y mujeres cuidadoras.

3.1.4.2.6.4. *Ejes problemáticos y causas*[88]

3.1.4.2.6.4.1. Persistencia de prácticas patriarcales y discriminatorias en las actuaciones judiciales contra personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas

Desde el sistema internacional de derechos humanos existe la obligación de los Estados de velar por los derechos de todas las personas que estén bajo su jurisdicción, "sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra

[88] La información presentada en este apartado responde a los ejercicios de formulación participativa realizados con representantes de la sociedad civil organizada y entidades públicas relacionadas con la temática; así como a la revisión de literatura que sobre el tema se ha desarrollado desde la academia y organizaciones defensoras de los derechos de las personas de los sectores sociales LGBTI.

índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"[89].

Sin embargo, el trato por parte de algunos operadores de justicia, hacia personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, sigue basándose en sesgos y actitudes discriminatorias en razón de sus expresiones e identidades de género y orientaciones sexuales. Estos prejuicios se expresan desde el momento mismo en que la persona ingresa a las instalaciones de las entidades que prestan los servicios de administración de justicia.

La permanencia de prejuicios culturales discriminatorios por parte del personal de estas entidades, agrava aún más las barreras de acceso a la justicia existentes para el grueso de la población. Para las personas con identidades de género diversas, el no reconocimiento de su identidad se da, por ejemplo, cuando las y los funcionarios encargados se rehúsan a llamarlas por su nombre identitario e insistiendo en llamarlas por el nombre que aparece registrado en sus documentos de identidad (nombre con el que usualmente no se identifican). Se suma a lo anterior el hecho de que, en el desarrollo de los trámites judiciales, el mismo personal les somete a explicaciones innecesarias y episodios discriminatorios. En muchos casos, la violencia que ejercen las y los funcionarios de justicia consiste en actitudes de desprecio, asco, cuestionamiento y reproche, que vulneran y desconocen el ejercicio autónomo y libre de construcción identitaria de al que tienen derecho todos los seres humanos.

La persistencia de estos prejuicios genera un efecto disuasivo que lleva a las personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales a abstenerse de interponer las denuncias. El efecto disuasivo se da por el sólo miedo o incomodidad que genera el ser juzgadas por su orientación sexual o identidad de género. Esta situación, además, aumenta e intensifica el problema de subregistro que existe en el sistema de justicia ante casos de violencia y discriminación contra personas LGBTI.

3.1.4.2.6.4.2. La deficiencia en el registro de información invisibiliza los delitos contra las personas con orientaciones sexuales e identidades de género no-hegemónicas[90]

Justamente este problema de sub-registro impide dimensionar la complejidad de los delitos que, en razón de la diversidad de identidades de género y orientaciones sexuales se cometen y vulneran los derechos (y la vida misma) de las personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales.

En este mismo orden de ideas, la falta de inclusión de variables diferenciales en las entidades del sector justicia, (variables que permitan identificar y determinar las identidades y orientaciones no hetenormativas en los casos de violencias basadas en género), impiden recopilar la información oportuna para esclarecer las estadísticas de afectación diferenciada de estas violencias, respecto a otros grupos poblacionales. No obstante, cuando existen estas variables también suele ocurrir que los funcionarios y funcionarias desconocen los marcos conceptuales y normativos en los que se enmarca la temática o, aun conociéndolos, asumen actitudes discriminatorias que obstaculizan el diligenciamiento de estos instrumentos. Esto, una vez más, genera, su registro de los delitos.

[89] Artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

[90] El deficiente manejo de la información por parte de las entidades del sector justicia frente a delitos ocurridos contra personas de los sectores LGBTI, ha llevado a las organizaciones defensoras de los derechos humanos de estos sectores poblacionales a desarrollar trabajos investigativos que les permitan recoger la información y generar los análisis correspondientes para denunciar la situación y pedir acciones de mejora por parte del Estado. Así las cosas, gran parte de la información técnica acá presentada corresponde a los informes e investigaciones adelantadas por las organizaciones Colombia Diversa y Caribe afirmativo.

Ante esta problemática, Colombia Diversa no sólo ha insistido en la falta de instrumentos para la recolección primaria de información con enfoque diferencial. También ha expresado su preocupación por la carencia de sistemas de información unificados que permitan tener una mirada integral, desde el sector justicia, respecto a los delitos cometidos contra las personas con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Al respecto, Colombia Diversa ha afirmado que:

> La inexistencia de sistemas unificados de información no sólo invisibiliza las violaciones perpetradas en contra de las personas LGBTI, sino que le resta contundencia y, peor aún, consistencia a la información recabada por las autoridades estatales y a sus reportes: como la información no es unívoca, y varía, lo que se genera es una gran confusión. (2013)

Al no contar con información ajustada a la realidad de las personas víctimas de estos crímenes, es muy difícil construir una línea base, en términos de política pública, que permita identificar la gravedad de la vulneración de derechos y tomar decisiones institucionales correspondientes para atender dicha problemática.

3.1.4.2.6.4.3. Falencias en el proceso investigativo en casos de discriminación en razón de la IG y OS no hegemónicas.

En el *Informe de derechos humanos de lesbianas, gay, bisexuales y personas trans en Colombia 2010 - 2011: Impunidad sin fin (2013)*, de Colombia Diversa, se identificó el hecho de que las servidoras y servidores públicos siguen desconociendo el factor de discriminación como posible móvil de los casos de violencia que recaen sobre esta población en particular.

Si bien es cierto que no se puede afirmar que todas las agresiones cometidas contra las personas LGBTI devienen automáticamente de prejuicios en razón de la IG y OS, sí es necesario identificar, a través del proceso investigativo, aquellos actos de violencia en contextos presuntamente prejuiciosos.

En el proceso investigativo también se identifican problemáticas relacionadas con la carga de la prueba. Al respecto, la Corte Constitucional se pronunció e indicó que en los casos en los que se denuncien hechos de discriminación, no es la supuesta víctima la que debe demostrar si fue o no discriminada. Por el contrario, debe ser responsabilidad de la persona demandada y de las autoridades pertinentes demostrar que no se incurrió en tales motivaciones para la comisión del delito.

Por otro lado, la permanencia de prejuicios en razón del género en la etapa investigativa, permea la objetividad de las acciones desplegadas por los y las operadores de justicia. Esto es precisamente lo que sucede en los casos de violencias contra las mujeres, en los que se sigue manejando la categoría de crimen o delito pasional para identificar y valorar este tipo de hechos victimizantes. Estas categorías desconocen las relaciones asimétricas de poder establecidas culturalmente en la sociedad, que dan como resultado la ocurrencia de las violencias basadas en el género contra mujeres y personas con IG y OS no hegemónicas. La carga de prejuicio y estigma de las personas que intervienen en el proceso penal (y que incluye, desde investigadores, al Ministerio Público, la defensa de las partes y los jueces, entre otros), suelen afectar a las víctimas y/o familiares con sus comentarios y actitudes discriminatorias. Estas son conductas que terminan revictimizando, descalificando y prejuzgando a las víctimas en razón de sus relaciones erótico-afectivas o sus expresiones de género, perdiendo de vista el objetivo de la acción judicial en cuanto resolver el caso y sancionar a los responsables por la vulneración de bienes jurídicos tutelados por el Estado.

Esta serie de irregularidades en el desarrollo de los procesos judiciales, tal como se evidenció en el subcomponente de mujeres, conllevan a un alto nivel de impunidad en los delitos ocurridos contra las personas LGBTI.

A continuación, se presentan algunas cifras recolectadas por Colombia Diversa respecto a los casos procesados y archivados en relación con los homicidios de las personas LGBTI entre los años 2006 y 2011.

> Entre los años 2006 a 2011, COLOMBIA DIVERSA registró 542 homicidios de personas LGBTI. En 300 de estos casos no hay procesos penales cerrados o en curso (la gran mayoría de ellos se refieren a personas no identificadas y registradas como N.N). [...] Cerca de la mitad de los casos con proceso penal en curso se encuentran en indagación preliminar: sus autores no han sido identificados ni individualizados. El 90% de estos casos ocurrieron entre los años 2008 y 2011. Debido a la imposibilidad de establecer la identidad de sus autores, cerca del 32% de los homicidios se encuentran archivados. (2013)

Aunque la impunidad no sea un problema exclusivo de los casos de violencias basadas en el género contra las mujeres y las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales, los prejuicios y actuaciones judiciales discriminatorias si constituyen un agravante de esta situación, ya que genera más obstáculos de los que regularmente tiene un proceso penal y reducen aún más la probabilidad de resolver oportuna y efectivamente los casos.

3.1.4.2.6.4.3. Deficiencias en la administración de justicia para atender casos de violencias contras personas con IG y OS no hegemónicas en el marco del conflicto armado

El impacto desproporcionado que han experimentado las personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales en el contexto del conflicto armado colombiano, es sólo comparable con el de las mujeres en el mismo escenario. El control que han ejercido los grupos armados ilegales y legales sobre los cuerpos y los proyectos de vida de las personas con IG y OS diversas, ha permitido una vulneración sistemática de los derechos humanos de esta gran proporción de la ciudadanía.

En el contexto de guerra se suelen profundizar todas esas discriminaciones, prejuicios y demás opresiones que están latentes en la sociedad colombiana. La discriminación y violencia en razón de la IG y OS no hegemónica que se evidencia aún en muchos escenarios religiosos, culturales, educativos, entre muchos otros, se agudiza en contextos de guerra. Se trata de contextos específicos en que las personas son atacadas por la manera como expresan su identidad de género o por las relaciones erótico-afectivas que construyen al interior de sus vidas y proyectos.

En este sentido, los actores armados han castigado drásticamente, con la muerte incluso, el transgredir el orden establecido en cuanto a las normas de género y a las formas tradicionales de conformar las familias. Esta situación ha hecho que muchos hechos victimizantes en el conflicto armado colombiano estén relacionados por la pertenencia a los sectores sociales LGBTI. No obstante, al ser un tema que genera tanta discriminación y rechazo cultural por parte de sectores conservadores de la sociedad, no se ha documentado ampliamente por el Estado. Por el contrario, han sido las organizaciones defensoras de derechos humanos las que han encargado de posicionar el tema en la agenda pública.

Estas restricciones para manejar el tema como un problema de vulneración a los derechos fundamentales de las personas LGBTI, ha impedido superar el problema de subregistro. Por lo tanto, también ha impedido superar las falencias en la implementación de acciones afirmativas para abordar la situación. Homicidios por prejuicio, secuestro, violencia sexual y desplazamiento, han sido sólo algunos de los hechos victimizantes más recurrentes en el marco del conflicto armado colombiano contra personas con IG y OS no-hegemónicas.

Sin embargo, la invisibilización que ha sufrido el tema y el temor de las víctimas a denunciar por la falta de garantías para adelantar este procedimiento, conllevan a un amplio problema de subregistro y de impunidad. Son problemáticas que, además, dificultan permiten la búsqueda de la verdad, justicia, reparación y no repetición para las víctimas de estos delitos. Aunque la Ley 1448 de 2011 hace referencia a la inclusión del enfoque diferencial para la atención de las víctimas del conflicto, en la práctica este enfoque no se materializa: aún persiste el desconocimiento o confusión de las categorías de identidad de género, expresión de género y orientación sexual, lo cual afecta el registro de los datos de la persona y las características de la oferta institucional presentada a esa víctima.

3.1.4.2.6.4.4. Vulneración de derechos de las personas con IG y OS no hegemónicas en centros penitenciarios

En entrevista realizada por el diario el Espectador a la investigadora María Elena Villamil (2017) sobre la situación de las personas de los sectores LGBTI en las cárceles colombianas, se le pregunta "¿Por qué la cárcel impacta de manera diferencial a los LGBTI?" a lo que contesta que las cárceles están pensadas de

> manera dicotómica, como todas las instituciones en la sociedad, para heterosexuales. Hay una situación de acoso y de violencia porque te ves diferente, que opera a partir de los prejuicios y que puede ir desde el insulto hasta una grave violación de derechos humanos. (María Elena Villamil,2017)

Y es así. Las cárceles, como reflejo de nuestra sociedad, no sólo son construidas bajo lógicas masculinas, sino que también están pensadas desde una lógica heterosexual. En esta medida, cualquier cambio a este orden establecido implica una amenaza o riesgo que merece controlada y erradicada de la sociedad. En ese orden de ideas, las personas lesbianas, bisexuales, gays, trans e intersexuales terminan convirtiéndose en la materialización de esas transgresiones, y por esa razón son víctimas de graves vulneraciones a sus derechos en estos centros penitenciarios.

Así las cosas, las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas terminan siendo víctimas de actos crueles y discriminatorios que afectan su salud mental y ponen en grave peligro sus vidas. Se les prohíbe tener expresiones sentimentales de pareja entre personas del mismo sexo, vestirse y actuar de acuerdo a su identidad y expresión de género y como medida de 'protección' se les confina en las Unidades de Tratamiento Especial (UTE) para que no sean atacadas por otras personas reclusas. Sin embargo estos aislamientos no suelen hacerse en buenas condiciones logísticas, lo cual las expone a nuevas vulneraciones.

Aunque el nuevo reglamento expedido para el INPEC a finales del 2016, entró en rigor, y en él se establecen medidas que impulsan el respeto por los derechos de las personas de los sectores LGBTI, su aplicación (en algunas ocasiones) depende de los reglamentos internos de cada uno de los centros penitenciarios y del nivel de sensibilidad y de formación en asuntos relacionados con el tema de género por parte del personal de esta entidad.

3.1.4.2.6.5. Objetivo general

Implementar estrategias para la transversalización del enfoque de género en las áreas estratégicas, misionales y operativas del sistema nacional de justicia que garantice el goce efectivo del derecho a la justicia y a una vida libre de violencias para las mujeres y las personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas.

3.1.4.2.6.6. Objetivos específicos

3.1.4.2.6.6.1. Contribuir a la eliminación de prácticas patriarcales y discriminatorias en las actuaciones de las entidades del sector justicia.

Para generar transformaciones culturales profundas y significativas en el sector justicia en relación con los asuntos de género, es necesario establecer una dimensión institucional y organizacional en las entidades del sector justicia que permita la transversalización efectiva del enfoque de género, por medio de acciones pedagógicas, la creación de unidades orgánicas y el desarrollo de procesos de planeación estratégica. Es importante que todas las entidades que hacen parte de la oferta institucional del sistema de justicia encaminen sus esfuerzos y optimicen sus recursos para el logro de este objetivo.

Dado lo anterior, se proponen las siguientes acciones para cumplir con el objetivo específico:

a) **Desarrollar estrategias de capacitación y sensibilización a través de pedagogías alternativas, en temas relacionados con la justicia de género, para todo el personal vinculado al Sistema Nacional de Justicia**

Es fundamental entender que las entidades están conformadas por seres humanos con sistemas de reglas y valores que anteceden su rol de servidores y servidoras públicas (sistemas de reglas y creencias que, en este caso, están cargados de prejuicios de corte patriarcal). Por esa razón deben existir procesos continuos de sensibilización y formación en enfoque de género en relación con el funcionamiento de las entidades a las que pertenecen estos funcionarios y funcionarias. Partiendo de la experiencia, se recomienda que estos procesos pedagógicos sean continuos, utilicen metodologías dinámicas y alternativas, que incluyan herramientas de seguimiento; y a su vez sean de amplia cobertura y permitan formar a todo el personal vinculado al sector (servicios generales, administrativos, operadores de justicia y línea directiva).

Estas estrategias de capacitación y sensibilización requieren ser aplicadas a todos los actores del sistema, incluyendo aquellos involucrados a la implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

b) **Implementar estrategia de monitoreo, seguimiento y sanción a servidores y servidoras y entidades del sector justicia que no procedan de acuerdo con la ley y protocolos establecidos en relación con la atención de casos de violencia basada en el género e intrafamiliar.**

Se requiere desarrollar mecanismos que permitan el monitoreo de las tareas desarrolladas por personal del sector justicia para identificar el cumplimiento de la normatividad y de los protocolos de atención diferencial desde el enfoque de género, mejorando así los niveles de calidad en la prestación de los servicios y la relación con la ciudadanía. En esta acción tienen

que participar de manera activa las entidades del Ministerio Publico y las veedurías ciudadanas, para que de manera articulada se realice un seguimiento serio y riguroso a la implementación cotidiana del adelantado marco normativo colombiano.

c) **Incluir unidades orgánicas institucionalizadas con personal de dedicación exclusiva para la transversalización de los asuntos de género al interior de las entidades del Sector Justicia:**

Esta acción apunta a materializar el enfoque de género en el sector justicia e implica desarrollar los ajustes necesarios que requieran las estructuras orgánicas de las entidades para transversalizar el enfoque y garantizar la existencia y funcionamiento de áreas específicas de género. Esto, con personal de dedicación exclusiva para estos temas (preferiblemente con formación y/o experticia en género), que garantice la institucionalización continua del enfoque en cada una de las entidades del sector justicia, desde el marco legal y técnico existente.

d) **Diseñar e implementar un plan de acción en cada entidad del sector justicia, para la transversalización efectiva del enfoque de género.**

Para concretar todas las acciones de manera organizada en cada una de las entidades del sector se requiere generar procesos de planeación estratégica en las entidades, que permita generar compromisos en las diferentes áreas, así como responsabilidades concretas en la implementación de acciones que procuren la equidad de género al interior de la entidad y fortalezcan hacia afuera la prestación de los servicios de justicia para las mujeres. Estos planes de acción deberán incluir actividades tendientes a adecuar los procesos, procedimientos y sistemas de información de cada entidad con relación a sus misionalidades en clave de género.

e) **Realizar informes de seguimiento y evaluación anual de las acciones orientadas a la transversalización del enfoque de género en cada entidad del sector justicia.**

Entender que la implementación del enfoque de género es un mandato normativo que responde a múltiples compromisos de carácter internacional y nacional, debe ser el punto de partida para el accionar de las entidades del sector justicia. En esa medida, la rendición de cuentas, el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento de tales compromisos se hace más que necesario, en la medida en que permite identificar los avances, obstáculos y oportunidades de mejora del sistema y que tales ajustes se vean reflejados en la cualificación de los servicios prestados y en la garantía efectiva de los derechos de las mujeres que se acerquen al sistema nacional de justicia.

3.1.4.2.6.6.2. Implementar acciones estratégicas para garantizar la denuncia y mitigar demás barreras de acceso a la justicia

Acceder al sistema de justicia con equidad e igualdad de oportunidades es una tarea que implica el desarrollo de tareas articuladas, tanto al interior de las entidades, como de manera interinstitucional. Para cumplir con este objetivo se requiere adelantar las siguientes acciones:

a) **Diseñar e implementar protocolos diferenciados de atención para el acceso a la justicia con enfoque de género y diferencial, que permitan la atención prioritaria de casos que pongan en riesgo la vida de las personas (por ejemplo, violencia sexual).**

Uno de los grandes retos al hablar de enfoque diferencial y de género es encontrar la ruta para cristalizarlos en acciones concretas que permitan abordar, de manera simultánea, la realidad de los sectores poblacionales con discriminaciones históricas y las condiciones de

vulnerabilidad que afectan de manera desproporcionada a algún individuo o colectivo. El diseño e implementación efectiva de protocolos de atención diferenciados disminuyen o eliminan las barreras de acceso y permiten la priorización de casos que, por su grave afectación a los derechos humanos, deben recibir una atención prioritaria. Es importante que la aplicación de estos protocolos también implique un cambio de actitud institucional frente a las mujeres y personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas víctimas de violencias. Este cambio debe reivindicar la necesidad de tener un trato respetuoso y cordial hacia las ciudadanas, eliminando la revictimización, los prejuicios, los tratos intimidantes y discriminatorios.

b) **Diseñar e implementar estrategias de comunicación sectorial, para la socialización y difusión de rutas de atención y medidas de protección eficaces que garanticen la seguridad de las víctimas de violencia basadas en el género.**

Uno de los grandes obstáculos para el goce efectivo de los derechos es el desconocimiento, por parte de las ciudadanas y ciudadanos, de la oferta institucional, rutas de atención y medidas de protección que pueden garantizar su seguridad en caso de ser víctimas de violencias basadas en el género. Por esta razón, se hace necesario acercar de manera estratégica y estructurada esta información a las mujeres y ciudadanía en general, para que sea aprehendida y actualizada de manera didáctica. Ello, utilizando canales de comunicación cercanos a los contextos donde viven, trabajan o construyen cotidianamente su ciudadanía. El lenguaje técnico legal suele ser abrumador y poco claro para muchas personas (especialmente para aquellas con bajos niveles educativos o alejadas del sector justicia). Por tal razón, la información debe ser presentada de manera amigable y accesible, t reconociendo la diversidad de públicos a los que se debe acercar en términos de ciclo vital, grupo étnico, discapacidad y condición socioeconómica.

c) **Implementar estrategia de interoperabilidad de los sistemas de información del sector justicia y el SIVIGE (Sistema Integral de Información de Violencias de Género)**

El SIVIGE como sistema de información interinstitucional para el registro, monitoreo y seguimiento de eventos y acciones sobre violencias de género, requiere generar estrategias de interoperabilidad con los sistemas de información de las entidades del sector justicia, con el fin de gestionar datos, información y conocimiento como insumos necesarios para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas enfocadas en la eliminación de violencias basadas en el género en el país.

d) **Implementar estrategia de interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades del sector justicia para el registro, monitoreo y acompañamiento de declaraciones, denuncias y demás acciones del proceso judicial en casos de violencias basadas en el género.**

Contar con información actualizada, confiable y oportuna es uno de los elementos que determina el buen funcionamiento de las entidades y el mejoramiento en la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía. En este caso, contar con una estrategia de interoperabilidad entre los sistemas de las entidades del sector justicia para el registro, monitoreo y seguimiento de los casos de violencias contra las mujeres y personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales, reducirá problemas tan dramáticos como la revictimización que genera el tener que repetir la versión de los hechos victimizantes cada vez que llega a una nueva entidad o se acerca a un nuevo funcionario en el proceso. Por otro lado,

se podrán monitorear los cuellos de botella que se presenten en los procesos y proponer acciones de mejora para la administración y prestación de los servicios de justicia a nivel nacional. Esta acción requiere que las entidades del sector optimicen sus esfuerzos y recursos presupuestales, técnicos y tecnológicos para mejorar la calidad y la gestión de la información en torno a las necesidades de las entidades y la demanda de la ciudadanía.

Esta acción requiere ser articulada con la estrategia del componente de Información y TIC, que busca garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia.

e) **Incluir en los sistemas de información de las entidades del sector justicia las variables que correspondan a las dimensiones identitarias (étnicos, discapacidad, género, personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas).**

En relación con la acción anterior es necesario incluir en todos los instrumentos de registro y captura de información las variables diferenciales que permitan tener una caracterización actualizada de la ciudadanía que acude al sistema de justicia. Este ejercicio permitirá desarrollar análisis más concretos de las características de la demanda de los servicios y así tener una línea base actualizada para la toma de decisiones de política pública por parte de las entidades del sector.

f) **Implementar un programa nacional de intervenciones socio-jurídicas para la orientación, asesoría y representación técnico-legal a favor de mujeres y demás personas víctimas de violencias basadas en el género.**

Con el fin de contribuir a la erradicación de las barreras de acceso a la administración de justicia, se propone desarrollar esta estrategia a nivel nacional, (que ya tiene referentes de implementación local) y que permitiría contar con equipos profesionales interdisciplinarios para atender en diferentes niveles de intervención socio-jurídica a aquellas mujeres y demás personas víctimas de violencias basadas en el género, que por sus situaciones de vulnerabilidad socio-económica no pueden pagar por servicios especializados ante instancias judiciales o administrativas.

Se prestarán servicios de orientación jurídica, asesoría socio-jurídica especializada con enfoque de género y representación técnico-legal en los casos que cumplan con los requisitos de priorización establecidos por el programa.

Es importante que este programa tenga presencia en todos los departamentos del estado colombiano, y lo acompañe en su implementación el Ejecutivo, a través de sus entes territoriales; la Rama Judicial y el Ministerio Público (en particular, la Defensoría del Pueblo).

Las Casas de Justicia puede considerarse como lugares estratégicos para la ubicación de los puntos de atención de este programa de intervención socio-jurídica.

g) **Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas y financieras de las Unidades Especializadas de la Dirección Nacional de la Defensoría Pública para la atención de mujeres y demás personas víctimas de violencias basadas en el género.**

Para complementar la atención de la demanda de servicios de representación judicial por parte del Estado, se requiere optimizar las estrategias que ya se vienen adelantando en entidades como la Defensoría del Pueblo, que garantizarían la posibilidad de ampliar la oferta institucional

para atender la necesidad de servicios litigio estratégico con enfoque de género dirigido a mujeres y demás personas víctimas de violencias basadas en el género

3.1.4.2.6.6.3. Fortalecer la infraestructura del sistema de administración de justicia para atender casos de violencias de género

Así como se requiere seguir aumentando la presencia institucional con la construcción de nuevas instalaciones para la prestación integral de los servicios de justicia, es necesario adecuar los que ya existen para que puedan proporcionar un trato digno a las personas víctimas de violencias de género que acuden a estos lugares.

Se proponen las siguientes acciones para cumplir con este objetivo:

a) **Adecuar espacios de atención diferenciada para víctimas y victimarios que garanticen la seguridad y privacidad en la recepción de denuncias.**

Ampliar y diferenciar los lugares comunes, como salas de espera y pasillos, para que no sea necesario el encuentro entre víctimas y victimarios y así reducir el impacto sicológico que esto suele generar en las víctimas.

b) **Implementar sistemas de turnos electrónicos y mecanismos que permitan priorizar las consultas (en donde no tenga que intervenir el personal de vigilancia de la entidad).**

Estas medidas deben estar diseñadas en relación con los protocolos diferenciados de cada entidad para la atención de personas víctimas de violencias de género, y su implementación debe ir de la mano con campañas de comunicación para orientar su uso, tanto para el personal de la entidad, como para la ciudadanía que acude a estos servicios.

c) **Garantizar espacios de atención adecuados y diferenciada para menores de edad que asistan con las mujeres (en calidad de cuidadoras) a las diligencias judiciales.**

Entendiendo que la diferencia no puede ser un obstáculo para acceder al sistema de justicia, se requiere adecuar los espacios y ofrecer actividades lúdicas para el ingreso y permanencia de menores de edad en las instalaciones de las entidades que atienden público del sector justicia, y así permitir que las mujeres madres y cuidadoras puedan adelantar sus diligencias judiciales mientras las niñas y niños que les acompañan pueden estar en un lugar seguro al interior de estas entidades.

d) **Crear Unidades Móviles de Justicia para FGN, INML y Comisarías de familia que permitan movilizar los servicios prestados por estas entidades en zonas de difícil acceso geográfico.**

Adecuar la prestación de los servicios de justicia a las condiciones territoriales requiere implementar medidas alternativas, como la creación de unidades móviles que lleguen a zonas de ruralidad dispersa y que permitan adelantar procesos de denuncia e investigación, elementos importantes para reducir los niveles de impunidad en zonas de difícil acceso institucional. Estas unidades deben constar de vehículos, personal interdisciplinario con experiencia en campo y elementos tecnológicos que permitan la comunicación con las entidades en las zonas urbanas y del nivel central.

3.1.4.2.6.6.4. Fortalecer los procesos investigativos, de juzgamiento y sanción de casos con enfoque de género y diferencial.

Se proponen las siguientes acciones para cumplir con el objetivo específico:

a) **Aumentar progresivamente el presupuesto destinado a la capacidad investigativa, recursos y materiales para la investigación en casos de violencia de género.**

Aplicar los lineamientos internacionales y nacionales para adelantar las tareas de investigación criminal implica realizar un esfuerzo presupuestal por parte de las entidades con dichas competencias. Para poder fijar la atención más allá del testimonio de la víctima, se requiere contar en el Instituto Nacional de Medicina Legal con personal capacitado en labores forenses, distribuidos en equipos territoriales y con la tecnología necesaria para recaudar las pruebas periciales, en especial en casos de violencia sexual. También se requiere que este esfuerzo presupuestal lo haga el sistema de salud, pues en muchos casos es el personal médico el que tiene que encargarse de estas tareas forenses en lugares donde no hay presencia de personal del INML.

b) **Establecer un programa de formación estándar para los médicos rurales que permitan la prestación del servicio médico legal con enfoque de género y diferencial.**

Para cubrir la demanda de servicios forenses en casos de violencias basadas en el género se hace necesario implementar acciones alternativas que involucren la preparación de profesionales de la salud (en especial médicos rurales) en la prestación de servicios médicos-legales con enfoque de género y diferencial, que garanticen la aplicación de estándares de calidad en aquellos municipios donde Medicina Legal no hace presencia.

c) **Implementar instancias de coordinación interinstitucional periódicas que garanticen la comunicación efectiva y el seguimiento de las investigaciones, respetando los estándares nacionales e internacionales para casos de violencia de género.**

Se requiere la participación efectiva de representantes de las entidades con el manejo técnico de la información y con buen nivel de comunicación con la línea directiva de su entidad, para que se pueda avanzar en la toma de decisiones e implementación de acciones colectivas para la reducción de obstáculos en los procesos investigativos. Estos espacios pueden ser municipales o departamentales. Se recomienda que los encuentros sean mensuales, tiempo prudente para dar cuenta de los avances y debilidades en la articulación interinstitucional. También es importante vincular a representantes del sector salud, en vista de su obligación institucional de apoyar las labores forenses del INML.

d) **Implementación, monitoreo y evaluación de la Política criminal y Política penitenciaria con enfoque de género y diferencial.**

Se requiere adelantar un proceso de transversalización integral del enfoque de género y diferencial en la construcción e implementación de estas políticas, que permita un análisis interseccional de las problemáticas, causales y efectos sobre las vidas de las mujeres y personas con identidades de género y orientaciones sexuales no hegemónicas. A partir de este ejercicio se requiere construir componentes y/o propuestas específicas y sensibles al tema, que apunten a estrategias de prevención y atención diferenciada desde el enfoque basado en derechos humanos y de género.

e) **Realizar un estudio que permita caracterizar las condiciones generales de las mujeres y personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales privadas de libertad, con especial atención de las mujeres vinculadas al cultivo, producción y distribución de la droga en el pais y demás delitos vinculados al crimen organizado.**

En esta acción se propone, desarrollar un ejercicio de caracterización general de las mujeres y personas gays, lesbianas, bisexuales, trans e intersexuales privadas de libertad para entender mejor las causas y consecuencias de la comisión de los delitos, y en sintonía con esta caracterización, adelantar una investigación cualitativa y cuantitativa de los factores de riesgo socioeconómicos, políticos y culturales que conforman el contexto en el que construyen la ciudadanía las mujeres vinculadas al cultivo, producción y distribución de la droga en el país y demás delitos vinculados al crimen organizado. Este ejercicio permitirá poner en discusión otras variables al momento de tomar decisiones jurídicas y de política pública para el tratamiento de este tema por parte de las entidades del Estado.

f) **Desarrollar espacios de interlocución mixta (Entidades y sociedad civil) para la discusión y construcción de alternativas sobre la política penitenciaria en relación con las mujeres vinculadas al cultivo, producción y distribución de drogas ilícitas**.

Teniendo en cuenta que este es un tema que se encuentra relacionado con otros procesos de carácter nacional como lo es la construcción de la Política criminal y penitenciaria y el desarrollo de los Acuerdos de Paz firmados en la Habana, se requiere tener un espacio de interlocución objetiva, respetuosa y bien informada que permita abordar el tema desde diversas perspectivas institucionales, académicas y comunitarias, para la construcción de propuestas que le apunten a soluciones estructurales de la problemática y al restablecimiento efectivo de los derechos de las mujeres afectadas por la misma.

g) **Fortalecer procesos de resocialización penitenciaria con enfoque de género, que incluyan ofertas institucionales para mujeres y personas con IG y OS no hegemónicas privadas de la libertad-**

Entendiendo el rol de proveedoras y cuidadoras de muchas de las mujeres diversas privadas de la libertad, se requiere implementar estrategias de resocialización penitenciaria eficientes y oportunas, pensadas desde las necesidades educativas y laborales de las mujeres; que incluyan acompañamiento psicosocial para atender los factores de riesgo y la reconstrucción de su tejido familiar y comunitario. La inclusión de los principios y lineamientos de la justicia restaurativa en la implementación de esta propuesta, robustece el impacto de las acciones planteadas en estos procesos de resocilización.

h) **Adecuación diferenciada de espacios en los centros penitenciarios para mujeres y personas con IG y OS no hegemónicas**

Se requiere implementar una serie de medidas diferenciadas para abordar desde la perspectiva de género la situación de las mujeres y personas con IG y OS no hegemónicas privadas de la libertad. Los ajustes y adecuaciones necesarias pueden hacerse en el marco de lo dispuesto por las reglas de Bangkok, que son las reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes. Estas setenta reglas plantean especificaciones concretas para el abordaje de mujeres embarazadas y madres, mujeres pertenecientes a grupos étnicos, mujeres extranjeras y adolescentes, entre otras.

i) **Implementar campaña comunicativa para visibilizar y sensibilizar sobre los pronunciamientos judiciales y normas relativas a los derechos sexuales y reproductivos incluyendo la IVE).**

Teniendo en cuenta que en el tema de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres ha habido avances normativos significativos, es necesario que las entidades del sector justicia, relacionadas con el cumplimiento de esta normatividad, realicen campañas de difusión y sensibilización sobre estos pronunciamientos judiciales al interior de sus entidades, con el fin de contar con personal sensible al tema y que no obstaculice o dilate los procedimientos judiciales.

j) **Aplicar sanciones a las entidades y funcionarios/as del sector justicia que dilaten la aplicación de la IVE, según los términos establecidos por la sentencia C355 del 2016.**

El ministerio Público, en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, en su función preventiva deberá vigilar la actuación de los servidores y servidoras públicas, advirtiendo cuando se esté próximo a transgredir la normatividad vigente en relación con los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, incluyendo la IVE. En caso de ocurrir la violación a la normatividad se deberá iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que sean pertinentes.

3.1.4.2.6.6.5. Fortalecer la administración de justicia para atender casos de violencias basadas en el género en el marco del conflicto armado y garantizar la verdad, justicia, reparación y no repetición en tales casos.

Entendiendo que este tema está sujeto a diferentes referentes normativos y procesos de negociación con los grupos armados, es necesario dejar unas líneas generales de acción que le permita a las mujeres y personas con IG y OS no hegemónicas, sobrevivientes del conflicto armado, acceder a la justicia y llevar a buen término sus procesos judiciales para gozar efectivamente de los derechos que le fueron vulnerados en el escenario de guerra.

Para el cumplimiento de este objetivo se proponen las siguientes acciones:

a) **Crear un programa interinstitucional para acabar con las barreras de acceso a la justicia que enfrentan las mujeres que han sido victimas de violaciones graves a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.**

Por las características misionales de la FGN, esta entidad podría tener el liderazgo de esta iniciativa, con el trabajo articulado de las demás entidades del sector justicia que tengan competencia en el tema. Este programa debe: i) Reconocer y enfrentar el subregistro; ii) Generar y divulgar más ampliamente rutas claras y fáciles de atención; iii) Intensificar y profundizar los mecanismos de difusión de derechos; iv) Crear y ampliar garantías para la denuncia v) Desarrollar mecanismos para enfrentar barreras económicas y geográficas; vi) Ampliar y hacer permanentes las estrategias de capacitación y sensibilización.

b) Incorporar el enfoque de género y enfoque diferencial en el programa de protección de la FGN.
c) Generar estrategias de articulación entre los diferentes programas de protección estatal, para garantizar la cobertura de los grupos poblacionales que así lo requieran.

d) Aumentar la cobertura, los recursos y el personal disponible para desarrollar las investigaciones pertinentes relacionadas con casos de violencias basadas en el género en el marco del conflicto armado.
e) Crear un grupo de investigación especializado en violencias de género, con capacitación continua y pertinente con el tema.
f) Formalizar las alianzas y protocolos interinstitucionales entre el INML y el sector salud para ampliar la cobertura de los servicios de investigación criminal en el territorio colombiano.
g) Configurar un grupo de élite de fiscales especializados en casos de violencias basadas en el género, que pueda generar procesos de articulación y comunicación endógena para el abordaje sistémico de estos delitos.
h) Construir y/o ajustar protocolos que prioricen la investigación criminalística, más allá de la prueba física y el testimonio de la víctima.
i) Diseñar e implementar un programa de acompañamiento psicosocial para las víctimas de violencias basadas en el género, que incluyan de manera prioritaria a las víctimas de estas violencias en el marco del conflicto armado.

3.1.5. RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA

Una de las maneras en las que el Estado Colombiano se relaciona con la ciudadanía es por medio de la garantía de los derechos a la participación, con estrategias que permitan a los ciudadanos resolver sus conflictos y satisfacer sus necesidades jurídicas. Lo que sigue para el aparato estatal con el fin de hacer del empoderamiento un ejercicio real, debe ser el diálogo, la construcción de relaciones más horizontales que permitan fortalecer las instituciones, la ciudadanía y la relación entre los actores y organismos del Estado. Para este caso particular (entre otras responsabilidades), el Sistema de Justicia debe divulgar y promover espacios participativos de relacionamiento efectivos e igualitarios con la población, con el fin de alcanzar sus fines misionales en materia de justicia. Un enfoque participativo e incluyente permite al Sistema el relacionamiento con la ciudadanía desde sus fines misionales:

> La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio. (Gonzáles y Velásquez, 2003, p. 20)

Sin embargo, los procesos que se articulan y los espacios que se generan para acercar a la ciudadanía al Sistema de Justicia se han percibido como insuficientes e inadecuados en términos de servicio al ciudadano, transparencia y medidas anticorrupción. Uno de los problemas a los que se enfrenta el Estado es la desconfianza y pérdida de legitimidad en los operadores de justicia. Por ello, el acercamiento óptimo que el Sistema debe garantizar a los ciudadanos recae sobre sus operadores directo. La participación efectiva construye sólidamente la relación con la ciudadanía, pues la participación

> (...) mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las

> resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. (Ibid, p.20)

Bajo esta mirada, en tanto los operadores de justicia son los encargados de administrar, conciliar y tomar decisiones en cuanto a las principales necesidades jurídicas de la población, tres ejes permiten identificar los factores que impiden que la justicia no sea accesible o reconocida por los ciudadanos: 1) Accesibilidad, 2) Divulgación de resultados y 3) Percepción de corrupción. Estos ejes son a su vez los principales obstáculos para que la ciudadanía no ejerza de forma efectiva su derecho de participación en el Sistema de Justicia.

La accesibilidad se refiere a la facilidad y oportunidad que tienen los ciudadanos para interactuar con el Sistema de Justicia en cualquiera de sus aspectos (presenciales, diferenciales, comunicativos, constructivos, resolutivos), con el fin de mejorar la cercanía que tienen las personas con las instituciones.

En cuanto a la Divulgación de resultados, la transparencia surge como factor decisivo, pues los ciudadanos desconocen la gestión que realizan los operadores de justicia. La falta de divulgación como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas redunda en el difícil seguimiento de los casos y la gestión, al tiempo que aumenta la percepción de distancia de la justicia del ciudadano común.

El eje de Precepción de corrupción permite analizar los factores que promueven la desconfianza y la pérdida de legitimidad en las instituciones y organizaciones del Estado por parte de la población.

Por ello, con este diagnóstico el Sistema de Justicia propone unos objetivos claros de acuerdo con cada eje problemático y se establecen unas acciones a realizar que apuntan a mejorar la situación en los próximos diez años frente a la relación del Sistema Judicial con la ciudadanía. Este trabajo parte de los insumos recolectados del proceso de territorialización para la construcción del plan decenal 2017-2027, en las *Mesas de formulación participativa territoriales* en las capitales de departamento. Por la propia dinámica de trabajo de interlocución con los ciudadanos quienes expresaron sus problemáticas, puntos de vista, experiencias y relaciones con el Sistema de Justicia, este documento parte de analizar la percepción de la ciudadanía frente a la oferta institucional en los territorios, y las maneras en que el ciudadano percibe lo que caracteriza como mala atención por parte de los operadores.

Luego de presentar los antecedentes normativos y la delimitación del problema, este documento aborda los factores críticos a mejorar de acuerdo al Índice de Transparencia (del que se hablará más adelante), para luego analizar los ejes problemáticos y finalmente abordar las estrategias de acción frente a dichos factores.

Una de las maneras en las que el Estado Colombiano se relaciona con la ciudadanía es por medio de la garantía de los derechos a la participación, con estrategias que permitan a los ciudadanos resolver sus conflictos y satisfacer sus necesidades jurídicas. Lo que sigue para el aparato estatal con el fin de hacer del empoderamiento un ejercicio real, debe ser el diálogo, la construcción de relaciones más horizontales que permitan fortalecer las instituciones, la ciudadanía y la relación entre los actores y organismos del Estado. Para este caso particular (entre otras responsabilidades), el Sistema de Justicia debe divulgar y promover espacios participativos de relacionamiento efectivos e igualitarios con la población, con el fin de alcanzar

sus fines misionales en materia de justicia. Un enfoque participativo e incluyente permite al Sistema el relacionamiento con la ciudadanía desde sus fines misionales:

> La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio. (Gonzáles y Velásquez, 2003, p. 20)

Sin embargo, los procesos que se articulan y los espacios que se generan para acercar a la ciudadanía al Sistema de Justicia se han percibido como insuficientes e inadecuados en términos de servicio al ciudadano, transparencia y medidas anticorrupción. Uno de los problemas a los que se enfrenta el Estado es la desconfianza y pérdida de legitimidad en los operadores de justicia. Por ello, el acercamiento óptimo que el Sistema debe garantizar a los ciudadanos recae sobre sus operadores directo. La participación efectiva construye sólidamente la relación con la ciudadanía, pues la participación

> (...) mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Además, produce un efecto dentro de las administraciones públicas al facilitar el diálogo horizontal entre sus miembros, coordinar mejor las acciones y evitar la segmentación de responsabilidades. Por último, la participación mejora el rendimiento institucional, es decir, la capacidad de las instituciones públicas para responder a las necesidades sociales. (Ibid, p.20)

Bajo esta mirada, en tanto los operadores de justicia son los encargados de administrar, conciliar y tomar decisiones en cuanto a las principales necesidades jurídicas de la población, tres ejes permiten identificar los factores que impiden que la justicia no sea accesible o reconocida por los ciudadanos: 1) Accesibilidad, 2) Divulgación de resultados y 3) Percepción de corrupción. Estos ejes son a su vez los principales obstáculos para que la ciudadanía no ejerza de forma efectiva su derecho de participación en el Sistema de Justicia.

La accesibilidad se refiere a la facilidad y oportunidad que tienen los ciudadanos para interactuar con el Sistema de Justicia en cualquiera de sus aspectos (presenciales, diferenciales, comunicativos, constructivos, resolutivos), con el fin de mejorar la cercanía que tienen las personas con las instituciones.

En cuanto a la Divulgación de resultados, la transparencia surge como factor decisivo, pues los ciudadanos desconocen la gestión que realizan los operadores de justicia. La falta de divulgación como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas redunda en el difícil seguimiento de los casos y la gestión, al tiempo que aumenta la percepción de distancia de la justicia del ciudadano común.

El eje de Precepción de corrupción permite analizar los factores que promueven la desconfianza y la pérdida de legitimidad en las instituciones y organizaciones del Estado por parte de la población.

Por ello, con este diagnóstico el Sistema de Justicia propone unos objetivos claros de acuerdo con cada eje problemático y se establecen unas acciones a realizar que apuntan a mejorar la situación en los próximos diez años frente a la relación del Sistema Judicial con la ciudadanía.

Este trabajo parte de los insumos recolectados del proceso de territorialización para la construcción del plan decenal 2017-2027, en las *Mesas de formulación participativa territoriales* en las capitales de departamento. Por la propia dinámica de trabajo de interlocución con los ciudadanos quienes expresaron sus problemáticas, puntos de vista, experiencias y relaciones con el Sistema de Justicia, este documento parte de analizar la percepción de la ciudadanía frente a la oferta institucional en los territorios, y las maneras en que el ciudadano percibe lo que caracteriza como mala atención por parte de los operadores.

Luego de presentar los antecedentes normativos y la delimitación del problema, este documento aborda los factores críticos a mejorar de acuerdo al Índice de Transparencia (del que se hablará más adelante), para luego analizar los ejes problemáticos y finalmente abordar las estrategias de acción frente a dichos factores.

3.1.5.1. Antecedentes frente a la relación con el ciudadano

De acuerdo con los artículos 2º, 123, 209 y 270 de la Constitución Política de Colombia, dentro de los fines esenciales del Estado se encuentra servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos y facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Estas mandatorias se encaminan hacia el establecimiento y goce de la Democracia Participativa y la Soberanía Popular. Además de la Constitución, para lograr estos objetivos se han diseñado diferentes disposiciones jurídicas y lineamientos técnicos de política:

Cuadro 17. Mecanismos normativos y de política pública

Mecanismo	Contenidos
Constitución Política (Arts. 1, 2, 13, 23, 29, 74, 83, 84, 209, 333 y 365)	El carácter social del Estado de Derecho y la prevalencia del interés general La finalidad del Estado y de la función pública es el servicio a la comunidad. Las autoridades administrativas están al servicio de los intereses generales y deben por lo tanto coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado Principio de igualdad de trato ante la ley Derecho de petición Debido proceso Acceso a documentos públicos Principio de buena fe de los particulares y de las actuaciones de la Administración Prohibición de exigir permisos o requisitos previos no autorizados por la Ley para el ejercicio de la actividad económica y la actividad privada La prestación de servicios públicos como inherentes a la finalidad Estado
Ley 190/95	Primer Estatuto Anticorrupción Se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa
CONPES 3649 de 2010	Política Nacional de Servicio al Ciudadano

	Como objetivo central tiene contribuir a la generación de confianza y al mejoramiento de los niveles de satisfacción de la ciudadanía respecto de los servicios prestados por la Administración Pública del orden nacional
Ley 1474 de 2011	Estatuto anticorrupción Equiparación de la responsabilidad de particulares y servidores públicos Aumento de las Inhabilidades Aumento de los controles
Decreto 4637 de 2011	Creación de la secretaría de transparencia de la Presidencia de la República
Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"	Consagración de estrategia de "Buen gobierno"
Ley 1712 de 2014	Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional

Fuente: Elaboración propia

En complemento a lo anterior, la "Alianza para el Gobierno Abierto" integrada por 70 países, de la cual es miembro el Estado Colombiano ha orientado los siguientes ejes de desarrollo:

1. **Mejoramiento de los servicios públicos**: mejora e innovación en la prestación y gestión de todos los servicios públicos que presta el Estado a la población (salud, educación, **justicia**, agua potable, electricidad y telecomunicaciones, entre otros).

2. **Mejora del Acceso a la información** con mecanismos de transparencia y mayor accesibilidad del ciudadano a la información de la entidad.

3. **Gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos**: Comprende el uso adecuado en la asignación de recursos presupuestales y aprovechamiento y conservación de recursos naturales, etc.

4. **Acceso a la innovación y a la tecnología** con desarrollo de aplicativos que permitan una inter-operatividad en todo el estado empezando por las instituciones del Estado.

5. **Linea de Buen gobierno**- Rendición de cuentas institucional, participación de la comunidad y ataque a la corrupción.

La Cumbre Judicial Iberoamericana, en su declaración de Asunción Paraguay dispuso trabajar en el desarrollo de una "Justicia Abierta" bajo los siguientes Ejes:

i. Transparencia y Rendición de Cuentas
ii. Participación Ciudadana
iii. Dialogo permanente con la sociedad y los usuarios
iv. Coordinación Interinstitucional soportada en tecnología.

Asimismo, la Ley 1712 de 2014, "Ley de transparencia y del derecho al acceso a la información pública nacional", en su artículo 5º expresa que el Consejo Superior de la Judicatura se vincula a esta norma para brindar la información solicitada por las personas y publicar proactivamente su información en sitios Web como el portal Web de la Corporación.

En armonía con lo anterior el gobierno de la Rama Judicial ha expedido Acuerdos reglamentarios orientados a garantizar: el acceso a la Información sobre el control de rendimiento, evaluación de la gestión institucional y evaluación de servicios; la adopción del Código de Ética Iberoamericano y expedición del Código de Ética propio para el buen gobierno y prácticas en la administración de recursos públicos; la rendición pública de cuentas a la ciudadanía con un informe público anual sobre la gestión de la administración de la Rama Judicial, en el marco de lo establecido en el Plan Sectorial de Desarrollo; la adopción del trato digno al usuario de los despachos Judiciales; la expedición de directrices para fortalecer la transparencia y eficiencia en los procesos contractuales y más recientemente el acuerdo mediante el cual se definen las políticas de Transparencia y Justicia Abierta y se conforma la Comisión de "Justicia Abierta" del Consejo Superior de la Judicatura.

3.1.5.2. Delimitación del problema

Aun cuando a los mecanismos presentados en el anterior cuadro están dispuestos para servir a la comunidad, facilitar la participación y promover la transparencia, son persistentes los problemas en materia de relacionamiento entre la ciudadanía y la institucionalidad. De acuerdo a los resultados de los espacios de participación dispuestos para la formulación del Plan Decenal 2017-2027, la principal problemática identificada es la *desconfianza y la pérdida de legitimidad de las instituciones por parte de la población*. Entre las principales razones se encuentran: i) los operadores de justicia no son accesibles a los ciudadanos ii) los ciudadanos desconocen los resultados de la gestión de los operadores de justicia y iii) existen un alto nivel de percepción de corrupción dentro de los operadores que administran justicia en Colombia.

Se relaciona con lo que la revisión de literatura ha identificado como endémico de los sistemas de participación en Colombia, pues esta se establece

> *"(...) precisamente como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población, pero se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el ethos clientelista. Al clientelismo se suman las conductas corruptas y la creciente desconfianza de la ciudadanía en la política y los políticos, abriéndose así un abismo entre el ciudadano y la esfera pública, que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación, pues se la asocia además con la política y esto conduce a su estigmatización". (Gonzáles y Velásquez, 2003, p. 18)*

Sumada a lo anterior, La Corporación Transparencia por Colombia[91] en su Índice de Transparencia Nacional[92] 2013-2014 y 2015-2016 muestra algunos resultados que sin duda alguna respalda la percepción ciudadana en este ejercicio de construcción participativa, presentados a continuación.

[91] Transparencia por Colombia es una Organización No Gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países. TpC ha liderado desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y por la transparencia, en lo público y en lo privado, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia

[92] Este índice cuenta con tres factores de evaluación: La visibilidad que se describe como la capacidad de una entidad para hacer públicas sus políticas, procedimientos y decisiones, de manera suficiente, oportuna, clara y adecuada; La institucionalidad que se refiere a la capacidad de una entidad para lograr que los servidores públicos y la administración en su conjunto cumplan con normas y estándares establecidos para los procesos de gestión; y el control y sanción, la cual es la capacidad para generar acciones de control y sanción mediante proceso internos, por acción de órganos de control y espacios de participación ciudadana (Corporación Transparencia por Colombia, 2016, p. 8). Cada uno de estos factores es operacionalizado en múltiples dimensiones e indicadores. Las principales entidades del Sistema de JusticiaSistema de Justicia obtuvieron las siguientes calificaciones:

Cuadro 18. Comparado de Calificaciones Principales Operadores del Sistema de Justicia 2013-2014 y 2015-2016

Variable	Sub variable	CSJ		Fiscalía		Medicina Legal		Min. Justicia	
		2013-2014	2015-2016*	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016
Visibilidad	Divulgación de información Pública	82.5	-	71.7	58.3	88.3	85.8	73.1	55.3
	Divulgación gestión administrativa	**20.1**	-	74.7	71.4	81	89	85.7	75
	Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	**42.5**	-	76.9	59.1	100	93.8	58.3	76.6
	Divulgación de trámites y servicios al ciudadano	66.7	-	**16.7**	**0**	50	83.3	33.3	72.3
Institucionalidad	Medidas y estrategias anticorrupción	**62**	-	**58.6**	**41**	**58.3**	**46.3**	**64.7**	**43.1**
	Gestión de la planeación	97.5	-	50	30	75	31.3	100	30
	Políticas de comportamiento ético y organizacional	72.5	-	83.3	68.1	33.3	68.1	38.7	37.5
	Gestión de la contratación	78.7	-	82	82.8	62.2	85.3	60.6	63.6
	Gestión de talento humano	30.9	-	60.4	49.7	41.5	83.2	77	88.4
	Gestión de control fiscal	NA	-	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Control y sanción	Sistema de PQRS	**31.3**	-	**87.2**	**17.2**	**71.4**	**41.4**	25	62.4
	Rendición de cuentas a la ciudadanía	**36.1**	-	**24.1**	**36.3**	**39.5**	**22**	**47**	**42.3**
	Control social	32.9	-	41.3	42.2	46.9	55.6	66.6	37.3
	Control institucional	0	-	0	ND	0	ND	50	ND
	Control interno de gestión y disciplinario	66.7	-	50	88	100	88.9	100	93.1
Calificación global		**49.8**	-	**62.6**	**50.93**	**64.8**	**52.59**	**62.4**	**50.59**

*Para la vigencia 2015–2016 no se evaluó al Consejo Superior de la Judicatura porque ya se planteó su eliminación a partir de la reforma constitucional número 02 de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de Transparencia Nacional 2013-2014 y 2015-2016

Como lo evidencian los indicadores, la capacidad institucional de los principales operadores de justicia es débil en términos de divulgación de la información, estrategias y medias anticorrupción, sistema de PQRS, rendición de cuentas a la ciudadanía, entre otros. Se observa que las calificaciones han desmejorado en un gran número de las subvariables en el periodo 2015-2016 respecto al 2013-2015, aunque el factor visibilidad aumentó para el Ministerio de Justicia en las subvariables *Divulgación de la gestión presupuestal y financiera*, y *Divulgación de trámites y servicios al ciudadano*. Se puede decir que las medidas para transformar las prácticas institucionales a favor de la ciudadanía no han sido efectivas. Esta calificación no dista de las percepciones de la ciudadanía revisadas para este diagnóstico.

En la comparación del Índice de Transparencia entre los periodos 2013-2014 frente al periodo 2015-2016 (excluyendo el Consejo Nacional de la Judicatura), se puede leer en términos de retroceso por variable:

- Visibilidad: La Fiscalía, el Ministerio de Justicia y Medicina Legal han desmejorado específicamente en las subvariables de divulgación de la información pública y divulgación de la gestión administrativa. El Ministerio de Justicia disminuyó sus resultados en las subvariables de divulgación de trámites y servicio al ciudadano.

- Institucionalidad: Las tres entidades han desmejorado en las subvariables de medidas y estrategias anticorrupción y gestión de la planeación. El Ministerio de Justicia y la

Fiscalía presentan menores resultados en políticas de comportamiento ético y gestión del talento humano.

- Control y sanción: La Fiscalía muestra un descenso en sistema de PQRS; Medicina legal en las subvariables de rendición de cuentas a la ciudadanía, control interno de gestión y disciplinario. El Ministerio de Justicia desmejoró en las variables de rendición de cuentas a la ciudadanía, control social, y control interno de gestión y disciplinario.

Con base en los resultados de Índice de Transparencia Nacional 2013-2014 y 2015-2016 presentados en el siguiente cuadrose identifican los puntos comunes en los que las principales entidades del Sistema de Justicia (Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y del derecho y Consejo Superior de la Judicatura) presentaron las mayores debilidades, discriminados por factores en los que se requieren acciones correctivas. Estas acciones se relacionan, por supuesto, con la naturaleza de la variable a la que responden, es decir que si son de visibilidad las acciones tienen que ver con divulgación de la información de manera clara accesible a la ciudadanía.

Cuadro 19. Factores Críticos a Mejorar Principales Operadores del Sistema de Justicia 2013-2014 y 2015-2016

Variable	Factores críticos a mejorar
Visibilidad	Periodicidad de la divulgación de la información por parte de los encargados de la divulgación, inventario de información publicable: publicación en sitio web de informe de gestión, histórico del informe de gestión, planes o programas con metas cuantificables, proyectos de inversión, planes de acción, plan estratégico institucional, perfiles de funcionarios principales, asignaciones salariales, contratos o vinculación de personal, evaluaciones de desempeño, direccionamiento a entidades de control externo, al menos un informe de control interno, planes de mejoramiento de auditorías de los órganos de control, Plan anticorrupción y atención al ciudadano, seguimiento a Plan anticorrupción, campañas institucionales de prevención a la corrupción y transparencia, código de ética y buen gobierno, canal de denuncias, presupuesto en ejercicio, histórico de presupuesto, ejecución del presupuesto, contratación pública, Plan de adquisiciones, manual de contratación, informe de PQRS, seguimiento a PQRS, satisfacción a PQRS. Entrega de información específica, lineamientos de datos abiertos; publicación web de vinculación de personal, evaluaciones de desempeño, información de nombramientos, mecanismos de control interno.
Institucionalidad	Plan anticorrupción y atención al ciudadano (en su diagnóstico, componente de rendición de cuentas, atención al ciudadano, trámites, objetivos, indicadores y metas, tiempos de ejecución, recursos económicos), inclusión de actores en la elaboración y formulación del Plan, oportunidad de la publicación, socialización del Plan, seguimiento al Plan, a metas planeadas, observaciones sobre acciones realizadas, mecanismos de mejora en cuanto al logro de metas, herramientas de seguimiento a metas de impacto del Plan de acción, políticas anti soborno, anti fraude, anti piratería, toma de decisiones del comité de ética, invitación a grupos de interés, mecanismo para garantizar excelencia en preferencia en convocatoria pública, seguimiento de la oficina de control interno, supervisores de los contratos, control interno a supervisores de contratos, procedimiento ante conflicto de intereses, recusaciones e impedimentos de supervisores, mecanismo de control y seguimiento de supervisores de contratos, responsabilidades disciplinarias a supervisores e interventores, acápite de inhabilidades y competencias de supervisores e interventores, salvamento del voto en planeación y seguimiento, inventario de suministros, comité de contratación, procedimiento de vinculación de servidores públicos, procedimiento de mérito, disposición de horas de capacitación, capacidades en transparencia y anticorrupción, procedimiento de movimiento de personal, coherencia en las funciones y competencias de servidores públicos, seguimiento al desempeño de funcionarios, capacitación de funcionarios en temas de gestión, capacitación a supervisores de contratos Política para la declaración y trámite de conflicto de intereses, Plan anticorrupción (objetivos, indicadores, metas, acciones de mitigación frente a riesgos, tiempos de ejecución, recursos económicos), seguimiento a metas planeadas, Plan de Acción tiene líneas de trabajo en

	transparencia y anticorrupción, cuenta con fechas y responsables, Plan de acción cuenta con metas establecidas, Plan de acción con herramientas de seguimiento a metas de impacto toma de decisiones del comité de ética, invitación a grupos de interés, competencias y responsabilidades de quienes realizan estudios previos, metodología para el estudio de mercado, medición de las responsabilidades de la oficina de control interno, mecanismos internos para resolver controversias entre contratistas, cesión de contratos, procedimiento de verificación de condiciones de los cesionarios, supervisores de contratos, control interno a supervisores de contratos, regulación de conflictos de interés de los supervisores de contratos, mecanismos de control y seguimiento a supervisores de contratos, inhabilidades y competencias de supervisores, funciones de la supervisión/interventoría, programación económica de las capacitaciones, temas de capacitación, capacitaciones en transparencia y anticorrupción, estrategia de movimiento de personal, seguimiento al desempeño de funcionarios, seguimiento y monitoreo de los productos de vinculados por medio de prestación de servicios, relación entre funcionarios seleccionados por mérito sobre los funcionarios de libre nombramiento, evaluación de calidades de los supervisores.
Control y sanción	Línea de atención a denuncias de corrupción, protocolos de protección al denunciante, disposición para dar respuesta a derechos de petición, cumplimiento de plazos a derechos de petición, respuestas a la ciudadanía, atención de funcionarios encargados de PQRS, posibilidad de anonimato en PQRS, línea telefónica indica cómo poner PQRS, seguimiento a quejas vía telefónica, cumplimiento de metas, estrategia de comunicaciones, diferentes espacios de diálogo, estrategia de transparencia; evaluación de estrategia de transparencia, entrega de información a ciudadanía antes de espacios de rendición de cuentas, mención de programas y proyectos de la siguiente vigencia, mención de talento humano, espacios de rendición de cuentas presenciales, temas tratados en este espacio, cumplimiento de metas de la entidad, mención del presupuesto ejecutado, espacios de interacción con la ciudadanía, evaluación de espacios de rendición de cuentas, instancia de discusión con la ciudadanía acerca de temas de corrupción, planes de mejoramiento ante hallazgos de la auditoría fiscal. Mapa de las personas que responden las PQRS, tiempo de respuesta a PQRS, encuestas o seguimiento a la satisfacción de los usuarios frente a la atención recibida, posibilidad de recibir retroalimentación y seguimiento a derechos de petición, mención del talento humano en informes de rendición de cuentas, estrategia anual de rendición de cuentas, documento interno de planeación anual de rendición de cuentas, estrategia de comunicación de rendición de cuentas, espacios de diálogo con la ciudadanía para la rendición de cuentas, diversidad de canales de información para la divulgación de la rendición de cuentas, estrategia de transparencia, preparación de información para la rendición de cuentas, evaluación de la rendición de cuentas, espacios de diálogo presencial para la rendición de cuentas a la ciudadanía, entrega de información a la ciudadanía antes de la audiencia pública, espacios de interacción durante audiencia pública, temas tratados en la audiencia pública, mención en audiencia del cumplimiento de metas, de programas de la siguiente vigencia, de presupuesto ejecutado, de talento humano, de la contratación pública, de estrategia o programa de transparencia, difusión de la audiencia pública, evaluación de la audiencia pública, involucramiento de la ciudadanía en la formulación de la planeación, instancia de participación de la ciudadanía en discusión de asuntos sobre corrupción, número de denuncias, quejas, oficios o investigaciones que prescribieron.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de transparencia nacional 2013-2014 y 2015-2015

3.1.5.3. Ejes problemáticos

3.1.5.3.1. Los operadores de justicia no son accesibles a los ciudadanos

Las mesas participativas identificaron dos razones para comprender la distancia entre los ciudadanos y los operadores. La primera, los operadores tienen un vago conocimiento de las condiciones, características y necesidades de los ciudadanos para prestar un servicio de calidad; la segunda, la baja oferta de institucionalidad en algunos territorios dificulta la relación entre justicia y ciudadanía. A continuación se desglosa cada uno de los subtemas del eje problemático.

3.1.5.3.2. Los operadores tienen un vago conocimiento de las condiciones, características y necesidades de los ciudadanos para prestar un servicio de calidad

Es cierto que los ciudadanos y ciudadanas poseen habilidades diferentes para acercarse e interactuar con las circunstancias que los contienen. Es decir, suponer un mismo tipo de ciudadano educado con las herramientas suficientes para comprender el lenguaje técnico de la operación de la justicia, desconoce los contextos formativos e informativos de cada persona. El lenguaje y la información marcan participación y acceso desiguales e incluso inexistentes a la justicia. Una muestra de esto se evidencia en situaciones como: i) los operadores de justicia utilizan un lenguaje demasiado complejo que redunda en que los ciudadanos no comprenden en la mayoría de los casos la información que los operadores les facilitan; ii) bajo conocimiento de la población producto de la falta de divulgación de rutas, trámites y mecanismos dentro del Sistema de Justicia hace que la población carezca de capacidad de agenciamiento para la defensa de sus propios derechos o de los derechos colectivos vía control social, y decida no acceder a la justicia, pues desconocen las herramientas existentes. El documento CONPES 3654 del 2010, señala incluso que esta dificultad parte de la misma función de los servidores del Estado: "La mayoría de servidores públicos desconocen las instancias que por ley tienen los ciudadanos para participar y ejercer control social, por lo que nunca son activadas ni les son asignados recursos ni esfuerzos institucionales" (CONPES 3654, p. 47).

La limitada relación entre los usuarios y los actores del Sistema de Justicia a causa de la utilización de un lenguaje complejo, se debe a la falta de reconocimiento de los elementos de la de comunicación entre los usuarios y los actores del sistema. La brecha aumenta cuando se incluye el hecho de que la población carece de capacidad de agenciamiento para defensa de sus propios derechos, por factores como alta tramitología, alta burocratización del Sistema de Justicia, ausencia de organizaciones y de funcionarios, centralización de los procesos judiciales y bajo conocimiento de la institucionalidad. Los efectos de estas distancias son, entre otros, la dificultad para ejercer el seguimiento de sus procesos e incluso iniciar un proceso.

Tales situaciones se traducen en baja calidad de la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de atención y servicio al ciudadano en el Sistema de Justicia, manifiesta en la falta de aplicación de técnicas de planeación para la identificación de las necesidades en servicio al ciudadano en múltiples entidades. Este informe sería, de hecho, un insumo de planeación para la superación de estas dificultades. El CONPES 3654 también identifica como falencia de la relación con el ciudadano la falta de conocimiento sobre las características y requerimientos especiales de la población que accede a los servicios prestados por el Estado, señaladas como inadecuadas prácticas de relacionamiento con la ciudadanía.

Esto evidencia falta de planificación, que a su turno genera inadecuada disposición física para la atención al ciudadano. Es decir, se cuenta con espacios que no responden a estudios o análisis previos acerca de la demanda del servicio. El desconocimiento del perfil de los ciudadanos que acceden al Sistema conlleva a congestiones de acuerdo a los resultados de las Mesas: filas constantes, problemas de comodidad, salubridad, ventilación, ausencia de señalización, de áreas para discapacitados, mujeres embarazadas o adultos mayores. Esto hace que existan tanto ciudadanos mal atendidos, como servidores públicos en condiciones laborales precarias, lo cual impacta la atención, el tiempo de respuesta y la calidad del servicio en relación con la especificidad de la población.

3.1.5.3.3. *Baja oferta de institucionalidad en algunos territorios dificulta la relación entre justicia y ciudadanía*

Un tema recurrente en las mesas participativas es que la institucionalidad no tiene presencia en todo el territorio, lo cual se manifiesta como una ausencia tanto de operadores como de funcionarios que puedan establecer una relación con la ciudadanía.

La Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia ha venido trabajando en el desarrollo de una estrategia territorial, para contrarrestar los problemas de baja presencia en los territorios y bajos niveles de confianza en el aparato estatal. Se trata de los Sistemas locales de justicia cuyos enfoques el territorio, lo diferencial (género y étnico) y lo sistémico. Pretende cubrir con ofertas articuladas en materias de justicia a los territorios con mayores desigualdades y brechas en el acceso a la justicia, por medio de sistemas a escala. Están administrados por medio de Comités de Justicia Local, cuyos principios son la Justicia restaurativa, Acción sin daño y Participación. (Documento de Política Pública de Acceso a la Justicia Formal y Alternativa a través de los sistemas Locales de Justicia febrero-octubre 2016).

En tanto se encuentra en etapa de diseño e implementación en el marco del posconflicto, en general existe una baja oferta institucional de operadores de justicia, por lo que la poca que hay no alcanza para garantizar los derechos de los ciudadanos. En muchos territorios no existen juzgados, despachos judiciales, unidades de restitución de tierras, juzgados administrativos, ministerio público o entidades operadoras de mecanismos alternativos de solución de conflictos como las casas de justicia, o centros de conciliación.

Esta ausencia de operadores de justicia y de funcionarios capacitados está acompañada de la centralización de los procesos judiciales y de la atención a las víctimas del conflicto armado. Si bien hay oficinas en los departamentos, no cuentan con poder de decisión, lo que hace que el estudio de las declaraciones de las víctimas se realice en Bogotá. Esto genera demoras de más de un año en la inclusión en el RUV, impidiendo la garantía de sus derechos y limitando las ayudas que deben recibir.

Esta insuficiencia de operadores y funcionarios capacitados que permitan la resolución de los casos en los territorios, explica en parte la congestión del Sistema de Justicia y la poca efectividad en su administración, lo cual es más grave entre más alejados están los territorios.

En el mismo sentido del apartado anterior, la débil planeación genera que no se destinen los recursos humanos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía. Ello contribuye al número de casos de desacato a tutelas e incumplimientos a derechos de petición a la población víctima del conflicto armado, por ejemplo, tal como evidenciaron las Mesas de participación territorial .

Los participantes de la mesa de San José del Guaviare manifestaron que no hay conocimiento, capacitación, personal ni recursos para la justicia transicional en su departamento. Señalaron que en la Personería (encargada de la atención a las víctimas) los funcionarios son pocos, especialmente al tener en consideración que de acuerdo al Registro Único de Víctimas de la Unidad de Víctimas –RUV– (2017), el municipio registra 25.862 víctimas del conflicto armado, de un total de 66.679 habitantes para el 2017 (Proyección DANE 2005-2020). De manera similar, señalaron, los entes encargados de las investigaciones en los procesos penales, como la Policía Judicial o Medicinal Legal, carecen de personal capacitado y con experiencia.

Frente a la baja oferta de institucionalidad, hay que resaltar el esfuerzo del Ministerio de Justicia en la conceptualización, desarrollo, implementación e impulso de la herramienta digital LegalApp. Esta herramienta que funciona como un portal web y una aplicación móvil, permite que los ciudadanos sepan cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado

con la Justicia. Se trata de un mecanismo de orientación frente a procedimientos o claridad respecto a las autoridades y lugares físicos a los que pueden acudir en cada territorio. La herramienta ayuda a acercar la justicia al ciudadano, aunque hace falta conocer el impacto generado a la hora de acceder a la justicia. Puede funcionar, entonces, como oferta de atención al ciudadano, que requiere articularse con las instituciones propiamente dichas para el goce efectivo de las necesidades en justicia.

3.1.5.3.4. Ciudadanos mal atendidos

Al continuar el análisis sobre la deficiente planeación e implementación de la política del atención y servicio al ciudadano, las mesas temáticas de formulación participativa identificaron que no existe una orientación de procesos efectiva por parte de los operadores de justicia hacia la población. Esta falencia genera trámites innecesarios, demoras injustificadas, repetición de procesos e incrementos en los costos económicos para las personas que se movilizan ante diversas oficinas, entregando formatos que no solucionan sus problemas jurídicos. Por ello identifican una alta burocratización del Sistema de Justicia, reflejada en la cantidad de procedimientos y requisitos a lo largo de un proceso judicial (que desincentiva y dificulta el seguimiento), la innecesaria presentación de documentos para cada acto procesal y el incumplimiento de los plazos procesales.

En casos específicos se identificó que los funcionarios judiciales se niegan a brindar información oportuna a las víctimas sobre el estado de sus procesos, así como que brindan la información después de demasiado tiempo. Específicamente el sector justicia presente baja calificación en la construcción participativa de una estrategia y normatividad en la interoperabilidad en trámites y procedimientos con otras entidades.

También existe discriminación económica en el acceso a la justicia, que afecta a la población de escasos recursos, puesto que no se encuentran en capacidad de iniciar o sostener un proceso legal completo:

> La participación ciudadana surgió y se ha desarrollado en condiciones de creciente desigualdad social. Colombia presenta uno de los índices más altos de concentración del ingreso en América Latina y la exclusión signa la vida social, económica y política de sus ciudadanos; además, en la segunda mitad de la década pasada, las desigualdades aumentaron. Aunque hasta 1997 se logró una reducción del porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza, a partir de 1998 el índice se elevó rápidamente hasta llegar en 2000 a cerca de 60%. 61% de la fuerza de trabajo ocupada se ubica en el sector informal de la economía. El desempleo también creció en la década del 90, en especial a partir de 1998, llegando en 2000 a 16.6%. (Gonzáles y Velásquez, 2003, p. 18)

En cuanto a la atención, también hay que tener en cuenta los canales digitales que se han creado en este sentido, en relación tanto al estados de las TICs en Colombia, como al uso efectivo que hacen los ciudadanos. Colombia la brecha digital, entendida como “la separación entre quienes tienen acceso efectivo a las tecnologías digitales y de la información, en particular a internet, y quienes tienen un acceso muy limitado o carecen de él” (CEJA, 2016), es bastante amplia. Los mejores resultados en términos de penetración lo obtienen las capitales y los grandes centros poblados, en los que el que la medición de la brecha ubica, para el año 2014, en primer lugar a Bogotá con el 0.89 y a Vaupés en el último con 0.32, de acuerdo a los

cálculos de la Corporación Colombia Digital (Sf). Estas dos cifras muestran la distancia entre el primer y el último lugar, para lo que el mismo informe señala que:

> (…) mantienen los primeros lugares los departamentos con capitales grandes, zonas densamente pobladas y/o cercanas a los polos de desarrollo, y en los últimos lugares se ubican los departamentos menos densos, alejados o geográficamente complejos como es el caso del Chocó. De manera complementaria y para soportar el anterior argumento, se encontró una correlación importante entre el Índice de Brecha Digital y el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Como se observa en la gráfica Nº1 (IBDR Vs NBI), los departamentos más pobres tiene el Índice de brecha más bajo (Corporación Colombia Digital, 2014, P.12)

Se debe reconocer las barreras de conocimiento y apropiación por parte de los ciudadanos en el uso de las TIC, que no necesariamente están reflejadas en las cifras por tratarse de hechos de orden cultural de apropiación real de las TICs, más allá de la penetración. No sólo hay que contemplar las limitaciones en el acceso a tecnología, sino también las barreras de tipo cognitivo/generacional. Esta información sostiene que si bien existen planes para que las TICs estén al servicio del acercamiento con la ciudadanía, todavía se reportan distancias entre canales y personas por diversos factores tanto de la oferta de servicios como del uso efectivo de dichas tecnologías.

3.1.5.3.5. Poca divulgación de resultados de la gestión de los operadores de justicia

En el sector administrativo de justicia y del derecho hay unas directrices claras sobre transparencia y rendición de cuentas provenientes de la ley de transparencia. El Plan Nacional de Desarrollo en su artículo 236 prevé que la Rama Judicial deberá sujetarse a los principios de transparencia y rendición de cuentas. No obstante, no existen las mismas claridades para los otros actores del sistema de justica. En general el Sistema de Justicia no se ha caracterizado por tener en su cultura organizacional mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos. Esto hace que los habitantes del territorio nacional desconozcan las acciones que están desarrollando los operadores de justicia y los formuladores de las políticas públicas en la materia.

Para los ciudadanos partícipes en la construcción de este diagnóstico, la divulgación de la información básica sobre la gestión administrativa, resultados de acciones, decisiones de los funcionarios, trámites y sistemas de atención al ciudadano no son visibles. Esta situación es evidencia a la hora de acceder a la información de la actuación pública en proyectos, presupuestos, resultados de indicadores, etc.

En cuanto a los procesos judiciales y de servicio al ciudadano, la ausencia de condiciones y mecanismos de acceso a la información impiden que los ciudadanos puedan realizar seguimiento a sus casos. Resultó evidente el que una de las mayores desconexiones que sienten los ciudadanos en su relación con la justicia tiene que ver con la incertidumbre sobre la etapa procesal o de resolución en la que se encuentran sus peticiones. Esta relación con el tiempo aumenta su percepción negativa sobre su acción y participación en el Sistema de Justicia colombiano.

3.1.5.3.6. Debilidades en las rutinas de rendición de Cuentas

Se entiende que la rendición de cuentas de las entidades hacia la ciudadanía “implica un deber de las autoridades de la Administración Pública de responder públicamente ante las exigencias

que realice la ciudadanía, por los recursos, las decisiones y la gestión realizada en ejercicio del poder que les ha sido delegado por esta”. (CONPES 3654, 2010, p.34). En este sentido, la Corporación Transparencia por Colombia, en su Índice de Transparencia Nacional 2013-2014 y 2015-2016, presenta los resultados en términos de visibilidad, control y sanción de las entidades administradoras de la justicia, en donde se demuestra la débil capacidad y estructura institucional para la transparencia y rendición de las principales entidades del Sistema de Justicia.

Cuadro 20. Comparado de Calificaciones Sistema de Justicia en las variables Visibilidad y Control y Sanción

Variable	Sub variable	CSJ		Fiscalía		Medicina Legal		Min. Justicia	
		2013-2014	2015-2016 *	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016
visibilidad	Divulgaciõn de informaciõn P˜ blica	82.5	-	71.7	58.3	88.3	65.8	73.1	55.3
	Divulgaciõn gestiõn administrativa	20.1	-	74.7	71.4	81	69	85.7	75
	Divulgaciõn de la gestiõn presupuestal y financiera	42.5	-	76.9	59.1	100	93.8	58.3	76.6
	Divulgaciõn de trãmites y servicios al ciudadano	66.7	-	16.7	0	50	83.3	33.3	72.3
Control y sanción	Rendiciõn de cuentas a la ciudadanía	36.1	-	24.1	36.3	39.5	22	47	42.3
	Control social	32.9	-	41.3	42.2	46.9	55.6	65.6	37.3
	Control institucional	0	-	0	ND	0	ND	50	ND
	Control interno de gestiõn y disciplinario	66.7	-	50	88	100	88.9	100	93.1

*Para la vigencia 2015--2016 no se evaluó al Consejo Superior de la Judicatura puesto que se planteó su eliminación a partir de la reforma constitucional número 02 de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de transparencia nacional 2013-2014 y 2015-2015.

Las calificaciones de un año a otro para cada entidad reflejan un punto positivo en cuanto a la redición de la ejecución presupuestal de las entidades, con lo que se puede leer un mejor comportamiento en rendición de cuentas para el subindicador. Sin embargo, frente a las demás acciones de transparencia es evidente que no se han configurado las acciones suficientes –y efectivas- para hacer públicas las políticas, acciones y decisiones de manera oportuna, clara y adecuada.

De acuerdo a cifras oficiales de las entidades de gobierno nacional:

> La encuesta realizada por la DEPP de DNP y el Centro Nacional de Consultoría en 2006 y 2009 mostró que la percepción sobre el porcentaje de ciudadanos que perciben que el gobierno rinde cuentas con frecuencia oscilaba por sector entre 43,3% y 50,7% en 2006 y entre 39,8% y 58,4% en el 2009, y que ha esta percepción ha mejorado en casi todos los sectores.
>
> Los niveles departamental y municipal también mejoraron pero se mantienen en una menor frecuencia percibida (de 37,4% a 43,4% los primeros y de 37,4 a 43,4 los segundos). De acuerdo con esta misma encuesta, el porcentaje de ciudadanos que conoce los ejercicios de rendición de cuentas (en general) ha pasado de 25% a 33%, pero si se consideran los que conocen las audiencias públicas (53% en 2006 y 63% en 2009); los consejos comunales (54% a 66%) y las veedurías ciudadanas (40% a 47%) el panorama es menos desalentador. Las personas que participaron en veedurías en 2006 fueron el 12% de los encuestados y en 2009 el 10% (CNC 2006; 2009). El gráfico 5 muestra algunas de estas tendencias. (Ibid, p.36)

De su parte, el programa de innovación colaborativa Co.Meta 2018, liderado por MinTIC e iNNpulsa Colombia, se ha encargado de construir herramientas digitales aunando esfuerzos entre las entidades del estado y las empresas, para generar iniciativas que mejoren la relación de los ciudadanos con el Estado. Hay entidades del gobierno que han avanzado en este sentido, aunque no es el caso general del Ministerio de Justicia en el tema específico de rendición de cuentas.

Si bien existen prácticas y mecanismos en Colombia para la rendición de cuentas, existe desarticulación entre las instituciones, en algunos casos la práctica no está institucionalizada, los informes no se presentan de manera continua y clara los, entre otras debilidades manifiestas. Por esta razón, con la presente política el Gobierno Nacional ha decidido impulsar en particular la rendición social de cuentas de manera que se consolide y fortalezca, para mejorar el desempeño estatal y la relación con los ciudadanos.

En las Mesas territoriales de participación se identificaron barreras de conocimiento y apropiación por parte de los ciudadanos en el uso de las TIC, claves para el rastreo de los informes de transparencia. Se pueden atribuir diferentes razones para esta distancia, que no son subsanables con la implementación de los puntos vive digital en el país (por citar una referencia), sino que tienen que ver con el uso cultural, el nivel de conocimiento y manejo de las herramientas, así como con las diferencias generacionales en el uso y apropiación de las TICs que hacen los ciudadanos. Esta situación genera que los esfuerzos dirigidos a fortalecer el servicio al ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas, sean de muy limitado alcance para significativos sectores de la sociedad[93].

A la distancia entre la rendición de cuentas y el goce de la información por parte de los ciudadanos frente a la gestión de los operadores de justicia, se suma la insuficiente implementación de normatividad sobre transparencia y eficiencia, y la desactualización de la información. Una cultura organizacional débil de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y una débil implementación de lineamientos en la materia, dificultan el acceso a la información de la actuación pública.

3.1.5.3.7. Practicas favorecedoras de corrupción en el sistema de justicia

Tal como se reflejó en las *mesas de formulación participativa* desarrolladas por el Ministerio de Justicia para la construcción del diagnóstico del Plan Decenal del Sistema de Justicia, los ciudadanos perciben procesos de corrupción[94] dentro de los operadores que administran justicia. Esta percepción es una de las principales causas de la desconfianza y la pérdida de legitimidad en las instituciones y organizaciones del Estado. Las mesas reportaron altos niveles de corrupción de acuerdo a la percepción de los ciudadanos, que se incrementan en los municipios pequeños para los que se establece el imaginario de que la justicia es clasista y elitista.

Los ciudadanos hablaron sobre problemas morales de los operadores de justicia, destacando actuaciones según sus intereses particulares, en detrimento del principio de transparencia de la

[93] Esto es evidente, sobre todo, al tener en cuenta que existe la herramienta/plan Internet para la rendición de cuentas, parte del programa Gobierno en Línea, que facilita la creación y divulgación de los informes de rendición de cuenta departamentales y municipales a nivel nacional.
[94] Para la Corporación Transparencia por Colombia, la corrupción es entendida como el abuso del poder o de confianza por parte de un actor para obtener beneficios personales o de un grupo determinado de poder, en detrimento de los intereses colectivos, por otro lado, los riesgos de corrupción son entendidos como condiciones institucionales y prácticas de las autoridades públicas que pueden favorecer la ocurrencia de hechos de corrupción (2017, p. 6)

función pública. Esta situación está caracterizada por la primacía del manejo de influencias, en donde los operadores asumen su actuar como un favor y no como un deber en el marco de un servicio remunerado.

Esta falta de referentes profesionales se visibilizan en escándalos de corrupción, en donde se ha demostrado que su actuación se orienta al logro de objetivos personales. Estos fenómenos de corrupción y tráfico de influencias en la administración de la justicia también se relacionan con la falta de transparencia al debido proceso de los casos, lo cual se dirige al favorecimiento de intereses de empresas en detrimento de los derechos de las comunidades vulnerables. En este mismo sentido, denuncian la falta de transparencia en la vinculación de funcionarios públicos, como es el caso de los comisarios de familia, en donde se los cargos son otorgados por afinidades y compromisos políticos. Esta situación también está presente en los entes de control, por lo que perciben que la corrupción en los territorios es difícil de combatir y sancionar.

La Corporación excelencia en la justicia (2016) señala que, de acuerdo con los índices de transparencia internacionales, la percepción de la corrupción en la Rama Judicial presenta un nivel ligeramente menor frente a la Rama Ejecutiva, las Fuerzas Militares y de la corrupción en la Rama Legislativa. Sin embargo, y a pesar de que Colombia se ubica en un nivel medio entre los países evaluados, la percepción de los ciudadanos tiene que ver con la mala imagen que se denuncia en medios de comunicación. Son ejemplos los escándalos sobre presunto tráfico de influencias en la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura (Revista Semana, 2013), y la Corte Constitucional con el caso magistrado Jorge Pretelt (El Tiempo, 2015), información sobre posibles manejos indebidos de los recursos de la Rama (El Heraldo, 2016), de repartos direccionados de procesos (Fiscalía General de la Nación, 2015). Estos hechos noticiosos presentados por los medios de comunicación influyen en la imagen del Sistema de Justicia desde la óptica de los ciudadanos.

En suma, además de la alta percepción de corrupción por parte de la ciudadanía, el Índice de Transparencia Nacional refleja una débil estructuración tanto en las medidas y estrategias anticorrupción como de adopción de políticas de comportamiento ético y organizacional.

Cuadro 21. Comparado de Calificaciones Sistema de Justicia Institucionalidad, Control y Sanción

Variable	Sub variable	CSJ		Fiscalía		Medicina Legal		Min. Justicia	
		2013-2014	2015-2016 [a]	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016	2013-2014	2015-2016
Institucio-nalidad	Medidas y estrategias anticorrupciñn	52	-	58.6	41	58.3	46.3	64.7	43.1
	Gestiñn de la planeaciñn	87.5	-	50	30	75	31.3	100	30
	Polñticas de comportamiento ñtico y organizacional	72.5	-	83.3	68.1	33.3	68.1	36.7	37.5
	Gestiñn de la contrataciñn	76.7	-	82	82.8	62.2	85.3	60.6	63.6
	Gestiñn de talento humano	30.9	-	60.4	49.7	41.3	63.2	77	65.4
	Gestiñn de control fiscal	NA	-	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Control y sanción	Sistema de PQRS	31.3	-	87.2	17.2	71.4	41.4	25	62.4
	Rendiciñn de cuentas a la ciudadanña	36.1	-	24.1	36.3	39.5	22	47	42.3
	Control social	32.9	-	41.3	42.2	46.9	55.6	65.6	37.3
	Control institucional	0	-	0	ND	0	ND	50	ND
	Control interno de gestiñn y disciplinario	66.7	-	50	88	100	88.9	100	93.1

[a] Para la vigencia 2015--2016 no se evaluó al Consejo Superior de la Judicatura puesto que se planteó su eliminación a partir de la reforma constitucional número 02 de 2015.

Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de transparencia nacional 2013-2014 y 2015-2015

Se puede decir, entonces, que la percepción de corrupción dentro de los operadores que administran la justicia se debe a debilidades en la gestión del talento humano, divulgación de trámites y servicios al ciudadano, divulgación de la gestión presupuestal, financiera y administrativa, además de débiles medidas y estrategias anticorrupción, políticas de comportamiento ético, ineficientes, rendición de cuentas a la ciudadanía inadecuadas, debilidad en el sistema de PQRS y débil control institucional. Estas variables se correlacionan en las percepciones de justicia pues, como se ha esbozado hasta ahora, la disponibilidad de la información, las prácticas en cuanto a rendición de cuentas, la capacidad para acceder a la los informes en línea y las opiniones formadas por los ciudadanos, influyen en las debilidades manifiestas a la hora de promover la participación ciudadana en la justicia.

Las principales causas de la corrupción judicial que se identifican en Badel Rueda, 2008 son: mecanismos disciplinarios poco rigurosos, sueldos bajos para jueces y personal de la corte, capacitación precaria (ética y conocimiento), temor a represalias, monitoreo inadecuado de los procedimientos administrativos de las cortes, falta de transparencia y tolerancia social a la corrupción.

Entre los principales tipos de corrupción judicial está la influencia indebida de poderes políticos y económicos, que tiene que ver con la vulneración de la independencia a través de la interferencia, y algunas de sus manifestaciones son: “Nombramientos o procesos de selección de jueces laxos, sin reglas de juego claras y sin procedimientos previamente establecidos y públicos; Jueces aparentemente independientes que por temor a destitución, traslados o pérdida de ingresos o desmejoras laborales, fallan a favor de poderes políticos, incluso en casos de corrupción; Compra de jueces” (p. 41).

Esta primera etapa diagnóstica de los factores seleccionados para construir el documento, sirven de insumo para la formulación de objetivos, planes y acciones encaminadas a mejorar la relación con la ciudadanía, en el marco de la construcción del Plan Decenal del Sistema de Justicia en el país.

3.1.5.4. Objetivo general en materia de relación con la ciudadanía

Propender por una Justicia Abierta en las relaciones con los ciudadanos, cercana, accesible, confiable, oportuna, efectiva, moderna, restaurativa y promotora de la paz social, que opere bajo principios de ética, transparencia activa, rendición de cuentas, participación ciudadana, coordinación y colaboración interinstitucional y soportada en tecnología. El plan pretende articular a las instituciones del Sistema de Justica, para acercarse a la ciudadanía. Esta articulación debe ser suficiente y adecuada, de acuerdo a los elementos diagnósticos que hasta acá se han presentado. Deben entender, transversalmente, las necesidades y características de los ciudadanos y sus territorios, con el fin de aunar esfuerzos efectivos para acercar la justicia al ciudadano, mejorar sus condiciones de acceso al Sistema al tiempo que su percepción sobre los servicios del Estado en esta materia.

De acuerdo con lo anterior, se presenta un gran reto para extender el concepto de Gobierno Abierto en el ámbito de la Justicia. Así, en la era de la sociedad de la información, la Justicia Abierta es un componente estratégico para la interacción de las autoridades judiciales con el ciudadano en relación con el acceso a la información sobre las respuestas de la Justicia ante las demandas ciudadanas, para la transparencia en la gestión, la rendición de cuentas del gobierno judicial, y la coordinación interinstitucional para mejorar el servicio de justicia hacia los ciudadanos.

3.1.5.5. Objetivos Específicos

3.1.5.5.1. Fortalecer la accesibilidad a los operadores de justicia por parte de los ciudadanos

Este objetivo está encaminado a eliminar las barreras que dificultan el acercamiento de la ciudadanía a los operadores de justicia. Implica acortar la distancia resultado del desconocimiento de las necesidades del ciudadano y de la falta de servicios oportunos. Frente a ese propósito se proyectan las siguientes actividades. Para ello, se plantean las siguientes acciones. Dirigido a optimizar el trato que reciben los ciudadanos por parte de los operadores de justicia, que implica revisar el enfoque mediante el cual el sistema establece sus competencias de atención. Significa mejorar la satisfacción de las necesidades jurídicas de la población, para lo que se establecen las siguientes acciones:

a) Elaborar diagnóstico de necesidades y demandas del servicio al ciudadano en el Sistema de Justicia.

Uno de los grandes problemas en el proceso de planeación de las estrategias y políticas de servicio y atención al ciudadano es el desconocimiento de las necesidades y requerimientos de población. Por esta razón, antes de ajustar los lineamientos y desarrollar una estrategia es importante conocer las necesidades en términos de servios y atención.

b) Definir lineamientos específicos de atención y servicio al ciudadano propios para los operadores del Sistema de Justicia

Consiste en definir para los operadores de justicia unos lineamientos propios y claros de atención, trato y calidad de la información para la ciudadanía, basados en las condiciones particulares del portafolio de servicios del Sistema. Se busca que los lineamientos desemboquen en el desarrollo de un modelo óptimo y eficaz de atención y servicio al ciudadano que responda a la necesidad de la población y a las dinámicas del Sistema, teniendo en cuenta variables poblacionales y territoriales principalmente.

Dentro de estos lineamientos deben definirse las directrices de: atención y buen trato al ciudadano, lenguaje, calidad, oportunidad y divulgación de la información. Frente a los lineamientos debe hacerse especial énfasis en la generación de lenguaje claro, pues descomplejizar el lenguaje utilizado por los operadores de justicia mediante mecanismos facilitaría la comprensión de la información por parte de los ciudadanos.

c) Implementar un plan de mejoramiento para la atención del servicio al ciudadano.

De acuerdo a los lineamientos de atención al ciudadano, los diagnósticos realizados y los factores críticos a mejorar de acuerdo al Índice de Transparencia, los operadores de justicia tendrán que formular e implementar un plan de mejoramiento para la atención del servicio al ciudadano. Este plan de mejoramiento debe hacer énfasis en la construcción de relaciones cara a cara más humanas (empáticas), trato digno y respeto, como ejes de la estrategia basada en derechos. De esta manera se aumentará el nivel de satisfacción en la atención.

d) Aplicar mecanismo de evaluación de satisfacción de usuarios de justicia.

Es necesario contar un mecanismo o herramienta que permita medir la satisfacción del ciudadano frente a la atención y servicio prestado. Esto permite ir evaluando y ajustando las estrategias desarrolladas por los operadores de justicia. Busca la retroalimentación constante del sistema con miras a la autoevaluación permanente, con lo que se estandarizan procesos de planeación en el sector justicia. Permite empoderar a los ciudadanos al escuchar sus voces,

experiencias, opiniones y percepciones de manera constante, con el fin de visibilizarlos como sujetos de derechos. Los ciudadanos incrementan sus niveles de conocimiento de sus propios derechos, al tiempo que contribuyen desde sus experiencias a fortalecer el sistema judicial[95].

e) Adoptar guía de lenguaje claro operadores de justicia.

Se requiere implementar mecanismos de comunicación y articulación claras, cotidianas, como una forma de acercar la institucionalidad a la ciudadanía. Esto generará puentes y conexiones efectivas, será una estrategia para aumentar los niveles de comprensión de la ciudadanía, una forma de descomplejizar el lenguaje y llegar de manera más oprima al ciudadano.

f) Implementar una estrategia en medios de comunicación en la cual se dé a conocer a la ciudadanía los diferentes actores que conforman el sistema de justicia, sus competencias.

El aumento de canales de comunicación entre los usuarios y los actores del sistema facilitara la recuperación de la confianza y la legitimidad. Es importante contar con una estrategia de comunicación en medios que esté orientada a dar conocer los operadores que componen el Sistema de Justica, sus competencias y cómo se relacionan e interactuar con la ciudadanía. Esto teniendo en cuenta que hay un desconocimiento por parte de la ciudadanía de quienes conforman el sistema, como funciona y que servicio prestan.

3.1.5.5.2. Visibilizar y divulgar los resultados de la gestión de los operadores de justicia a la ciudadanía

Busca que los operadores de justicia divulguen con periodicidad las políticas, acciones y resultados de su gestión a la ciudadanía. Como se evidenció en la primera parte diagnóstica de este documento, los indicadores de transparencia señalan que la no disposición pública de los documentos alejan participativamente a los ciudadanos en su relación con el Estado. Por ello, este eje va encaminado a robustecer las estrategias de transparencia y rendición de cuentas al interior del Sistema de Justicia. En estos términos, las acciones son:

a) Definir lineamientos para la transparecencia y la rendición de cuentas en el Sistema de Justicia.

A pesar de que existen políticas de transparencia y rendición de cuentas, hay un vacío frente a la obligatoriedad que tienen los operadores de justicia para rendir cuentas a la ciudadanía y establecer mecanismo para la transparencia. Por ello es necesario generar y adoptar lineamientos específicos para superar estas situaciones. Como condición, los lineamientos deben ser construidos con la ciudadanía para que desde sus propuestas y aproximaciones, los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia hagan eco y generen cambios frente a la relación con el Sistema de Justicia. Sucede, además, que los ciudadanos no perciben como necesarios o incluso como agotadores los ejercicios de rendición de cuentas, por lo que presentarlos con nuevas estrategias de acercamiento cambiará la manera en la que se evalúa la gestión del Estado y el derecho a la participación asertiva.

[95] Es importante señalar que algunas oficinas de PIQR han sistematizado los temas y números de consultas frecuentes en materia de justicia por parte de los ciudadanos, bien de los que se acercan a los puntos físicos o de quienes lo hace por los canales digitales. Consolidar a nivel nacional o regional esta información contribuye significativamente para identificar las necesidades en justicia efectivamente buscadas por la ciudadanía. La comunicación entre las oficinas y la consolidación de una estrategia de recolección de información son claves en este sentido.

b) Desarrollar una estrategia nacional y territorial para la transparencia y rendición de cuentas en el Sistema de Justicia.

En consonancia con la anterior, esta acción busca fomentar una cultura organizacional, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, desarrollando al interior de cada entidad y proceso las capacidades institucionales suficientes, especialmente para aquellas que presentan déficit crítico en la materia. Es, entonces, una acción hacia el interior de las entidades del Sistema de Justicia. Por ello busca generar lineamientos comunes a todo el Sistema en materia de transparencia y rendición de cuentas, para lo que es necesario establecer instancias de diseño y coordinación interinstitucional para la definición de agenda sectorial para la divulgación de resultados y generación de espacios de rendición de cuentas.

Se busca hacer visible las actuaciones de los operadores del Sistema de Justicia en términos de gestión administrativa, presupuestal, financiera, planeación, cumplimiento de metas y logros. Pues divulgar esta información de manera clara y oportuna coadyuva a mejorar la percepción de desconfianza y corrupción, que para los ciudadanos se asocia fuertemente con la gestión presupuestal. La estrategia debe indicar el cómo, el qué y el cuándo visibilizar y divulgar esta información, además de los mecanismos de retroalimentación con la ciudadanía (rendición de cuentas) como eje central de la comunicación.

Previo a la formulación de la estrategia se deben llevar a cabo las siguientes actividades:

- Identificar los mecanismos que permitan, a la Justicia Formal y a las entidades que complementan la acción de la Justicia, lograr la máxima transparencia en el ejercicio de su función**.** Es importante poder identificar y fortalecer los mecanismos actuales de transparencia y rendición de cuentas por cada componente de la dimensión vertical (Penal, Laboral, Civil, Familia, Contencioso Administrativo, Disciplinario, y Constitucional) y especial (Étnico, Rural, transicional) y por todo el flujo de accesibilidad desde la prevención, atención, investigación, sanción administración de sanción, reparación de víctimas y resocialización del infractor de la Ley.

- Identificar las herramientas de divulgación y control para generar mecanismos que faciliten la lucha contra la corrupción, en las entidades que ejercen la administración de Justicia Formal y a las entidades que complementan la acción de la Justicia por cada componente de la dimensión vertical y especial (Étnico, Rural, transicional) y por todo el flujo de accesibilidad desde la prevención, atención, investigación, sanción administración de sanción, reparación de víctimas y resocialización del infractor de la Ley.

Identificar la Información relevante sobre los procesos de planeación, presupuesto, contratación y decisiones administrativas que se requieren divulgar.

c) Llevar a cabo un ejercicio de redición de cuentas de la ejecución del Plan Decenal de justicia.

El Plan Decenal tiene como principio la participación ciudadana y así como se generaron espacios para la formulación debe generarse espacios para la rendición de cuentas del Mismo.

Por este motivo se busca llevar a cabo jornadas cada dos años de rendición de cuentas. Este ejercicio se complementará con la divulgación permanente de los avances del plan de acción 2017-2027.

3.1.5.5.3. Prevenir la Corrupción y por mover comportamiento Ético.

Busca prevenir actos de corrupción y generar una cultura de la ética pública para que los operadores de justicia actúen de manera transparente bajo estrategias de prevención antes que de corrección de los hechos. Para ello se contemplan la acción de:

a) Suscribir acuerdos internos y externos de buen gobierno.

Significa establecer reglas intraintitucionales e interinstitucionales para la autorregulación que a manera de compromiso ético buscan garantizar una gestión eficiente, íntegra y transparente para el Sistema de Justicia.

b) Desarrollar una estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justica.

Encaminada al desarrollo protocolario de medidas y estrategias para la prevención de actos de corrupción, así como a la promoción y motivación de comportamientos éticos al interior de los operadores de justicia. Estas medidas y estrategias deberán materializarse en actos comunicativos frente a las consecuencias de la corrupción, las fortalezas que conllevan las prácticas transparentes, la corresponsabilidad de los funcionarios en el empoderamiento y participación de la ciudadanía, entre otras medidas en este mismo sentido. Sirve de manera lateral como una estrategia para transformar la percepción negativa mencionada a lo largo del documento.

También se dirige a sancionar situaciones de operadores según sus intereses particulares y/o de tráfico de influencias, a establecer unidades organizacionales de control interno y disciplinario en las entidades que lo requieran. Las veedurías son un elemento de control para eliminar algunas percepciones desfavorables frente a los mecanismos anticorrupción. Las veedurías acercan a las instituciones, los funcionarios y los ciudadanos con los diferentes componentes, instancias y mecanismos del Sistema.

c) Hacer seguimiento estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justica.

Consiste en generar un mecanismo de seguimiento que permita la retroalimentación constante de la estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justica.

3.1.5.6. Conclusión y cierre: diálogo abierto, constructivo y transparente entre los ciudadanos y las entidades de la justicia

Luego del análisis de los diferentes insumos cualitativos y cuantitativos más relevantes, se pudieron observar las debilidades del Sistema, así como las estrategias para superar las dificultades que distancian a los ciudadanos del Sistema de Justicia. Estas recomendaciones partieron de analizar los puntos críticos, con el fin de construir propositivamente las acciones que deben tomarse para mejorar al respecto.

De un lado, las claves del proceso deben ser la participación ciudadana (efectiva y dialogada), la comunicación como elemento de entendimiento cultural y como elemento de circulación de la información, el reconocimiento de las diferencias territoriales pues en cada caso marcan relaciones diferentes con la ciudadanía, y las mediaciones entre los servicios tecnológicos y la necesidad de fortalecer la presencia física en determinados territorios.

Con esto en mente, son tres pilares para este capítulo: la generación de una Política de servicio al ciudadano: atención; de una Política de transparencia: con divulgación y rendición de cuentas; y de una Acción de mejora de la percepción de los operadores de justicia.
Basados en estos principios y con los resultados del proceso que han desembocado en las disposiciones desglosadas por Ejes Problemáticos con sus respectivas acciones, se fortalecerán las relaciones del Sistema de Justicia con los ciudadanos.

3.1.6. SEGURIDAD JURÍDICA

La ausencia de seguridad jurídica tiene un claro impacto negativo en el crecimiento económico de los países. Sin ella, claramente "no hay garantías de los derechos ni seguridad para los ciudadanos"[96].

En efecto, la seguridad jurídica, entendida como aquella cualidad que tiene el ordenamiento jurídico relativa a la certeza del Derecho al momento de su aplicación, la cual no es autónoma, sino que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones (Corte Constitucional, Sentencia C-328 de 2013, M.P Jorge Iván Palacio Palacio). exige necesariamente la existencia de reglas claras, bien elaboradas, dotadas de publicidad y aplicadas de forma coherente y uniforme; así como que las decisiones que se adopten como resultado de dicha aplicación sean efectivamente ejecutadas. Esto es lo que aporta certeza: si hay seguridad jurídica, el individuo, tanto en sus relaciones con el Estado (los poderes públicos) como en sus relaciones con otros individuos, sabe a qué atenerse; sabe cuáles son las consecuencias de sus actos y de los actos de los demás; sabe qué puede esperar de sus decisiones y, finalmente, sabe que dichas consecuencias serán efectivas y que podrá exigir su cumplimiento (Vives, 2013). Esta situación genera la confianza para lograr un ambiente propicio para el desarrollo económico y el normal desenvolvimiento de las relaciones económicas, jurídicas y sociales (Vives, 2013).

A partir de las anteriores definiciones, se pueden precisar dos dimensiones de este principio constitucional de seguridad jurídica, una estática y una dinámica:

> *"La dimensión estática se vincula al problema del conocimiento del Derecho o a la comunicación en el derecho y se refiere a las cualidades que debe tener para ser considerado «seguro» y así poder servir de instrumento de orientación al ciudadano.*
>
> *En su dimensión dinámica, la seguridad jurídica se vincula con el problema de la acción en el tiempo y prescribe los ideales que deben garantizarse para que el Derecho pueda asegurar sus derechos al ciudadano y, con ello, pueda servirle de instrumento de protección. La seguridad jurídica, por lo tanto, requiere que el Derecho sea cognoscible, confiable y calculable para poder*

[96] Palabras del exministro de Justicia Yesid Reyes durante el Foro Seguridad Jurídica y Competitividad', celebrado el miércoles 26 de noviembre en el Gun Club de Bogotá, organizado por la Cámara de Servicios Legales

ser un instrumento de orientación, protección y tranquilidad para las personas" (Ferrer, Fernández, 2013, p. 5).

De manera sintética, y siguiendo el enfoque conceptual que se acoge para desarrollar el contenido de esta dimensión, se puede concebir la *cognoscibilidad* como la generación de facultades en los ciudadanos para identificar la disposición legal aplicable y comprender su sentido, de modo que puedan actuar y orientarse con base en el ordenamiento jurídico vigente. Por su parte, la *confiabilidad* se puede concebir como la certeza que tiene el ciudadano sobre la pervivencia de la generalidad de las reglas bajo las cuales efectuó determinada acción o dispuso de determinado derecho. Finalmente, se puede concebir la *calculabilidad* como la capacidad que pueden tener los ciudadanos para anticipar y medir, con considerable certeza, las consecuencias futuras de los actos realizados en el presente, siendo factible la ocurrencia de cambios moderados en el ordenamiento jurídico (Ferrer, Fernández, 2013, p. 4-5).

De tal forma, se busca que todo el ordenamiento jurídico, sea razonablemente claro y preciso, y su aplicación obedezca a condiciones objetivamente previsibles, de forma tal que las afectaciones positivas o negativas que de este se desprendan para los sujetos destinatarios de la norma puedan ser calculadas previamente y no signifiquen una vulneración arbitraria de sus derechos.

3.1.7. 1. Problema central

Desde la configuración de la Constitución Política de 1991, el principio de la seguridad jurídica ha atravesado la totalidad de la estructura del Estado de Derecho , sin que, dada la complejidad de las relaciones entre el Estado, los ciudadanos y los actores del nuevo orden económico globalizado; el mismo haya logrado su efectiva materialización, en especial por la ausencia del diseño e implementación de una política pública integral y transversal de Estado, dirigida hacia su fortalecimiento y consolidación tanto en la Nación como en los territorios.

Lo anterior, ha generado que en Colombia no sólo no se cuente con indicadores o modelos de medición en relación con el mayor o menor grado de la materialización, avance o retroceso del principio de seguridad jurídica que faciliten el monitoreo constante del mismo como de la adopción de mejores y nuevas prácticas para su fortalecimiento, sino que a su vez, dada la ausencia de un Sistema Integral de articulación y coordinación de una Política Pública integral de Seguridad jurídica, ha generado que existan multiplicidad de instituciones con funciones relacionadas con temas de seguridad jurídica, teniendo como gran reto la articulación de sus funciones y perspectivas al servicio de propósitos comunes de Estado.

Así mismo, otro de los efectos evidentes de la problemática descrita se concreta en la baja calidad de la producción normativa, la ineficacia del derecho, la polución normativa, la falta de criterios metodológicos para propiciar la prevención del daño antijurídico dentro de la construcción normativa, y el insuficiente grado de apropiación de herramientas, tales como el análisis de impacto normativo, en aras de generar un sello de calidad y confianza al manejo de las normas que expide el Gobierno Nacional.

3.1.7. 1.1. Panorama institucional

No obstante, desde hace aproximadamente las últimas dos décadas, Colombia ha venido avanzado en el desarrollo de capacidades en materia de seguridad jurídica, producción, divulgación normativa, racionalización y simplificación normativa, las cuales han tenido cierta evolución, pero sin coordinación estratégica.

Precisamente, el Estado colombiano como parte de los avances de la política de seguridad jurídica, ha abordado el manejo de las dimensiones estática y dinámica desde la mejora en la calidad del proceso de producción normativa de la Rama Ejecutiva. Esto se ha efectuado, por ejemplo, i) con el establecimiento de lineamientos para la elaboración de actos administrativos, consagrados en el Decreto 1609 de 2015, ii) con los lineamientos establecidos en el Decreto 1595 de 2015, para la elaboración de los reglamentos técnicos, y iii) con la introducción de la metodología de análisis de impacto normativo. Así mismo, se ha avanzado específicamente en la dimensión de cognoscibilidad mediante la construcción del Sistema Único de Información normativa, SUIN JURISCOL, que opera como repositorio público y gratuito de las normas de carácter general y abstracto de carácter nacional con su correspondiente afectación de vigencia y concordancia normativa y jurisprudencial; así como con la ejecución del proyecto de depuración y racionalización normativa, dirigido hacia la expulsión del ordenamiento jurídico de alrededor de 13.000 normas desuetas, obsoletas, anacrónicas o que agotaron su objeto, entre otros.

De manera complementaria, se han visto adelantando una serie de esfuerzos que se relacionan a continuación:

Cuadro 22. Listado de Antecedentes Normativos en la en la calidad de la producción normativa en Colombia

Antecedentes	Normatividad/Herramienta	Alcance y contenido
Facultad reglamentaria del Presidente de la República	Constitución Política de Colombia	ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
Protección al ordenamiento jurídico y técnica normativa	Ley 790 de 2002 (Programa de Renovación de la Administración Pública -PRAP-)	La gestión jurídica pública se consideró como una de las 11 reformas transversales que se empezaron a desarrollar en el marco del PRAP, con el propósito de establecer una política integral que contribuyera a prevenir el daño patrimonial derivado de las actuaciones antijurídicas y de la débil defensa que se hacía de los intereses del Estado.

Antecedentes	Normatividad/Herramienta	Alcance y contenido
	Decreto 1345 de 2010, compilado en el Decreto 1081 de 2015, modificado por el 1609 de 2015	Estableció las directrices de técnica normativa para la elaboración y aprobación de proyectos de decretos y resoluciones en el Gobierno Nacional.
	Decreto 1649 de 2014, Art. 14. compilado en el Decreto 1081 de 2015	La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República asume responsabilidades para promover la compilación y expedición de decretos únicos de carácter sectorial. En ejercicio de dicha competencia, expidió en mayo de 2015, 21 decretos compilatorios de la regulación reglamentaria de 21 sectores de la Administración.
	CONPES 3816 de 2014: Mejora Normativa Análisis de Impacto Normativo (AIN)	Propone dos estrategias: una de corto plazo y otra de mediano y largo plazo. En cuanto a la primera, está compuesta por: a) el establecimiento de una institucionalidad que se encargue de las actividades de coordinación, articulación y promoción de la implementación del análisis de impacto normativo en la Rama Ejecutiva, concibiendo para el efecto al Comité para la Mejora Normativa; b) la implementación de una estrategia de generación y fortalecimiento de capacidades para la gestión y uso de herramientas de mejora en la producción normativa; c) la implementación de la herramienta de análisis de impacto normativo en la Rama Ejecutiva en el orden nacional; d) el establecimiento de lineamientos y guías para mejorar la consulta pública y la transparencia del proceso normativo; y e) la definición y aplicación de los mecanismos y herramientas para la administración y racionalización del inventario normativo en un grupo de normas estratégicas para la competitividad. En cuanto a las estrategias de mediano y largo plazo, se propone: a) la creación de una instancia que asuma las funciones del Comité para la mejora normativa; y b) la obligatoriedad del uso del Análisis de Impacto Normativo por parte de las Entidades de la Rama Ejecutiva con funciones de iniciativa legislativa, potestad reglamentaria y función regulatoria.
	Decreto 1609 de 2015 compilado en el Decreto 1081 de 2015	Modifica las directrices de técnica normativa de que trata el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República (antiguo Decreto 1345 de 2010.).
Arquitectura Institucional	Decreto 2897 de 2011	En los Numerales 1, 4 y 12 del artículo 15 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la competencia para: Proponer lineamientos para la formulación de política

Antecedentes	Normatividad/Herramienta	Alcance y contenido
		y metodologías para asegurar que la producción normativa de la administración pública sea coherente, racional y simplificada, con el propósito de ofrecer seguridad jurídica. Hacer seguimiento a los sectores de la Administración Pública Nacional en la aplicación de los planes, programas, proyectos y mecanismos trazados y adoptados en materia de calidad en la producción normativa. Conceptuar sobre la constitucionalidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, de las iniciativas legislativas en materia de justicia y Atender las peticiones, consultas y emitir conceptos jurídicos relacionados con los asuntos de racionalización, simplificación, consolidación y divulgación normativa.
	Decreto 2482 de 2012	Establece los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión de las entidades y organismos de la Rama Ejecutiva del orden nacional con el objeto de adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión.
	Decreto 1052 de 2014	Creó la Comisión Intersectorial de Armonización Normativa cuyo fin es apoyar al Gobierno Nacional en el proceso de depuración del ordenamiento jurídico.
	Decreto 1649 de 2014 (Funciones de la Secretaría Jurídica de la Presidencia)	La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República asume responsabilidades vinculadas con el concepto de calidad en la producción normativa entre las que se encuentran: i) Preparar o revisar los decretos con fuerza de ley que deba expedir el Presidente de la Republica; ii) Revisar, estudiar, formular observaciones y emitir conceptos sobre los proyectos de decretos, resoluciones ejecutivas y directivas presidenciales sometidas a consideración del Presidente de la República y; iii) Promover la compilación y expedición de decretos únicos de carácter sectorial.
Antecedentes sobre transparencia y	Decreto 2696 de 2004	En este se definen las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las Comisiones de Regulación.

Antecedentes	Normatividad/Herramienta	Alcance y contenido
consulta pública	Directiva Presidencial No.1 de 2005	Identificó la necesidad de definir lineamientos en materia de racionalización y simplificación del Ordenamiento Jurídico, como una de las reformas transversales del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), para lo cual se estableció, entre otros aspectos, el diseño, desarrollo e implementación del Sistema Único de Información Normativa (SUIN), que sería administrado por el Ministerio del Interior y de Justicia, hoy Ministerio de Justicia y del Derecho. El diseño, desarrollo e implementación del SUIN ha sido financiado desde sus inicios con recursos propios del Ministerio y recursos provenientes del empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Fortalecimiento a los Servicios de Justicia
	Ley 1437 de 2011, Art. 8	El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, define en su artículo 8 que "las autoridades deberán mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada, en el sitio de atención y en la página electrónica, y suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga, y por medio telefónico o por correo".
	Decreto 1345 de 2010, Art. 9, 10 y 17, compilado por el Decreto 1081 de 2015	Establece el deber de consulta para los proyectos de decretos, resoluciones y actos administrativos de carácter general del Gobierno Nacional.
	Ley 1712 de 2014: Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional	Los artículos 9 y 11 establecen algunos casos de información mínima obligatoria a publicar por las entidades que manejen sistemas de información del Estado, entre los cuales se destacan: i)Las normas generales y reglamentarias de las unidades administrativas; ii)Los detalles pertinentes sobre todo servicio que brinde directamente al público, incluyendo normas, formularios y protocolos de atención; iii) La información correspondiente a los trámites que se pueden agotar en la entidad, incluyendo la normativa relacionada, el proceso, los costos asociados y los distintos formatos o formularios requeridos; iv) El contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas; v)Los mecanismos internos y externos de supervisión, notificación y vigilancia pertinente del sujeto obligado; vi)Los mecanismos o procedimientos por medio de los cuales el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado.

Antecedentes	Normatividad/Herramienta	Alcance y contenido
	Decreto 103 de 2015, art. 15	Establece el deber de publicar los "procedimientos a que deben sujetarse los ciudadanos, usuarios o interesados en participar en la formulación de políticas y en el control o evaluación de la gestión institucional, indicando los sujetos que pueden participar, los medios presenciales y electrónicos, y las áreas responsables de la orientación y vigilancia para su cumplimiento".
	Participación de Urna de Cristal para la sanción del Decreto Anti trámites 0019 de 2012	La Urna de Cristal fue la estrategia de participación ciudadana electrónica y transparencia gubernamental implementada como ejercicio de consulta para la elaboración del Decreto 0019 de 2012. Gracias a ella, más de 70 mil personas participaron, identificando aquellos trámites que no deberían existir por engorrosos o inútiles.
	Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 - Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP)	En las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se prevén las funciones de este Sistema de la siguiente manera: el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en coordinación con el DNP, creará el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), que busca hacer más eficiente y transparente el proceso de consulta pública y facilitar la coordinación entre entidades en la expedición de normas. La función del SUCOP será la de centralizar los proyectos de decreto de carácter sustancial del Gobierno Nacional, incluyendo la memoria justificativa, estudios técnicos que los sustentan (entre estos el Análisis de Impacto Normativo) y cualquier otro documento que les sirva de soporte, como comentarios, sugerencias o, incluso, propuestas alternativas".
	Decreto 270 de 2017	Norma expedida con la finalidad de garantizar la publicidad de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la República y la participación ciudadana en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la República.

Fuente: Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP y Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, MJD.

3.1.7. 2. Causas del problema central

Tal como se menciona en la "Guía para la Discusión Sobre el Concepto de Política Legal" (GIZ, 2012), las directrices y lineamientos de política Pública en Colombia "han estado principalmente enfocadas en la racionalización, simplificación, análisis de vigencias y sistemas de información. Su marco de actuación se ha referido únicamente a la producción normativa que se origina en el Ejecutivo. A su vez, es de resaltar la poca disciplina que existe en la elaboración de estudios e investigaciones integrales sobre la calidad normativa, factor que dificulta la puesta en discusión de asuntos como el funcionamiento y el rol del Derecho en Colombia. En este marco, persiste el problema de una Falta de Calidad de la Producción Normativa, que se hace visible por los efectos que se generan.

Si bien el enfoque de la problemática está dado en la producción normativa del Ejecutivo (proyectos ley de iniciativa gubernamental, decretos reglamentarios y resoluciones regulatorias) no debe obviarse que el problema de la falta de calidad en la producción normativa redunda en todo el ordenamiento jurídico en su conjunto (lo que da relevancia a las relaciones con el poder legislativo y el judicial)".

De la problemática identificada se derivan una serie de causas que la animan que se detallan a continuación:

3.1.7.2.1. Desarticulación y debilidad interinstitucional en la producción normativa

Según el estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE sobre la política regulatoria en Colombia (2013), las medidas para promover la calidad regulatoria en el país están dispersas en diferentes entidades, lo cual podría causar duplicidad de funciones, además de fragmentar la gestión regulatoria de forma que no se permite involucrar a la totalidad de la administración en el proceso de producción normativa, evitando que se cumpla con los criterios de aseguramiento de la calidad contemplados en el Decreto 1345 de 2010.

En efecto, se presenta la falta de coordinación en varias etapas del proceso de producción normativa tanto a nivel intra-institucional como a nivel interinstitucional. A nivel intra-institucional, la ausencia del trabajo conjunto y coordinado entre las áreas técnicas y jurídicas para la construcción de normas, puede llevar a que en el proceso de producción normativa se de una deficiente revisión jurídica de los proyectos normativos, generando el riesgo de que se expidan normas inviables o con problemas de validez o que generen antinomias o contradicciones -internas dentro la misma norma o externas con otra u otras normas del Ordenamiento Jurídico-. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Derecho - MJD señaló que el 20% de las leyes expedidas durante los últimos 10 años han tenido problemas de constitucionalidad (MJD, 2012).

A nivel interinstitucional, la falta de coordinación puede llevar a que se excluyan entidades que por necesidad o conveniencia deben participar dentro del proceso de producción normativa.

Esto genera el riesgo de que se expidan normas respecto de las cuales no haya consenso al interior del propio gobierno[97].

El análisis de los roles de las diferentes entidades involucradas en la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional, evidencia que si bien la producción de decretos tiene como máxima autoridad y última instancia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[98], aún falta coordinación interna y externa de las oficinas jurídicas de los sectores de la Rama Ejecutiva del nivel central, no solo al elaborar proyectos normativos en el marco de sus competencias, sino cuando participan en la construcción de proyectos normativos de contenido total o parcialmente transversal. Esta situación incide, principalmente, sobre el componente de *calculabilidad* explicado en la parte introductoria de esta dimensión.

3.1.7.2.2. Debilidad de los lineamientos mínimos que garantizan la calidad del proceso de producción normativa

De conformidad con los diagnósticos realizados hasta el momento, incluso por la OCDE, se evidenció la existencia de una sobreproducción normativa caracterizada por la expedición de decretos que corrigen o modifican la norma recién expedida, la existencia de normas que regulan la misma materia y asignan competencias a entidades nacionales diferentes, sin tan siquiera haberse articulado las mismas alrededor del contenido de dicha normativa y la utilización de la modificación al ordenamiento jurídico como respuesta política, más no estadísticamente relevante o eficiente al problema público objetivo. Esta situación incide, principalmente, sobre el componente de *confiabilidad,* abordado en el planteamiento conceptual de la dimensión.

Cuadro 23. Número de decretos publicados a través de SUIN-JURISCOL por la Rama Ejecutiva del orden nacional, discriminados por tipo de decreto. 2004 -2016

TIPO DE DECRETO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
DECRETOS CONSTITUCIONALES	24	0	4	0	6	0	0	2	6	1	1	1	0	45
DECRETOS LEGISLATIVOS	0	3	1	0	9	6	27	17	1	0	0	20	0	84
DECRETOS ORDINARIOS	453	443	360	406	439	528	317	358	322	371	226	223	31	4477
DECRETOS REGLAMENTARIOS	233	233	228	265	265	153	204	182	212	249	209	196	10	2639
DECRETOS LEY	2	1	4	6	3	2	2	49	6	4	3	7	0	89
TOTAL	712	680	597	677	722	689	550	608	547	625	439	447	41	7334

Fuente: SUIN – JURISCOL (2016)

[97] E, incluso, consenso entre el Gobierno y otros estamentos. En este sentido, dentro del proceso de construcción participativa del Plan Decenal, el Consejo Superior de la Judicatura destacó la importancia de contar con la perspectiva de la Rama Judicial en temas que resultan de interés para el quehacer de quienes administran justicia, ejemplificando esta situación con la identificación de dificultades generadas en su operatividad a partir de la expedición de normas por parte del Legislativo y el Ejecutivo en materia del régimen de carrera de la Rama, haciendo así un llamado a que se cuente en esta temática y otras de interés para las diferentes jurisdicciones, con garantías de participación de la Rama Judicial.

[98] Hecha la salvedad para los casos de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y Comisiones de Regulación, que emiten regulación de carácter general que no necesariamente lleva la firma presidencial y, por tanto, no pasan por la revisión de la Secretaría Jurídica de Presidencia.

Al contrastar la información de la cuadro anterior de forma anualizada, se puede apreciar que entre enero de 2004 y febrero del año 2016, se produjeron y entraron en vigencia 7.334 Decretos, de carácter general y abstracto. Esto significa, un promedio de 2,5 decretos promulgados por día. Por su parte, según datos estimados por el Departamento Nacional de Planeación, con base en la información publicada en el Diario Oficial, se estima que entre el año 2.000 y el 2016 se emitieron un total de 68.698 resoluciones, 2.376 circulares, implicando un promedio diario de 11,2 resoluciones expedidas (DNP, 2016).

Estos datos evidencian la existencia de un fenómeno de inflación normativa que, no obstante la presunción legal de conocimiento de la Ley, afecta la capacidad de las personas para conocer toda la normativa vigente, la efectividad de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima que deben regir las actuaciones de la Administración Pública Nacional. Situación que, claramente, incide negativamente sobre el componente de *cognoscibilidad* arriba descrito.

A pesar de lo anterior y de acuerdo con la información suministrada en el cuadro precedente, debe resaltarse que desde el 2014 a la fecha, la expedición y producción de decretos ha venido decreciendo, reduciéndose en parte el proceso inflacionario que afecta el ordenamiento jurídico. No obstante, desde la administración y desde el sector privado se mantiene una preocupación frecuente por la inflación normativa, siendo una situación que amerita la continuidad de esfuerzos para su cabal superación.

3.1.7.2.3. Insuficiente divulgación institucional y ciudadana sobre la aplicación de las normas a través de la jurisprudencia y las decisiones de organismos de control y autoridades tributarias

Reconociendo que las normas tienen implícitas unas dinámicas en virtud de las cuales sus destinatarios las interpretan y aplican, a la vez que ocurre un ejercicio hermenéutico por parte de las autoridades administrativas y judiciales a la hora de proferir decisiones y dirimir controversias; cobra importancia esta consideración como una parte determinante para efectos del componente de *cognoscibilidad.* Así, la lista de autoridades que construyen precedentes con relevancia para ser tenidos en cuenta dentro de las relaciones sociales, es cada vez más amplia, abarcando no solamente a las Cortes, Tribunales y Juzgados que integran a la Rama Judicial, sino también a: i) autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales (tales como la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Sociedades, el Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, entre otras); ii) organismos de control (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República); y iii) autoridades en materia tributaria (Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, Secretarías de Hacienda de entes territoriales).

El conocimiento de estos precedentes resulta fundamental para que los destinatarios de las normas (tanto actores pertenecientes al sector privado como al sector público) comprendan el ordenamiento jurídico y orienten la toma de decisiones. En tal sentido, ha reconocido la Corte Constitucional que:

> *la consistencia y estabilidad en la interpretación y aplicación de la ley tiene una relación directa con los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, al menos por dos razones. En primer lugar, porque la previsibilidad de las decisiones judiciales "hace posible a las personas actuar libremente, conforme a lo que la práctica judicial les permite inferir qué es un*

> *comportamiento protegido por la ley." De manera que, interpretaciones judiciales divergentes sobre un mismo asunto "impide[n] que las personas desarrollen libremente sus actividades, pues al actuar se encontrarían bajo la contingencia de estar contradiciendo una de las posibles interpretaciones de la ley." Y en segundo lugar, porque la confianza en la administración de justicia comprende "la protección a las expectativas legítimas de las personas de que la interpretación y aplicación de la ley por parte de los jueces va a ser razonable, consistente y uniforme"* (Corte Constitucional, Sentencia T-466 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Así, la importancia del precedente, en cualquier sistema jurídico, radica en la vocación del mismo como regla para la resolución de los casos futuros que correspondan a los jueces y a la Administración, al decidir controversias individuales. Teniendo en cuenta estas consideraciones, es importante reconocer que cada una de estas autoridades cuenta con espacios virtuales donde se presenta información sobre los precedentes que han construido. Sin embargo, no existen estándares uniformes para la consolidación de dicha información, como tampoco existen criterios uniformes para su socialización a la ciudadanía. De manera complementaria, es importante que a nivel del sector público, se estandaricen parámetros para la socialización de novedades jurisprudenciales y doctrinarias en el interior de las Entidades[99], de manera que los funcionarios conozcan los criterios aplicables a las actuaciones administrativas a su cargo.

3.1.7.2.4 Debilidad en las herramientas existentes para garantizar la transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa, incidiendo negativamente en materia de *confiabilidad*

La Ley 1437 de 2011, con miras a garantizar la transparencia normativa y fortalecer el proceso normativo con las respectivas observaciones ciudadanas, contempla como requisito legal publicar en el sitio de atención y en la página electrónica, la información regulatoria en que se fundamenten sus acciones. Sin embargo, la implementación de este requisito ha sido compleja pues los ejercicios de participación ciudadana en el proceso de producción normativa en Colombia, no se encuentran articulados ni estandarizados bajo una única visión alrededor de la participación ciudadana al interior de la administración pública. Lo anterior ha derivado en una proliferación de métodos que no cuentan con plazos claros ni uniformes para realizar los periodos de consulta, limitando con ello la efectividad de la participación ciudadana en el proceso de producción de las normas emitidas.

Para ilustrar la situación reseñada anteriormente, del análisis de los datos provenientes del Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión - FURAG reportados trimestralmente por cada uno de los sectores de la Administración Pública Nacional y publicados en la página web de cada entidad, el 98% de las entidades promueve algún tipo de participación ciudadana durante la producción de las normas. A través del FURAG las entidades públicas reportan diez (10) o más canales de participación utilizados para realizar sus actividades de consulta pública.

[99] Importante mención merece sobre este aspecto, la difusión y seguimiento a la aplicación de la figura de la extensión de la jurisprudencia, consagrada en el artículo 102 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, en virtud de la cual las autoridades deben extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

Gráfico 24. *Publicidad de los proyectos específicos de regulación expedidos con firma del Presidente de la Republica*[100].

Fuente: Formulario Único Reporte de Gestión Administrativa – FURAG (2014)

Como se puede apreciar en la gráfico anterior, el canal más utilizado para promover la participación ciudadana previo a la expedición del Decreto 270 de 2017 eran las reuniones colectivas con 26,8%; seguido por la consulta a través de canales virtuales y redes sociales con 23,2%, en cuarto lugar de utilización se encuentran las llamadas telefónicas con 17,3%, posteriormente, se encuentran las encuestas en sitio Web y foros virtuales con 15,5%, las encuestas a organizaciones sociales y los chat con 14,3%, en noveno lugar, están las teleconferencias interactivas con el 7,1%, finalmente los blogs con un 3.6% de utilización.

Adicional a lo anterior, para efectos de la elaboración del FURAG 2014, se realizó una consulta entre 23 entidades cabeza de Sector Administrativo, acerca de los mecanismos de participación ciudadana en el proceso de producción normativa de decretos en las vigencias 2014 y 2015. De las 22 entidades que respondieron al proceso de consulta, 14 contestaron la totalidad de las preguntas planteadas en la consulta, 7 entidades dieron respuesta parcial a las preguntas y un Departamento Administrativo manifestó que "*no tiene la facultad para expedir decretos, por ello cuando interviene en iniciativas normativas, el procedimiento previsto en la Ley 1437 de 2011 se surte a través del Ministerio correspondiente*".

No obstante lo anterior, es importante destacar que recientemente se expidió el Decreto 270 de 2017, en el que se establecen los plazos para la consulta pública de los proyectos de regulación que tienen la firma del Presidente, estableciendo un mínimo de 15 días, para que los ciudadanos puedan enviar sus comentarios, opiniones y propuestas alternativas. Así mismo, el Decreto establece que el proyecto de regulación debe publicarse, junto con los documentos técnicos de soporte, con las respuestas a los comentarios recibidos durante el tiempo de consulta pública, así como se debe señalar la fecha de inicio y de cierre de la consulta, y el medio para hacer llegar los comentarios. El Decreto, además, incluye la agenda regulatoria

[100] Con el fin de que los ciudadanos o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa, a través de opiniones, sugerencias o propuestas alternativas, los proyectos específicos de regulación elaborados para la firma del Presidente de la Republica deberán publicarse en la sección de Transparencia y Acceso a la Información con anterioridad a la expedición del Decreto 270 de 2017

anual (antes denominada Plan de Producción Normativa). Por último, se establece que las entidades que emiten regulación de carácter general, que no lleva la firma del presidente, deberán señalar los plazos mínimos para la consulta de sus proyectos regulatorios.

Los datos anteriormente presentados permiten apreciar que con anterioridad a la expedición del Decreto 270 de 2017 que recién empieza su proceso de implementación, no había unidad de criterios para garantizar la participación ciudadana efectiva en el proceso de producción normativa de la Rama ejecutiva del nivel nacional[101]. Adicionalmente, un tercio de las entidades reducían la participación ciudadana a un mero ejercicio de publicación y recepción de comentarios de sus proyectos regulatorios por medio de la página web de cada entidad. En este orden de ideas, no era posible distinguir en la administración un proceso estandarizado de consulta pública que permita a la ciudadanía conocer los espacios de participación, así como, los tiempos y mecanismos a través de los cuales pueden ejercer efectivamente dicha participación durante el proceso de producción de las normas.

Por último, es importante tener en cuenta que en las Bases de Plan Nacional de Desarrollo de 2014-2018, todos por un nuevo país, se dispuso que el Departamento Nacional de Planeación lideraría la creación del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), "*que busca hacer más eficiente y transparente el proceso de consulta pública y facilitar la coordinación entre entidades en la expedición de normas. La función del SUCOP será la de centralizar los proyectos de decreto de carácter sustancial del Gobierno Nacional, incluyendo la memoria justificativa, estudios técnicos que los sustentan (entre estos el Análisis de Impacto Normativo) y cualquier otro documento que les sirva de soporte, como comentarios, sugerencias o, incluso, propuestas alternativas*". Así las cosas, esta herramienta constituye el avance institucional llamado a ser desarrollado, para efectos de avanzar en los importantes retos derivados de este aparte del diagnóstico.

3.1.7.2.4 Ausencia de vigilancia en el proceso de producción normativa

La falta de calidad en producción normativa también será causada por la inexistencia de un procedimiento e instancia que "cuide" el proceso de producción de las normas. Así, se encuentra que en una reciente medición de los indicadores política regulatoria en Colombia en 2016, llevada a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se señaló, que Colombia debe consolidar las funciones de supervisión con un mandato claro. Al respecto, señala que Colombia ha avanzado en la adopción de diferentes políticas con la finalidad de mejorar la calidad de la regulación. Sin embargo, estos esfuerzos no están consolidados en una aproximación integral consistente. Así las cosas, se tiene que el Departamento Nacional de Planeación lidera la implementación del referido documento CONPES 3816, el Departamento Administrativo de la Función Pública es responsable de las estrategias de reducción de cargas administrativas y la política anti tramite, el Ministerio de Comercio coordina y revisa la producción de los reglamentos técnicos, la Superintendencia de Industria y Comercio revisa el impacto de la competencia de los proyectos de actos administrativos. Por lo tanto, la OCDE (2016) recomienda consolidar las funciones de revisión de la producción y la calidad normativa en una institución central con un mandato claro, que permita la efectiva implementación de las buenas prácticas regulatorias.

[101] Al respecto, resulta importante tener en cuenta las observaciones efectuadas por la OCDE, que señaló que "el gobierno abierto propicia el escrutinio público, recopilando hechos de quienes se ven afectados por las propuestas, protege contra la corrupción, y promueve la confianza de los ciudadanos en el gobierno mediante una mayor transparencia y participación pública. Facilita la meta de no discriminación al fomentar el acceso y el trato equitativos para todos los ciudadanos, de conformidad con la ley." OCDE, Recomendaciones del Consejo sobre Gobernanza y Política Regulatoria, 2012, p. 24. Recuperado de: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf

Ahora bien, desde la perspectiva metodológica para el monitoreo de la construcción normativa desde la propia administración, se tiene que, si bien se han desarrollado directrices o herramientas al respecto, como la Directiva presidencial 5 de 2010, el Decreto 1345 de 2010, modificado por el Decreto 1609 de 2015, compilado en el Decreto 1081 de 2015 y el Manual para la elaboración de textos normativos anexo a éstos, hasta el momento no hay un monitoreo permanente y una evaluación *ex post* que demuestren los impactos de tales herramientas, siendo esta una herramienta fundamental para determinar el grado de eficacia de las normas expedidas, en favor de la *calculabilidad*. Así mismo, debe revisarse si sus propósitos pueden ser fortalecidos o ampliados en el sentido de proponer lineamientos o articular los ya existentes para orientar todo el proceso de producción normativa. En este sentido, la OCDE (2014) también recomienda al Gobierno de Colombia promover el uso sistemático de la evaluación *ex post* de los instrumentos regulatorios a fin de hacer la regulación más eficiente y efectiva, y constatar que los impactos y resultados obtenidos están acorde a los objetivos planteados en el diseño de la regulación.

3.1.7. 2. 5. Ausencia de evaluación y medición de las causas y de los efectos de las normas en el ámbito social, económico, político, ambiental, fiscal y jurídico

Dentro del marco de la expedición del documento CONPES 3816 de 2014 se contempló la medida de creación del Análisis de Impacto Normativo. Por tal motivo, el DNP con el apoyo de otras entidades, ha realizado esfuerzos para capacitar en temas de mejora regulatoria y sus herramientas, como el mencionado Análisis de Impacto Normativo y la consulta pública[102]. Adicionalmente, el DNP elaboró un Guía de Análisis de Impacto Normativo, una Guía de Valoración de Impactos y una Guía de Consulta Pública, con el objetivo de apoyar a las entidades en la adopción y uso de estas herramientas.

Así las cosas, a la fecha, se erige como reto el posicionamiento de un estándar específico para la elaboración de este tipo de análisis en el ámbito de las leyes como en el de los decretos, estando actualmente en manos de cada actor la decisión sobre qué y cómo evaluar la norma que propone. Esto supone un desequilibrio en la producción normativa, que puede propiciar un desmejoramiento de su calidad, pero a s vez puede incidir negativamente sobre la competitividad del país. En efecto, sin un estudio adecuado la regulación puede tener un impacto negativo en las decisiones de inversión, los negocios, la generación de empleo, y la competitividad. Tal y como se señala en un informe preparado por el Consejo Privado de Competitividad en 2016, la carga regulatoria, junto con la corrupción, el terrorismo, y el crimen organizado, es uno de los factores que mayor incidencia tienen en el componente institucional, dejando a Colombia al nivel de países como Nigeria o Pakistán (Consejo Nacional de Competitividad 2016-2017).

Por lo tanto, ante la dificultad de medir los impactos de las normas ante la inexistencia de una metodología para el efecto que se haya posicionado en la integridad de la institucionalidad del país, se dificulta cualquier proceso de planeación e implementación de correctivos para los efectos no previstos o las problemáticas que se desarrollen alrededor de la aplicación de la norma. Se trata, en suma, de una dificultad de alto impacto, que se relaciona con problemas predicables para las dimensiones de cognoscibilidad, confiabilidad y calculabilidad.

[102] De conformidad con la información suministrada por el DNP, dentro del proceso de construcción de este Plan Decenal, se espera que para el 2018, cuando terminan los tres años de preparación otorgados por el mencionado documento CONPES, se implemente: 1) la obligatoriedad del AIN y 2) la facultad de revisión del AIN.

3.1.7.2.6 Falta de enfoque de prevención del daño antijurídico dentro del proceso de construcción normativa

El número de procesos judiciales iniciados contra el Estado colombiano[103] amerita profundos estudios acerca de sus causas, los criterios orientadores que emplea el Juez para su resolución y la probabilidad de éxito a la luz del análisis estadístico. Estos niveles de análisis comportan importantes criterios para la prevención del daño antijurídico, y efectivamente se ha avanzado en su desarrollo por parte de diversas Entidades, bajo el liderazgo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Sin embargo, desde el plano normativo, se echa de menos en las exposiciones de motivos de proyectos de Ley, memorias administrativas y partes consideativas de actos administrativos, el desarrollo de razonamientos sobre la utilidad de las normas para prevenir el daño antijurídico, así como el planteamiento y análisis de impactos positivos o negativos sobre la litigiosidad que las mismas podrían propiciar, cuando comportan modificaciones sobre las condiciones para el ejercicio de derechos o la realización de actuaciones con relevancia jurídica dentro del sector objeto de la norma. Esto, aunado a la importancia de advertir sobre la litigiosidad propia que pueden generar las normas, entendida como el volumen de demandas que puede suscitar una Ley o acto administrativo, por la posible contravención de normas de orden superior. Así, se reitera que, conforme a los datos analizados por el Ministerio de Justicia y Derecho, entre 2002 y 2012 un 20% de las leyes expedidas tuvieron problemas de constitucionalidad (MJD, 2012).

3.1.7.2.6. Falta de sencillez y comprensibilidad ciudadana de la norma por uso inadecuado del lenguaje en su elaboración y redacción

Se han creado algunas herramientas como el Decreto 1345 de 2010, el cual establece para decretos y resoluciones del orden nacional las etapas a seguir en su redacción. Sin embargo, no existen mediciones que permitan observar si el uso adecuado del lenguaje en la elaboración de normas ha mejorado y cuál ha sido su contribución en la calidad de la norma. Igualmente, la ley 1147 de 2007 creó la Unidad Coordinadora de Asistencia Técnica Legislativa del Congreso de la República, la cual tiene como objetivo "brindar servicios de apoyo jurídico y asesoría técnica a las Comisiones Constitucionales y Bancadas del Congreso". No obstante, el mal uso del lenguaje en la redacción de normas y la ausencia de una estructura lógico- sistemática de la disposición normativa, de lenguaje, referencias y citas legales, etc. aún siguen siendo comunes. Esta situación incide negativamente, principalmente, sobre el componente de *confiabilidad,* al hacer más dificultosa para el ciudadano, la comprensión del contenido y las consecuencias de la aplicación de una norma.

[103] De conformidad con las cifras reportadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para el cierre del año 2016 se contaba con un registro de 539.061 procesos judiciales activos en contra de la Nación, con pretensiones por $3.507,8 billones. El número de procesos aumentó en un 17,3% frente a los procesos existentes al cierre del 2015 (459.479).Cfr. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *Informe al Consejo Nacional de Política Fiscal – CONFIS, año 2016*. Bogotá: ANDJE, 2017, p. 6.

3.1.7.2.7 Falta de coordinación entre la Nación y los entes territoriales en relación con las políticas públicas asociadas al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica

Por razón del principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, los lineamientos de Política Pública tomados por las entidades de carácter nacional dirigidos al fortalecimiento del principio de seguridad jurídica y de mejora de la calidad de la producción normativa, no han tenido un efecto vinculante en todo el territorio nacional. Así, a nivel de departamentos, distritos y municipios resultan replicándose los problemas y causas acá expuestos, prolongando las tensiones sobre seguridad jurídica a nivel de los entes territoriales, sin que exista un auténtico escenario donde se pueda generar interlocución acerca de cómo generar estrategias de mejora en estos aspectos. En este sentido, el establecimiento de vasos comunicantes entre nación y territorio se identifica como una potencialidad de propiciar, socializar y replicar buenas prácticas en materia de seguridad jurídica, homogeneizar metodologías y lenguajes en la construcción de actos administrativos y masificar espacios de participación y de divulgación normativa, accesibles para la ciudadanía en general.

3.1.7. 3. Líneas de acción propuestas

Habiendo abordado la problemática central y sus causas generadoras, se propone desde este Plan Decenal una serie de acciones tendientes a dar solución a los hallazgos presentados hasta este punto. Siguiendo el marco conceptual que se ha definido para esta dimensión, se proponen una serie de objetivos y acciones consecuentes, para fortalecer el posicionamiento del tema a nivel de política pública, así como los componentes de *cognoscibilidad, calculabilidad y confiabilidad.*

Así, como objetivo general se propone el de propiciar las condiciones para que os atributos de cognoscibilidad, calculabilidad y confiabilidad del ordenamiento jurídico se desarrollen en Colombia, siendo a su vez, objetivos específicos: i) propiciar el posicionamiento de la seguridad jurídica desde la perspectiva estratégica de la política pública; ii) definir estrategias de divulgación y difusión del ordenamiento jurídico vigente en la nación y en el territorio, en función de su cognoscibilidad; iii) fortalecer la consolidación y divulgación de la jurisprudencia y las decisiones administrativas que permiten entender la interpretación del ordenamiento jurídico; iv) generar mecanismos de articulación para la producción normativa para propiciar la coherencia en el marco jurìdico; v) consolidar la prevención del Daño Antijurídico dentro de la Producción Normativa; vi) fortalecer los lineamientos para la producción normativa en función de la calidad y la previsibilidad; vii) aumentar de los niveles de transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa; y viii) mejorar estándares de calidad de la producción normativa para facilitar la eficacia, cognoscibilidad y confiabilidad del ordenamiento jurídico.

3.1.7.3.1. Líneas de acción en materia de posicionamiento como política pública

En primer lugar, teniendo en cuenta los avances institucionales hasta la fecha y las aspiraciones plasmadas en el referenciado documento CONPES 3816 de 2014, se hace necesaria la formalización de una Comisión Intersectorial para la mejora de la producción normativa, de tal forma que se profundice en la labor efectuada por la Mesa interinstitucional actualmente existente. Para el ejercicio de esta acción, se debe contar con la responsabilidad

del Ministerio de Justicia, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

De la mano con la anterior acción, se considera pertinente el posterior diseño y puesta en funcionamiento de Subcomisiones encargadas de analizar el marco jurídico respectivo y las propuestas normativas en cada sector administrativo sobre el cual se determine que revisten impacto, bajo la coordinación de la anteriormente propuesta Comisión Intersectorial para la Mejora de la Producción Normativa. Los líderes estratégicos deben ser el Ministerio de Justicia; el Departamento Administrativo de la Función Pública; la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación; con el apoyo operativo de cada una de las Entidades que estén llamadas a integrar las diferentes Subcomisiones sectoriales.

Para efectos de un posicionamiento continuo de la temática, se propone el diseño y construcción de indicadores de medición de seguridad jurídica a partir del levantamiento de una línea base, de tal forma que se pueda medir este aspecto de alguna manera palpable y con soportes fácticos que sustenten los resultados. Dicha definición puede provenir desde la Comisión Intersectorial para la Mejora de la Producción Normativa, con el liderazgo operativo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación

Como última acción que se propone desde este componente, se debe generar un mecanismo de coordinación y articulación entre los niveles del Gobierno (nacional, departamental y municipal) encargado de promover la adopción de políticas normativas y regulatorias, así como las herramientas para asegurar el cumplimiento de criterios de calidad en la producción normativa y regulatoria. Para el desarrollo de estas acciones se requiere el concurso del Ministerio de Justicia y del Derecho, la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio del Interior, los departamentos, distritos y municipios.

3.1.7.3.2. Líneas de acción en relación con el componente de cognoscibilidad

En relación con la potencialización de la cognoscibilidad, como componente de la seguridad jurídica, se propone como objetivo diseñar estrategias de divulgación y difusión del ordenamiento jurídico vigente en la nación y en el territorio.

Para estos efectos, el Ministerio de Justicia y del Derecho parte de reconocer los avances en materia de consolidación de información jurídica que se han desarrollado durante los últimos años. Se debe hacer énfasis en el desarrollo del Sistema Único de Información Normativa – SUIN JURISCOL[104]. En su calidad de sistema con vocación de unificación informativa en materia normativa, se reconoce su potencial como referente fundamental de consulta ciudadana, de donde se desprende que el robustecimiento de sus condiciones de infraestructura y arquitectura humana y tecnológica, constituyen una prioridad para efectos del Plan Decenal.

Para estos efectos, se debe avanzar en dos fases: una diagnóstica, en donde se proceda a la identificación de las necesidades del SUIN, a la luz de los diferentes componentes

[104] En SUIN-JURISCOL, se pueden consultar todas las normas del orden nacional de carácter general y abstracto como las constituciones de 1886 y 1991, actos legislativos, leyes, decretos, directivas presidenciales, resoluciones y circulares desde 1886, entre otras.

anteriormente referenciados, con la respectiva planificación para su satisfacción; y una de ejecución de la estrategia,

Sin embargo, el fortalecimiento de este sistema no se agota en su valor intrínseco como fuente de consulta. En efecto, se reconoce que también tiene un fuerte potencial como nodo articulador en materia de difusión de información normativa, cuyo funcionamiento se puede llevar a cabo de manera articulada con los diversos sistemas existentes en materia de orientación al ciudadano en los diversos aspectos cubiertos por las Entidades gubernamentales a cargo de la administración de los mismos. Esto implica un avance en la implementación del Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y el posicionamiento de SUIN mediante la divulgación sobre sus características y en la forma en la que interacciona con otros sistemas gubernamentales, de cara a los ciudadanos en su calidad de usuarios.

Esta línea de acción comporta, entonces, un amplio componente técnico en lo relacionado con la articulación de sistemas de información. Sin embargo, también es cierto que comporta un componente jurídico y gerencial de análisis sobre los valores agregados que puede desarrollar SUIN, las necesidades de otros sistemas que pueden ser satisfechos por esta herramienta y la identificación de los marcos normativos inherentes a la orientación que brindan a los ciudadanos los sistemas de información que interactúen con SUIN.

Teniendo en cuenta las funciones establecidas en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud del Decreto 2897 de 2011, y atendiendo a que esta cartera tiene a su cargo la administración del SUIN, se identifica a dicho Ministerio como el responsable primigenio de la implementación de estas líneas de acción, con el acompañamiento del Ministerio de TIC, la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, de conformidad con las consideraciones efectuadas en el aparte de diagnóstico, en relación con la consolidación y divulgación de información sobre precedentes jurisprudenciales y decisiones administrativas, constituye una acción estratégica prioritaria, la atención de manera efectiva, de las necesidades de infraestructura y arquitectura humana y tecnológica para las Relatorías de las Altas Cortes, los Tribunales, los organismos de control, la autoridad tributaria y las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales. Para estos efectos, se requieren gestiones desde el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la DIAN, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Salud y el Instituto Colombiano Agropecuario.

En complemento con lo anterior, se requiere ampliar la divulgación jurisprudencial y doctrinaria a la ciudadanía, para lo cual es importante la renovación de los aspectos que se estimen pertinentes en los portales de las Relatorías, así como la puesta en marcha de campañas de difusión de la información hacia la ciudadanía. También se puede avanzar hacia la integración de la información de los portales de Relatorías de los organismos respectivos, con el portal del SUIN.

Sin embargo, también se debe avanzar en lo relacionado con el acceso a esta información en las Entidades públicas. Para esto, se propone elaborar lineamientos para la divulgación interna de información sobre novedades jurisprudenciales y doctrinarias, dentro de las Entidades Públicas, siendo una instancia clave para este propósito, la Comisión Intersectorial para la mejora de la producción normativa cuya creación se propone en este Plan Decenal.

Adicionalmente, se reconoce que desde la Rama Judicial, se han generado espacios de difusión de conocimiento desde las Cortes, tales como los Encuentros Nacionales organizados

por cada jurisdicción, así como los Encuentros regionales que se han promovido desde la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este sentido, se propone ampliar los espacios de socialización de la jurisprudencia por parte de la administración de justicia, aprovechando los anteriormente mencionados, o incluso creando nuevos, tales como encuentros sectoriales, con entidades y actores interesados según la temática, para la socialización de novedades en cada jurisdicción y especialidad. Como responsables para esta acción, se identifica al Consejo Superior de la Judicatura, así como a las otras Altas Cortes: Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Corte Constitucional. Se identifica como un actor clave, sobre el cual se puede apalancar esta propuesta, a las Universidades, pues es allí donde se forman los profesionales que más adelante se desempeñarán como empleados y funcionarios de las entidades estatales; por lo que, es importante que estas se vinculen a las jornadas de socialización.

Por último, para efectos de promover e incentivar el respeto por el precedente judicial a nivel de Entidades públicas, se propone efectuar seguimiento, verificación y difusión de los casos y las situaciones en que se de aplicación a la extensión del precedente jurisprudencial en sede administrativa. Para el ejercicio de esta acción deben concurrir el Ministerio de Justicia; el Ministerio de TIC; el Departamento Administrativo de la Función Pública; la Presidencia de la Republica; el Departamento Nacional de Planeación; la Agencia de Defensa Jurídica de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura y el Consejo de Estado

3.1.7.3.3. Líneas de acción en relación con el componente de confiabilidad

En materia de confiabilidad, se reconoce la necesidad de avanzar en la inclusión del ciudadano, en su calidad de destinatario fundamental de las normas y como actor que se hace partícipe de los procesos de construcción de las mismas. En tal sentido, se trazan como objetivos para este componente, por una parte, aumentar los niveles de transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa; y por otra, mejorar los estándares de calidad formal de la producción normativa, para facilitar su entendimiento por la ciudadanía. Cada uno de estos objetivos comporta diferentes estrategias y acciones, como se detalla a continuación.

En relación con el primer objetivo, las estrategias que se deben priorizar están encaminadas a propiciar la participación, potencializando en los ciudadanos la apropiación de un papel activo dentro de los procesos de construcción normativa, a lo largo de etapas como la planeación, el diseño y la misma implementación de las normas. Sin embargo, esto comporta un entramado de acciones en diferentes perspectivas de la apertura y transparencia: por una parte, se deben crear metodologías para estructurar la participación ciudadana de una forma organizada y generadora de valor para el fortalecimiento de la producción normativa. Por otra parte, se deben planear, diseñar e implementar canales de participación, accesibles a la ciudadanía en general, que propicien la remisión de opiniones, sugerencias y reflexiones. Por último, dichos canales deben estar complementados por el establecimiento de espacios de participación -por ejemplo, escenarios académicos de discusión-, donde los ciudadanos puedan ser escuchados y manifestar sus posiciones respecto a un asunto cuyo proceso de construcción normativa se estuviere adelantando. Se toma como avance institucional, en torno al cual están llamadas a ser implementadas estas acciones, el referenciado SUCOP, como herramienta para facilitar la consulta y publicidad de los proyectos de decreto del Gobierno nacional, consolidándose la acción propuesta en la consolidación del SUCOP como un mecanismo de participación entre la ciudadanía y las entidades, en la fase de planeación, diseño e implementación de las normas.

Para estos efectos se requeriría el concurso de esfuerzos, por parte del Departamento Nacional de Planeación (entidad a cargo de la puesta en funcionamiento del SUCOP), el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Presidencia de la República (particularmente, la Secretaría de Transparencia).

Ahora bien, en relación con el segundo objetivo, su materialización se concreta mediante el cierre de la brecha existente entre el lenguaje técnico-jurídico y el lenguaje cotidiano del ciudadano, de tal forma que las normas sean accesibles, no solo desde el punto de vista de poder ser consultadas en una fuente claramente identificable, sino también con un entendimiento efectivo de su contenido. En este sentido, se debe avanzar metodológicamente hacia la construcción de herramientas para la determinación del público objetivo de las normas, la asimilación de la Guía de lenguaje claro elaborada dentro del marco de la Política Nacional de Eficiencia Administrativa al Servicio al Ciudadana (adoptada a partir del documento Conpes 3785 de 2013), y la recepción y consolidación de retroalimentación acerca de la asimilación del contenido de las normas, en atención a la comprensión sobre su contenido, por parte de los ciudadanos. Acción que se concreta, en suma, en la expedición de un Manual de Técnica de producción normativa, como herramienta que aglutine todos los factores anteriormente caracterizados y procurando así, la mejora de la calidad normativa por parte de las Oficinas jurídicas de Administración Pública encargadas de desarrollar dicha función.

Esta línea de acción puede ser liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el concurso del Departamento Nacional de Planeación en su calidad de Entidad a cargo del desarrollo de la Guía de Lenguaje Claro, en el marco de la implementación del mencionado Conpes 3785 de 2013. La adopción del Manual podría estar en cabeza de la Comisión Intersectorial para la mejora de la producción normativa que se propone arriba.

Por último, y como mecanismo para hacer efectiva la socialización de conocimientos alrededor de los aspectos que serían abordados por el Manual de técnica de producción normativa, se deben diseñar e implementar mecanismos de capacitación permanente a los funcionarios de entidades del orden nacional y territorial en temas como la calidad formal de la producción normativa,, el uso del lenguaje claro, metodología de análisis de impacto de la regulación, costeo de la regulación, evaluación y seguimiento, participación ciudadana, entre otros. Estrategia que estaría a cargo del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Justicia y del Derecho

3.1.7.3.4. Líneas de acción en relación con el componente de calculabilidad

Para fortalecer la calculabilidad, se identifican múltiples esfuerzos que se deben adelantar dentro del marco de este Plan Decenal. Acá se concentran, quizá, los retos más amplios en materia de seguridad jurídica, a la luz de cuatro objetivos que se han establecido, a saber: i) Generar mecanismos de articulación para la producción normativa para propiciar la coherencia en el marco jurídico; ii) fortalecer los lineamientos para la producción normativa en función de la calidad y la previsibilidad; y iii) consolidar la prevención del Daño Antijurídico dentro de la Producción Normativa.

Estos objetivos comportan, a su vez, una serie de acciones encaminadas a su efectiva satisfacción, como se discrimina a continuación:

En cuanto a la generación de mecanismos de articulación, desde este plan decenal se propone como línea de acción, el diseño e implementación una ruta de apropiación de la plataforma

Sistema Unico de Consulta Pública (SUCOP), como un mecanismo de coordinación entre las entidades, así como de sus áreas técnicas y jurídicas, en tiempo real, para la expedición de normas de carácter general; y de participación de la ciudadanía y los grupos de interesados en los proyectos normativos. Conforme a los destinatarios de dicho documento, para efectos de definir las metodologías correspondientes, se puede identificar como Entidades responsables al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Administrativo de Planeación

En cuanto al fortalecimiento de los lineamientos para la producción normativa, surgen tres líneas de acción. En primer lugar, se reconocen los avances plasmados en los apartes anteriores, correspondientes al diagnóstico de causas constitutivas del problema central, donde cobra especial importancia el desarrollo de la metodología de Análisis de Impacto Normativo, bajo el liderazgo del Departamento Nacional de Planeación. El reto es importante, no solo en lo atinente a su puesta en funcionamiento, sino también desde lo relacionado con la definición de indicadores para la medición de su eficacia. Así, se debe establecer la aplicación y el seguimiento al cumplimiento de la implementación del análisis de impacto normativo para la regulación de carácter general de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Para la gestión de esta acción, se identifica como Entidades responsables al Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Presidencia de la República.

En segundo lugar, se hace necesario, una vez apropiado el análisis de impacto normativo a nivel central, la generación de las recomendaciones respectivas para la adopción de dicha metodología y su respectivo mecanismo de revisión, para la regulación de carácter general de la Rama Ejecutiva del orden territorial. Para esta acción se identifica como autoridades responsables al Departamento Nacional de Planeación, la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

Por último, se propone propiciar la apertura de espacios de socialización sobre la gestión desplegada por las diferentes Entidades, de tal forma que se garantice el intercambio de información sobre buenas prácticas y estándares internacionales sobre seguridad jurídica. En este sentido, el énfasis se debe hacer desde el plano pedagógico, a fin de integrar este conocimiento al servicio de cualquier Entidad interesada. Para estas dos últimas acciones, se identifican como entidades responsables, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación.

Finalmente, en relación con la consolidación del daño antijurídico en el plano normativo, se hace necesaria la creación de metodologías para expandir esta concepción a la producción de normas. Dicha construcción se haría en dos niveles: desde el análisis de causas primarias atribuibles al marco normativo, generadoras de daño antijurídico (propiciando correctivos normativos); y desde el análisis de riesgos de daño antijurídico dentro del Sector Administrativo en el cual se efectúa el proceso de producción normativa correspondiente (generando advertencias o mediciones de posibles impactos positivos o negativos). La responsabilidad para la elaboración de estas metodologías, conforme a su misionalidad, correspondería a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, en coordinación con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

3.1.7. COMPETENCIAS DE LOS ACTORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Para prestar un buen servicio en cuanto a la Administración de Justicia en Colombia, es necesario plantear una formación continua, especializada y complementaria, que busque fortalecer el buen actuar y compromiso ético de los operadores de justicia.

Dicha formación debe estar enfocada al cumplimiento en primera instancia de los derechos de las personas, y del buen ejercicio de aplicación de la justicia. Para lograr esto es necesario contar con una serie de estrategias y acciones implementadas desde cada una de las instituciones y desde la interinstitucionalidad; para vencer todos aquellos obstáculos relacionados con la inoperancia de la justicia.

La percepción que tienen los ciudadanos frente a la justicia se relaciona con la incapacidad e inoperatividad en cuanto a la resolución de los procesos a investigar. Y no es lejos de ser una evidencia real de lo que viven los operadores de la justicia, pues, no cuentan con la capacitación suficiente en temas avanzados, no se les facilita la interpretación de algunos procesos y no hay trabajo interdisciplinar por parte de las instituciones. Se da entonces una deficiencia en el desarrollo de competencias que cada funcionario debe tener.

El mundo actual vive en un proceso de globalización que le exige a la sociedad, que los individuos cumplan con los retos que continuamente salen; es por ello que se plantea la necesidad de desarrollar una serie de competencias, que permitan a los sujetos estar en capacidad de dar soluciones. El discurso de las competencias es un tema que se enuncia a diario, y que está directamente relacionado con los procesos de formación; comprender que es una competencia, es fundamental en los ejercicios de reflexión que se hacen sobre los procesos y oportunidades de mejoramiento en cuanto a la formación se refiere.

Una competencia es el logro alcanzado dentro del proceso de enseñanza – aprendizaje, que produce en los participantes del proceso educativo, desplegar sus capacidades cognitivas, éticas, prácticas, pedagógicas, afectivas y de relaciones interpersonales. Se plantean así, dentro del proceso de enseñanza aprendizaje por competencias; potencializar en los sujetos, los siguientes saberes:

1. "Saber Saber" hace referencia al conocimiento científico impartido, siendo este la base de la formación profesional. Se entiende como la competencia cognitiva.

2. "Saber Ser" hace referencia a las condiciones humanas que son intrínsecas a la persona y que deberían ser fundamentales, pues se refiere a aptitudes y comportamientos en función de las reglas de la ética y de la humanidad, también se refiere al sentido de responsabilidad. Se entiende como la competencia ética.

3. "El saber Hacer" hace referencia a la habilidad que debe poseer un profesional para ejercer bien su trabajo. Se entiende como la competencia práctica.

Estos planteamientos se conocen pedagógicamente bajo el nombre de aprendizaje por desarrollo de competencias y es el camino o la tendencia que se impone cuando se desea formar profesionales bajo los parámetros del mundo de hoy. Pero para potencializar el desarrollo de competencias específicas en el ámbito del Sistema Justicia, primero es necesario partir del reconocimiento de las necesidades reales, que sus funcionarios han consolidado con su experiencia. Por tanto, es prioridad partir de un diagnóstico, bien elaborado, sobre las necesidades, dificultades y logros que evidencian tanto las instituciones como cada uno de sus operadores.

Este trabajo constituye un primer diagnóstico, sobre el contexto de las competencias en el sistema judicial. Donde se analizarán las necesidades y posibles acciones a ejecutar, para solventar esta problemática manifestada.

3.1.8.1. Problema central

Los efectos negativos de la educación jurídica que actualmente se imparte en el país, se hace evidente en la percepción que los ciudadanos tienen de los abogados, y, en consecuencia, de todos los actores involucrados en el sistema de justicia. Se identifica que ***"la gran mayoría de los actores que intervienen en el sistema de justicia no cuenta con las destrezas, calidades y conocimientos propios de las dinámicas procesales contemporáneas, esto hace que las audiencias se demoren y los procesos se tornen engorrosos e inútiles"***[105]. Así mismo, en el sistema de justicia tanto usuarios como operadores consideran que hay casos complejos en los cuales se requieren conocimientos muy especializados. No obstante, muchas veces los operadores de justicia no están lo suficientemente capacitados para enfrentarse a los mismos. Por otro lado, los usuarios perciben que los operadores de justicia no sienten vocación por el trabajo que realizan ni tiene desarrolladas habilidades específicas para la atención al ciudadano. *"… de acuerdo con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), en la rama judicial colombiana menos del 3% de sus funcionarios cuenta con estudios de maestría o doctorado"* (informe nacional de competitividad, 2014 – 2015, p. 202)

Esa escasa formación y especialización en diversos temas de la justicia actual por parte de los operadores de justicia, se ha denominado "analfabetismo constitucional", el cual genera que se imposibilite el tratamiento de casos especializados, entre los que se encuentran casos ambientales, de género, de víctimas, étnicos, entre otros. Una característica de esta situación es que se despliega como un desconocimiento e inaplicabilidad de las interpretaciones que ha dado la Corte Constitucional a este tipo de casos (Universidad de Caldas, 2017, p. 35). En este orden de ideas, el Sistema de Justicia no cuenta con los requerimientos necesarios para prestar un servicio adecuado y de calidad, ya sea por falta de personal, o por cuestiones de capacitación adecuada de los operadores, lo que redunda en la ausencia de un perfil de operadores de justicia que responda a las reales necesidades de la población.

En el caso de las comisarías de familia, se ha señalado el mal servicio prestado, la falta de capacitación por parte de Min. Justicia y el Bienestar Familiar, las cuales, según los operadores de justicia, no son constantes, incidiendo negativamente en la capacidad que estos tienen de prestar un buen servicio (Universidad de Cartagena, 2016, p. 52). Frente a este punto es importante resaltar que la ley dispone que los municipios deben crear y poner a funcionar una comisaría de familia con un equipo interdisciplinar completo, normatividad que no es cumplida por los municipios, lo cual limita el servicio prestado y contribuyendo de manera indirecta al no restablecimiento de los derechos de la parte afectada (2016, p. 54).

Existe una falta de capacitación de los operadores judiciales a nivel administrativo, especialmente en temas de formulación de estrategias de gestión, manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación, en atención al ciudadano, lo cual limita la fluidez del proceso y del servicio en general. Un ejemplo de esto es la falta de separación de funciones jurisdiccionales de las administrativas en el caso de los jueces, lo cual genera una mala gestión y una reducción del tiempo que se dedica a la función jurisdiccional. Esto ha generado que los jueces acumulen su carga procesal, se incrementen los casos por resolver, se genere un

[105] Palabras de la Dra. Ana María Ramos, Ex Viceministra de Promoción de la Justicia. Intervención citada en el documento: Relatoría del Foro Nacional de Educación Jurídica en Colombia, Bogotá, 2013. Documento escrito por Néstor Julián Ramírez Sierra, Abogado Contratista del Ministerio de Justicia y del Derecho.

constante retraso, no se resuelvan casos de manera oportuna y se desestimen causas de manera apresurada (IDL y FDP, S.F., p. 10).

3.1.8.1.1. Baja calidad de la educación jurídica que actualmente se imparte en el país

Una de las causas del bajo desconocimiento de los operadores de justicia también se explica por el hecho de que la educación jurídica en el país a nivel de pregrado se encuentra en crisis. Esto se ha explicado a partir de la inadecuada regulación existente, puesto que el sistema de registro calificado bajo el cual funciona la gran mayoría de los programas de pregrado en derecho del país, solo establece las condiciones mínimas para la formación de los futuros abogados en el país.

Lo anterior se puede caracterizar con el hecho de que, de los 165 programas de pregrado en derecho, tan solo 31 (18%) tienen acreditación voluntaria de alta calidad, los 134 restantes (82%) funcionan legalmente con Registro Calificado de condiciones mínimas, las cuales, poco aportan a mejorar la calidad de la educación jurídica.

Estas condiciones mínimas que ha establecido el sistema de Registro Calificado no aportan a la calidad de la educación jurídica en el país, en parte porque no establecen factores cuantitativos, o cualitativos que permitan evaluarlas –tan solo exige unas condiciones de calidad referidas a la estructuración del pensum de materias del pregrado-. Así mismo, es importante tener en cuenta que la Acreditación de Alta Calidad de los programas de pregrado en derecho, es de carácter voluntario, por lo que en las distintas universidades que dan el programa, prefieren limitarse a cumplir las condiciones mínimas del Registro Calificado.

Sumado a estos dos factores, se encuentra el hecho de que este sistema de Registro Calificado no genera incentivos para que los programas de pregrado mejoren su calidad. Todo esto ha generado una gran brecha entre la gran mayoría de los programas de pregrado en derecho en el país, y los que cuentan con Acreditación de Alta Calidad. Se puede afirmar, entonces, que el sistema de Registro Calificado no contiene una visión sustantiva clara del abogado que se requiere formar para las necesidades del país, no brinda una visión integral de su función ni de sus fines sociales.

Desde el punto de vista jurídico, la Resolución 2768 de 2003 ya no está vigente. El Decreto 2566 de 2003 (que establece el régimen administrativo del Registro Calificado) fue declarado nulo por el Consejo de Estado en 2011, lo que ocasionó a su vez el decaimiento de fuerza ejecutoria de la Resolución 2768/03 del Ministerio de Educación, la cual fue expedida bajo su autorización. En el año 2015, mediante Decreto 1075, el Gobierno estableció un nuevo marco general para la concesión de Registros Calificados. Sin embargo, aún no se ha expedido la nueva Resolución que contenga las condiciones específicas de calidad para los pregrados de Derecho.

Las consecuencias negativas de las condiciones mínimas de calidad exigidas por el sistema de Registro Calificado se hacen evidentes en las evaluaciones de resultados educativos: los estudiantes de derecho provenientes de Instituciones Educativas que tan solo cuentan con Registro Calificado están por debajo del promedio nacional en algunos componentes del examen de Estado Saber-PRO (lectura crítica, inglés y razonamiento cuantitativo). Los estudiantes de Instituciones de Alta Calidad, por el contrario, obtienen resultados dentro del promedio o por encima de este. Un estudiante de derecho de un programa con Registro Calificado puede esperar, en promedio, un rendimiento menor de 8,27 % al presentar las pruebas estatales.

Se reconoce, por tanto, la necesidad de contar con una norma para asegurar la adecuación de los contenidos de los programas de derecho, en procura de la garantía de calidad y la adecuación de la formación jurídica. Se requiere, una reestructuración normativa, para atender las necesidades propias de los procesos judiciales en concordancia con las reformas que se han venido realizando en la administración de justicia del país durante los últimos años.

Preocupación legítima con la calidad promedio de los pregrados en derecho. El establecimiento de unas "condiciones específicas de calidad" para los programas de derecho tiene como propósito generar necesarios estándares e incentivos para que los distintos centros de educación superior mejoren de manera permanente sus programas educativos, y con ellos, el nivel profesional de sus egresados. En el país, al cierre del primer trimestre del año 2015 se registraban 165 programas de pregrado en derecho (que, en el agregado, constituyen el 22 % de la oferta total de programas universitarios en Derecho).

Funcionan legalmente con Registro Calificado y sus condiciones de calidad deberían estar especificadas en un marco regulatorio específico que, como se verá, es inexistente. Esta situación genera un vacío normativo de calidad del sector que debe ser subsanado.

Dentro de este contexto, del total de los estudiantes de derecho, el 28,71% (39.611) lo hacen en programas de Alta Calidad. La gran mayoría (98.337 o el 71,29%) estudian en programas que cuentan con Registro Calificado y que, por tanto, orientan sus características específicas de calidad básica con relación a una regulación estatal que, en los últimos cinco años, ha sido inexistente. Desde el punto de vista sectorial, es deseable que la mayor cantidad de estudiantes de derecho se eduquen en instituciones de Alta Calidad y que las condiciones del Registro Calificado ofrezcan una oportunidad de consolidación y maduración de la oferta académica en derecho sin que tengan la vocación de convertirse en permanentes. Se debe trabajar, pues, en un sistema de Registro Calificado que incentive a los pregrados para ir implementando mejoras continuas de calidad o para "ascender" de las condiciones básicas impuestas por dicho régimen

Decaimiento de la fuerza ejecutoria de la Resolución 2768/03. En el año 2015, mediante el Decreto 1075, el Gobierno había establecido un nuevo marco general para la concesión de Registros Calificados, confiriendo en su artículo 2.5.3.2.2.3 de nuevo la competencia al Ministerio de Educación para que fije "las características específicas de calidad de los programas académicos de educación superior con sujeción a lo establecido en las disposiciones legales vigentes, las que deberán ser observadas para la obtención o renovación del registro calificado" .

3.1.8.1.2. Débil contextualización de competencias profesionales/ Escasas Competencias profesionales de funcionarios para administrar justicia en diferentes contextos

Frente a las competencias que deberían tener los operadores de justicia, tanto a nivel de proceso, como en cualquier escenario jurídico, existe la barrera del lenguaje que se utiliza para la redacción de resoluciones, notificaciones y para llevar a cabo audiencias, ya que debido al lenguaje técnico de los conceptos y términos jurídicos, resulta difícil para el ciudadano del común comprender las implicaciones de los documentos y actos procesales, se limita así su visión del proceso en el cual están en juego sus derechos y haciendo a la población dependiente de los abogados (IDL y FDP, S.F., p. 8).

Otro problema a resaltar es la ausencia de competencias en interpretación, traducción o peritos adecuados que faciliten la participación de la ciudadanía dentro de los procesos judiciales (sea como testigos, como partes o como terceros), lo cual no se limita únicamente a temas culturales, sino que incluye aspectos psicológicos y de trabajo social, esto remite a la necesaria interdisciplinariedad con la que se debe contar en los distintos espacios de relacionamiento de la ciudadanía con el Sistema de Justicia.

Por último, se debe reconocer que, a pesar de estar en un país multicultural, no existen políticas estatales que promuevan la incorporación de funcionarios judiciales que conozcan las lenguas indígenas o que tengan lenguas indígenas como lengua materna.

Debe anotarse que acuerdo con las normas legales vigentes, son conciliadores extrajudiciales en derecho determinados servidores públicos por el cargo que desempeñan en una entidad pública. La Ley 640 de 2001 le asignó la función de ser conciliadores extrajudiciales en derecho a estos servidores públicos sin considerar sus calidades, es decir, dichos conciliadores no cuentan con una capacitación especial en conciliación como se les exige a los conciliadores de los Centros de Conciliación o a los conciliadores en equidad, que en ambos casos tienen una formación mínima que corresponde en intensidad horaria a un diplomado (120 horas teórico- prácticas).

Lo anterior ha generado una desigualdad en la calidad del servicio que prestan los conciliadores de Centros de Conciliación y los servidores públicos investidos como conciliadores. De acuerdo con una investigación contratada por el Ministerio del Interior y de Justicia con la Pontificia Universidad Javeriana (Pontificia Universidad Javeriana,2003), se presentan diferencias marcadas en el perfil de los conciliadores y en el servicio de conciliación prestado por los funcionarios públicos conciliadores y los conciliadores de los Centros de Conciliación en aspectos como: perfil del conciliador, características sociodemográficas, tipo de vinculación, promedio de horas dedicadas a la conciliación, planeación de trabajo, divulgación del servicio, información del usuario, infraestructura física y logística e informes y reportes al Ministerio de Justicia y del Derecho a través del SICAAC.

En conclusión, los ciudadanos no cuentan con condiciones de igualdad en la calidad del servicio de conciliación que prestan los conciliadores funcionarios públicos y los de Centros de Conciliación, afectando con ello el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Conciliación y por ende la administración de justicia.

Así mismo, las variadas estrategias pedagógicas, propias y foráneas, empleadas en la enseñanza de la conciliación, no desarrollan suficientemente competencias profesionales para conciliar en diferentes contextos, lo que va en detrimento de la calidad de la práctica y de la confianza en la figura. Las estrategias pedagógicas disponibles y en uso, no responden a todos los intereses y necesidades de los operadores de la conciliación para llevar a cabo audiencias y acuerdos de buena calidad. Por otra parte, quienes imparten las enseñanzas sobre la conciliación, en algunos casos, no tienen experiencia práctica ni docente o en empleo de modelos pedagógicos, lo cual dificulta la enseñanza y por ende la apropiación de los conceptos de la misma.

Misma suerte tiene la formación que se presenta respecto de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, tales como el arbitraje y la amigable composición. Aunque en este punto es importante mencionar que la ley solo asigna competencias al Ministerio de Justicia y del Derecho para diseñar los contenidos y regular el proceso de formación a operadores de la conciliación (derecho y equidad).

3.1.8.1.3. ***Competencias técnicas de los operadores de justicia***

La corte constitucional ha enfatizado en varias ocasiones al ejercicio de la profesión de abogado en dos escenarios, uno por fuera del proceso, a través de la consulta y asesoría a particulares, y dos al interior del proceso, en la representación legal de las personas naturales o jurídicas que acuden a la administración de justicia para resolver sus controversias.

Ahora bien, la Encuesta Nacional de Acceso a la Justicia y Necesidades Jurídicas Insatisfechas arrojó que el 8% de la población general que tuvo un conflicto contó con la asesoría de un abogado. Dicha proporción es de cerca de 3% para la población en extrema pobreza y de 4% para la población en discapacidad, de este tipo de resultados se establecen algunos retos para el fortalecimiento de la justicia a través de la formación de abogados, entre los cuales están la definición de los requisitos mínimos de calidad para los programas de derecho (relación posible entre formación de los abogados y percepción de crisis en el sector justicia, preocupación legitima con la calidad promedio de lo pregrados en derecho, insuficiencia de los “Requisitos específicos de calidad” establecidos para los pregrados en Derecho por la resolución 2003), formación práctica de los abogados, y, definición y seguimiento al impacto de los Consultorios Jurídicos (Romero, sf).

Desde el diagnóstico realizado por la rama judicial en Quiroz (2016), se identifican los siguientes problemas para reforzar el vacío en cuanto a formación, actualización e información. Se requiere así aumentar las capacitaciones presenciales de los funcionarios y empleados, capacitación constante en argumentación jurídica y oralidad; capacitación en el uso de las nuevas tecnologías y el nuevo manejo de los expedientes digitales antes de su implementación; capacitación constante a los abogados litigantes para así todos hablar un mismo idioma jurídico; capacitación en comprensión de lectura –relaciones interpersonales- tecnología y programas de cómputo para todos los empleados y funcionarios.

En el mismo diagnostico se identifican desde el distrito judicial de Cúcuta y Pamplona las siguientes problemáticas: capacitación en temas de archivo, en sistema de audiencias; los jueces promiscuos no tienen la preparación y experiencia para asumir asuntos de tierras. Capacitación especializada por área de acuerdo a las exigencias o a cómo vaya evolucionando el derecho. El concurso de méritos debe ser especializado de acuerdo al área.

Desde el distrito judicial de Valledupar se identifican los siguientes vacíos en cuanto a formación, actualización e información: capacitación en Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en temas en donde se aplica el Código General del Proceso, técnicas de oralidad y procesos ejecutivos; capacitación en el nuevo régimen carcelario dirigida a los servidores de la especialidad penal; capacitación en sistemas a secretarios y citadores y permanente actualización en estrategias de organización de trabajo y estructura de providencias en el derecho contemporáneo así como en las TIC; y formación administrativa para el cumplimiento de los perfiles.

3.1.8.1.4. ***Perfiles inadecuados de operadores de justicia***

En Corporación Excelencia en la Justicia 2016, se identifican las principales problemáticas en cuanto a perfiles inadecuados de jueces, se registra a diciembre de 2014 que el 39% de los empleados de la Rama Judicial y el 14.59% de los jueces no pertenecían a la carrera, esto propicia riesgos para su independencia dada la posible relación de subordinación que genera el hecho de que su nombramiento dependa de otro juez o magistrado.

Además, hay incumplimiento de los términos de los concursos y denuncias públicas sobre posibles irregularidades y fraude en exámenes a la carrera judicial, sin contar con que los requisitos de los jueces de primera instancia son bajos es decir actualmente un juez municipal únicamente requiere dos años de experiencia profesional. Por ultimo no hay suficientes incentivos para que los jueces continúen su formación académica.

En cuanto a los procesos de evaluación de desempeño de los funcionarios de carrera se han identificado problemas tanto en la reglamentación como en la ejecución. La calificación debe ser realizada por el superior funcional de cada juez, lo que no contribuye a la independencia.

3.1.8.1.5. ***Débil desarrollo de competencias de tipo actitudinal y de comportamiento ético.***

3.1.8.1.5.1.***Enfoque Diferencial.***

De acuerdo con los nuevos retos en materia de atención a población con enfoque diferencial se establecen dos poblaciones principales, primero la población con discapacidad en Colombia con la adopción de los parámetros establecidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, surgen obligaciones específicas y competencias que los operadores de justicia deben afrontar de acuerdo con algunas problemáticas que se planean en materia de retos para la atención de personas en condición de discapacidad. Estos retos tienen que ver directamente con la Carencia de formación de los operadores de justicia y del personal profesional de apoyo, en materia de discapacidad.

En segundo lugar, se encuentra un enfoque diferencial étnico que integra a las comunidades indígena, negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales, y a la población ROM.

Ahora bien, las principales problemáticas que se plantean desde la mirada del Gobierno Nacional tienen que ver con la apertura de espacios de participación para esta población en el sistema judicial colombiano. De este modo se busca incentivar el respeto por la diferencia, la garantía de participación plena en la comunidad y ante operadores de justicia mediante medidas especiales para facilitar el testimonio de las víctimas, particularmente, en lo referente al uso de intérpretes y medios de comunicación alternativos.

Partiendo del hecho de que en Colombia existen medidas sustitutivas de la capacidad jurídica de la población con discapacidad, se puede decir que aún existen estereotipos sociales y creencias culturales que contemplan a las personas con discapacidad bajo el concepto de minusvalía y que hacen presuponer la ausencia de capacidad jurídica de las personas con discapacidad. De esta manera uno de los principales retos que afrontan los operadores de justicia es la ausencia de un enfoque de atención diferencial a las personas con discapacidad cuando están en situación de víctimas, con una perspectiva de derechos humanos en las actuaciones de cada una de las entidades estatales involucradas en los procesos judiciales y administrativos. Además de la presunción de falsedad de los testimonios de las personas con discapacidad, que se agrava en el caso de aquellas que por su limitación en la capacidad comunicativa no pueden emitir un relato verbal sobre los hechos, lo que implica un desconocimiento de su facultad alternativa de comunicación. Todo esto se debe a la carencia de formación de los operadores de justicia y del personal profesional de apoyo, en materia de discapacidad (Romero Acevedo et al, sf, p. 21).

En cuanto a la atención a la población indígena en el país surgen los siguientes problemas: desconocimiento de las justicias indígenas, pocos instrumentos de articulación de la justicia indígena con la justicia ordinaria, inexistencia de política pública de atención diferenciada. La falta de enfoque diferencial al momento de la atención en justicia de los pueblos indígenas ha generado una doble vulneración: una por discriminación y otra falta de reconocimiento como pueblo étnico o como integrantes de una determinada comunidad de especial protección.

Para la atención de la población negra, afrocolombianos, palenqueros y raizales, las problemáticas presentadas en el sistema de justicia es, la existencia de prácticas sociales y culturales de discriminación como el racismo, la exclusión y el elitismo, por falta de aplicación de un enfoque diferencial en los mecanismos de justicia, se presenta suplantación legislativa por parte de la corte constitucional lo que produce inseguridad jurídica y constante vulneración de derechos, se presenta vacío constitucional con respecto a los derechos colectivos y de los pueblos étnicos como consecuencia de la ausencia del Estado.

Un punto crítico que surge de las mesas de formulación participativa, es la re victimización a la población por la inadecuada atención por parte de funcionarios públicos, cuya evidencia más ejemplarizante son las entrevistas a víctimas de violencia sexual realizadas por el CTI, las cuales se realizan sin estar capacitados, y son realizadas por funcionarios que frecuentemente son trasladados, afectando así la continuidad de las investigaciones y los procesos judiciales. La mesa de formulación de Leticia, en este aspecto manifiesta que se realizan múltiples entrevistas, no hay claridad de una ruta de atención a víctimas de violencia sexual, lo que termina generando su re victimización.

Dentro de este ejercicio de formulación participativa, también se manifestó que existen actuaciones por parte de funcionarios públicos en donde estos son ofensivos, violentos y manifiestan comportamientos machistas, racistas y homofóbicos. Estos comportamientos generan miedo en las víctimas de posibles represalias en su contra por parte de los mismos funcionarios, en dado caso que acudan a la justicia, tal como se evidenció contra las mujeres o la población LGBTI.

3.1.8.1.5.2. El desarrollo de competencias de tipo funcional y actitudinal.

Ser un funcionario del sistema judicial implica en primera instancia representar el Estado y en esa medida, los usuarios de la administración, tienen el derecho de ser atendidos de la mejor manera; sin ningún tipo de discriminación o maltrato y con la garantía de un proceso totalmente trasparente y efectivo.

Como se manifestó en el punto anterior y según lo expuesto por las mesas de formulación participativa, existen una serie de comportamientos y actitudes por parte de funcionarios públicos, tendientes a la discriminación, la intolerancia, exclusión y el elitismo, que obviamente trasgreden los derechos y demuestran comportamientos antiéticos y contra la moral. Denotando un abuso de poder y legitimando la desigualdad de trato y situaciones. Este tipo de comportamientos no solo se registran para los usuarios, sino también trasciende al plano de su ámbito laboral manifestado en las relaciones entre funcionarios.

De otro lado, también se manifiesta como problemática los actos contra la moral, en la medida que los operarios del sistema de justicia, realizan actividades inescrupulosas de las normas, tales como los delitos contra la función pública: el peculado, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, concusión y abuso de autoridad entre otros. No obstante, estas graves acciones; existen dentro del ejercicio público unas que son tal vez las más comunes y cotidianas de

todas, la acción de inactividad, lentitud, morosidad en la ejecución de los procesos y alcance de resultados esperados. Muchos de estos procesos, culminan de esta manera, ante la falta de interés y liderazgo.
Dentro del sistema judicial uno de sus principios éticos, está centrado en la imparcialidad, objetividad y cumplimiento de la ley, cuando se rompe con esto, se refleja una baja calidad en el accionar de la justicia y su respectiva deslegitimación.

3.1.8.1.6. *"Fragilidad en los programas de formación y capacitación dirigidas a los diferentes actores que conforman el Sistema de Justicia."*

3.1.8.1.6.1. Capacidad Institucional de La Escuela Rodrigo Lara Bonilla

La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" fue creada mediante Decreto 250 de 1970 y a lo largo de estas décadas se ha consolidado como Centro de Formación Inicial y Continua de la Rama Judicial al servicio de la Administración de Justicia en Colombia, velando por la calidad del servicio, la transparencia en las actuaciones judiciales, la autonomía judicial y la independencia de los Jueces.

Dentro de los mayores retos que la Escuela Judicial enfrenta en su quehacer misional se encuentran el Programa de Formación Judicial inicial como parte del proceso de selección en los concursos de méritos para quienes aspiran a ingresar o ascender a la Carrera Judicial. Tal programa selecciona para cargos de Magistrados, Jueces y Empleados de las Altas Cortes.

Adicionalmente, la institución se encarga de los programas de formación continua -general y especializada- desde el año 1998. La Escuela Judicial a lo largo de los años, se ha encargado de formar cerca de 465.138 servidores judiciales de las diferentes especialidades, en materias como la implementación de los sistemas basados en la oralidad, la normatividad y jurisprudencia de las jurisdicciones, tales como: Sistema Penal Acusatorio, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, Régimen Laboral y de Seguridad Social, Régimen Civil, Familia, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Código General del Proceso, Ley 1395 de 2010, Justicia y Paz, Ley de víctimas y de Restitución de Tierras, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Jurisdicción Especial Indígena, Jueces de Paz, Perspectiva de Género en la Administración de Justicia, Sistema Integrado de Gestión de la Calidad y Medio Ambiente.

En ese esfuerzo la Escuela Judicial cuenta hoy con más de 54 programas de formación judicial, basados en un modelo pedagógico y diseño curricular ajustados a los más altos estándares de calidad en la educación judicial de nivel iberoamericano, con planes de estudio en aulas virtuales, módulos de autoaprendizaje, campus virtual, sistema de registro y control académico y sistemas de inscripción en línea, entre muchas otras iniciativas.

Actualmente la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" es la Unidad del Consejo Superior Encargada de formar a jueces, magistrados y demás servidores de la Rama Judicial, es decir a 33.373 servidores judiciales, además a las Autoridades Indígenas que administran justicia y a los Jueces de Paz con el fin de mejorar el servicio de administración de justicia

A pesar de la experiencia práctica y académica la Escuela Rodrigo Lara Bonilla, presenta una serie debilidades como: la falta de reestructuración en sus planes de formación; en cuanto a manejo de nuevos conocimientos judiciales, baja calidad en su formación en general. No está perfilada la didáctica de elaboración de material por módulos de autoaprendizaje.

En cuanto a las debilidades que se evidencian sobre la baja calidad de la formación la escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", las manifiesta principalmente en el ejercicio pedagógico. Donde se muestran las siguientes debilidades:

No esta fortalecida la enseñanza por medio de Líneas y Grupos de investigación inter-disciplinarios (compuestos por Formadores, Magistrados, Jueces, Empleados Judiciales, Discentes y academia), lo que dificulta la formación interdisciplinaria. No se ha direccionado la producción de Documentos Científicos que permitan la planificación curricular y a la vez, sean la base para la creación de Módulos de Autoaprendizaje por materia y/o especialidad. Esta última, es una situación complicada en la medida en que la Escuela como agente formador de los funcionarios del sistema judicial, debe ser pionera en la elaboración de material científico en el tema de la justicia, no solo en proyección de cartillas o módulos formativos, sino en investigación especializada.

No cuenta con un sistema de medición estructurado del impacto de la Formación, para medir la calidad de la misma. Ni tampoco con una plataforma virtual propia: para desarrollar los cursos en la modalidad B-learning y así ponerse a tono con las modernas tendencias en formación On line que facilitan el acceso a la formación por parte de la población objetivo: todos los operadores del Sistema de Justicia

3.1.8.2. Objetivo general

Proponer diferentes acciones a las instituciones que trabajan con la administración de la justicia, para que posibiliten la retroalimentación de sus planes y estrategias de formación, con el ánimo de desarrollar competencias, destrezas, cualidades y conocimientos especializados en sus funcionarios.

Partiendo de las problemáticas que se evidenciaron anteriormente y cuyas fuentes reflejan la realidad en cuanto a las competencias de los operadores de la justicia en Colombia, se hace necesario plantear una serie de acciones a nivel de formación, que se implementaran en cada una de las instituciones correspondientes. Con el ánimo de fortalecer las competencias de los operadores del sistema judicial y con ello, propiciar un aumento en la efectividad y eficiencia de la administración de la justicia.

3.1.8.3. Objetivos específicos.

3.1.8.3.1. Proponer estrategias que favorezcan mejorar la calidad de la educación jurídica que actualmente se imparte en el país.

Es evidente que en Colombia existe un desconocimiento por parte de los operadores de justicia en temas especializados, además de la crisis que presenta la educación jurídica a nivel de pregrado, esto se logra obteniendo la acreditación de alta calidad, pues se incrementan los controles sobre las condiciones mínimas con que funcionen legalmente con Registro Calificado los programas de pregrado en Derecho del país, es evidente que el carácter de esta acreditación sea de carácter voluntario.

Además de reestructurar la política de carácter voluntario de los programas de pregrado en Derecho sobre la Acreditación de Alta Calidad, estos programas al tener que garantizar la calidad de la educación jurídica en el país mediante factores cuantitativos, o cualitativos, permiten su evaluación.

En suma, la situación que se evidencia es un creciente número de abogados, lo que paulatinamente ha incrementado la mencionada tasa de profesionales del Derecho en comparación con la población total en el país, haciéndose necesaria una correspondencia entre esta situación y el establecimiento de una serie de controles encaminados a garantizar el adecuado ejercicio de la abogacía, conforme a las expectativas sociales y normativas mínimas que existen en torno a estos servicios y el ejercicio de la profesión.

Acciones:

a) Definir de los requisitos mínimos de calidad para los Programas de Derecho.

El propósito de esta acción consiste en definir unos lineamientos mínimos de calidad para los programas de derechos que permitan que, en Colombia mejore de manera apreciable la calidad de los pregrados en derecho. Todo proyectado a avanzar hacia una educación de alta calidad y superar todos los obstáculos que se lo impiden.

Esto conllevara a reducir la brecha en los resultados de la prueba Saber-PRO, que mide las competencias de los estudiantes próximos a graduarse y a ejercer su profesión. Con el ánimo de evidenciar un aumento en la calidad de los procesos judiciales, ante la mejor preparación de los futuros profesionales y el aumento de la confianza de los ciudadanos en la justicia.

b) Fortalecer de los Consultorios Jurídicos como escenarios de aprendizaje práctico de las Universidades

La atención a la población más vulnerable y de extrema pobreza por parte del Sistema de Justicia es atendida en una gran proporción por los consultorios jurídicos del país, así pues, el fortalecimiento de estos como escenarios de aprendizaje práctico de las Universidades mejorará los estándares de acceso a la administración de justicia de la población más vulnerable.

De esta manera se adquieren conocimientos y desarrollan competencias, habilidades y valores éticos para el ejercicio de la profesión de abogado en cuanto a garantizar un servicio obligatorio y gratuito de asistencia jurídica a la población más vulnerable del país.

c) Formulación de metodología y mecanismos para medir el impacto de los Consultorios Jurídicos.

Para evitar que el servicio que se presta a la ciudadanía y el apoyo que se brinda sea jurídicamente defectuoso y que ocasionen perjuicios que pueden ser irreparables, es necesaria una definición y seguimiento al impacto de los consultorios jurídicos.

Además de la importancia que tiene el impacto de los consultorios jurídicos a nivel nacional, regional y municipal este seguimiento aportara en protocolos que determinen aspectos como cuántas personas son atendidas, cuál es su caracterización, y cuáles son los asuntos más frecuentes.

3.1.8.3.2. Fortalecer los procesos de formación y actualización de conocimientos de actores que conforman el sistema de justicia

Es importante, incentivar en los operadores del sistema judicial la continua capacitación, para garantizar la retroalimención de sus conocimientos, el intercambio de experiencias y la actualización de los mismos ante nuevos necesidades y requerimientos.

Acciones:

a) Definir lineamientos para la formulación de los planes de formación y capacitación dirigidos a los operadores y administradores de justicia.

Es importante definir lineamientos y criterios para la formulación de planes de formación, esto consiste principalmente en priorizar contenidos de formación según necesidades y poblaciones objeto.

b) Fortalecer los esquemas y herramientas pedagógicas para la profesionalización e inducción para los puestos de trabajo de los actores del Sistema de Justicia.

Es importante que los actores del Sistema de Justicia tengan un nivel de preparación mínimo, para esto son necesarias que las herramientas pedagógicas para la profesionalización e inducción para los puestos de trabajo se incentive y fortalezca. En cuanto a herramientas pedagógicas se deben garantizar unas, que permitan un mayor número de cobertura y rompan con las barreras de la distancia, para llegar a lugares apartados por su geografía, por ello el uso de nuevas tecnologías como el internet y de modelos como B-learning. Se hace urgente implementar desde las diferentes escuelas de formación de las instituciones responsables de administrar la justicia.

Esta actividad tiene que ver con el desarrollo de competencias funcionales y comportamentales propias del cargo.

c) Generar de alianzas estratégicas y sinergias para el diseño de programas articulados de profesionalización y de actualización para todos los operadores del sistema de justicia.

Algunas instituciones que conforman el Sistema de Justicia no cuentan con el recurso humano, logístico o financiero para dar solución a las necesidades de formación y capacitación identificadas. Asimismo, hay instituciones que por su experiencia y alcance cuenta módulos de formación, material pedagógico, metodología e instrumentos de formación que puede ser útil para estructurar los planes de formación de otras instituciones. En algunas situaciones se demanda el desarrollo de capacitaciones especializadas que no son propias de la institución que ejecuta la actividad, pero que si pueden ser orientadas o guiada por las institución líder en la especialidad.

d) Diseño y aplicación de contenidos ajustados a necesidades del entorno rural, posconflicto y zonas con conflictividad compleja.

En algunas zonas del país los operadores se enfrentan a complejidades del entorno en donde administran justicia, se hace necesario ajustar los contenidos a las necesidades de donde se encuentran.

Es por esto que diseñando y aplicando contenidos específicos para enfrentar complejidades del entorno se brindará una mayor respuesta de la ciudadanía en su vinculación con el sistema de justicia. Se avanzaría en materia de especialización de la justicia para su mejoramiento. Por

ello es de gran importancia la redefinición de los esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria.

El uso de las nuevas tecnologías posibilitara, derribar los muros de la distancia y la negligencia a los procesos de formación. Por ello esta será una herramienta fundamental que deberán proporcionar las diferentes escuelas y universidades de alta calidad articuladas a las instituciones responsables del sistema judicial.

e) Redefinición de los esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria.

Los esquemas de capacitación y generación de competencias de los operadores de justicia comunitaria podrían redefinirse para igualar la calidad del perfil con los demás actores del Sistema de Justicia y así brindar una mejor atención a las comunidades.

En tanto los operadores de justicia comunitaria generen competencias en el conocimiento del sistema, más se garantiza una mejor actualización y relación con los demás actores del sistema, prestando así, un servicio con mayores estándares de calidad a las comunidades.

Por otra parte, esta redefinición al estar más enfocada en los problemas propios de cada comunidad conoce sus particularidades y al estar más actualizados los operadores de justicia comunitaria identificaran las mejores estrategias en su relación con el Estado.

3.1.8.3.3. Promover el desarrollo de competencias de tipo funcional y comportamental de los actores que conforman el Sistema de Justicia

En general al estar más fortalecidas las competencias de tipo funcional, por un lado, o de tipo comportamental por otro, se presenta un desequilibrio en las capacidades del actor del sistema. Es decir que esto se señala como un componente que se debe a la falta de integración entre ambos tipos de competencias.

Sin embargo, es importante señalar que cada uno de los tipos de competencias generan comportamientos de relación con la ciudadanía diferente, pero en general la promoción de desarrollos en ambos frentes conjuntamente amplia la posibilidad de una mejor relación con la ciudadanía.

Acciones

a) Diagnóstico de competencias funcionales y comportamentales de los operadores de justicia

Es necesario poder contar con un diagnóstico sobre las competencias funcionales y comportamentales teniendo en cuenta, naturaleza del cargo, perfiles, roles y necesidad del servicio, esto permitirá identificar falencias y retos frente a la definición de perfiles, estructurados en torno a conocimientos, habilidades y conductas individuales y sociales. Además de convertirse en insumo principal para la estructuración de planes deformación

b) Ajustar las competencias funcionales y comportamentales definidas para los actores del sistema de justicia.

El ajuste de competencias de tipo funcionales y comportamental de acuerdo al diagnóstico inicial permite la estructuración de perfiles idóneos para la prestación del servicio de justicia. Esta actividad es necesaria teniendo en cuenta los requerimientos identificados por los ciudadanos en materia de idoneidad de los prestadores y administradores de justicia.

Esta ejercicio debe estar acompañado y asesorado por el e Departamento Administrativo de la Función Pública, quien cuenta con la experiencia y conocimiento en la materia.

3.1.8.3.4. Fortalecer las Escuelas de Formación e Institutos de Investigación que componen el Sistema de Justicia

Este objetivo tiene que ver con plantear toda una estructura de capacitaciones continuas presenciales y no presenciales (uso de las nuevas tecnologías), concretar grandes encuentros a través de foros, seminarios y conferencias de alto nivel, con base en temas actuales y de complejidad jurídica, trabajar procesos de articulación entre las diferentes escuelas e instituto de investigación que componen el Sistema de Justicia para garantizaría la posibilidad de una formación de calidad.

Este proceso debe ir acompañado de la implementación de la investigación académica aplicada, apoyada en un eje de trabajo como lo son las líneas y Grupos de investigación inter-disciplinarios a través de los estudios de caso. En esta medida se debe incentivar la investigación en el marco de la justicia y promover incentivos para aquellos que responsablemente la desarrollen.

Acciones

a) Crear la Red de Formadores y Formadoras en Justicia.

Es necesario contar con una instancia de articulación y coordinación compuesta por las diferentes Escuelas de Formación, Institutos de Investigación y responsables del tema en las instituciones del Sistema de Justicia, con el propósito de ahondar esfuerzos para fortalecer y optimizar los programas de capacitación. De igual forma, se busca que a través de la red se generen alianzas con instituciones altamente reconocidas académicamente, centros de pensamiento, grupos profesionales de investigación, Universidades, entre otros.

b) Ajustar diseño curricular con un concepto sistémico hacia abogados litigantes, líderes comunitarios, ciudadanos y otros operadores del sistema de Justicia.

El Estado Colombiano, consciente de la relevancia histórica que implica la formulación del Plan Decenal del Sistema de Justicia, no sólo para el aparato jurisdiccional sino para el país en general, debe propender por fortalecer tanto el conocimiento de los operadores como de la ciudadanía en materia de justicia. Por esta razón, es importante ajustar el diseño curricular de las Escuelas e Institutos de Formación e Investigación para que desde un enfoque sistémico y holístico se pueda fortalecer el proceso de formación y llegar realmente a todos los actores que conforman el Sistema.

El ajuste del diseño curricular implica el fortalecimiento académico y administrativo de las Escuelas de Formación, como es el caso de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Escuela de la Defensoría Roberto Camacho Weverberg y Escuela Penitenciaria Nacional.

c) Profundizar en la implementación de la modalidad B-learning (Método mixto entre modalidad presencial y virtual de autoaprendizaje).

Profundizar en la implementación de la modalidad a través de cursos virtuales, disponibles permanentemente a nivel nacional, al alcance de todos los funcionarios judiciales y en todas las áreas del derecho (incluidos los cursos-concursos).

d) Desarrollar investigación aplicada a la enseñanza judicial por medio de Líneas y Grupos de investigación inter-disciplinarios.

Fortalecer la investigación aplicada a la enseñanza judicial por medio de Líneas y Grupos de investigación inter-disciplinarios (compuestos por Formadores, Magistrados, Jueces, Empleados Judiciales, Discentes y academia): Lo que permitirá al Sistema Judicial, de un lado, mejorar el sistema de detección de necesidades formativas y académicas (internas y externas) y de otro, impulsar la producción de conocimiento judicial nuevo y de alta calidad.

Es importante que dentro de esta actividad se cuente con un Diagnóstico, además que la conformación y fortalecimiento de líneas de investigación deben estar basadas en la resolución de problemas del derecho y la administración de justicia.

e) Desarrollar un modelo de competencias de autoaprendizaje por medio de la investigación.

Por medio de la construcción de material científico se busca la creación de Módulos de Autoaprendizaje por materia y/o especialidad. Este ejercicio, le permitirá a las Escuela e Institutos de Investigación elaborar un esquema curricular de largo plazo, superando así la elaboración de módulos aislados para cada programa y logrando un enfoque mucho más sistémico.

f) Diseñar e implementar un de sistemas de Medición de Impacto de la Formación

Las Escuelas e Institutos de Investigación deben estar soportados en un sistema de investigaciones eficiente y dinámico, para lo cual se requiere mejorar herramientas de medición de su actividad. Para tal fin se utilizará métodos de detección como observatorios de la formación y sistemas de monitoreo de la gestión de la calidad.

3.2 DIMENSIÓN VERTICAL

3.2.1. JUSTICIA PENAL, PENITENCIARIA Y DE RESPONSABILIDAD ADOLESCENTE

3.2.1.1 JUSTICIA PENAL Y PENITENCIARIA

De acuerdo con la finalidad del Plan Decenal del Sistema de Justicia, la dimensión de justicia Penal y Penitenciaria busca identificar los principales problemas y causas asociadas a las dificultades evidenciadas en las mesas de participación tanto con las entidades involucradas como con la ciudadanía y sus diferentes representantes (sector académico y participativo ciudadano), con el fin de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos, mediante la formulación de objetivos comunes para la prestación de servicios de justicia que garanticen los derechos de los ciudadanos mediante el desarrollo de planes de acción interinstitucionales, en concordancia con los principios de la administración de justicia: derecho a la defensa, celeridad, oralidad y eficiencia, entre otros, aplicados a la Justicia penal y penitenciaria.

Bajo este contexto, la dimensión analizada dirige su alcance a determinar los principales problemas señalados, principalmente por la ciudadanía en las mesas participativas de construcción del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, considerando además algunos estudios importantes o diagnósticos relevantes realizados en el campo de la Justicia Penal y del Sistema Penitenciario, con el fin de proponer planes de acción de manera conjunta y concertada por las entidades que hacen parte del comité formulador del Plan Decenal del Sistema de Justicia[106]. Dado lo anterior, los resultados de los diferentes espacios de participación arrojan las siguientes problemáticas en la dimensión de Justicia Penal y Penitenciaria las cuales son:

- El sistema de justicia carece de la infraestructura, personal suficiente y autonomía para garantizar su buen funcionamiento a nivel regional
- Deficiencias en las capacidades investigativas y forenses, pues no se dispone de los suficientes funcionarios y centros regionales de medicina legal en los municipios.
- Hacinamiento y congestión judicial
- No se han desarrollado estrategias contra el delito desde perspectivas diferentes al derecho penal. Lo anterior ha congestionado la función punitiva del sistema judicial, desconociendo otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos
- El sistema penitenciario y carcelario no cumple con el fin resocializador de la pena.
- Falta promover la cultura jurídica en los ciudadanos

[106] Artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, conformado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo o quienes hagan sus veces

- Falta de espacios académicos, fortalecer la formación de abogados y capacitación de los servidores públicos
- Deficiencias en la política criminal del Estado para que sea coherente, racional, respetuosa de los derechos humanos y basada en fundamentos empíricos.
- Falta de análisis de fenómenos criminales
- Falta de garantía de DDHH y enfoque diferencial

Así mismo, conforme a los resultados del Módulo de Necesidades Jurídicas el cual hace parte de la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2016, y bajo el concepto de Necesidad Jurídica Declarada (NJD)[107] se analiza la participación de las quince (15) diferentes categorías de problemas sobre el total de las Necesidades Jurídicas, el cual arroja como resultado que las (3) primeras categorías representan el 55% de las necesidades jurídicas declaradas y corresponde con los problemas relacionados a Salud (23%), Familia (19%) y Delitos (14%[108]).

En esta misma encuesta, los resultados de la efectividad promedio nacional (entendida como él % de necesidades jurídicas satisfechas), arrojan que existe una mayor efectividad declarada con los problemas relacionados con Educación (exigencia útiles escolares, matoneo, maltrato), en un 52%, mientras que la categoría con menor satisfacción fue los problemas relacionados con el Estado (impuestos, expropiaciones, negación trámites), con un 21,8%, de igual forma hay que destacar que los problemas relacionados con los delitos tienen poca efectividad (25.8%) como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfico 25. Efectividad por categoría de problema

Fuente: Presentación de Resultados Encuesta Calidad de Vida, Módulo de Necesidades Jurídicas. DNP, 2016

[107] Hace referencia al problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, al punto de que se requeriría la intervención de un tercero
[108] En la misma encuesta se determina que los principales problemas que afectan al sistema de justicia son los relacionados con la negación del servicio de salud (referente a autorizaciones de medicamentos y procedimientos).

Por otra parte, las respuestas a la pregunta: cuál fue la ruta que tomó para solucionar su problema relacionado con la categoría de delitos, el 60,7% de las personas entrevistadas prefieren escoger la ruta institucional y particular, seguido por el 32.60% que no hizo nada y el 3.59% escogen la ruta del acuerdo pacífico. Conforme a la anterior respuesta, los actores institucionales preferidos por ciudadanía en son: La Fiscalía General de la Nación, los inspectores de policía y CAI principalmente pues estas instituciones generan mayor confianza, competencia y disponibilidad.

Así mismo, las principales razones por las cuales la ciudadanía escoge la ruta de no hacer nada es el hecho de no tener pruebas o argumentos como la principal barrea para declarar los problemas relacionados con delitos, (22.8%) seguido de manera porcentual por: No era importante (18.1%), temor a las consecuencias (17.9%), desconfianza en la autoridad (17.5%), mucho tiempo en trámites (13.4%) y desconocimiento (10.3%)[109]

Como ejemplo contundente de esta práctica ciudadana sobre las denuncias es la referencia a uno de los delitos que mayor impacto tiene en la sociedad pero que a su vez es el menos denunciado; para esto es importante mencionar el hurto, siendo el principal problema reportado en cada una de las regiones, según la siguiente gráfica.

Gráfico 26. Participación de Tipologías de Delitos por región

Fuente: Presentación de Resultados Encuesta Calidad de Vida, Módulo de Necesidades Jurídicas. DNP, 2016

En cuanto a la efectividad de las rutas de acción, el acuerdo pacífico en la ruta más efectiva para responder a los problemas relacionados con los delitos, como conclusión de la encuesta realizada por el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

[109] Resultados Encuesta Calidad de Vida, Módulo de Necesidades Jurídicas. DNP, 2016

Finalmente, en el análisis de la dimensión se realiza un diagnóstico de los principales problemas identificados en la justicia penal y penitenciaria junto con sus posibles soluciones y acciones propuestas, para afrontar los obstáculos desde la etapa inicial del sistema penal, lo que conlleva a que se fortalezcan las instancias investigativas para aumentar la priorización de tiempos y del ejercicio efectivo de funciones, distribuyendo mejor las cargas laborales a través de la logística (optimización de procesos y procedimientos) y el aumento en la capacidad operativa (infraestructura, recurso humano, técnico y tecnológico) para el logro de los objetivos, reduciendo así la saturación del sistema penal y penitenciario.

Esta dimensión incluye un enfoque especial en la investigación criminal por ser esta un componente fundamental para la eficiencia y efectividad del sistema en general como para los procesos que se llevan a cabo en el marco de la justicia transicional, de la misma manera se realiza un análisis especifico al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

3.2.1.2 Problema Central

Inexistencia de una Justicia Penal y Penitenciaria integral, coherente, racional, respetuosa de los derechos humanos, encaminada a lograr la prevención y la reinserción social

Para describir el problema central, es necesario hacer referencia a la política criminal debido al estrecho vínculo que se tiene con las tres(3) formas de criminalización, así: con la "criminalización primaria" o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la "criminalización secundaria", determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la investigación criminal y judicialización de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la "criminalización terciaria", esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, pág. 17)

Las anteriores fases de criminalización de la política criminal están interrelacionadas entre sí, por ello, aunque se identifiquen problemas o deficiencias propias de la justicia penal (relacionada con criminalización secundaria) y de la justicia penitenciaria (relacionada criminalización terciaria) las causas y efectos actúan directa o indirectamente en cualquiera de sus tres fases, al igual que la implementación de acciones correctivas o preventivas; es por ello que la política criminal se define como "*el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción.* ***Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole.*** *Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además, puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las*

medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica" (Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001, Manuel José Cepeda Espinosa).

El contexto anterior es mucho más complejo a la hora de aplicación y ejecución de cada una de las estrategias y acciones propuestas en función de los objetivos comunes de prevención, control, investigación, sanción de la criminalidad, atención a víctimas y tratamiento a los infractores de los fenómenos definidos como delitos por la Ley Penal.

Por ello, la inexistencia de una justicia penal y penitencia integradora, coherente, racional y respetuosa de los derechos humanos desde el punto de vista de la aplicación del Código de Procedimiento Penal para determinar si un individuo es responsable o no de una conducta punible establecida por Ley y su ejecución y cumplimiento de la sanción penal con el fin de garantizar sus derechos fundamentales y la aplicación de las normas rectoras de la Ley Penal Colombiana.

3.2.1.3 Subcomponente 1: Justicia Penal

La criminalización secundaria trata del proceso de investigación y juzgamiento de los hechos punibles, lo que involucra plenamente al Sistema Penal Acusatorio Colombiano. La entrada en vigencia de la Ley 906 de 2004, tuvo como finalidad dar una mayor celeridad al proceso penal que se llevaba a través de la Ley 600 de 2000 para así afrontar los retos originados en el ejercicio propio de la criminalización secundaria en su integridad, desde la materialización y conocimiento de las conductas punibles hasta su enjuiciamiento, condena y ejecución de la pena.

El procedimiento penal inicia con el conocimiento de la comisión de una conducta reprochable socialmente y está identificada dentro del derecho penal como tal, que debe ser sometida a un conjunto de investigaciones para determinar sus posibles infractores, víctimas y demás hechos de interés que pueda tener tanto el ente investigativo como el judicial; la conducta penal como tal es la vulneración de alguna de las normas desarrolladas en la criminalización primaria, normas que protegen bienes jurídicos específicos en cada una de las tipologías y modos determinados por el legislador. De estas mismas clasificaciones nacen diferencias en el conocimiento y procedimiento requerido para poder adelantar las primeras etapas del proceso hacia la criminalización de los individuos infractores.

Así, observando que todo el proceso de criminalización secundaria depende de la especificación y exteriorización de la voluntad del legislador a través de las normas que determine las conductas y los procedimientos para llegar a la siguiente fase, se puede argumentar que la creación de leyes penales exige la realización previa de estudios de política criminal[110] y fundamentos empíricos adecuados sobre la efectividad de las formas de control

[110] La Política Criminal es definida en las Sentencias C-646/01 y C-936/10 como "el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole". Así mismo, el documento preliminar del Plan Nacional de Política Criminal 2016-2020 señala que "La política criminal es el conjunto de estrategias y planes que desarrollan las instituciones estatales para enfrentar el delito, proteger los bienes jurídicos de los habitantes del territorio colombiano y garantizar que puedan ejercer libremente sus derechos" (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, Documento borrador, 2016, p. 7).

social que han fracasado, con el propósito de articular la definición legislativa de los delitos y las penas con los requisitos que debe reunir la investigación y el proceso penal, en búsqueda de las "*garantías penales y procesales".* (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012)

Por lo tanto, se identifican los siguientes ejes problemáticos y causas que obstaculizan el desarrollo eficiente de la justicia penal

Eje Problemático 1: Congestión Judicial y Procesal

Causa Asociada 1. Carencia de mecanismos o instrumentos técnicos con fundamentos empíricos para la expedición de normas que racionalicen la proporcionalidad de las penas y la coherencia normativa

Tal vez una de las más graves enfermedades que padece nuestro sistema penal es la que se ha denominado populismo punitivo "el cual se refiere a la producción "desmesurada" de leyes que aumentan penas o tipifican nuevas conductas punibles, como consecuencia de la presión de la opinión pública o de los cálculos populistas de algunos sectores (Corte Constitucional. Sentencia T-762/15, Gloria Stella Ortiz). Sus principales manifestaciones son el alza indiscriminada de penas y la restricción de beneficios a los sujetos sometidos a la aplicación del sistema penal, pues después de varios lustros de emitido el Código Penal del año 2000, en la actualidad es evidente que la normatividad penal se encuentra colmada de desproporciones e incoherencias.

A modo de ejemplo coméntese que, en el sistema colombiano de fijación de penas, el legislador ha optado por el establecimiento de un mínimo y un máximo con la introducción de algunas reglas que permiten su determinación, sistema que además de afianzar el principio de legalidad, propende por evitar el abuso de la discrecionalidad judicial que, como aconteció en alguna época pasada en Colombia, puede ser objeto de válidas críticas.

En la actualidad, el referido sistema de mínimos y máximos ha perdido su elemental coherencia, ya que hoy por hoy es dable encontrar delitos que atendiendo la aplicación de las penas superan los máximos permitidos por la misma ley, hallándose tipos con penas únicas en donde el mínimo terminó por alcanzar o superar al máximo de la pena, o contradicciones inaceptables e inexplicables como el hecho de que sea más grave, desde una óptica punitiva, portar un arma que matar a una persona, o que sea menos grave constreñir a alguien a ejercer la prostitución que inducirla para el mismo propósito.

Es pertinente exponer que en materia de Justicia Penal en Colombia, está dada desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la última opción en el ámbito sancionatorio de las conductas de los ciudadanos, de modo que uno de los principios rectores de esta actividad es el de mínima intervención, tal como lo presenta en la Sentencia C-636 de 2009: *"La Corte ha sostenido que el derecho penal se enmarca en el principio de mínima intervención, según el cual, el ejercicio de la facultad sancionatoria criminal debe operar cuando las demás alternativas de control han fallado.* ***Esta preceptiva significa que el Estado no está obligado a sancionar penalmente todas las conductas antisociales, pero tampoco puede tipificar las que no ofrecen un verdadero riesgo para los intereses de la comunidad o de los individuo****s; como también ha precisado que la decisión de criminalizar un comportamiento humano es la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está*

en capacidad jurídica de imponer, y entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad ***la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir al Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales****. En esta medida, la jurisprudencia legitima la descripción típica de las conductas sólo cuando se verifica una necesidad real de protección de los intereses de la comunidad. De allí que el derecho penal sea considerado por la jurisprudencia como la última ratio del derecho sancionatorio"* (Corte Constitucional, sentencia C-636 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo)

Así las cosas, la inaplicación de este principio de mínima intervención del derecho penal conlleva a que el sistema penal deba poner en marcha su funcionamiento e incluir en su haber el conocimiento de conductas que podrían afrontarse desde otras ópticas, como el derecho civil, aumentando esto la congestión del sistema, aumentando los gastos operacionales, haciendo uso del recurso humano, logístico y de infraestructura que podrían usarse para atender situaciones con mayor relevancia punitiva.

Nótese que según el art. 37 del Código Penal, no podrá imponerse más de cincuenta (50) años de prisión [seiscientos -600- meses] por un solo delito, o más de sesenta (60) años [setecientos veinte -720- meses] en caso de concurso; no obstante tal limite , algunos delitos desbordaron con creces estos límites, así, a modo de ejemplo, el homicidio en persona protegida (art. 135) tiene una pena básica de cuatrocientos ochenta (480) a seiscientos (600) meses, sin embargo, mediante Ley 1257 de 2008, sobre violencia de género, se aumentó de la tercera (1/3) parte a la mitad (1/2) cuando la conducta se cometiere "contra una mujer por el hecho de ser mujer", es decir, la pena mínima para ese delito sería de seiscientos cuarenta (640) meses [poco más de cincuenta y tres -53- años] y la máxima de novecientos (900) meses [setenta y cinco -75- años], desbordándose tanto en el mínimo como en el máximo el límite legal, por lo que se hablaría de una pena única de cincuenta (50) años para ese delito.

Así mismo, de un recorrido por las múltiples reformas que se han introducido al Código Penal colombiano, se hallan casos perjudiciales como el acontecido en la Ley 890 de 2004, norma que sirvió a modo de preludio a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal del año 2004 [Ley 906], y que aumentó, para todas las penas, la tercera (1/3) parte en el mínimo y la mitad (1/2) en el máximo, sin que se hubiesen modificado los quantums de los beneficios carcelarios; subráyese que al no actualizarse los requisitos para la procedencia de beneficios como la prisión domiciliaria o la suspensión condicional de la ejecución de la pena, su concesión quedó inmediatamente relegada a unas pocas conductas; paralelamente, puesto que las medidas de aseguramiento preventivas de la libertad exigían para su procedencia de cuatro años en el mínimo de la pena, con tan irresponsable actuar quedaron de tajo incluidos muchos delitos, en teoría no tan graves al momento de su tipificación, con la posibilidad de ser sujetos a medidas restrictivas de la libertad. La problemática aquí se encuentra en que ese ajuste a los quantums de beneficios no se hizo sino hasta el año 2014 con la ley 1709, se evidencia que durante la ausencia de esta disposición no hubo una concordancia legal, pero actualmente está se ha superado gracias a la integración de una coherencia normativa entre sanción y beneficios. Evitando con esto el congestionamiento del sistema penal poniendo en marcha su funcionamiento para delitos que, en un principio, con el aumento de las sanciones quedaron fuera de los beneficios, beneficios que incrementan la posibilidad de restringir el uso del procedimiento penal o pueden ayudar a disminuir los tiempos procesales.

Adicionalmente, uno de los aspectos que llama la atención en la dirección de la política criminal del Estado, es la falta de coordinación entre los distintos órganos que pueden intervenir en ella sin tener en cuenta la capacidad institucional; no se entiende, de un lado, la cantidad de reformas incoherentes que se realizan y, de otro, la carencia de canales comunicativos entre

las distintas entidades que cuentan con la potestad de presentar proyectos de Ley tendientes a modificar el Código Penal.

Lo anterior teniendo en cuenta que con la creación del Consejo Superior de Política Criminal (CSPC)[111] como organismo asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado y que dentro de sus funciones, además de aprobar el Plan de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años, está la de presentar concepto previo, no vinculante, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que en materia penal cursen en el Congreso de la República.

Desde una óptica normativa no se entiende la descoordinación que en la práctica se advierte frente a los distintos proyectos de ley que cursan en el Congreso más aun teniendo en cuenta que la Sentencia de la Corte Constitucional 420 de 2002 señala que "*El legislador cuenta con un margen de libertad para el diseño de la política criminal del Estado y, en consecuencia, para la tipificación de conductas punibles. Sin embargo, es evidente que no se trata de una potestad ilimitada, pues en el constitucionalismo no existen poderes absolutos. En el caso de la política criminal, no obstante contar el legislador con un margen de maniobra, es claro* ***que no podrán concebirse mecanismos que sacrifiquen los valores superiores del ordenamiento jurídico, los principios constitucionales y los derechos fundamentales****. Esto es así por cuanto el diseño de la política criminal del Estado implica ejercicio de poder público y no existe un solo espacio de éste que se halle sustraído al efecto vinculante del Texto Fundamental*".

Dado lo anterior, en Colombia la política criminal se ha desarrollado a partir de la compresión general y abstracta de los fenómenos criminales sin la fundamentación empírica suficiente, sin tener en cuenta mecanismos o instrumentos de análisis de tipo técnico que permita evaluar con anterioridad a la presentación de cualquier Ley ante el Congreso de la República la coherencia normativa de acuerdo con los lineamientos de la política criminal, considerando además cada una de las capacidades institucionales que intervienen en la ejecución e implementación de dicha política e incluso los costos económicos, sociales, así como beneficios de la propuesta normativa presentada; la cual deberá ser liderada y presentada por el Consejo Superior de Política Criminal, como ente rector, pues la ausencia de esta coherencia normativa en la racionalización proporcional de las penas es el uso excesivo de la cárcel como respuesta punitiva y el consiguiente abandono de sanciones alternativas[112] sumada a la falta de enfoque de justicia restaurativa, lo que ha llevado a que se evidencien incongruencias en las respuestas penales, un sistema punitivo desproporcionado relacionado con un derecho penal represivo[113], altos índices de hacinamiento y un sistema no protector de los derechos humanos e incluso inadecuado frente a los fines de la pena[114].

[111] Art. 91 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el art. 167 de la Ley 65 de 1993. Consejo Superior de Política Criminal organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional e instancia articuladora responsable de la dirección e implementación de la política criminal, cuya secretaria técnica está en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual hace parte la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, INPEC, USPEC, Policía Nacional, ICBF, Medicina Legal, y el Ministerio de Educación.
[112] Aporte del Dr. Iván González, Comisionado Experto
[113] Boletín informativo No. 416 de 2017, Procuraduría General de la Nación
[114] Las penas en Colombia tienen tres fines: la retribución, la prevención general y la prevención especial. Documento Plan Nacional de Política Criminal versión 5 de mayo de 2016

Causa Asociada 2. Debilidades en la eficiencia y eficacia del Sistema Penal Oral Acusatorio

La incorporación del Sistema Penal Acusatorio[115] pretendía seis objetivos principales[116]: i) aumentar la eficiencia y eficacia del sistema penal, ii) luchar contra la criminalidad grave y organizada, iii) fortalecer la justicia restaurativa, iv) hacer más garantista el sistema penal, v) mejorar la atención a las víctimas, y vi) aumentar la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial penal. El cumplimiento de estos objetivos constituye el parámetro para realizar el seguimiento del funcionamiento del SPA, pues estos son los grandes retos que todavía después de más de 12 años de implementación del "nuevo sistema" la Justicia Penal afronta para lograr una buena gestión e incrementar la confianza de los ciudadanos en la justicia117. Sin embargo, aunque se han llevado a cabo avances para gestionar los procesos de forma más rápida y efectiva, aún persisten debilidades en la etapa de investigación y juzgamiento y cuyo resultado no es responsabilidad de una sola entidad sino de todas las entidades que pertenecen a las Ramas del poder público.

La noticia criminal[118] es el primer paso para el desarrollo del proceso penal en todas sus etapas dependiendo de las circunstancias específicas de cada una, actualmente el proceso vigente está establecido en la Ley 906 de 2004 el cual desarrolla los principios de imparcialidad, igualdad de condiciones entre el ente acusador y la defensa durante las etapas del proceso, publicidad, contradicción y oralidad principalmente, adoptando también la separación de funciones de investigación y juzgamiento y el fortalecimiento de la función investigativa de la Fiscalía General de La Nación, cuyas etapas se describen a continuación:

Cuadro 18. Etapas del proceso en el Sistema Penal Acusatorio Ley 906 de 2004

Noticia Criminal	La noticia criminal puede conocerse por denuncia, querella, petición especial o de oficio a cargo de la Fiscalía General de la Nación.
Etapa de indagación	Conocida la noticia criminal comienza la etapa de indagación, la cual puede definirse como aquella fase en la que, a través de la función de Policía Judicial, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional principalmente se encargan de recolectar y asegurar los elementos materiales probatorios y evidencia física necesarios para determinar la existencia de un hecho que reviste las características de un delito e identificar o individualizar a los presuntos autores.
Etapa de investigación	Durante esta fase, que inicia con la formulación de imputación, la Policía Judicial, bajo la dirección del Fiscal, se encarga de complementar los elementos materiales probatorios y

[115] Acto Legislativo 03 de 2002 y de la Ley 906 de 2004
[116] Balance del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio Boletín de actualización 2012-2014,CEJ, 2015
[117] Datos de la confianza ciudadana en instituciones de justicia 2004-2009, Corporación Excelencia a la Justicia. *"En conclusión, si bien existen instituciones que cuentan con menor respaldo ciudadano en comparación con la justicia y sus Cortes, la confianza que estas tienen es apenas aceptable. A fin de garantizar la legitimidad del aparato de justicia y, consecuentemente, la fortaleza de la democracia colombiana, es necesario que la Rama Judicial preste atención a esta situación y promueva acciones que permitan la pedagogía en justicia, así como el entendimiento de las decisiones judiciales y del funcionamiento administrativo de la judicatura entre la ciudadanía. De la misma forma, el tema también pasa por combatir aspectos como la percepción de victimización y la creencia de que existe impunidad en torno a conductas ilícitas y la sensación de que la justicia colombiana es lenta e ineficiente. Solo si se toma consciencia sobre esta problemática, se pueden esperar mejores resultados sobre la confianza que los colombianos depositan en su sistema de justicia y los organismos que lo componen."*
[118] Contiene información básica (nombre, cédula, dirección y teléfono del denunciante y de los denunciados) junto con la narración de hechos, a fin de que éste sea investigado y sancionado penalmente

	evidencia Física recogidos durante la etapa de indagación con el fin de tener un mejor conocimiento de los hechos y fortalecer la teoría del caso.
Audiencia de formulación de imputación (Arts. 154, 286-294)	Concebida a manera de audiencia preliminar, la audiencia de formulación de imputación tiene como objetivo la formalización de la investigación, esto es, la puesta en conocimiento al indiciado (que de ahora en adelante pasará a llamarse "imputado") de la existencia de unos cargos en su contra con el fin de que éste pueda activar de inmediato su derecho de defensa.
Etapa de juzgamiento	Etapa en la que con base en los elementos materiales probatorios y la evidencia física recaudada, e información legalmente obtenida se determina si existe o no responsabilidad penal del acusado.
Audiencia de formulación de acusación (Arts. 336-347)	Es la audiencia oral realizada ante el juez de conocimiento en la que el fiscal hace un recuento de los hechos por los cuales el acusado será llevado a juicio y se manifiesten las recusaciones e impedimentos, incompetencia o nulidades a que haya lugar. Además, tiene el lugar el descubrimiento de los elementos materiales probatorios recolectados por la Fiscalía y de aquellos que la defensa pretenda hacer valer en el juicio oral.
Audiencia preparatoria (Arts. 355-365)	En esta audiencia las partes enuncian la totalidad de las pruebas que pretenden hacer valer en juicio y hacen las estipulaciones probatorias de ser estas convenidas. Con base en esto, el juez decreta las pruebas y fija la fecha para la audiencia de juicio oral.
Juicio Oral (Arts. 366-468)	Es la audiencia pública en la que se realiza la práctica de pruebas, la Fiscalía expone su teoría del caso, así como sus alegatos finales, los cuales también pueden ser expuestos por la Defensa, la víctima y el Ministerio Público para que finalmente el juez emita el sentido del fallo.
Audiencia de reparación integral (Art. 102-108)	Anunciado el sentido del fallo en el que se declara la responsabilidad del acusado, el fiscal, la víctima o el Ministerio público a instancia de ella pueden solicitar que se abra el incidente de reparación integral. Aceptado este, el juez convoca a audiencia pública en donde la víctima formula sus pretensiones y puede intentar un acuerdo con el responsable penalmente. Si se logra el acuerdo se incorpora a la sentencia, de lo contrario, el juez cita a una nueva audiencia en la que, previo a un nuevo intento de conciliación, el juez decide la forma de reparación integral a la que haya lugar.
Audiencia de individualización de pena (Art. 447)	A más tardar dentro de los 15 días siguientes al juicio oral se llevará a cabo la audiencia en la que el juez, valorando las condiciones particulares del responsable, individualice la pena e incorpore lo decidido en el incidente de reparación integral.

Fuente: Esquema General del Sistema Penal Oral Acusatorio. Comisión Intersectorial para el Seguimiento del Sistema Penal Acusatorio (CISPA)

A continuación, y teniendo en cuenta la funcionabilidad del Sistema Penal Oral Acusatorio es posible identificar las causas que obstaculizan el desarrollo eficiente del mismo, tomando como referencia el "*Balance de los diez años de funcionamiento del sistema penal acusatorio en Colombia 2004-2014*" y los "*Resultados del estudio de tiempos procesales*" estudios realizados por la Corporación Excelencia a la Justicia entre los años 2015 y el 2016, los cuales señalan que para el análisis del Sistema Penal Acusatorio se debe reconocer la existencia de dos regímenes procesales (Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004) que actualmente conviven de manera simultánea y que tiene impacto en el inventario de la justicia penal.

a. Análisis de la Ley 600 de 2000, Sistema Escritural

El funcionamiento general de este régimen procesal es dominado por elementos formales escriturales, el cual se lleva a cabo en su primera fase de manera investigativa atribuida a los entes destinados a aportar el sustento empírico de la existencia de un presunto acto criminal y sus presuntos autores; para luego entrar en una primera instancia procesal y de juicio que puede ser debatida a través de la apelación en una segunda instancia ante los superiores

jerárquicos respectivos para modificar, revocar o confirmar la decisión de la primera etapa procesal. La fase de investigación está a cargo de la Fiscalía General de la Nación y su cálculo en tiempo normativos (CEJ, 2016,p.158) se resumen así:

Cuadro 19. Calculo de tiempos normativos

Investigación	Juicio	Decisión	Segunda Instancia
324 días hábiles *	65 días hábiles**	15 días hábiles	26 días hábiles***
18 meses o 540 días corrientes	108 días corrientes	25 días corrientes	43 días corrientes
= (Resolución de Acusación -Auto de Apertura de instrucción)	= (Finalización de la audiencia pública – Resolución de Acusación)	= (Sentencia – Finalización de audiencia pública)	(Sentencia 2ª instancia - Sentencia de primera instancia)

* No se consideran los 6 meses de la investigación previa ni el término de máximo 24 meses aplicable a cuando hay más de 3 imputados.
** Se incluye el tiempo para la práctica de pruebas extra despacho y el trámite por variación de la calificación jurídica provisional de la conducta punible.
*** Se incorporan al cálculo los tiempos para fallo y sustentación del recurso por fuera de audiencia.

Conforme el análisis del estudio de tiempos procesales de la Corporación Excelencia a la Justicia se puede señalar que: "*en primer lugar, que la duración del proceso estaba pensada por el legislador para que una vez ejecutoriada la resolución de acusación, se concluyera en máximo 133 días corrientes la primera instancia y, de proceder la segunda instancia, esta se tramitara en máximo 43 días corrientes. Si a estos tiempos se adiciona la fase de investigación, se tiene que el proceso penal escritural de acuerdo con el ideal del legislador, debe surtirse desde la providencia que declara la apertura de la instrucción hasta la sentencia de primera instancia en un máximo de 673 días corrientes, es decir, en un estimado de 1 año y 10 meses*" (CEJ, 2015)

Sin embargo, los resultados de este mismo estudio de tiempos procesales ponen de presente que la duración de la primera instancia "*Superan el límite legal de manera extraordinaria, si se tiene en cuenta que el plazo legal es definido en 4 meses y 13 días mientras que los datos informan que la primera instancia de los procesos penales tramitados bajo las reglas de la Ley 600 tiene una duración promedio de 2 años 5 meses 19 días"* (CEJ, 2015)

Para efectos de unificar las fases procesales, se entiende que la investigación en la Ley 600 de 2000, comprende desde el momento de la indagación preliminar, bajo lo dispuesto en el artículo 329 e inicia con el auto de apertura de instrucción en el cual deberá indicar i) los fundamentos de la decisión, ii) las personas a vincular y iii) las pruebas a practicar, y finaliza con la Resolución de Acusación, la cual concluye que *"en ninguna de las muestras el promedio de duración se ubica dentro de la media eficiente, salvo Bogotá, se registran algunos procesos que se ajustaron a los tiempos de ley en la investigación penal".* (CEJ,2015)

Los resultados del estudio indican que *"la investigación guarda características propias según el tipo de delito del que se trate en los procesos penales, con una duración mayor en los procesos de hurto e inasistencia alimentaria y una menor en los adelantados por los delitos de violencia sexual que fue solo una investigación que tuvo duración de 312 días corrientes, es decir dentro del término legal. Por otra parte, 18 procesos (20%) de los procesos estudiados presentaron concurso de delitos, es decir, aumentaron la carga de investigación sobre la responsabilidad penal presunta a la que se referían".* (CEJ,2015)

Adicionalmente, el 14% correspondieron a procesos que terminaron en absolución frente a un 78% de procesos que terminaron en condena, **lo que confirma la tendencia a las sentencias condenatorias en el proceso penal, así como la justificación sustantiva de la importancia de adelantar debidamente la fase de investigación, para la eficacia del proceso penal**. (CEJ,2015)

Por su parte, la duración promedio de la fase de investigación en los procesos terminados en absolución fue de 1,22 veces el ideal fijado por el legislador y la de aquellos que concluyeron en condena de 1,23. **La excesiva duración de la fase de investigación puede tener múltiples explicaciones, unas asociadas a los recursos dispuestos por la FGN para adelantarla otros a la complejidad probatoria entre otras, pero lo cierto es que tendencia a no desestimar las causas penales y adelantar hasta el último esfuerzo la labor de investigación en muchos procesos (14%) afecta los escasos recursos disponibles para la persecución de los delitos sancionables**. (CEJ, 2015). Así mismo, para la etapa de juzgamiento el estudio demuestra que la duración de esta fase fue 8 veces mayor a la duración de la fase prevista por el legislador lo que permite concluir que en el proceso penal escritural, la fase de juicio es un cuello de botella.

Dado lo anterior, la mayoría de los análisis que se presentan sobre el sistema penal abordan simplemente el ámbito del Sistema Penal Oral Acusatorio dejando de lado que en la actualidad continúan vigentes procesos bajo la Ley 600 de 2000, **los cuales demandan un importante capital humano y físico sobre todo en la etapa de investigación criminal**, por lo que mientras tal carga permanezca vigente no será posible enunciar que el SPA funciona en su máxima capacidad.

Según información de la Fiscalía General de la Nación, entre los años 2010 y 2012 se tenía un promedio de carga anual acumulada, de ley 600, de poco más de 260.000 procesos, para los cuales de destinaban para su atención un promedio 1200 fiscales al año (FGN, 2016); posteriormente, en el Proyecto de Ley 021 del año 2015, se documentó que para dicha anualidad el acumulado era de poco más de 140.000 procesos.

Ahora bien, debe precisarse que no se puede esperar que la carga de procesos por Ley 600 de 2000 desaparezca en su totalidad, pues tal legislación se mantiene vigente para procesos de aforados constitucionales de conformidad con el precepto que en tal sentido incorporara la Ley 906 de 2004 y porque, excepcionalmente, pueden abrirse causas por delitos cometidos antes

del año 2004 de los que no se pueda predicar la figura de la prescripción de la acción penal como lo son los delitos de lesa humanidad.

Salvo las anteriores excepciones, la vigencia de la Ley 600 de 2000 se predicó, en teoría, hasta que se venzan los términos de prescripción de la acción penal para delitos cometidos hasta el año 2004 dependiendo del distrito judicial, esto es, atendiendo el art. 83 de la Ley 599 de 2000, hasta veinte (20) años para los delitos comunes, treinta (30) para los de genocidio, desaparición forzada, tortura y desplazamiento forzado, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) imprescriptibilidad en los de lesa humanidad,[119] teniendo como ejemplo la más reciente decisión sobre este tema en la Sentencia de La Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Penal nº 35113 de 5 de Junio de 2014

En la actualidad no puede desatenderse que en cerca de 13 años que ha transcurrido desde que entró en vigencia el SPOA, muchos de los delitos cometidos antes del año 2005 ya deben haber sido puestos en conocimiento de la jurisdicción y los que estén pendientes serán una mínima proporción; de ahí que la atención principal debe ser la **de depurar la carga existente por la Ley 600 de 2000 (tal y como lo muestra la siguiente gráfica)**, pues su permanencia no sólo afecta la dinámica plena que está en mora de emprender la Ley 906 de 2004, sino por el riesgo de prescripción de la acción penal de muchos de esos delitos, circunstancia que deja un sinsabor de incapacidad. A modo de conclusión se puede afirmar que existe la necesidad de asumir la salida de los casos y procesos de Ley 600 de 2000 para destinar todos los recursos a la atención del procedimiento establecido en SPOA Ley 906 de 2004 exceptuando los delitos de lesa humanidad como ya se dijo.

Gráfico 27. Distribución del movimiento de procesos 2016 según sistema procesal

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017 –. El sistema procesal se identifica según la sección

b. Análisis de la Ley 906 de 2004, Sistema Penal Oral Acusatorio

[119] Artículo 83 del Código Penal.

La criminalización secundaria depende de la existencia de normas sustanciales, puesto que se encuentra el Código Penal (Ley 599 de 2000), normas de procedimiento (Código de Procedimiento Penal Ley 906 de 2004) y entes encargados de realizar las tareas de aplicación de éstas (Policía Judicial, la Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial y Defensoría) en sus diferentes etapas, así se delimita la interacción del Estado hacia la identificación de infractores e infracciones para poner en marcha el sistema penal.

La identificación de los actores dentro del proceso penal es indispensable para poder iniciar el procedimiento acusatorio, sin un posible responsable de los hechos investigados perdería relevancia el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, por eso, es importante señalar que una de las mayores dificultades que persiste en el Sistema Penal Acusatorio es la identificación de las personas en el proceso penal, pues no se ha logrado la articulación de las entidades operadoras, en particular la integración de la Registraduría Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Judicatura con el fin de generar consultas ágiles y oportunas para la verificación de la identidad de las personas en tiempo real y en todo el territorio nacional (Corporación Excelencia a la Justicia, 2015)

Para efectos de abordar la eficiencia del sistema, un primer análisis a presentar es la confrontación entre ingresos y egresos, y la evolución del inventario, cuyas cifras fueron presentadas por el Consejo Superior de la Judicatura

Gráfico 28. Movimiento de procesos 2010-2016 – Especialidad penal

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios - Periodo del año 2015: enero a diciembre de 2015 – corte a 3 de agosto de 2016 – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

Analizando el inventario final del año 2010 a diciembre de 2016, se observa que éste ha tenido un comportamiento creciente pero poco variable año tras año para el septenio. En el año 2016 los inventarios se incrementaron en 16.3% frente al año 2010, así como también presentó un incremento en 1.9% frente al año 2015.

Gráfico 29. Nivel de concentración de los procesos en la Especialidad Penal

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios - Periodo del año 2015: enero a diciembre de 2015 – corte a 3 de agosto de 2016 – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

Para el año 2016 los despachos de la especialidad penal recibieron 916.388 procesos y lograron evacuar 696.454, lo que implica un inventario final de 480.008 procesos pendientes por atender. El índice de Evacuación Parcial Efectivo señala que en el año 2016 se evacuó el 76% de los procesos que ingresaron, acumulando en el inventario el porcentaje restante.

Cuadro 24. Movimiento de procesos especialidad penal 2016

COMPETENCIA	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL	%IEPE
Corte Suprema de Justicia	8.156	7.032	1.919	86,20%
Tribunal Superior	47.208	37.541	8.899	79,50%
Juzgado de Circuito	364.634	247.020	411.265	67,70%
Juzgado Municipal	496.390	404.861	57.925	81,60%
Total Penal	916.388	696.454	480.008	76,00%

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

De otro lado, la existencia de nuevos tipos penales, la eliminación y reducción de los beneficios por aceptación de cargos han propiciado un mayor cumulo de procesos a tramitar por vía de juicio oral, lo que indudablemente congestiona el Sistema en todos sus componentes: Fiscales, Jueces, Defensores, Policía Judicial y cuerpo de peritos y expertos del Instituto Nacional de Medicina Legal, pues esos miles de procesos que pudieron terminarse con sentencia por vía de

la aceptación de cargos, al tomar la vía ordinaria del juicio han demandado recurso humano, de infraestructura y tecnológico que bien podría disponerse para los casos donde realmente existe controversia de fondo[120]. A continuación, se muestra la distribución de la gestión judicial por especialidad penal

Cuadro 25. Distribución de la gestión judicial - Especialidad Penal

CLASIFICACIÓN	INGRESO EFECTIVO	% PART. INGRESOS	EGRESO EFECTIVO	% PART. EGRESOS	INVENTARIO FINAL	% PART. INVENT.	%IEPE
Penal con función de control de garantías - Ley 906	332.581	49,50%	271.663	54,50%	-	0,00%	81,70%
Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	139.466	20,70%	50.649	10,20%	303.695	64,70%	36,30%
Penal con función de conocimiento - Ley 906	103.669	15,40%	87.595	17,60%	125.084	26,70%	84,50%
Penal para Adolescentes con Función de Control de Garantías	27.882	4,10%	26.423	5,30%	-	0,00%	94,80%
Penal - Ley 600	25.053	3,70%	20.848	4,20%	18.211	3,90%	83,20%
Segunda Instancia - Ley 906	23.881	3,60%	22.428	4,50%	9.078	1,90%	93,90%
Penal para Adolescentes con Función de Conocimiento	11.884	1,80%	11.884	2,40%	6.429	1,40%	100,00%
Penal Especializado	6.318	0,90%	5.071	1,00%	6.058	1,30%	80,30%
Penal Justicia y Paz - Control de Garantías	1.479	0,20%	1.388	0,30%	348	0,10%	93,80%
Penal Justicia y Paz – Conocimiento	75	0,00%	167	0,00%	357	0,10%	222,70%
Penal Especializados de Extinción de Dominio	31	0,00%	24	0,00%	9	0,00%	77,40%
Total Procesos	**672.319**	**73,40%**	**498.140**	**71,50%**	**469.269**	**97,80%**	**74,10%**
Tutelas	206.986	22,60%	164.340	23,60%	8.124	1,70%	79,40%
Impugnaciones	37.083	4,00%	33.974	4,90%	2.615	0,50%	91,60%
Total Tutelas e Impugnaciones	**244.069**	**26,60%**	**198.314**	**28,50%**	**10.739**	**2,20%**	**81,30%**
Total Especialidad Penal - Año 2016	**916.388**		**696.454**		**480.008**		**76,00%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

[120] Aportes del Consejo Superior de la Judicatura y UDAE

Adicionalmente también se toma como referencia las cifras presentadas en el estudio *"Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia 2004-2014, Corporación excelencia a la justicia, 2015"*, en el que se evidencia que al cierre del año 2014 se tiene como ingreso de noticias criminales un millón cien mil casos aproximadamente (1.100.000), representados en el Cuadro.

Cuadro 26. Ingresos de noticias criminales (2008-2015)

Ingresos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ACTOS URGENTES	112.652	132.990	104.787	122.033	137.879	164.715	178.837
ASISTENCIA JUDICIAL	360	886	2.354	866	517	546	561
COMPULSACION DE COPIAS	5.752	8.078	9.568	11.542	10.675	12.773	10.944
DE OFICIO (INFORMES)	66.715	93.945	145.256	133.880	139.214	132.619	117.345
DENUNCIA	425.600	585.603	556.263	555.332	498.022	589.144	587.530
PETICION ESPECIAL	784	761	607	743	559	507	420
QUERELLA	131.413	190.376	180.052	227.472	273.335	232.670	204.379
Total general	743.576	992.637	998.887	1.051.868	1.060.201	1.132.974	1.100.016
Ingresos por denuncias sobre el total	57%	57%	56%	53%	47%	52%	53%

Fuente: Ingresos discriminados por forma de ingreso de las noticias criminales (2008- 2014). SPOA 2015, Fiscalía General de la Nación. *"Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia 2004-2014"*. CEJ, 2015

Es relevante identificar que las denuncias ocupan el mayor porcentaje de ingresos dentro del total general (53%), seguido por los delitos querellables[121] (19%) y los actos urgentes (16%), los cuales hacen referencia al ejercicio de las funciones de la policía judicial de acuerdo con el artículo 205 de la Ley 906 de 2004[122], de manera que este indicador se encuentra asociado al desempeño de los funcionarios de policía judicial quienes, en atención a su formación y experticia, encuentran en los actos urgentes una herramienta para iniciar la indagación en eventos en los que es posible que exista una conducta punible pero que no cuentan con

[121] La Ley 1826 de 2017 establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado para este tipo de delitos, la cual comenzará a regir en julio de 2017.

[122] Artículo 205. Actividad de Policía Judicial en la indagación e investigación. Los servidores públicos que, en ejercicio de sus funciones de policía judicial, reciban denuncias, querellas o informes de otra clase, de los cuales se infiera la posible comisión de un delito, realizarán de inmediato todos los actos urgentes, tales como inspección en el lugar del hecho, inspección de cadáver, entrevistas e interrogatorios. Además, identificarán, recogerán, embalarán técnicamente los elementos materiales probatorios y evidencia física y registrarán por escrito, grabación magnetofónica o fonóptica las entrevistas e interrogatorios y se someterán a cadena de custodia.
Cuando deba practicarse examen médico-legal a la víctima, en lo posible, la acompañará al centro médico respectivo. Si se trata de un cadáver, este será trasladado a la respectiva dependencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses o, en su defecto, a un centro médico oficial para que se realice la necropsia médico-legal.
Sobre esos actos urgentes y sus resultados la policía judicial deberá presentar, dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, un informe ejecutivo al fiscal competente para que asuma la dirección, coordinación y control de la investigación. En cualquier caso, las autoridades de policía judicial harán un reporte de iniciación de su actividad para que la Fiscalía General de la Nación asuma inmediatamente esa dirección, coordinación y control.

denuncia y que, de no adelantarse, implicarían el riesgo de pérdida de evidencia y potenciales elementos de prueba. (CEJ, 2015).

Por otra parte, las cifras de egresos de noticias criminales tomadas del mismo estudio[123] se tiene que al cierre del 2014 estos egresos correspondían a 878.283 casos. Es decir, *"la existencia de inventario, ingresos que no se traducen en egresos –o que no son atendidos en el Sistema-, no permite hablar de un sistema penal eficiente"* (CEJ, 2015), tal y como se resume en el Cuadro.

Cuadro 27. Tipos de egreso en el SPA-Participación Porcentual por Año (2008-2014)

Tipo de egresos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Archivo	26%	52%	60%	61%	63%	68%	70%
Conciliación	14%	21%	16%	16%	14%	10%	9%
Extinción de la acción penal	6%	14%	13%	13%	14%	12%	11%
Preclusión	1%	2%	2%	2%	3%	3%	3%
Principio de oportunidad	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Cambios de competencia a otras entidades	19%	2%	2%	2%	2%	2%	2%
Sentencia	6%	8%	6%	6%	5%	5%	5%
Desistimiento de querrella por inasistencia	27%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Total de Noticias criminales	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Tipos de egresos en el SPA-participación año a año (2008- 2014). Fuente: SPOA 2015, Fiscalía General de la Nación. "Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia 2004-2014". CEJ, 2015

Conforme al art. 79 del Código de Procedimiento Penal (CPP), el archivo de las diligencias se presenta cuando se constate que no existen motivos o circunstancias que permitan su caracterización como delito o su posible existencia; dicha disposición fue analizada por la Corte Constitucional, siendo declarada exequible de manera condicionada, en el entendido que la expresión *"motivos o circunstancias fácticas que permitan su caracterización como delito"*, corresponden a tipicidad objetiva, por lo que la decisión debe ser motivada y comunicada tanto

[123] "Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia 2004-2014". CEJ,2015

a denunciantes, si los hubiere, como al Ministerio Público (Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Por lo anterior, la cifra de egresos en donde el mayor porcentaje corresponde a archivo (70%), se puede señalar que muchos de los casos se presentan por la imposibilidad de identificar el sujeto autor de la conducta punible, por fallas en los mecanismos de denuncia (desconocimiento por parte del ciudadano) o por depuración por parte de la Fiscalía General de La Nación, pues actualmente este organismo aplica la Política de Intervención Temprana de Entradas, con el fin de realizar un filtro inicial al proceso y mejorar la asignación estratégica de casos, evitando ingresar al SPOA asuntos que no tienen relevancia en términos penales para asegurar el tratamiento de los ingresos efectivos.[124]

Por otra parte, una de las características principales del esquema del sistema procesal de la Ley 9006 de 2004 es justamente el de la atención especial a la justicia restaurativa y los métodos de terminación anticipada del proceso penal; aun cuando luego de varios años de entrada en vigencia no se han regulado figuras como la de la mediación, se observa que los distintos mecanismos de justicia restaurativa no se aplican a plenitud; en consecuencia, a continuación se presenta un balance de cada uno de ellos.

- Conciliación: la figura genera un aporte significativo a la depuración del sistema aunque corresponde al 9% de los tipos de salida para el año 2014. Se estima, podría fortalecerse por lo menos desde dos ópticas; de un lado, en el aumento de delitos que requieran del agotamiento de este mecanismo de terminación anticipada de conflictos previamente a poner en funcionamiento el aparato judicial, como podría ser, a modo de ejemplo, todos los tipos que atentan contra el patrimonio económico sin importar la cuantía; aclárese aquí que en este instante no se está sugiriendo necesariamente transformar todos los delitos contra el patrimonio económico en querellables, sino que todos los patrimoniales, querellables o no, tengan al interior de su trámite una conciliación previa. Por otro lado de acuerdo con la Ley 906 de 2004 los delitos querellables exigen como requisito de procedibilidad el agotamiento de la etapa de conciliación, pero paralelamente, los fiscales, en la práctica, ante cualquier atentado de orden patrimonial, independientemente de su cuantía, esto es sin importar si el delito por el que se procede es querellable o no, buscan acercamientos entre las partes en conflicto, con el fin de alcanzar acuerdos que permitan la extinción de la acción penal, ora mediante conciliación, o mediante otros mecanismos de terminación anticipada.
- Principio de oportunidad: esta figura fue reglamentada en los arts. 321 y ss. de la Ley 906 de 2004, establece que su aplicación debe hacerse con sujeción a la política criminal del Estado, enlistando algunas causales por las que procede, dentro de las que pueden resaltarse aquellas que tienden por la reparación de las víctimas, la desarticulación de la criminalidad organizada o la falta de necesidad de continuar con la acción penal; el control de legalidad de la aplicación del principio de oportunidad debe ejercerse por parte de un juez de control de garantías. Aun cuando la introducción de esta herramienta resulta de innegable relevancia en un sistema acusatorio, lo cierto es que en la práctica es una eficaz herramienta para la depuración del inventario de delitos leves tales como: inasistencia

[124] Lineamientos de política pública: Política de Intervención Temprana de Entradas para mejorar la asignación estratégica de casos. Fiscalía General de la Nación. Marzo de 2015

alimentaria, violencia intrafamiliar, violencia contra servidor público, lesiones personales y hurto, pero menos del 0,06% de salidas para el 2015 se hicieron por dicho mecanismo de acuerdo con los datos del SPOA.

Por otro lado, los operadores de justicia han señalado que el trámite para su aprobación es difícil aunque en la Resolución 2370 de 2016 se reglamentó la aplicación del principio de oportunidad, actualizando en un solo cuerpo normativo su regulación interna, derogando resoluciones precedentes sobre la misma materia y especialmente aclarando que: a) la utilización del principio de oportunidad procede en la etapa de la indagación, razón por la cual se señala que no es necesario imputar a quienes puedan verse beneficiados con su aplicación; b) es posible la aplicación del principio de oportunidad en la modalidad de renuncia sin que previamente se haya acudido a la suspensión o interrupción, lo cual evita que la renuncia deba someterse a cumplimiento de condición alguna; y c) se consagra la figura de la delegación especial, en virtud de la cual confiere a los fiscales locales, seccionales, especializados, delegados ante Tribunal y ante la Corte Suprema de Justicia, la aplicación del principio de oportunidad en casos de su competencia y se establece un procedimiento en teoría más expedito para su aplicación.

- Indemnización integral: esta figura no fue regulada en la Ley 906 de 2004, su antecedente inmediato fue el art. 42 de la Ley 600 de 2000, que la estableció como causal de extinción de la acción penal frente a un importante grupo de delitos, dentro de los que se encontraban los que admiten desistimiento, homicidio culposo y lesiones personales culposas cuando no concurrían las circunstancias de agravación punitiva de los arts. 110 y 121 del Código Penal, lesiones personales dolosas con secuelas transitorias, delitos contra los derechos de autor y delitos contra el patrimonio económico cuya cuantía no excediere de doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Ya en plena vigencia del Sistema Acusatorio, la Corte Suprema de Justica reconoció que a través de la aplicación del principio de favorabilidad se podía incorporar la indemnización integral como causa objetiva de extinción de la acción penal o preclusión de la acción penal, en donde el 3% en promedio entre 2008 y 2014 representa esta forma de terminación anticipada (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicación 19094, 2005; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicación 23567, 2005).

Ahora bien tomando como referencia los resultados del estudio de tiempos procesales*, la duración de la primera instancia en el proceso penal oral de los procesos ubicados en la media, puede concluirse que en estos la primera instancia se tramita en 93 días corrientes en promedio, es decir, dentro de los parámetros de la Ley y aun cuando si se registran diferencias en el tiempo dedicado a la evacuación de la primera instancia por tipo de delito son estas menos ostensibles que las del análisis genera*l. (CEJ,2015).

Cabe señalar que en los procesos penales orales en los que se surtió primera instancia, la citación para las diversas audiencias en las que se cumple la fase de juicio, es un acto complejo que significa una demora adicional en el proceso que no es necesariamente atribuible a las partes. Así se tiene que, entre la citación y el inicio de la audiencia de formulación de acusación, en promedio transcurren 44 días corrientes; para el caso de la audiencia preparatoria, transcurren en promedio 43 días; y, para el inicio de la audiencia oral, la que toma

más tiempo de todas, transcurren 102 días en promedio (un poco más del doble que para las otras) (CEJ, 2015).

Estas demoras se producen por el aplazamiento de audiencias, como consecuencia de las dificultades en la definición de una agenda común entre partes e intervinientes en el proceso penal oral[125], pero también, debido a estrategias dilatorias entre las partes, la carga laboral de los despachos, las dificultades en el traslado de los procesados, las deficiencias en infraestructura[126], entre otras. Para el caso de la audiencia de formulación de acusación, de los procesos considerados para el ejercicio, el 20% sufrieron al menos un aplazamiento para su celebración; por su parte, el inicio de las audiencias preparatorias fue aplazado en el 13% de los casos; mientras que el inicio de la audiencia de juicio oral fue aplazado en el 23% de los casos y la de lectura de fallo 15%.(CEJ, 2015).

En cuanto al tiempo de duración la audiencia del juicio oral es la más larga de todas las evaluadas, lo cual si bien es esperable dada la complejidad del momento procesal, por ser aquel en el que se realiza la práctica de pruebas y se presentan los alegatos de las partes, resulta excesivo que el promedio, se haya situado en 67 días corrientes si se tiene en cuenta que de la información recaudada sobre los procesos penales orales estos en su gran mayoría versan sobre un delito, con imputado singular y se refieren a delitos de bagatela. (CEJ, 2015).

Lo anterior también podría señalar una ineficiencia en la gestión de las audiencias orales, debido a la falta de cultura jurídica e incorrecta aplicación de los principios de la oralidad por parte de los actores que intervienen (CEJ, 2015). Pues en muchos de los casos se presentan: lecturas innecesarias de todo el contenido de pruebas documentales, transcripción en los despachos de segunda instancia de las audiencias realizadas en la primera instancia, lectura de argumentos jurídicos en el juicio por parte de los abogados, la imprecisión en los argumentos y en los testimonios, la excesiva retórica de los intervinientes, el poco uso de las estipulaciones probatorias, la discusión de temas que no tienen relación con la audiencia a la que se asiste, la lectura de los informes de policía judicial que constan en formatos y son dictados en audiencia, el manejo del tiempo por parte de los intervinientes y el Juez como director del proceso, las excusas presentadas por los intervinientes para evitar acudir a las audiencias y la interposición de recursos sin fundamento.

La existencia de desequilibrios en la oferta de operadores del sistema penal a nivel territorial, tal y como se muestran en las siguientes gráficas relacionadas con los mapas de procesos el cual afecta la eficiencia en la gestión, sumado a los aplazamientos de audiencia por cruce de las mismas, por deficiencia de oferta entre los intervinientes (Defensoría, Fiscalía, otros actores) en el nivel central y territorial, las prácticas dilatorias de los abogados y la dificultad de traslado de los procesados privados de la libertad. Adicionalmente se presentan Altos tiempos de duración de las audiencias, previstas para 30 minutos pero en la práctica en promedio duran

[125] Para evitar el cruce de agendas, se ha propuesto la implementación de un software que permita la coordinación y tenga como criterio la agenda del juez como director del proceso.

126 Con relación a los problemas asociados a la falta de infraestructura física y las dificultades en el traslado de los procesados, cabe anotar que la Ley 1709 de 2014 (que reformó el sistema penitenciario y carcelario) ha incorporado disposiciones orientadas a incentivar la celebración de audiencias virtuales por parte de los jueces y garantizar que el Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)provean los recursos tecnológicos y logísticos para su celebración

2 horas planteándose un debate entre garantismo y eficientismo; lo anterior motivado por el alto número de procesos represados, litigiosidad excesiva, falta de capacitación de los intervinientes, salas de audiencia no disponibles, falta de concreción y gran cantidad de intervinientes[127], son causas que afectan el eje problemático de la congestión Judicial y Procesal.

Gráfico 30. Mapa de procesos Sala de Casación Penal - Corte Suprema de Justicia

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

Gráfico 31. Mapa de procesos Sala Penal – Tribunales superiores

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: Enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017 –

[127] Aportes del Consejo Superior de la Judicatura y la UDAE

Gráfico 32. Mapa de procesos juzgados penales del circuito

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017 –

Gráfico 33. Gráfica Mapa de Procesos Juzgados Penales Municipales

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

Finalmente, afrontar el cambio del sistema penal al Sistema Penal Oral Acusatorio trajo grandes desafíos a la justicia penal, pues este cambio se dio paulatinamente encontrándose directamente con la realidad social y cultural que vive el país, pues en algunos municipios la implementación de la oralidad no se ha realizado por la falta de medios técnicos y tecnológicos sino también por el cambio cultural de los actores implicados en el "modo de hacer las cosas" que implica el aprendizaje y el desarrollo de competencias y habilidades.

A lo anterior, se suman las transformaciones en la forma de hacer las investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación, lo cual exige un proceso de cambio y adaptación de los despachos judiciales, la gestión de audiencias y el desarrollo de la etapa de juzgamiento.

Adicionalmente, de acuerdo con un estudio[128] de la Corporación Excelencia en la Justicia (2015), en la que hace un Balance del Sistema Oral Acusatorio, se hace mención a la falta de personal en la policía judicial el cual es insuficiente para responder al número de investigaciones requeridas, así como problemas en la calidad del registro y el análisis de información estadística del sistema. También se encuentra la imposibilidad de seguir la trazabilidad de la información dentro de las mismas entidades, la ausencia de métodos estandarizados de obtención y parametrización de la información, la heterogeneidad en el análisis y consolidación de los datos, pues cada entidad cuenta con su propio sistema de información[129], lo que hace muy difícil tener datos fiables y consensuados y por tanto diseñar y evaluar las políticas públicas en materia de justicia penal. (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016, p. 64)

Por ello, las conclusiones coinciden justamente con los citados problemas de la justicia en relación con su ineficiencia y congestión judicial; tal afirmación parte una base innegable, que refiere a que efectivamente un sistema que no logre evacuar la totalidad de los procesos que ingresan, tiene un déficit de gestión, lo que necesariamente redunda en la acumulación de expedientes, tal y como se concluye en la siguiente gráfica:

Gráfico 34. Noticias Criminales Acumuladas en el Sistema Penal Acusatorio

Fuente: Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2004 - 2014), CEJ, 2015

Causa asociada 3. Desarticulación de actores de la Justicia penal en la focalización de fenómenos criminales y análisis interinstitucional de delitos de mayor impacto

[128] "Balance de los diez años de funcionamiento del sistema penal acusatorio en Colombia 2004-2014" CEJ,2015
129 Problemática analizada en el componente Información pública y TIC del Plan Decenal de Justicia

En este contexto Justicia penal debe trabajar en sinergia con otras políticas, como lo son: la política de seguridad ciudadana y la política de defensa nacional para articular las respuestas que pueden ser penales o sociales en relación con los fenómenos criminales, pues la política de seguridad ciudadana es la encargada de proteger a los individuos de los conflictos sociales que afectan sus derechos desde la prevención hasta la penalización[130]; es por ello, que a ésta política le interesa que algunos delitos sean priorizados penalmente tales como: el homicidio, las lesiones personales[131] el hurto[132], las muertes por accidente de tránsito, los delitos de violencia sexual, violencia intrafamiliar y de feminicidio[133], la extorsión, el tráfico de armas, y estupefacientes (microtráfico).

Así como la Política Criminal debe estar articulada, es pertinente incorporar desde la subdimensión de Justicia Penal el siguiente planteamiento general que evidencia la necesidad de articulación de actores de la Comisión Asesora de Política Criminal:

"*En ocasiones, nos encontramos ante una serie de políticas públicas fragmentadas, desarticuladas y atomizadas en múltiples objetivos, lo que se traduce necesariamente en una falta de estrategia del Estado para reducir la conflictividad social y, por ende, buscar mayores y mejores niveles de convivencia. Es aquí cuando nos encontramos ante la necesidad por contar con una política criminal*" (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

En cuanto a la política de defensa y seguridad liderada por el Ministerio de Defensa Nacional, se han implementado estrategias de lucha contra grupos armados y organizaciones criminales de los delitos de contrabando, narcotráfico, lavado de activos, minería ilegal, extorsión, tráfico de migrantes, trata de personas, terrorismo, delitos informáticos y ataques cibernéticos.

Dado lo anterior, es fundamental la comprensión y organización entre los diferentes actores para el entendimiento de los fenómenos criminales que se investigan y se judicializan en la fase de la criminalización secundaria por lo que le compete a la policía judicial, la Fiscalía General de la Nación, y a los jueces en la fase de juicio para que los fenómenos criminales puedan clasificarse según la afectación social que representen[134]. Esta diferenciación conlleva a generar rutas de atención diferentes por cada tipología de criminalización priorizada a nivel interinstitucional, pues en la práctica la divergencia en la investigación y judicialización de estos fenómenos presenta dificultades a la hora de abordarlos de forma coordinada, coherente y eficaz.

Un ejemplo de ello es el Ministerio de Defensa con su política de defensa y seguridad[135]

[130] Plan Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 2011, Alta consejería presidencial para Convivencias y Seguridad Ciudadana DNP
[131] A manera de ejemplo se cita la Ley 1773 de 2016 "Por medio de la cual se crea el artículo 116ª- Lesiones con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares, se modifican los artículos 68A, 104 , 113, 359 , y 374 de la Ley 599 de 2000 y se modifica el artículo 351 de la Ley 906 de 2004 ".
[132] El hurto a celular es un delito considerado leve que se está materializando como un fenómeno social de alto impacto
[133] Ley 1761 de 2015"Por la cual se tipifica el delito de feminicidio (Ley Rosa Elvira Cely)"
[134] Crimen organizado, crimen ordinario y delito leve
[135] Ministerio de Defensa, Política de Defensa y Seguridad, Todos por un nuevo país, páginas 19- 21

"*La cual comprende acciones encaminadas a garantizar la seguridad en el territorio nacional y la protección de la población civil a partir de la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley y las Estructuras del Crimen Organizado, bajo la acción conjunta, coordinada y articulada de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y las autoridades político administrativas. El Ministerio de Defensa trabajará en la actualización normativa que permita tener un marco legal adecuado que faculte a la Fuerza Pública a actuar frente a la evolución del crimen organizado y los fenómenos criminales que afectan la seguridad. Asimismo, se buscará lograr que los individuos u organizaciones involucrados con el crimen organizado sean judicializados en el marco del concierto para delinquir a fin de lograr una mayor efectividad en las acciones realizadas".*

A su vez la Fiscalía General de la Nación en su Plan Estratégico 2016-2020 genera una estrategia de focalización en contra del crimen organizado considerando las estructuras, sus grupos y niveles, observando las etapas y eslabones de mercados ilegales que más impacto generan en términos de vulneración de derechos constitucionales, producción de violencia o desafío al Estado, investigando el concierto para delinquir, así como los delitos atribuibles a estas organizaciones. La estrategia incluye mecanismos para i) que la selección estratégica de objetivos sea coordinada entre la FGN y las autoridades de la fuerza pública, y ii) fortalecer la investigación penal –y dentro de esta, la analítica y en contexto– en contra del crimen organizado.

Para la Fiscalía General de la Nación "*las estructuras actuales de crimen organizado aumentan los índices de violencia, el homicidio sigue teniendo niveles excesivamente altos. Esto obedece, en parte, a que el homicidio es usado como mecanismo para zanjar disputas entre organizaciones criminales y para ganar o mantener control territorial o de algún eslabón de mercados ilegales. Los menores son una fuente principal de las filas de estas organizaciones: los utilizan para la prestación de diferentes servicios –como sicariato o venta callejera de drogas–, y después los reemplazan por otros menores. Adicionalmente, las estructuras criminales son responsables de desplazamiento forzado, extorsión y amenazas."* (Plan Estratégico 2016-2020, FGN, 2015)

De lo anterior se puede observar que aunque las dos entidades centralizan sus esfuerzos hacia el crimen organizado es necesario contar con una estrategia de coordinación y articulación inicialmente con la Policía Nacional para que en el momento de la captura se dé la importancia y priorización respectiva a las investigaciones y judicialización de este tipo de fenómenos criminales, sino también los alcances legales y funciones que tienen las entidades que participan en la investigación y judicialización

Por ello, al encontrarse las políticas de Seguridad Ciudadana y Defensa crean cuellos de botella en la investigación y judicialización por la falta de respuesta oportuna en la diferenciación y focalización de los fenómenos criminales bajo una sola óptica integral, así como la falta de articulación de los actores que ejecutan la justicia penal para asignar de manera óptima y eficiente el talento humano disponible y los recursos físicos, técnicos y tecnológicos bajo objetivos comunes y resultados coordinados**.**

Sumado a las diferentes instancias que existen para analizar los fenómenos de criminales, las cuales dificultan aún más la coordinación y articulación en la focalización de los fenómenos criminales y delitos de mayor impacto para la sociedad, así como en la asignación de recursos para ejecutar la política pública, tales como:

- Consejo Nacional de Estupefacientes.
- Comisión de Coordinación Interinstitucional para el Control del Lavado de Activos
- Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás Atentados contra la Libertad Personal.
- Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas.
- Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.
- Comisión Intersectorial de DDHH y DIH.
- Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual.
- Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres.
- Red Nacional de Observatorios del Delito.
- Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales.
- Comando de Coordinación contra la Corrupción.
- Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes por Grupos Organizados al margen de la Ley.
- Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes y el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Conforme a lo anterior, el diseño y formulación de la política criminal en cabeza del Consejo Superior de Política Criminal debe considerar la articulación de estas dos políticas y analizar la relación de los fenómenos criminales que se derivan de cada una de ellas, con el propósito de analizar interinstitucionalmente los delitos de mayor impacto, y así definir líneas de acción diferenciadas para los distintos fenómenos criminales dada la complejidad y diversidad de los mismos a nivel local, regional y nacional.

Para ello, es fundamental realizar análisis periódicos de la criminalidad en Colombia al alrededor de tres ejes: i) crimen organizado, ii) delitos ordinarios y iii) delitos leves, los cuales podrán estar a cargo del observatorio de política criminal, con el fin estudiar los fenómenos criminales a partir de su diferenciación para obtener una base empírica sólida que permita determinar cuáles son los problemas a resolver, como mutan entre sí y a través del tiempo, establecer criterios técnicos para la focalización de delitos y evaluar el impacto de las medidas que se adopten.

Bajo esta óptica y en todo caso, la política criminal por medio del Consejo Superior de Política Criminal debe seleccionar aquellas conductas que ameritan intervención penal y distinguirlas de aquellas que no lo ameritan. De esta forma, se da una solución no penal a los conflictos y no se sobrecarga al sistema con problemas que pueden ser resueltos en otras instancias y por otras autoridades, como los inspectores de policía o los comisarios de familia para que coadyuven a descongestionar la justicia. (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, Documento borrador, 2016).

Causa Asociada 4. Limitados programas de prevención del delito y falta de integración de los mismos

Existen tres tipos de prevención: primaria, secundaria y terciaria. La prevención primaria actúa sobre la causa del problema o sobre sus causas percibidas, en cuyo caso la pedagogía es una manera de prevención. La prevención secundaria es aquella que actúa cuando el conflicto ya se ha exteriorizado, y con frecuencia es la realizada por la policía para evitar que el conflicto se traduzca en comisión de delitos, en este caso se podría establecer algún tipo de sanciones para corregir ciertas situaciones que afectan a la sociedad. Y la terciaria es la que actúa cuando el delito ya se ha cometido, el cual tiene implicaciones penales pues el sujeto debe ser castigado por su conducta pero que en programas de prevención tiene como propósito que el sujeto se reincorpore rápidamente a la sociedad civil y no vuelva a reincidir o a cometer otros delitos en el futuro.

En Colombia existen pocos programas de prevención del delito, la mayor parte de ellos son programas de seguridad ciudadana que proponen una prevención de tipo "circunstancial", pero muy pocos se orientan a los factores que dan lugar a la materialización de los delitos. Es así como en el siguiente cuadro se relacionan las entidades competentes en materia de prevención del delito, para manifestar la cantidad de programas y acciones que se llevan a cabo de manera aislada, sin que se haya logrado integrar de forma práctica y con resultados visibles los tres tipos de prevención mencionados anteriormente.

cuadro 28. Entidades competentes en materia de Prevención del Delito

NIVEL DE LA PREVENCION		ENTIDADES	PROGRAMAS-ACCIONES
PREVENCIÓN PRIMARIA	Política Social	Gobierno Nacional - Gobernaciones y Alcaldías	Sistema de protección social (seguridad social integral, promoción social y políticas y programas de formación de capital humano)
			Crecimiento y competitividad – más empleo
			Igualdad de oportunidades – menos pobreza
			Prosperidad y democracia – más seguridad
		Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Velar por la garantía y goce efectivo de los DDHH y la promoción de una cultura en derechos humanos

PREVENCIÓN SECUNDARIA	Prevención Social	Ministerio de Salud	Prevención y tratamiento del consumo de SPA
			Programas de salud mental
			Apoyo y Fortalecimiento a la Familia
		Ministerio de Trabajo	Generación de oportunidades laborales
			Programas de vinculación laboral
		Ministerio de Educación	Población por fuera del sistema educativo
			Población en riesgo de deserción escolar
			Población en riesgo de deserción escolar
			Modelos educativos flexibles
			Programa de Escuela de Padres y Madres en el (marco de la Ley 1404 de 2010)
			Programa Todos a Aprender
			Formación de nivelación y validación del bachillerato
		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Programa Niñez y Adolescencia:
			- Prevención Violencia Escolar
			- Prevención Consumo SPA
			- Generaciones con Bienestar
			- Familias con Bienestar
			- Prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes
		Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)	Formación y vinculación laboral
			Programa Jóvenes Rurales Emprendedores
		COLDEPORTES	Programa convivencia y paz
			Fomento, desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre
	-Prevención Situacional / Victimal	POLICIA NACIONAL	Programa Jóvenes a lo bien
			Programa Abre tus ojos
			Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes
			Promoción convivencia ciudadana (ej. c) Ejercer un control estricto sobre actos que afectan la tranquilidad)
			Frentes de Seguridad Ciudadana y Escuelas de Seguridad y Convivencia
			Sistema de denuncias ciudadanas
	Represiva Penal Policial		Despliegues operativos de fuerza pública
			Mecanismos e instrumentos de inteligencia
			Control y restricción de armas

			Mayor número de condenas (coord.. con la FGN y el CSJ)
			Programa de Departamentos y Ciudades Seguras (en asocio con el Min Justicia y Min Interior)
		Min Justicia	Políticas públicas en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos
			Casas de Justicia y Centros de Convivencia, Comisarías de Familia y Jueces de Paz (MASC)
		FGN	Programa futuro Colombia
			Mayor número de condenas (coord. con la PONAL y el CSJ)
		Gobernaciones y Alcaldías	Juzgamiento
			Política de seguridad y convivencia ciudadana
PREVENCION TERCIARIA		Ministerio de Salud	Reducir la incidencia y prevalencia de consumo de SPA
		Ministerio de Educación	Modelo educativo para adolescentes del SRPA
			Modelo pedagógico y educativo mayores de 18 años
		Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Realizar seguimiento al adolescente durante la ejecución de la sanción (PLATIN)
			Seguimiento post-sanción
			Programa de Atención Especializado a NNA que se desvinculan de los GAOML e ingresan al ICBF
		Procuraduría General de la Nación	Curso de DDHH y Convivencia Ciudadana – SRPA
			Programas de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano
		INPEC	Atención Social y Tratamiento Penitenciario
			Control libertad vigilada
		SENA	Formación y vinculación laboral de los internos y de los adolescentes en el SRPA
		Ministerio de Justicia	Lineamientos Justicia Restaurativa
			Atención al Desmovilizado
		Gobernaciones y Alcaldías	Atender la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Observatorio de Política Criminal.

Adicionalmente, la Ley 62 de 1993[136] promueve la importancia de generar estrategias de prevención del delito como un instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana principalmente para la prevención primaria y secundaria mediante la creación y funciones del Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana. De igual manera

[136] "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".

la implementación de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) presentada por Alta Consejería Presidencial y el Departamento Nacional de Planeación mediante la aplicación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISC) los cuales permiten identificar las diferentes áreas de focalización de la seguridad y convivencia ciudadana, analizan la situación en el ámbito departamental y municipal, así como la aplicación del modelo integral de intervención mediante los ejes estratégicos y líneas de acción establecidas, con el propósito de generar estrategias para la prevención del delito.

Por ello, es importante señalar que para garantizar un enfoque territorial homogéneo sobre el diagnóstico de la criminalidad y los programas de prevención de delitos se tome como referencia la guía metodológica del Departamento Nacional de Planeación para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), con el fin de que estos diagnósticos y la formulación de estrategias de acción contengan los mismos lineamientos y parámetros de medición con el propósito de estimar el impacto local o regional de los delitos que necesitan una mayor intervención y focalización por parte de las entidades de orden nacional, así como la generación de estrategias de prevención de delitos .

Causa Asociada 5. Capacidades Institucionales limitadas

Conforme a lo señalado en el informe final de "*Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano"* elaborado por la Comisión Asesora de Política Criminal, en el que menciona "…(…) .*Es lo propio de un Estado de Derecho que cada uno de los poderes asuma las competencias y responsabilidades que le incumben. Por ello, cuando se reflexiona sobre la impunidad y su comportamiento es necesario adoptar una visión más amplia, que incluya al conjunto de las instituciones y de la sociedad, para buscar en las interactuaciones entre unas y otras las causas y las soluciones del problema…(…).*"

Por ello, para analizar esta problemática se toma como referencia el análisis elaborado en el documento borrador: "Plan Nacional de Política Criminal 2016-2020"[137] realizado por Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016, el cual considera y describe los principales actores de la Justicia Penal, los cuales son:

a. Policía Nacional

La Policía Nacional es la primera entidad que participa en el sistema penal y, a la vez, es el encargado de la ejecución de la política de convivencia a nivel local en todo el país. La presencia policial es amplia, pero hay zonas en las cuales ésta no se da de la manera adecuada, por la presencia de actores del conflicto armado. Para la Policía Nacional la convivencia comprende cuatro categorías: la seguridad de las personas y de sus bienes; la

[137] Documento borrador "Plan Nacional de Política Criminal", versión 5 de mayo de 2016, paginas 59-63

tranquilidad social; la moralidad; y la ecología, salubridad, medio ambiente y recursos naturales.

En todo caso, debe mantenerse una clara distinción entre las actividades de policía judicial de la Policía Nacional, que están bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, y las de promoción y protección de la convivencia ciudadana, que son propias de la institución.

b. Fiscalía General de la Nación

Los procedimientos en la investigación y el juzgamiento son lentos y existe una congestión de procesos, casi dos millones de noticias criminales en el inventario, que hace que el derecho de acceso a la justicia se vea continuamente vulnerado. Este es un problema que no es privativo de la justicia penal, pero en ésta se suma el hecho de que durante el proceso muchas personas (el 40 % de la población carcelaria) son privadas de la libertad. Esta lentitud no es solo el resultado de problemas en la estructura de la justicia, sino también en la investigación penal misma. La investigación penal ha sido tradicionalmente realizada de forma individual y sin tener en cuenta las diferencias entre los fenómenos criminales. El trabajo de la Fiscalía se hace depender con frecuencia de la denuncia penal y de los escasos recursos asignados a las diferentes unidades de investigación criminal.

En el Informe de evaluación de desempeño de la Fiscalía general de la Nación - Primer semestre de 2015, la Dirección Nacional de Políticas Públicas y Planeación, reporta un total de 1.909.607 procesos activos en toda la FGN, incluidos en el sistema SPOA al 30 de junio de 2015. Se señala, la existencia de un total de 4.082 despachos, lo cual representa un promedio de 468 procesos por fiscal en Ley 906 de 2004 y Ley 1098 de 2006 para el total de la FGN. Dicha cifra comparada con el semestre inmediatamente anterior, indica un incremento del 23,7% en el número de casos promedio por fiscal (se pasa de 378 a 468 procesos).

La Fiscalía General de la Nación ha adoptado una estrategia de investigación en la que se tiene en cuenta esta necesaria modificación de la actividad investigativa. En el año 2012, el 4 de octubre, había emitido la Directiva 001 sobre priorización de la investigación penal. Sin embargo, esta directiva se limitaba a las violaciones contra los derechos humanos y a los delitos contra el derecho internacional humanitario y, en general, a los delitos cometidos en relación con el conflicto armado. El 9 de diciembre de 2015 se expidió una nueva directiva que complementa los criterios de implementación y que busca extender su cobertura y profundidad. La Fiscalía General de la Nación define a la priorización como "una política orientada al diseño e implementación de una técnica de gestión estratégica de la carga de trabajo y del flujo de casos que son puestos en conocimiento de la Fiscalía, para el manejo analítico de la investigación, y del ejercicio de la acción penal y de la acción de extinción de dominio".[138]

En esta directiva la Fiscalía identifica los problemas de la investigación y establece los cambios en la priorización como una forma de superar estos problemas. Dado que la directiva fue emitida en el mes de diciembre de 2015, es muy pronto para determinar el éxito de los cambios

[138] Fiscalía General de la Nación. Directiva 002 del 9 de Diciembre de 2015 página 2

realizados. Es importante que los cambios en la investigación vayan acompañados de modificaciones en la estructura de juzgamiento, de manera que se tengan en cuenta las diferencias entre un delito ordinario, un crimen de sistema, uno de crimen organizado, etc. La fórmula de la construcción de contexto tiene sentido en casos de macro-criminalidad, pero no así en casos individuales. Por tanto, el tipo de juicios también debe variar, para reconocer la estructura propia de cada investigación penal. Todo ello, por supuesto, con el máximo respeto a los derechos de las personas procesadas.

c. Consejo Superior de la Judicatura-Especialidad Penal

La implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia significo un gran cambio en contraste con el Sistema propio de la Ley 600 del 2000, para ello fue necesaria la consagración de una serie de principios en el nuevo Código Procesal Penal, los cuales algunos de ellos fueron principalmente fortalecidos por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia como son el de favorabilidad, el de la prohibición de agravar la situación del apelante único y el de congruencia. (CEJ, 2015)

Resulta cuestionable que el mayor desarrollo de los lineamientos del Sistema se dé por vía de los autos que dicta la Corte Suprema de Justicia. En consideración a esta situación, los expertos han propuesto crear un mecanismo que le permita al alto tribunal tomar decisiones que fijen doctrina vinculante en algunos casos. Por su parte, a pesar de la enorme importancia de las decisiones de ambas Cortes, en la práctica se encuentra que éstas no están siendo replicadas por los operadores judiciales, principalmente por la persistencia de falencias en la difusión de las mismas al interior de la Rama Judicial. Un mecanismo de gran utilidad, diseñado para atender esta falencia, son las relatorías de la Corte Constitucional y de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, esta herramienta no es suficiente, lo cual obliga a que se promuevan permanentemente reformas legales orientadas a su consagración legal como única forma en que estas normas se tornen vinculantes. (CEJ, 2015)

Parece necesario incentivar una cultura de auto pedagogía por parte de los funcionarios judiciales, para que sean ellos mismos quienes se interesen por la relevancia e impacto de la jurisprudencia en el desarrollo de los procesos sometidos a su conocimiento. Este ejercicio de autopedagogía debe ir acompañado del aumento de la oferta institucional por parte de la

Escuela Judicial y el Consejo Superior de la Judicatura para que, mediante cursos y capacitaciones, los funcionarios judiciales puedan tener un conocimiento más avanzado de los diferentes cambios jurisprudenciales, lo que idealmente debería contribuir a la superación de la constante actual de choque entre la interpretación del juez de instancia y la del juez de cierre. (CEJ, 2015)

Por otro lado, al analizar las cifras de número de jueces para la especialidad penal la cual paso de 2.050 de 2004 a 2.202 en el 2015 en todo el territorio nacional, es decir solo hubo un incremento de 152 jueces de conocimiento durante l0 años, es claramente evidente la falta de talento humano especializado para atender los procesos del SPA. A continuación, se muestra la Oferta de Justicia Penal

Cuadro 29. Oferta judicial permanente – Especialidad penal

AÑO	ALTA CORTE	TRIBUNAL SUPERIOR					JUZGADOS DEL CIRCUITO						JUZGADOS MUNICIPALES			TOTAL DESPACHOS
	Sala Penal Corte Suprema de Justicia	Penal	Penal Justicia y Paz: Conocimiento	Penal Justicia y Paz: Control de Garantías	Penal Justicia y Paz: Ejecución de Dominio		Penal Circuito	Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad	Penal Circuito Especializado	Penal del Circuito de Adolescentes	Menores	Ejecución de Sentencias para Justicia y Paz	Penal Municipal	Penal Municipal Adolescentes	Juzgados Penales Municipales - Ambulantes	
2010	9	128	8				344	109	69	50	34		492	96	0	1.339
2011	9	133	5	10			344	110	69	55	27		492	96	30	1.380
2012	9	130	5	10	3		347	110	69	59	17		491	94	30	1.374
2013	9	130	5	10	3		347	110	69	59	16		491	94	30	1.373
2014	9	130	5	10	3		347	110	69	63	8		491	93	30	1.368
2015	9	134	5	10	3		347	110	69	63	8		491	93	30	1.372
2016	9	134	5	10	3		375	155	84	63	0	1	530	89	31	1.489

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – Reordenamiento – Información de despachos permanentes existentes – Mapa Judicial del año 2016 –

d. Defensoría Pública

La Defensoría del Pueblo es la institución del Estado colombiano responsable de impulsar la efectividad de los derechos humanos en el marco del estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista, mediante acciones integradas de promoción y divulgación de los Derechos Humanos y fomento del respeto al Derecho Internacional Humanitario, y por lo tanto vela por la promoción de una cultura de los derechos y deberes, porque de ellos dependen decisiones y acciones institucionales y comunitarias para el reconocimiento, la garantía, la exigibilidad y la restitución de los derechos

De conformidad con el Decreto Ley 025 de 2014, que derogó todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial los artículos 1, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 18, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 31 de la Ley 24 de 1992, así como los artículos 20, 21, 22, 23 y 24 de la Ley 941 de 2005, precisa que la Dirección Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo tiene como función impartir las directrices para la formación y capacitación a los operadores y profesionales que hacen parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública, labor que realiza a través de su Grupo de Capacitación e Investigación.

Teniendo en cuenta los continuos cambios sociales y normativos, se hace necesaria la capacitación permanente de los funcionarios públicos y operadores del Sistema Nacional de Defensoría Pública, en temas relacionados con la actividad misional y sus áreas de trabajo.

Las facultades de derecho están encaminadas solamente a la enseñanza de la filosofía jurídica, pero no hay proceso institucional educativo que enseñe los métodos del litigio, ni la estrategia del litigio, entonces los abogados culminan sus carreras, con mucho conocimiento sobre filosofía jurídica, pero muy poco de los temas del ejercicio profesional, desconociendo la metodología científica de la adquisición y presentación de la prueba, así como la sustentación

de los elementos probatorios en juicio. Ello es reiterativo en todas las demás áreas del derecho[139].

Adicionalmente un problema que surge dentro de la investigación y juzgamiento es el relacionado con la defensa dentro del proceso penal. Pese a los esfuerzos de la Defensoría del Pueblo, el número de defensores públicos es muy bajo y no están en capacidad de prestar un servicio adecuado a todas las personas que lo requieren ya sean víctimas o personas procesadas. Es importante fortalecer el sistema de defensoría pública, en cantidad y calidad, con el fin de garantizar un acceso efectivo a una defensa técnica dentro del proceso penal (ver Cuadro).

Cuadro 30. Procesos vigentes en los programas enmarcados en la Ley 906 de 2004

Casos/Procesos Vigentes a	Ley 1098 de 2006	Ley 1257 de 2008	Ley 1719 de 2014	985/2005 y Decreto 1069/2014	TOTAL PROCESOS	N° RJV	Promedio carga por RJV
Diciembre de 2012			0	0	20.869	236	88
Diciembre de 2013			0	0	24.285	237	90
Diciembre de 2014	25.595	4.502	148	102	30.347	272	112
Diciembre de 2015	25.917	5.928	151	102	32.098	372	86
Diciembre de 2016	33.412	8.058	151	131	41.752	373	112
Marzo 2017	34.311	8.495	174	135	43.115	374	115

Fuente: Defensoría Pública, 2016

Las diferentes modificaciones penales suponen un impacto para la Defensoría del Pueblo, en particular para el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Así lo hace notar el Defensor del Pueblo en comunicación dirigida al Congreso de la República con respecto al establecimiento de la figura del acusador privado. Para la Defensoría el establecimiento de esta figura supondría un incremento de la carga de trabajo en un 80%, lo que traería consigo el colapso del sistema y, por tanto, del propio sistema penal acusatorio. En esta comunicación se menciona que a diciembre de 2014 se contaba con un inventario acumulado de 1.716.147 noticias criminales. Los defensores públicos ejercían la representación en 224.000 actuaciones, esto es, un poco más del 10% de los procesos acumulados.

Más del 50% de los procesos acumulados corresponden a delitos como el hurto, las lesiones personales, la inasistencia alimentaria, la violencia intrafamiliar, la estafa, el daño en bien ajeno, la calumnia, entre otros. Estas son las conductas que serían objeto de la acusación particular y que supondrían un aumento, en cálculos conservadores, cercano al 80% de la carga laboral de los defensores públicos.

[139] Aporte de la Defensoría del Pueblo realizados en las mesas técnicas

La Defensoría cuenta con 4.062 Defensores Públicos para atender todas las necesidades de defensa de la institución en 19 áreas del derecho, con lo que se han atendido a 906.005 usuarios. De estos se han atendido en asesorías a 416.313 personas y en representación judicial a 489.692. El trabajo de la defensoría del pueblo y del Sistema Nacional de Defensoría Pública redunda en la protección de los derechos de las personas al acceso a la justicia, al debido proceso, a la defensa material, a la defensa técnica y a la libertad.[140]

e. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Como Institución rectora del sistema nacional de medicina legal y ciencias forenses presta auxilio y soporte técnico científico a la administración de justicia en todo el territorio nacional[141], contribuyendo a restablecer los derechos de la sociedad[142]. Por tal razón, cuenta con servicios entre los que se encuentran patología forense, certificados de necropsias, valoraciones médico-legales en clínica y odontología forense, evaluación psiquiátrica y psicológica, investigación genética, búsqueda de personas desaparecidas, entre otros servicios de Balística Forense, Estupefacientes, Biología Forense, Evidencia Traza, Lofoscopia, Documentología Forense, Toxicología, Física Forense y Antropología. Adicionalmente, el Instituto implementa y adopta modelos de atención diferencial, especialmente aquellos relacionados con acciones para prevenir la Violencia Basada en Género, violencia sexual, valoración del riesgo y atención de comunidades indígenas. Estos modelos se encuentran orientados al apoyo científico en pro de los operadores judiciales.

Durante la vigencia 2016, los patólogos forenses del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses realizaron 28.928[143] necropsias médico-legales, un 4.8% más que las registradas en el 2015; se efectuaron 402.184 reconocimientos médicos por parte de los médicos que atienden clínica y odontología forense y se emitieron 87.829 informes periciales por parte de los peritos que hacen parte de los laboratorios forenses. En cuanto a los reconocimientos psiquiátricos y psicológicos, el Instituto emitió 9.716 informes periciales, incrementando un 11,9% más que en la vigencia 2015.

Para el cumplimiento de su función el Instituto cuenta con una estructura nacional y regional que le permite hacer presencia en todas las regiones del país; no obstante lo anterior, tiene las siguientes brechas que limitan su operación: a) Tiene presencia física en 118 de los 1122 municipios del país, correspondiente al 10% del total nacional, teniendo entonces que prestar servicios médico-legales a una distancia muy alejada de los sitios donde suceden los delitos, Incluso, en algunos municipios las valoraciones en clínica las tienen que realizar los médicos del servicio social obligatorio y los médicos del sector salud. b). Déficit de recurso humano, lo que genera aumento periódico en la congestión de casos e inoportunidad en los tiempos de respuesta del servicio. c) La infraestructura tecnológica para realizar los procedimientos técnicos y de laboratorio es limitada y en algunos casos hay obsolescencia de equipos, lo que dificulta la realización de la labor. d) El Instituto no cuenta con la infraestructura física ni con los

[140] Comunicación del 29 de febrero de 2016 de la Directora Nacional de Defensoría Pública al Secretario General de la Defensoría del Pueblo
[141] Artículo 35 de la Ley 938 de 2004, "*Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación*
[142] Plan Estratégico 2015-2015 "Servicio Forense para una Colombia Diversa y en Paz"
[143] Informe de Gestión 2016 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

espacios óptimos adecuados para poder atender apropiadamente a la población colombiana, especialmente aquella que requiere atención diferencial.

f. Procuraduría General de la Nación

Es encargada de la protección de los intereses de la ciudadanía dentro de sus funciones constitucionales de intervención judicial, de prevención y de sanción disciplinaria. La Procuraduría desde el control disciplinario y, en materia de lucha contra la corrupción, toma parte en el proceso penal defendiendo los intereses de la sociedad y el patrimonio público. Esta es una actividad que ocupa parte del personal de la Procuraduría General de la Nación. En los informes de gestión se hace un balance de todas las intervenciones, pero estas se limitan se contabiliza el número de participaciones, que es importante a pesar de no medir la calidad o el efecto de las mismas. Por ejemplo, en el año 2015 realizó más de cien mil intervenciones en los procesos, en favor de las víctimas y del patrimonio públicos. La medición de la actividad de los funcionarios de la institución es necesaria con cifras que permitan diseñar cambios o mejoramientos en las políticas.

Las capacidades institucionales de todas las entidades principales inherentes al desempeño de la justicia penal son limitadas, **no solo por su infraestructura para el desarrollo del proceso penal y el cumplimiento de las funciones de la entidad a nivel regional sino por las restricciones presupuestales para invertir en recursos técnicos y tecnológicos, tales como software especializados para la gestión documental y gestión del conocimiento, licencias, computadores, impresoras y acceso a internet, entre otras**[144].

Por otra parte el incremento de la demanda es alta y compleja por lo que es **imprescindible mejorar los procesos y procedimientos internos de cada institución e incorporar y fortalecer el talento humano idóneo y competente para el desempeño funcional y operativo de todo el proceso del Sistema Penal Acusatorio**, pues a modo de ejemplo se puede señalar: casos de Habeas corpus, debido a que las entidades no tiene la capacidad de responder rápidamente a los plazos para la legalización de capturas o detención preventiva, la gerencia jurídica del Estado para contribuir a la eficiencia de la rama Ejecutiva y promover la ética y la prevención.

3.2.1.4 Subcomponente 2: Investigación Criminal

La investigación criminal es el conjunto de técnicas asociadas al desarrollo científico y de procedimientos elaborados a partir de la obtención de evidencia empírica con el fin identificar y descubrir la realización de conductas reprochables y sus autores dentro de un sistema normativo; siendo resultado de dicha labor la consecución de pruebas como evidencia física y elementos materiales probatorios que respalden la realización de una conducta catalogada como infracción al sistema penal establecido, sistema que al ser carácter penal debe basarse en un criterio científico que demuestre por medios probatorio más allá de toda duda razonable la comisión de tipos penales en el sistema jurídico, sirviendo a su vez como base empírica para la caracterización de la normatividad penal.

[144] Aportes realizados en las mesas técnicas

Es claro que, la principal fuente de información para la determinación de conductas infractoras de la ley penal es la investigación judicial, siendo uno de los pilares de la Justicia Penal en cualquier tiempo y lugar del territorio nacional; es así como la etapa investigativa corresponde a ese nivel de obtención técnico científico que va a sustentar todo el procedimiento jurídico penal en el cual se basa el inicio y esclarecimiento de los hechos sometidos a interpretación judicial para la consecución tanto de justicia como de verdad.

De aquí se señala la importancia del fortalecimiento de la etapa investigativa como uno de los principales soportes del sistema penal; porque más allá del establecimiento de procedimientos jurídico penales de interpretación, con la ausencia de un sustrato de material probatorio y evidencia física idóneo no es posible llegar a la toma de decisiones correspondientes a una realidad material subsanada de la existencia de dudas que puedan apartar la razonabilidad de las ulteriores decisiones judiciales.

La investigación criminal y toda la labor técnico científica de criminalística son el respaldo real de cualquier decisión en materia judicial criminal, más allá de la búsqueda ideal de una verdad, existe la necesidad de una verdad real que solo puede ser construida a través de la obtención eficaz, eficiente, conducente y coherente de elementos que permitan razonablemente llegar a ella a través de la verdad procesal como objetivo ulterior del proceso penal.

Eje problemático 1: Necesidad de resultados de investigación criminal oportunos, de calidad y útiles por parte de las entidades que ejercen la función permanente de policía judicial o de apoyo técnico científico

El incremento del inventario de casos en espera de actividades investigativas, la no obtención de la evidencia física y los elementos materiales de prueba necesarios para resolver los casos, además de riesgos de inadmisión, exclusión o rechazo de medios de prueba. La combinación de estos tres efectos tiene como resultado que en muchos casos no se logre determinar la ocurrencia o no de las conductas punibles y la responsabilidad de los autores o partícipes, y por ende que responsables por delitos escapen a la persecución penal. La impunidad penal que se genera por esta vía lleva al deterioro de la legitimidad y confiabilidad del Sistema de Justicia Penal frente a los ciudadanos, y a una limitación de los efectos disuasivo y preventivo del aparato de persecución penal.

Muestra de ello, se elaboró un documento detallado sobre las actuaciones de la Policía Judicial y apoyo técnico científico a la administración de justicia realizado entre los delegados de la Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en él se identificaron los principales ejes problemáticos y causa asociadas de las cuales se destacan a las siguientes:

a. Los procesos y los productos de investigación criminal no se atienden con todos los requerimientos técnicos, científicos e investigativos.

Este eje parte de la base que la investigación criminal tiene que desarrollarse atendiendo un conjunto de reglas mínimas de carácter técnico-jurídico, que tienen como propósito garantizar derechos y principios constitucionales y legales (por ejemplo, derecho al debido proceso o el principio de presunción de inocencia). En procura de aportar el esclarecimiento de los casos resulta muchas veces insuficiente responder exclusivamente a estos mínimos, y es necesario

propender por niveles óptimos en procesos y productos, especialmente en materia técnico-científica, que sean compatibles con exigencias de eficacia y eficiencia en la aplicación de recursos[145].

La situación actual es la de existencia de restricciones para quienes identifican la necesidad de incorporar las mejores prácticas disponibles y generar el mayor valor agregado posible y relevante en la etapa del proceso que les corresponde. Las causas asociadas son:

- Insuficiente disponibilidad y flujo de información sobre los antecedentes, contexto y desarrollo de cada caso.
- El personal competente disponible es insuficiente para atender eficazmente la demanda de servicios de la investigación criminal.
- Existencia de dificultades tecnológicas, técnicas y de infraestructura locativa para la realización de las actividades de investigación criminal.
- Existencia de una brecha en conocimientos y competencias necesarias para la investigación criminal.
- Insuficiente motivación hacia la investigación proactiva y la generación de mayores valores agregados en cada actividad de investigación criminal.

b. Se realizan actividades de investigación criminal con bajo impacto para el logro de los resultados.

En condiciones de alta criminalidad y recursos limitados es indispensable que todas las actividades investigativas que se desarrollen aporten al esclarecimiento de los casos. Sin embargo, se ha verificado la aplicación de recursos a actividades que no tiene el potencial de arrojar información útil para la determinación de la ocurrencia o no de conductas punibles y la responsabilidad penal de los autores o participes.

La Fiscalía General de la Nación ha venido implementando desde el 2014 una política de priorización en torno a la solución de un conjunto de falencias y problemas en los procesos de investigación y judicialización del delito. Dicha implementación tendría mayor efecto si se extendiera a los demás actores involucrados en la Justicia Penal incluso a quienes desempeñan el ámbito de criminalística; enfocando esfuerzos y recursos en la aplicación de mecanismos, asignar tareas y responsabilidades alrededor de objetivos comunes hacia los fenómenos más lesivos socialmente o en la construcción de eventos que optimicen los resultados investigativos.

Adicionalmente, aún con productos investigativos de alto valor para los fines de la persecución penal, se estarían registrando limitaciones en su uso y aplicación por parte de quienes tienen la competencia y responsabilidad por su valoración. Las causas que inciden en este eje problemático.

a) Insuficiente o inadecuada orientación de los procesos investigativos.
b) Deficiencias o errores en la comprensión, valoración o aplicación de los productos investigativos.

[145] Aportes realizados en las mesas técnicas

c) Baja efectividad de la asistencia de los funcionarios a las audiencias de juicio oral

c. Los productos y servicios de investigación criminal no se generan o se prestan en el momento adecuado.

La situación actual es que el tiempo de generación de los productos y de prestación de los servicios, está determinado por la necesidad de cumplir con los términos legalmente establecidos (e.g para la realización de actos urgentes) y la existencia de condiciones favorables o desfavorables para la realización de algunas de las actividades incluidas en el conjunto de órdenes de trabajo a cargo de los responsables por la investigación de campo y laboratorio.

Así, la dinámica investigativa no está determinada por el caso y sus características, sino por las exigencias legales y la identificación reactiva de hechos o información que pueden llevar a su esclarecimiento. Lo anterior de acuerdo con las siguientes causas:

- Existen riesgos de seguridad y condiciones geográficas que impiden o dificultan el despliegue de las actividades de investigación criminal en el momento requerido.
- Los recursos no están disponibles en las cantidades, momentos y lugares requeridos para adelantar las actividades de investigación criminal.

Subcomponente: Sistema Penitenciario

"*La criminalización terciaria es la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria*" (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, p.17). En esta última fase se incluye mecanismos de evaluación y seguimiento al pospenado para su no reincidencia y sobretodo cumplir con la finalidad del tratamiento penitenciario contemplado desde la Ley 65 de 1933 en su artículo 10, cuyo propósito es el de "*alcanzar la resocialización del infractor de la ley penal, mediante el examen de su personalidad y a través de la disciplina, el trabajo, el estudio, la formación espiritual, la cultura, el deporte y la recreación, bajo un espíritu humano y solidario"*

Dado lo anterior, se identifican los siguientes ejes problemáticos y causas que obstaculizan el desarrollo eficiente del Sistema Penitenciario.

Eje problemático 1: Desequilibrio en Sistema Penitenciario y Carcelario – SPC

Causa Asociada 1. Endurecimiento Penal y Uso indebido de la detención preventiva

La tendencia histórica ha sido el uso de las prisiones como el medio más efectivo de castigar y prevenir el comportamiento delictivo, es por ello que el endurecimiento en materia penal en la última década para el tratamiento de los fenómenos criminales ha causado efecto, desde 1998 en el que se presenta picos relevantes en los niveles de hacinamiento y sobrepoblación, que responden a la expedición de leyes que plantean la privación de la libertad y el aumento de penas como respuesta principal a la delincuencia. Algunas de estas leyes no las antecede un examen juicioso de su impacto financiero y la evaluación de sus efectos en el sistema judicial y en el penitenciario y carcelario. La siguiente gráfica refleja el impacto normativo sobre el sistema penitenciario y carcelario, entre 1998-2014.

Gráfico 35. Impacto normativo sobre hacinamiento carcelario, 1998-2016(*)

Fuente: INPEC 2015, Nota (*). El año 2016 es estimado

Este endurecimiento punitivo como lo demuestra la gráfica anterior, ha impactado directamente el sistema penitenciario y carcelario y conlleva igualmente, efectos desocializadores para las personas privadas de la libertad.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la medida privativa de la libertad en centro de reclusión: "i) aísla al penado de su contacto con la sociedad en la que vive, de forma que le impide adecuar su comportamiento para resistir los factores que inciden en la producción del delito; ii) aparta al condenado de su familia –que habitualmente es destruida por la pena de prisión–, con lo que reduce las expectativas de una vida en libertad respetuosa de los derechos de los demás; iii) rompe las redes sociales a las que pertenece el condenado, extrañándolo y obligándolo a buscar refugio en la subcultura penitenciaria, caracterizada por la violencia y la corrupción; iv) estigmatiza al condenado, impidiéndole, después de la condena, su reubicación dentro de la sociedad, etc." (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012).

De otro lado, el Código de Procedimiento Penal dispone de varias medidas de aseguramiento que buscan prevenir la ausencia del imputado en el proceso, o la afectación que éste pudiera ocasionar en el desarrollo o resultados del mismo, y que se resumen en (Corporación Excelencia a la Justicia, 2015): (i) Privativas de la libertad, como son la detención preventiva en establecimiento de reclusión, la detención preventiva en la residencia señalada por el imputado, siempre que esa ubicación no obstaculice el juzgamiento; y (ii) No privativas de la libertad: la obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica, la obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada, la obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe, la obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho, la prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez, la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares, la prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre

que no se afecte el derecho a la defensa, la prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas y la prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m. (artículo 307 del CPP).

Bajo este contexto al analizar las cifras de la población carcelaria, se muestra una tendencia histórica decreciente de la población sindicada; sin embargo, continúa siendo representativa dentro del total de la población carcelaria, según el siguiente Gráfico:

Gráfico 36. Porcentaje de Sindicados en la Población Carcelaria

Fuente: Corporación Excelencia a la Justicia, SISPEC-INPEC 2016

Dado lo anterior y con el fin promover un sistema penal más garantista de los derechos de los procesados con prevalencia del derecho a la libertad, se realizaron cambios legislativos al uso excesivo de la detención preventiva por medio de las Leyes 1760 de 2015 y 1786 de 2016, las cuales establece los plazos máximos de la medida de aseguramiento: 60 días trascurridos a partir de la fecha imputación sino hubiere presentado el escrito de acusación o solicitado la preclusión conforme a lo dispuesto en el artículo 294, en 120 días entre la presentación del escrito de acusación y el inicio a la audiencia de juicio oral y 150 días entre el inicio de la audiencia de juicio oral y la audiencia de lectura de fallo.

También hay que reconocer que la crisis del sistema penitenciario y carcelario-SPC obedece a otro factor;[146] los jueces penales con función de control de garantías fijan la detención preventiva de forma excesiva debido a que se dejan presionar por los medios de comunicación, o por el temor a que sus decisiones puedan producir una eventual judicialización penal o sanción disciplinaria en su contra. Así mismo, la sobre-exposición mediática de los fallos judiciales ha ocasionado una especie de "veeduría ciudadana" que cuestiona la aplicación de medidas distintas a la detención preventiva o privación de la libertad, como consecuencia de la falta de credibilidad en los mecanismos distintos a la privación de la libertad, precisamente por no aplicarse, pese a que no existe evidencia empírica que demuestre que esta medida significa

[146] Primer informe semestral de seguimiento a la Sentencia T-762 del 2015

una mayor eficiencia de control ciudadano. De igual manera existe un desconocimiento general de la ciudadanía sobre el derecho penal y su aplicación en diversas situaciones, así como su finalidad

Causa Asociada 2. Débil articulación y corresponsabilidad en las relaciones Nación-Territorio

Debe señalarse que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario[147], las entidades territoriales son las encargadas de crear, fusionar, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar los centros de reclusión destinados a las personas detenidas preventivamente; sin embargo, los gobernadores y alcaldes se abstienen de aprobar o sancionar los presupuestos departamentales y municipales que incluyan partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Incluso los artículos 17 y 18 del Código Penitenciario y Carcelario señala que las "*entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del sistema penitenciario y carcelario; podrán convenir la creación, organización, administración y sostenimiento conjunto de los establecimientos de reclusión*".

De igual forma, el artículo 19 establece que:

"los departamentos o municipios que carezcan de sus respectivas cárceles, ***podrán contratar con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario,*** *el recibo de sus presos mediante el acuerdo que se consagrará en las cláusulas contractuales, conviniendo el reconocimiento que los departamentos o municipios hagan del pago de los siguientes servicios y remuneraciones:*

a) Fijación de sobresueldos a los empleados del respectivo establecimiento de reclusión

b) Dotación de los elementos y recursos necesarios para los internos incorporados a las cárceles nacionales.

c) Provisión de alimentación en una cuantía no menor de la señalada por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario para sus internos.

d) Reparación, adaptación y mantenimiento de los edificios y de sus servicios, si son de propiedad de los departamentos o municipios."

A pesar de atribuirle normativamente la obligación a los entes territoriales la atención y el tratamiento de la población sindicada comenzando por los alcaldes como primera autoridad de policía del municipio, a quienes se les encomienda el mantenimiento del orden público en sus entes territoriales (Constitución Política, art. 315), la Sentencia T-153 de 1998 que ordena a "*los Gobernadores y Alcaldes a cumplir las obligaciones de crear y mantener centros de reclusión propios para sindicados*".

[147] Ley 65 de 1993

Sumado a la Directiva de Procuraduría 003 de 2014 que recomienda a "*los municipios y departamentos, propender por generar acciones que contribuyan al cumplimiento de sus competencias en materia carcelaria*", junto con la Sentencia T-762 de la cual señala que los entes territoriales deben articularse al Sistema carcelario bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y Derecho

Las cifras de cupos carcelarios nación y entes territoriales indican que solo el 4.08% está en los entes territoriales y el 95.92% está a cargo de la nación según reporte del INPEC para el año 2016[148] (ver grafica distribución por departamento), generando un déficit de cupos para **37.734 sindicados,** los cuales el INPEC asume son cargo a su presupuesto y cuyos recursos podría estar destinados a actividades de resocialización o a la de adecuación de la infraestructura actual.

Gráfico 37. Hacinamiento Departamental

Fuente: INPEC, 2016.

Teniendo en cuenta que la Sentencia T-762 de 2015 dispone que la coordinación la debe liderar el Ministerio de Justicia y del Derecho se han realizado diferentes capacitaciones a los entes territoriales para reiterar la importancia de la corresponsabilidad de esfuerzos entre nación-territorio para equilibrar el Sistema Penitenciario y Carcelario

[148] Con corte a 4 de agosto de 2016

Eje problemático 2. Infraestructura penitenciaria y carcelaria inadecuada

Causa asociada 1. Hacinamiento Carcelario

La medición del índice de hacinamiento carcelario — número de personas privadas de la libertad en establecimiento carcelario que sobrepasa la capacidad de cupos disponibles— es el más claro indicador del estado de cumplimiento del objetivo de garantía de los derechos fundamentales de los reclusos durante el tiempo de ejecución de la pena intramural (CEJ, 2015).

El comportamiento del índice de hacinamiento carcelario según las cifras publicadas por el INPEC son las siguientes para los últimos cinco (5) años:

Gráfico 38. Tasa de Hacinamiento Carcelario 2012-2016

Fuente: SISIPEC-INPEC, 2016

De acuerdo con el estudio realizado por la Corporación Excelencia a la Justicia (CEJ, 2015), las posibles causas que pueden contribuir al comportamiento de este índice son: i) gradualidad en la puesta en funcionamiento del SPA en la totalidad del territorio nacional; (ii) el impacto del incremento progresivo de la población reclusa total (condenados y sindicados); (iii) el impacto de la prevalencia de la detención preventiva como medida de aseguramiento; (iv) la tendencia expansionista del ordenamiento penal colombiano (en tipos penales, penas y eliminación de beneficios penales); y (v) la concentración de la demanda de justicia penal, principalmente por vía de capturas, en delitos de menor lesividad asociados a la seguridad ciudadana y escasa dificultad probatoria (como la fabricación, tráfico y porte de estupefacientes).

Se debe mencionar que a través de las distintas providencias que han tratado la materia, diversos son los focos en los que se han identificado las principales problemáticas a tratar; así, que la sentencia T-153 de 1998 al presentar un análisis histórico de los índices de ocupación carcelaria del país, propone como uno de los principales aspectos a solucionar la infraestructura física del sistema carcelario de la época. Por lo tanto, es importante reconocer los esfuerzos enfocados en la ampliación de infraestructura (aumento de cupos en los establecimientos carcelarios y penitenciarios) de los CONPES 3086 de 2000, 3277 de 2004, 3412 de 2006 y 3575 de 2009.

Sin embargo, teniendo en cuenta los diferentes impulsos para el mejoramiento del Sistema Penitenciario y Carcelario tales como la separación de las funciones administrativas de la de custodia y vigilancia, la ampliación del número de cupos (11.407 con corte a 2015), el aumento del control de la criminalidad al interior de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional – ERON a través de una aumento de la cobertura de la tecnología de bloqueo de señal celular (16 ERON en 2015), entre otras, puede verse que la política penitenciaria y carcelaria del Estado colombiano antes del anuncio de la Sentencia T-762 de 2015 se orientó al aumento de cupos.

Desde el año 2000, el Estado ha invertido más de 3.5 billones de pesos en la construcción de cupos, con el objeto de solventar la problemática institucional, humanitaria y social. No obstante, dicho esfuerzo presupuestal y al haberse aumentado la capacidad penitenciaria y carcelaria en un 180%, la población privada de la libertad se incrementó en 308%. Las anteriores cifras muestran que el Sistema penitenciario no puede seguir con su crecimiento exponencial, pues está alcanzando niveles que lo hacen insostenible e inmanejable[149]

Actualmente Colombia cuenta con 136 establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario- INPEC. Estos se clasifican en primera, segunda y tercera generación, según el siguiente cuadro.

Cuadro 31. Edad de los ERON

Generación	Nº de centros	Época de construcción
Primera	120	Antes de 1990 (62% PPL)
Segunda	6	Finales de 1990 (11% PPL)
Tercera	10	Última década (27% PPL)

Fuente: INPEC, 2015

Actualmente, el Sistema penitenciario y Carcelario cuenta con centros de reclusión de 200 y 400 años de construcción. Al ser el 88% de los centros de reclusión anteriores a 1990, se presentan permanentemente problemas estructurales en las redes eléctricas e hidrosanitarias, reclamos por espacios inadecuados y no dignos para la atención y tratamiento de los internos, falta de áreas destinadas a la preparación de alimentos, áreas de sanidad, las garitas y las visitas. Situación que se traduce en condiciones inadecuadas de reclusión.

Lo anterior situación también se ha visto comprometida por la débil aplicación de la Ley 1709 de 2014, en la que se manifiesta la importancia de los jueces de Ejecución de Penas los cuales se encargan de verificar el cumplimiento de la pena privativa de la libertad en condiciones de dignidad y de respeto a los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad en cada centro penitenciario. Para ello se requiere, que existan suficientes jueces para atender las solicitudes y que éstos hagan un seguimiento estricto al cumplimiento de la medida privativa de la libertad.

[149] Documento Plan Nacional de Política Criminal versión 5 de mayo de 2017, página 46

Causa asociada 2. Limitada aplicación de medidas restaurativas y desarrollo penitenciario intramural.

Las prácticas restaurativas contemplan el conflicto desde una perspectiva de restauración de las relaciones rotas y de protección de los derechos y satisfacción de las necesidades de las personas agredidas o afectadas, así como de los agresores. Se busca que quienes han causado un daño lo reconozcan y lo reparen, con lo que se protegen los derechos de las víctimas y se evita la generación de delitos en el futuro. De este modo el delito no es abordado con mecanismos retributivos, sino con mecanismos que proporcionen una oportunidad pedagógica para el aprendizaje de todas las personas involucradas en el conflicto. (Plan Nacional de Política Criminal, Documento borrador, Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016)

La existencia de estos mecanismos busca obtener los siguientes resultados[150]:

• Que la víctima vea el daño reparado y que recupere la confianza (en sí misma, en el Estado) lesionada con el delito.

• Que el agresor reconozca el daño y entienda las consecuencias negativas de sus actos. • Que el agresor asuma las obligaciones derivadas de sus actos lesivos.

• Que las relaciones en la comunidad se reparen y se retome el proyecto de vida de cada una de las personas afectadas.

• Que se evite el uso de la prisión, por los efectos negativos que tienen en las personas.

Los mecanismos de justicia restaurativa deben aplicarse en todos los casos. Sin embargo, solamente en los delitos más leves es posible evitar el uso de la privación de la libertad, pues algunos delitos deben ser sancionados con esta pena con el fin de respetar la proporcionalidad entre el daño causado y la respuesta estatal. Pero esto no excluye que dentro del proceso penal se trabaje para la restauración de los lazos rotos en la comunidad y para la reparación de los daños causados a las víctimas (MJD, 2008). La justicia restaurativa evita que el conflicto ingrese al sistema penal, pero una vez el conflicto está ya dentro del mismo busca darle una solución pronta y en todo caso busca una solución en la que se evite el uso de la pena privativa de la libertad y se apliquen mecanismos de inclusión social tanto para las víctimas como para los victimarios (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016, p. 3)

La justicia restaurativa está conectada con la idea de alternativas a la prisión. Garantiza que el daño causado quede efectivamente reparado y evita que las medidas alternativas sean concebidas solo como medidas de descongestión del sistema o de las prisiones. En Colombia el Ministerio de Justicia y del Derecho cuenta con la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, la cual se encarga de implementar dichos mecanismos y de evaluar su efectividad. Igualmente, la ley 906 de 2005 también establece mecanismos de solución del

[150] Documento borrador Plan Nacional de Política criminal, versión 5 de mayo de 2016, página 29

conflicto que buscan no solo hacer más eficiente el proceso penal sino encontrar una solución satisfactoria para todas las partes. Estos mecanismos son la conciliación preprocesal, la conciliación en el incidente de reparación y la mediación. (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016)

Para la Corte Constitucional en la sentencia C- 387 de 2014, la justicia restaurativa es un modelo de resolución reconocido en la ley y en la Constitución y que apunta al reconocimiento de los derechos de las víctimas y a encontrar salidas al conflicto dentro del marco del proceso penal. La Corte destaca la facultad de la Fiscalía General de la Nación para fijar las directrices en materia de mediación dentro del proceso penal[151]. Dentro de los retos del post conflicto se encuentra el fortalecimiento de los mecanismos comunitarios e informales de resolución del conflicto. Esto es, formas de justicia no formal que contribuye a una solución justa y eficiente del conflicto (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016, p. 3)

Por otro lado, los programas de resocialización dirigidos a las personas privadas de la libertad (PPL) ejecutados por el INPEC bajo la Ley 65 de 1993[152], señala que el tratamiento penitenciario debe realizarse conforme a la dignidad humana y a las necesidades particulares de la personalidad de cada sujeto. Así como, la reinserción social se logra a través de la educación, la instrucción, el trabajo, la actividad cultural, recreativa y deportiva y las relaciones de familia.

Ahora bien, la resocialización de los internos condenados está concebida en el sistema penitenciario y carcelario a partir de dos (2) componentes: el primero, es un componente sicosocial, a través del cual se brinda a los condenados atención mediante programas que incluyen la participación en un proyecto productivo orientado a la creación de un proyecto de vida después de la vida en reclusión y, se brinda, entre otros, programas específicos como el de comunidades terapéuticas, que se enfoca en alejar a los internos del consumo de las drogas. Este trabajo lo liderará el INPEC a partir del año 2017.

El segundo componente de la resocialización en prisión es el de los planes ocupacionales que se ofrecen a los internos, que está basado en las actividades de educación, trabajo y enseñanza. En desarrollo de estas tres actividades, los internos condenados reciben

[151] Los requisitos de la aplicación de la justicia restaurativa son establecidos por la Corte en la sentencia C 387 de 2014: "Los procesos de justicia restaurativa se rigen por los principios generales del Código de Procedimiento Penal y particularmente por las siguientes reglas (art. 519):
1. Consentimiento libre y voluntario de la víctima y el imputado, acusado o sentenciado de someter el conflicto a un proceso restaurativo. Tanto uno como los otros podrán retirar este consentimiento en cualquier momento de la actuación.
2. Los acuerdos que se alcancen deberán contener obligaciones razonables y proporcionadas con el daño ocasionado con el delito.
3. La participación del imputado, acusado o sentenciado no se utilizará como prueba de admisión de culpabilidad en los procedimientos jurídicos ulteriores.
4. El incumplimiento de un acuerdo no deberá utilizarse como fundamento para una condena o para la agravación de la pena.
5. Los facilitadores deben desempeñar sus funciones de manera imparcial y velarán porque la víctima y el imputado, acusado o sentenciado actúen como mutuo respeto.
6. La víctima y el imputado, acusado o sentenciado tendrá derecho a consultar a un abogado.
[152] Código Penitenciario y Carcelario

redenciones de pena, bajo el entendido que están realizando actividades que contribuyen a su reintegro efectivo en la sociedad.

En el informe de gestión del INPEC (2015) se señala la educación de los internos como un factor determinante para la resocialización. Para el 2015, 45.762 personas internas se encontraban realizando actividades en educación formal, para el trabajo y desarrollo humano, informal o en programas de cultura, recreación y deporte.

Dado lo anterior, con el fin de fortalecer los programas de educación existen diferentes convenios interinstitucionales, entre los cuales se enuncian:

• Convenio 2687 de 2015, con el Ministerio de Cultura para el fortalecimiento de los procesos de formación, gestión y circulación artística y cultural que se desarrollan en los establecimientos de reclusión.
• Convenio 074 de 2011, con IDEAS, para el fortalecimiento del Programa de Educación Superior.
• Convenio 1672 de 2005, con UNAD, para el fortalecimiento del Programa de Educación Superior.
• Convenio con SENA para el fortalecimiento del Programa de educación para el Trabajo y Desarrollo Humano.

Es importante señalar que la mayoría de los programas de educación básica y media establecidos en las cárceles no cumple con los estándares de calidad educativa exigidos por el Ministerio de Educación, así mismo existe una brecha educativa dentro los mismos internos de cada establecimiento, pues muchos de ellos escasamente saben leer y escribir, para lo cual es necesario implementar programas de alfabetización y validación de la educación básica. Sumado a la necesidad de incluir herramientas tecnológicas como las videoconferencias o la virtualización para disminuir la alfabetización e incrementar la oferta de estudios superiores (Procuraduría Genral de la Nación, 2017).

El trabajo dentro de los centros penitenciarios también hace parte de las acciones de resocialización contenida en los artículos 79 y 80 de la Ley 65 de 1993 en el que se establece que "El trabajo en los establecimientos de reclusión es obligatorio para los condenados como medio terapéutico adecuado a los fines de la resocialización". (…). Para cumplir con lo anterior, el INPEC crea dentro de las cárceles diferentes fuentes de trabajo, industriales, agropecuarios o artesanales. Estos programas y proyectos de resocialización buscan la formación, capacitación industrial y artesanal, de los reclusos.

En Colombia no podemos afirmar con seguridad que la prisión previene el delito, o que cumple con el fin resocializador de la pena, o que el tratamiento impide la reincidencia. El INPEC en sus informes estadísticos a julio de 2016, señalan que la reincidencia se refiere a aquellos individuos que, habiendo sido condenados en ocasiones anteriores, han vuelto a ser privados de la libertad y se encuentran en condición de condenados por la comisión de nuevos delitos. Desde el 2011 el INPEC ha reiterado en sus informes la relación directa entre hacinamiento carcelario y la reincidencia criminal, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 39. Población reclusa, condena y reincidente a cargo del INPEC, 2010-2016

Fuente INPEC, 2016

Causa Asociada 3. Deficiencias en la garantía de los Derechos Humanos de la Población Privada de la libertad

La Corte Constitucional en por lo menos tres ocasiones ha advertido la grave afectación de derechos humanos que es padecida por las personas privadas de la libertad en Colombia, al punto que ha calificado la política criminal colombiana como desarticulada, e ineficaz (Corte Constitucional, sentencia, T-762 de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Corte Constitucional, sentencia T-38 de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa; Corte Constitucional, sentencia T-153 del 28 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Particularmente, la Sentencia T-388 de 2013, además de reconocer los esfuerzos en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria, advierte que las crisis se mantiene, por lo que dio énfasis a la política criminal identificando las siguientes problemáticas: i) violación sistémica y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad; ii) incumplimiento prologando de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad; iii) institucionalización en el sistema penitenciario y carcelario de prácticas inconstitucionales; iv) omisión por parte de las autoridades de implantar medidas para evitar el quebrantamiento de derechos; v) falta de armonización entre las distintas entidades que tienen que ver con el sistema.

Posteriormente, la Sentencia T-762 de 2015 establece cinco problemáticas estructurales respecto de las cuales se hará la medición en relación con los avances en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional del sistema penitenciario y carcelario. Dichas problemáticas fueron clasificadas por la Corte Constitucional de la siguiente forma:

Cuadro 32. Clasificación de problemáticas por la Corte Constitucional

Primera problemática estructural	La desarticulación de la política criminal y el Estado de Cosas Inconstitucional
Segunda problemática estructural	Hacinamiento y otras causas de violación masiva de derechos
Tercera problemática estructural	Reclusión conjunta de personas sindicadas y condenadas. Falta de articulación de las entidades territoriales y el Ministerio de Justicia y del Derecho.
Cuarta problemática estructural	Sistema de salud del sector penitenciario y carcelario del país
Quinta problemática estructural	Las condiciones de salubridad e higiene son indignas en la mayoría de los establecimientos penitenciarios, y esto constituye un trato cruel e inhumano propiciado por el Estado

Fuente Ministerio de Justicia y del Derecho. Dirección de Política Criminal

De igual forma también menciona como problema estructural la desproporción del hacinamiento y la violación a los derechos, tal y como las demoras en las respuestas a peticiones de libertad condicional o de redención de penas, señalando también la falta de construcción y adaptación de cupos que respeten las condiciones mínimas de dignidad y consistencia en materia de infraestructura, la insuficiencia destinación de recursos, las precarias condiciones de salubridad e ineficiencia en la atención del sistema de salud, el suministro de alimentación en condiciones poco higiénicas y nutricionales, la imposibilidad de recibir visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad, así como la de realizar actividades de enseñanza, educación y trabajo que permiten la resocialización y redención de la pena. Es decir, todo lo necesario que se debe cumplir en la política penitenciaria como las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos o reglas Mandela.

A continuación y tomando como referencia el estudio sobre la línea base de indicadores de Derechos Humanos para el Sistema Penitenciario y Carcelario, realizado por la Unión Europea y Giz Internacional bajo el apoyo de FORSISPEN del año 2016, se elabora el siguiente cuadro resumen consolidando las categorías de derechos humanos analizadas con el fin de que el sistema penitenciario y carcelario realice los ajustes institucionales necesarios y establezca indicadores de seguimiento para el suministro de los bienes y servicios que garanticen las condiciones mínimas de existencia digna de la Población Privada de la Libertad.

Cuadro 33. Categoría Derechos Humanos

CATEGORIA	DETALLE
Derecho a la Vida	• Suicidios al interior de los Establecimientos • Homicidios. Causados por internos y Causados por guardias: • Otras muertes

Derecho a la Integridad Personal	• Aislamiento indefinido • Aislamiento prolongado • Encierro en una celda oscura o permanentemente iluminada; • Penas corporales o la reducción de los alimentos o del agua potable; • Los castigos colectivos
Espacio penitenciario y condiciones de vida digna	• Número de cupos vs número de internos: • Número de camas vs número de internos: • Suma de área destinada a internos/número de internos • Suma de área de celdas/número de internos • Área comunes/número de internos • Tiempo promedio de permanencia en celda/pasillo al día por interno: • Ventilación e Iluminación • Distancia promedio entre camas, entre piso y cama • Distancia promedio entre último nivel de cama y techo • Tamaño de camas: • Frecuencia en entrega de kit por año, desagregado por: i) Elementos de larga duración (colchones), ii) Elementos de mediana duración (cobijas, etc.) iii)Elementos de corta duración –aseso personal- (jabón, papel higiénico, …)
Salubridad (*)	• Disponibilidad y calidad del Agua • Consumo (m3) por persona mensual. • Disponibilidad de agua (horas al día) • Sanitarios y duchas • Aseo a los sanitarios y duchas, Periodicidad de desinfección
Alimentación	• Condiciones de la prestación del servicio de alimentos • Contenido calórico de la alimentación según Hombres y Mujeres • Patrón alimentario por grupos de edad y grupo de alimentos definidos en las guías alimentarias basadas en Alimentos. • Presupuesto de ración diaria de alimentación • Escala de experiencia de inseguridad alimentaria.
Unidad Familiar	• Frecuencia de visitas Íntimas y Otras • Duración de visitas • Cuartos de visitas íntimas por número de internos
Derecho a la salud (*)	• Presentación de servicios: Garantizando Disponibilidad, accesibilidad, utilización, cobertura, aceptabilidad, calidad
	• Índices de desempeño y presupuesto
	• Encuesta poblacional de salud para PPL: estado de salud y carga de enfermedad

	• Prevalencia de trastornos mentales severos, VIH, y factores de riesgo para ECNT y enfermedades transmisibles
	• Prestación de servicios, personal sanitario, productos y tecnologías médicas: • Camas de hospitalización y para procedimientos menores, Disponibilidad y preparación de servicios en unidades primarias de atención (UPA) intramurales, • Utilización de servicios, hospitalizaciones, y cirugías, Cobertura de servicios generales claves para VIH, diabetes, salud mental, planificación familiar, • Cobertura de tamizaje del cáncer de cuello uterino, Disponibilidad de medicamentos esenciales • Talento humano disponible en UPA intramurales
Funcionamiento Penitenciario y Carcelario	• Garantía del derecho al debido proceso y de una defensa judicial efectiva • Aplicación de subrogados penales • Diferenciación de pabellones • Número de guardias • Duración de detención preventiva • Presupuesto: Costos en derechos, Costos económicos, y Costos de legitimidad del Estado
Actividades de Resocialización	• Logros y trayectoria educativa de los estudiantes: Avance educativo y Comportamiento (repitencia, abandono, etc.) • Perfiles y desempeños docentes: Formación, Relación numérica estudiantes/docentes y horas en docencia • Capacidad y desempeños institucionales. Cantidad suficiente de personal docente y no docente • Adecuada infraestructura y equipamiento

Fuente: Elaboración propia. Nota (*) para esta categoría se analizan algunos datos.

Al analizar algunas categorías se muestra la deficiencia del sistema para garantizar los derechos de la PPL en los 136 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), así:

- 100 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) reportan insuficiencia de insumos médico quirúrgicos para la prestación del servicio intramural,
- 74 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) reportan que existe insuficiencia en la administración de los medicamentos
- 19 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) reportan que no cuentan con una red prestadora de servicios de salud extramural.
- 120 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON) poseen problemas en el diseño, la construcción y las dimensiones de los lugares por donde circulan y se manipulan los productos alimenticios.
- La población privada de la libertad diagnosticada con enfermedad mental agravan su patología debido al problema higiénico – sanitaria de algunos ERON.

- Baja supervisión en las medidas de provisión calidad de agua, lo que ha generado prevalencia de enfermedades contagiosas y transmisibles.
- Desarticulación Institucional para garantizar la gestión integral de los riesgos en salud.

Además del hacinamiento, los ERON carecen de una apropiada infraestructura para áreas administrativas, alojamiento de guardias, visitas, bibliotecas y talleres

Tomando como referencia lo anterior y para efectos de mostrar los avances[153] en la gestión y cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-762 de 2015 se establecieron siete (7) ejes temáticos los cuales son: a) Adecuación de la Política Criminal del Estado; b) Resocialización; c) Salud; d) Vida en Reclusión y habitabilidad; e) Relación Nación- Territorio; f) Brigadas Jurídicas; g) Presupuesto y plazos de cumplimiento, cuyo resumen en las gestiones realizadas se presenta en el siguiente Cuadro.

Cuadro 34. Avances de la Sentencia T-762 de 2015

EJES	GESTIONES REALIZADAS
Adecuación de la política criminal del Estado	Propuesta Plan nacional de política criminal
	Proyecto de Ley 148-2016 de Senado, Fortalecimiento de la Política: i) reformas necesarias para el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario y ii) reformas orientadas al fortalecimiento y coordinación institucional en materia de Política Criminal y Penitenciaria.
	Propuesta Conpes Política Criminal
	Directiva Presidencial 04 de 2016: Con el objetivo de fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal, al tiempo que construir una política pública en lo criminal que sea coherente,
	Puesta en marcha el Sistema de información en su primera fase (enfoque estadístico)
	Conformación del Comité Información encargado de liderar el sistema de información de política criminal
	Adecuar y mantener actualizado el dominio web www.politicacriminal.gov.co
	Generar una Política de concientización ciudadana, consiste en una estrategia de comunicación y campaña de divulgación
Resocialización	Intervención en las actividades de trabajo por parte de Departamento Nacional de Planeación – DNP
	Intervención en educación básica y media por parte del Ministerio de Educación
	Intervención transversal del Ministerio de Justicia y del Derecho en las actividades de trabajo, estudio y enseñanza: i) estudio del impacto del tratamiento penitenciario en la población condenada por los cinco delitos de mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario ii)construir un mapa de ruta sobre el tratamiento resocializador

[153] Primer informe semestral de seguimiento a la Sentencia T-762 del 2015

EJES	GESTIONES REALIZADAS
	Intervención transversal del INPEC. i)estudio de las normas que regulan el funcionamiento de la resocialización en las cárceles ii)mesa técnica que integrarán las entidades involucradas en este proceso iii)construcción del plan integral de resocialización
	Elaborar una encuesta para recoger información del perfil sociodemográfico de las personas privadas de la libertad y conocer aspectos relacionados con la vida carcelaria y el tratamiento penitenciario que reciben en las cárceles-Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE
Salud	Emergencia Carcelaria
	Red prestadora de servicios
	Internos con patologías diagnosticadas
	Suministro de medicamentos
	Suministro de insumos
	Recolección de residuos hospitalarios
	Programas y acciones de salud pública
	Línea de acción N° 1 reubicación de personal en las áreas de sanidad de los establecimientos de reclusión
	Línea de acción N° 2 fortalecimiento de acciones de promoción y prevención en salud pública. Para el fortalecimiento de estas acciones, se realizaron actividades, tales como: • Brigadas en salud • Jornada cívicas en salud • Valoraciones médicas y valoraciones odontológicas • Campaña en compañía del Ministerio de Salud y Protección Social para apoyar al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, para la suscripción de contratos con Instituciones prestadoras de servicios de salud Contratación de Empresas encargadas de la recolección de residuos biológicos • Tamizaje para determinar internos que presentan grave enfermedad e incompatibilidad con la vida en reclusión.
	Línea de acción N° 3 traslado de internos con patologías psiquiátricas
	Línea de acción N° 4 mantenimiento, rehabilitación y dotación áreas de sanidad
	Línea de acción N° 5 sistema de información en salud
	Nuevo modelo de salud (*)
	Con el fin de mitigar la crisis de salud declarada mediante la Emergencia Penitenciaria y Carcelaria, el Ministerio conformó (6) seis Mesas de Trabajo de Salud Pública para la PPL: i)- Mesa de Brotes ii)- Mesa del Programa Ampliado de Inmunizaciones – PAI iii)- Mesa de VIH iv)- Mesa de Tuberculosis v)- Mesa de Salud Mental vi) - Mesa de Salud Ambiental
	Seguimiento a necesidades insatisfechas en Salud
	Áreas de sanidad
	Establecimientos de Primera Generación – Tipo casa restaurada
	Establecimientos de Primera Generación – Tipo claustro
	Establecimientos de Primera Generación – Establecimientos
	Establecimientos de Tercera Generación – Tipo complejo

EJES	GESTIONES REALIZADAS
Vida en Reclusión y habitabilidad	**A. Infraestructura:** se realizaron las siguientes acciones: i) Ajuste a los proyectos ii) intervenciones de mantenimiento priorizado por cada director de establecimiento iii) Diagnóstico y análisis de la infraestructura general, formulación de proyectos para la intervención de los 16 ERON objeto de estudio de la Sentencia T-762. iv) Taller "Parámetros Críticos de Habitabilidad en Establecimientos Penitenciarios en Colombia" v) Reformulación de los proyectos de inversión para el mantenimiento y conservación de la Infraestructura física de los ERON vi) Verificación del cumplimiento de los criterios establecidos por la Corte Construccional mediante la Sentencia T-762, en los proyectos ya diseñados y en ejecución, en banco de proyectos de la USPEC y los que se encuentran en proceso de diseño. vi) Estructuración del documento CONPES 3871, "Declaración de importancia estratégica del proyecto construcción y ampliación de infraestructura para generación de cupos en los establecimientos de reclusión del orden nacional" vii) Estructuración de proyectos para el reemplazo de estructuras que ponían en riesgo inminente la vida de la población privada de la libertad en el ERON de Bellavista y RM Manizales, y estructuración del proyecto para la contratación del Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria.
	B. Alimentación
	C. Normas técnicas sobre privación de la libertad - Comité Interdisciplinario
	D. Kits de aseo y colchonetas
	E. Informe avance Plan de Acción de las 16 cárceles
	F. Trabajo Primera infancia
Relación Nación- Territorio	Jornadas de capacitación con los alcaldes, gobernadores y secretarios locales para socializar con ellos el marco jurídico y las posibilidades de participación activa que tienen los municipios y departamentos en el sistema penitenciario y carcelario.
	Se socializaron los siguientes ejes temáticos: (i) entendimiento del sistema penitenciario y carcelario y su relación con los entes territoriales; (ii) cómo las entidades territoriales pueden cumplir sus obligaciones con la población sindicada; (iii) salud pública y cárceles; y (iv) construcción de planes de acción de los entes territoriales de cara al sistema penitenciario y carcelario
Brigadas Jurídicas	(i) Vincular a estudiantes de Derecho para que sumen sus esfuerzos para aumentar la capacidad operativa de las oficinas jurídicas
	(ii) Organizar el cronograma de brigadas jurídicas en todo el país
Presupuesto y plazos de cumplimiento	La Presidencia de la República, en cumplimiento de sus deberes de articulación de todas las entidades de la rama ejecutiva vinculadas en la Sentencia T-762 de 2015, diseñó una estrategia de seguimiento para verificar el cumplimiento de las órdenes de dicha providencia por parte de cada una de las entidades concernidas. Así mismo, se solicitó un costeo general de las órdenes a su cargo e instruyó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que, de acuerdo con sus competencias, acompañaran y asesoraran a las entidades durante este proceso.

Fuente: Primer informe Sentencia T-762 de 2015

Eje problemático 3: Ausencia de una política de resocialización y reincorporación de la PPL a la sociedad civil

Causa Asociada 1. Falta de iniciativas y escasez de recursos

El Conpes 3828 de 2015 reconoce la necesidad de articular la política penitenciaria con la política criminal a fin de hacer un uso racional de la pena privativa de la libertad en el marco de los derechos humanos, mediante la formulación de una política criminal eficaz y coherente que promueva la articulación de esfuerzos administrativos y financieros para el efectivo cumplimiento de los fines de la pena, incluso la resocialización e incorporación a la vida social[154]

Del mismo modo, la Corte Constitucional en la sentencia T-762 de 2015 señala la tendencia de generar una política criminal más coherente y eficaz respetuosa de los derechos humanos, que promueva la creación, implementación y ejecución de un sistema amplio de penas y medidas de aseguramiento alternativas a la privación de la libertad con el fin de reducir la reincidencia y en cierta forma prevenir los delitos.

Aunque la Corte Constitucional y el Conpes 3828 de 2015 han reconocido que la pena privativa de la libertad no puede ser la única sanción disponible dentro del sistema penal y que su finalidad no puede ser únicamente la sanción de la persona ni la prevención de nuevos delitos, sino la restauración de los lazos rotos en la sociedad. Lo anterior se logra con políticas, planes de reparación a la víctima, programas y acciones que garanticen que la persona que cometió el delito tenga acceso a medidas que busquen su inclusión social y que eviten el ingreso a un centro de reclusión o la misma reincidencia. (Consejo Superior de Política Criminal, Comité Técnico, GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derecho, 2016, p. 3)

Actualmente la Justicia Penitenciaria no cumple con todas las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado, señaladas por la sentencia T-762 de 2015 debido a la precariedad de los procesos de reincorporación a la vida en sociedad después del cumplimiento de una pena privativa de la libertad, muchos de los cuales por falta de iniciativas, articulación y escasos recursos presupuestales para el desarrollo de este tipo de programas. Por ello, la Sentencia ordena que el INPEC, USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho, DNP, Ministerio de Educación, SENA y DANE en un plazo de dos(2) años, elaboren un plan integral de programas de resocialización para garantizar los fin de la pena.

A pesar de las disposiciones legales, la realidad de la reinserción social es otra para la población privada de la libertad, los programas de resocialización no se concentran en la inclusión laboral y social de los pospenados, pues el tipo de actividades que actualmente se desarrollan dentro delas cárceles con poca frecuencia contribuye a garantizar una actividad económica permanente que les permita vivir una vida libre de delitos; aunque es relevante reconocer el esfuerzo que realiza el INPEC y el Ministerio de Justicia del Derecho en promover y fortalecer el programa de **casa de libertad**[155]; a nivel nacional es necesario dar a conocer e implementar aún más este tipo de iniciativas con la inclusión casi obligatoria o normativa de la

[154] Conpes 3828 de 2015, DNP pág. 17

155 Convenio de cooperación No. 543 de 2015, se crea Casa Libertad como una estrategia interinstitucional e intersectorial que busca sumar esfuerzos del Estado, la sociedad civil y el empresario, en una alianza público- privada público- privada que trabaje por la generación de nuevas oportunidades para la población pospenada.

participación del sector privado y la articulación del estado para el desarrollo de programas sociales y proyectos productivos que refuercen la reincorporación de la PPL a la sociedad civil.

3.2.1.5 Subcomponente: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA

La Ley 1098 del 08 de noviembre de 2006, tiene como finalidad "*garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; dejando claro que prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna*" y el objeto de crear "*normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el estado*".

Por lo anterior el Sistema de Responsabilidad Penal Para Adolescentes[156] se entiende como un conjunto de normas, principios, procedimientos de las autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento cometer el hecho punible.

Así mismo, la Ley aclara que se entiende por niño o niña las personas entre 0 y 12 años de edad y por adolescente a las personas de 12 a 18 años. Lo anterior debido a que existe una exclusión de responsabilidad penal para las personas menores de catorce (14) años[157], las cuales no podrán ser juzgadas ni declaradas responsables penalmente, privadas de la libertad bajo denuncia o sindicación de haber cometido una conducta punible, en donde para estos casos la Policía de infancia y adolescencia[158] entregará al menor al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF para verificar la garantía de sus derechos, de su restablecimiento y deberá vincularse a los procesos de educación y de protección dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, siempre acompañado por un Defensor de Familia.

Cabe mencionar que analizar el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes es demasiado complejo por las diversas situaciones que deben atender los actores que intervienen con el fin de garantizar que tanto el proceso como las medidas que allí se imponen sean acordes con la protección integral de los adolescentes y la prevalencia de su interés superior, garantizando el cumplimiento de la finalidad pedagógica, la justicia restaurativa y la reparación del daño.

Eje Problemático: Deficiencias en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA

[156] Artículo 139 de Ley 1098 de 2016
[157] Igualmente, las personas mayores de catorce (14) y menores de (18) años con discapacidad psíquico o mental tampoco serán juzgadas, declaradas penalmente responsables ni sometidas a sanciones penales. (artículo 142 Ley 1098 de 2016)
[158] La Policía Nacional capacitará a la Policía de infancia y adolescencia en formación de policía judicial con el objeto de que estos asesoren y apoyen a las autoridades cuando los niños, niñas y adolescentes se encuentren acusados en algún hecho delictivo. (artículo 90 Ley 1098 de 2016)

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes contiene diferentes características y condiciones, así como distintos modos de proceder para cada grupo de adolescentes. (ver cuadro). Dado lo anterior, para explicar cada una de ella se toma como base el estudio de *"Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacia la protección integral y la justicia restaurativa"*,[159] del Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015.

Gráfico 40. Sujetos titulares de Derecho, según Ley 1098 de 2006

Fuente: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, hacia la protección integral y la justicia restaurativa, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015

En el marco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos (PARD). Se entiende por restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de aquellos derechos que les han sido vulnerados. En términos generales, están establecidos para identificar las circunstancias que atentan contra los derechos de niños niñas y adolescentes (NNA) y para tomar las medidas pertinentes para su restablecimiento (ICBF, 2013)

Este proceso implica: i) La definición de la situación jurídica del adolescente, es decir, la relación del adolescente frente a su familia y el Estado; dependiendo del resultado de la verificación realizada por el Defensor de Familia, se podrá, declarar su adoptabilidad o el estado de vulneración de derechos.

[159] Autoras de las Unidades Temáticas**: Ángela Tapias, Andrea Catalina Lobo, Esperanza Pérez**

ii) El señalamiento de la medida de restablecimiento de derechos a aplicar y el restablecimiento de derechos propiamente dicho. El PARD es un trámite oral y concentrado que se debe resolver en un plazo máximo de cuatro (4) meses que se puede prorrogar por dos (2) meses más, en una única oportunidad. Se desarrolla en una única audiencia en la que se practican pruebas, se informa a las partes y se emite un fallo.

- **Ruta que se sigue con los adolescentes en conflicto con la ley:**

Cuando el adolescente es aprehendido bien sea porque se le encontró en flagrancia (realizando la presunta comisión de una conducta delictiva) o porque pesa sobre él una orden judicial, debe ser puesto a disposición de la policía de infancia y adolescencia, trasladado al Centro de Servicios Judiciales- CESPA o a un centro transitorio- CETRA (cuando la ciudad lo posea) donde permanecen hasta que se celebran las audiencias preliminares (de legalización de captura, formulación de imputación y medida de internamiento, cuando corresponda). En todo caso, en relación con la persecución penal, no debe perderse de vista que el artículo 174 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece que las autoridades judiciales deben facilitar en todo momento el logro de acuerdos que permitan la conciliación y la reparación de los daños, y tienen como principio rector la aplicación preferente del principio de oportunidad.

En caso de que continúe el proceso penal, en la audiencia de formulación de la imputación se le ofrece al adolescente, con asesoría de su abogado defensor, la posibilidad de allanarse a los cargos (aceptar o reconocer su autoría en el hecho). En el evento del allanamiento, se celebra fecha y hora para la audiencia de imposición de la sanción y de lectura de fallo, del abanico de posibilidades que el artículo 177 de la Ley de Infancia, ofrece. Cuando el adolescente se abstiene de aceptar los cargos y se procede a adelantar la investigación, le corresponderá al fiscal del caso determinar las circunstancias de tiempo, modo y lugar, y con base en las conclusiones de su investigación determinará si lo que procede es la preclusión de la investigación o formular la acusación, caso en el cual debe elaborar el correspondiente escrito. Cuando la consecuencia es la preclusión, el adolescente es reintegrado a su familia, lo que da fin al proceso, pero si persiste en la acusación se celebrará la audiencia de formulación de la acusación. Esta audiencia es la primera de la etapa del juicio. A continuación de la audiencia de acusación, sigue la audiencia preparatoria del juicio, y luego de ella, el juicio oral, que deberá terminar con una sentencia sancionatoria o absolutoria, según sea el caso. Cuando el juez de conocimiento del caso decide sancionar, puede convocar a una audiencia para la lectura del fallo, pero si decide absolver, el adolescente será reintegrado a su familia, culminando con ello el proceso. (MDJ, 2015)

Tratándose de delitos querellables (aquellos en los que la persecución penal depende de que sea la misma víctima quien lo ponga en conocimiento de las autoridades), los cuales están contenidos en el artículo 74 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), se requiere, como requisito de procedibilidad, intentar llegar a un acuerdo vía conciliación. Si hay acuerdo total el proceso penal no se inicia y se archivan las diligencias.

Si bien el esquema procesal en el SRPA guarda bastante similitud con el proceso de adultos, la gran diferencia, como se anotó, radica en la finalidad del sistema, que lleva a que tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de los adolescentes en conflicto con la ley y las de los adultos u otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen el SRPA.

Es la Fiscalía General de la Nación, con sus funcionarios delegados para adolescencia, quienes constitucionalmente tienen la facultad de ejercer la acción penal contra los adolescentes que cometen delitos, siendo esta autoridad quien primero efectúa el filtro de legalidad de la aprehensión de los adolescentes y jóvenes. Tampoco puede desconocerse la labor que adelantan los Defensores de Familia, encargados, según el artículo 146 de la ley 1098 de 2006, de acompañar a los adolescentes en todas las actuaciones del proceso y en las etapas de indagación, investigación y juicio, a fin de que este funcionario pueda verificar la garantía de sus derechos. Es de anotar que dentro de sus funciones en este campo está el asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.

Gráfico 41. Responsabilidad penal de adolescentes

Fuente: Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacia la protección integral y la justicia restaurativa, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015.

En el Proceso Judicial seguido a adolescentes que presuntamente se encuentran en conflicto con la ley penal, atendiendo la presunción de inocencia y el debido proceso el Defensor de Familia puede iniciar el proceso administrativo de restablecimiento de derechos - PARD en los casos que sea pertinente, que tiene por objeto *"la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados*", a través de medidas tales como (MJD, 2015):

1. La amonestación con asistencia a curso pedagógico a sus padres o representantes legales.

2. El retiro inmediato de la actividad que amenaza o vulnera sus derechos o de las actividades ilícitas en que se puedan encontrar, ubicándolo en un programa de atención especializada.

3. Ubicación en medio familiar.

4. Ubicación en centros de emergencia.

5. Adopción.

6. Acciones policivas, administrativas o judiciales.

7. Otras que permitan el cumplimiento del fin.

Aparte del PARD que se adelanta con los adolescentes que pueden estar no judicializados, a quienes ingresan al SRPA se les adelanta el proceso penal que involucra, entre otras, a las entidades de administración de justicia en Colombia. Al tratarse de un proceso judicial con fines restaurativos, pedagógicos y resocializadores, aparte de los órganos de administración

de justicia, participan otros del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, del que el ICBF es el ente rector.

De allí que en los procesos penales seguidos contra los adolescentes intervenga el defensor de familia, quien se encarga de verificar la garantía de los derechos del adolescente en conflicto con la ley y el seguimiento del debido proceso, como ya se indicó.

Dentro de él se deben agotar las mismas acciones de todo proceso penal, cuales son la investigación y el juzgamiento, cuando producto de la investigación haya mérito para ello, partiendo de la base de la comisión de una conducta punible (delito) por parte de un adolescente entre los 14 y 18 años de edad. Del proceso participan dos partes: la acusación, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación a través de los Fiscales Delegados para Adolescentes, quien se encarga de demostrar los cargos que se le imputan al adolescente, así como determinar si dicho adolescente a su vez ha sido víctima del delito de constreñimiento de menores de edad para la comisión de delitos o reclutamiento ilícito; y la defensa, encargada de proteger y representar los derechos e intereses que le asisten al adolescente o probar su inocencia. Los defensores de los adolescentes pueden ser funcionarios de la Defensoría del Pueblo o abogados de su confianza, a quienes las familias o personas allegadas al adolescente les pagan honorarios por asumir este trabajo.

Estos procesos se realizan de manera oral (a través de audiencias) que tienen el carácter de "reservadas", contrario a como ocurre en el sistema de adultos. En virtud al principio de corresponsabilidad, pilar del sistema, no puede desconocerse el importante rol que juegan las

familias de los adolescentes en conflicto con la ley, pues en ellas también recae el deber de prevenir las conductas punibles, orientar a los adolescentes en el ejercicio responsable de sus derechos, permitirles asumir su condición de ciudadanos e inculcar el respeto por las normas. (SRPA,MJD, 2015).

Cabe mencionar, que la situación de los adolescentes desvinculados del conflicto es una de las problemáticas más complejas en lo que al derecho penal de menores de edad atañe, no habiendo unanimidad de criterios frente al tratamiento que con ellos se debe seguir. (SRPA. MDJ, 2015)

Por otro lado, las investigaciones han permitido establecer la siguiente caracterización de los adolescentes: (ver grafica)

Gráfico 42. Caracterización de los adolescentes del SRPA

Fuente: SRPA, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015

La Procuraduría General de La Nación menciona en su informe de vigilancia al sistema de responsabilidad penal para adolescentes del 2012, que los adolescentes que ingresan al SRPA sufrieron diferentes formas de vulneración de sus derechos en su infancia (maltrado infantil, violencia sexual, carencias afectivas), seguido por el consumo de sustancias y habitante de la calle.

Respecto a los análisis de las cifras de ingreso de los adolescentes y jóvenes del SRPA que presuntamente incurren en un delito, se advierte que cada vez más se presenta vinculación a

delitos como, tráfico de estupefacientes, hurto, porte de armas, lesiones personales (ICBF, 2016).

Gráfico 43. Número de casos por año

Gráfico 44. Número de casos

Fuente. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Ahora bien, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, lo conforman principalmente por: i)Los Fiscales Delegados ante los Jueces Penales para adolescentes, quienes se ocuparán de las investigaciones que presuntamente comprometen a los adolescentes, como autores o partícipes de conductas delictivas, ii) los Jueces Penales para adolescentes, Promiscuos de Familia y los Municipales quienes adelantarán las actuaciones y funciones judiciales que les asigna la ley iii) la Policía Judicial y el Cuerpo Técnico Especializados adscritos a la Fiscalía delegada ante los jueces Penales para adolescentes y Promiscuos de Familia, iv) los Defensores Públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quienes deben asumir la defensa técnica del proceso, cuando el

niño, niña o adolescente carezca de apoderado. v) El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar quien responderá por los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas y las demás Instituciones que formen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, vi) las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Comisarías de Familia, o los Inspectores de Policía, quienes verificarán la garantía de derechos, y las medidas para su restablecimiento

Justicia restaurativa. Para el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil la justicia restaurativa es uno de los principales principios que orientan el proceso y las medidas en el SRPA y consiste en la reparación de los vínculos rotos entre la víctima, el victimario y el entorno que los rodea. En términos generales, la justicia juvenil restaurativa constituye un modelo alternativo al exclusivamente retributivo en la forma de enfrentar la criminalidad, en tanto pretende, entre otros objetivos, (i) generar diálogos y acercamientos entre la víctima, el ofensor y la comunidad a través de la reparación y el reconocimiento de responsabilidad –y eventualmente la reconciliación-; (ii) superar el castigo y privilegiar las herramientas pedagógicas y reparadoras; (iii) satisfacer adecuadamente los intereses de las víctimas, y (iv) entender a las y los adolescentes y jóvenes infractores como sujetos de derechos que deben ser objeto de mayor inclusión social (Ministerio de Justicia y del Derecho 2013, 2015b; Vázquez, 2015).

Acorde con la obligación de establecer un sistema de justicia diferenciado al de los adultos, la Ley 1098 de 2006 establece que el SRPA deberá garantizar la justicia restaurativa, la cual ya había sido incorporada a nuestra Constitución Política por medio del Acto Legislativo No. 02 de 2003, en donde explícitamente se estableció que *"La ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa".*

La justicia restaurativa también contribuye a promover medidas alternativas a los procedimientos judiciales y a las sanciones privativas de la libertad, sin que esto signifique que los procesos restaurativos solo puedan darse en aplicación de medidas alternativas o de sanciones no privativas.

De otro lado, la justicia restaurativa establece un tipo de justicia que pone en el centro las necesidades de la víctima y la reconstrucción del tejido social, de tal suerte que se destaca también la participación de la comunidad y de las familias. En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la justicia restaurativa se basa en un enfoque psicológico en virtud del cual se reconoce la importancia de reconstruir las relaciones entre la víctima y el agresor, que han sido afectadas con ocasión del delito, por medio de un proceso que le permita a este último comprender el daño ocasionado, que promueva su reincorporación a la sociedad. Así lo señala el alto tribunal:

"Así, la justicia restaurativa se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento de la criminalidad, que sustituye la idea tradicional de retribución o castigo, por una visión que rescata la importancia que tiene para la sociedad la reconstrucción de las relaciones entre víctima y victimario. El centro de gravedad del derecho penal ya no lo constituiría el acto delictivo y el infractor, sino que involucraría una especial consideración a la víctima y al daño que le fue inferido.

Conforme a este modelo, la respuesta al fenómeno de la criminalidad, debe diversificar las finalidades del sistema. Debe estar orientada a la satisfacción de los intereses de las víctimas (reconocer su sufrimiento, repararle el daño inferido y restaurarla en su dignidad), al restablecimiento de la paz social, y a la reincorporación del infractor a la comunidad a fin de

restablecer los lazos sociales quebrantados por el delito, replanteando el concepto de castigo retributivo que resulta insuficiente para el restablecimiento de la convivencia social pacífica."[160]

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que muestra algunas diferencias relevantes entre la justicia retributiva y la justicia restaurativa[161].

Cuadro 35. Comparación entre el modelo retributivo y el modelo restaurativo

[illegible]	[illegible]
El delito es la infracción a la norma penal del Estado.	El delito es la acción que causa daño a personas y comunidades.
Se centra en la culpabilidad, mirando al pasado.	Se centra en la solución del problema, en responsabilidad y obligaciones mirando al futuro.
Se reconoce una relación de adversarios en un proceso normativo legal.	Se establece un diálogo para definir una sanción o medida restaurativa.
El castigo es la consecuencia natural que también conlleva o pretende la prevención en general y especial.	La solución del conflicto está en la reparación como un medio de restaurar a la víctima, ofensor y comunidad.
El delito se percibe como un conflicto entre el ofensor y el Estado. Se menosprecia su dimensión interpersonal y conflictiva.	El delito se reconoce como un conflicto interpersonal, desarrollado en un contexto determinado.
El daño que padece el sujeto pasivo del delito se compensa causando un daño al ofensor.	Se pretende lograr la restauración de daño individual y colectivo.
Se margina a la comunidad y a las víctimas y se ubica abstractamente en el Estado.	La comunidad opera como catalizadora del proceso restaurativo y la víctima tiene plena participación según su voluntad y derechos.
La sanción es la reacción del Estado contra el ofensor. El ofensor permanece pasivo	Se reconoce el papel de la víctima y el ofensor en el delito y su solución
El delito se define al tenor de la formulación legal, sin tomar en consideración las dimensiones sociales, económicas, políticas	El delito se entiende en todo su contexto
El estigma del delito es imborrable	El estigma del delito puede borrarse por la acción reparadora/restauradora
La justicia está exclusivamente en manos de los profesionales del sistema de justicia	La respuesta al delito se crea desde los mismos protagonistas del conflicto.

Fuente: Diagnóstico y Lineamientos de Política para la aplicación de la Justicia Juvenil Restaurativa en Colombia (Ministerio de Justicia y del Derecho 2016)

La justicia restaurativa adicionalmente, propende por el cambio de conducta de los transgresores de la norma e incluye a las autoridades, la familia y la comunidad.

[160] Corte Constitucional. Sentencia C – 979 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.
[161] Ibídem.

Cuadro 36. Estructura Conceptual Mecanismos de Justicia Restaurativa en el SRPA

Fuente: Sistema de responsabilidad penal para adolescentes, hacia la protección integral y la justicia restaurativa, Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015

En cumplimiento a la sanción penal se debe tener en cuenta **el carácter pedagógico**, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme **a la protección integral garantizando la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño**[162], al igual se requiere la **articulación e integración** de planes y programas que adelanten las entidades competentes **para reducir el riesgo de reincidencia, reparar a las víctimas y reconstruir el tejido social** afectado por el delito

[162] Articulo 140 Ley 1098 de 2016

En este sentido, las principales causas que impacta el funcionamiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente son:

Causa asociada 1. Falta de articulación y creación de estrategias intersectoriales. Pese a que el Decreto 1885 de 2015 crea el Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad penal para Adolescentes-SNCRPA, como una instancia para la coordinación, articulación interinstitucional, intersectorial e intersistémica para la fijación de parámetros técnicos en materia de Políticas Públicas, presidido de manera permanente por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y cuya secretaría técnica está a cargo del ICBF, persisten aún problemas de articulación no solo entre la nación y el territorio sino también entre las entidades del orden territorial, lo que demuestra que no se da cumplimento estricto al principio de corresponsabilidad por parte de las entidades territoriales.

Por ello, es necesario fortalecer los canales de comunicación y brindar asistencia técnica permanente a los diferentes niveles de gobierno con el propósito de articular, apoyar, asesorar e impulsar el logro de objetivos que impacten positivamente las condiciones en que se encuentran los adolescentes y jóvenes que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes- SRPA. Así mismo, es necesario promover reformas que mejoren el funcionamiento de este sistema y que permitan cumplir con el carácter específico y diferenciado, puesto hay que en muchas entidades (nacional y territorial) no se cuenta con el personal especializado para garantizar la atención adecuada y el acceso a los derechos de los adolescentes que ingresan al SRPA.

Además de lo anterior, se evidencia que la oferta disponible para atender las necesidades específicas de esta población no es suficiente para que todos los adolescentes y jóvenes puedan acceder de manera preferente a procesos de formación técnica, tecnológica o profesional, como tampoco a actividades de recreación, deporte y cultura, al servicio educativo, a servicios especializados de atención salud y programas de promoción y prevención.

Finalmente, se requiere potenciar el enfoque diferencial en el SRPA para garantizar a esta población el goce efectivo de sus derechos.

Causa asociada 2. Inexistencia de análisis de fenómenos criminales que inciden en la conducta punible y programas de prevención de delitos

Al analizar la oferta institucional, los programas y servicios no existe mayor evidencia sobre los análisis de fenómenos criminales y programas de prevención de delitos para la población objetivo, pues no se cuenta con suficientes estudios de fenómenos criminales asociados a los conflictos de jóvenes y adolescentes con el fin se generar evidencia técnica, cuantitativa y cualitativa para desarrollar estrategias y programas pedagógicos sobre la prevención del delito en niños y adolescentes.

Por otra parte, la Convención sobre los Derechos del Niño consagra la doctrina de la protección integral, la cual, a su vez, desarrolla un punto de vista según el cual, existe una relación directa entre las condiciones de vida, el goce efectivo de los derechos y la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida autónomo, en el cual las personas están en capacidad de asumir plenamente su responsabilidad en una comunidad.

La idea de que se debe garantizar al niño la posibilidad de desenvolverse en una familia, en un ambiente de armonía y felicidad, de cara la prevención de su vinculación al delito, es retomada en otros instrumentos, como, por ejemplo, en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil "Directrices de Riad"[163], en donde se afirma:

"1. *La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.*

2. Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia."

La necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos de los niños para posibilitar el desarrollo de un proyecto de vida autónomo y constructivo, el correlativo deber de protección por parte de la familia y del Estado, así como su consideración como sujetos de especial protección, se concretan en los principios de protección integral, interés superior del niño y corresponsabilidad, que constituyen los principales rasgos distintivos de la doctrina de la protección integral, contenida en la Convención sobre los Derechos del Niño y desarrollada en nuestro país en la Constitución Política y en el Código de la Infancia y de la Adolescencia.

Por lo tanto, en materia de responsabilidad penal para adolescentes, las políticas de prevención de la delincuencia son prioritarias. La familia, la sociedad y las diferentes entidades del Estado deben procurar un desarrollo armónico e integral de los niños a partir de la primera infancia, y, en este sentido, se deben promover políticas que garanticen condiciones de vida dignas y el goce efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, que les permitan desarrollar un proyecto de vida autónomo y desarrollar la capacidad de asumir plenamente su responsabilidad en una comunidad, tal y como se señala en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil o Directrices de Riad .

Este deber de enfatizar las acciones de prevención se articula con el deber correlativo de evitar la judicialización y la aplicación de sanciones privativas de la libertad a los adolescentes. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño recomienda en la Observación No. 10 que debe evaluarse la posibilidad de incorporar la remisión de casos, entendida como un mecanismo tendiente a evitar la judicialización o el tratamiento penal de los adolescentes que presuntamente han cometido delitos. Lo expresa de la siguiente manera:

22. Las autoridades estatales pueden adoptar dos tipos de medidas en relación con los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes: medidas que no supongan el recurso a procedimientos judiciales y medidas en el contexto de un proceso judicial. El Comité recuerda a los Estados Partes que deben tener sumo cuidado en velar por que se respeten plenamente y protejan los derechos humanos del niño y las garantías legales.

(…)

[163] Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990

24. De acuerdo con los establecido en el párrafo 3 del artículo 40 de la Convención, los Estados Partes tratarán de promover medidas en relación con los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes que no supongan un recurso a procedimientos judiciales, siempre que sea apropiado y deseable. Teniendo en cuenta que la mayoría de los niños delincuentes sólo cometen delitos leves, deberán estar previstas una serie de medidas que entrañen la supresión del procedimiento penal o de justicia de niños, niñas y adolescentes y la reorientación hacia servicios sustitutorios (sociales) (es decir, remisión de casos), que pueden y deben adoptarse en la mayoría de los casos.

25. El Comité opina que es obligación de los Estados Partes promover la adopción de medidas en relación con los niños que tienen conflictos con la justicia que no supongan el recurso a procedimientos judiciales, si bien esa obligación no se limita a los niños que cometan delitos leves, como el hurto en negocios u otros delitos contra la propiedad de menor cuantía, o a los niños, niñas y adolescentes que cometan un delito por primera vez. Las estadísticas provenientes de muchos Estados Partes indican que una gran proporción, y a menudo la mayoría, de los delitos cometidos por niños entran dentro de esas categorías. De acuerdo con los principios enunciados en el párrafo 1 del artículo 40 de la Convención, es preciso tratar todos esos casos sin recurrir a los procedimientos judiciales de la legislación penal. Además de evitar la estigmatización, este criterio es positivo tanto para los niños como para la seguridad pública, y resulta más económico.

Causa asociada 3 Capacidades institucionales limitadas. No solo corresponde a las necesidades de infraestructura física que garanticen el cumplimiento de la sanción privativa de la libertad en condiciones dignas sino también a las deficiencias y carencias de un sistema de información integrado que mejore la calidad de los datos y facilite la toma de decisiones de política basada en información confiable y real de la situación de los adolescentes y jóvenes del SRPA, así como la vinculación y desarrollo del personal idóneo para garantizar la atención especializada y realizar actividades complementarias de acompañamiento. Sumado a lo anterior existen restricciones presupuestales que impiden cumplir a cabalidad con las necesidades propias de esta población.

De otro lado, la defensoría de familia, la defensoría pública, la fiscalía general de la nación, la policía de infancia y adolescencia, entre otros, no disponen del personal suficiente para atender la demanda del SRPA, tanto en temas de garantía de derechos y la defensa técnica en el marco del proceso penal que se adelanta en contra de los adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema, como en el tema de vigilancia perimetral, vehículos para realizar los traslados, remisiones a servicios especializados.

Causa Asociada 4. Falta de seguimiento y monitoreo al SRPA

Aunque se han presentado importantes avances en la calidad de la prestación del servicio y las condiciones de privación de la libertad de los adolescentes, lo cual se ve reflejado en la mejora en el goce efectivo de los derechos de los adolescentes y jóvenes del SRPA, aún persisten diversos grados de vulneración en distintas regiones del país, debido a que no existe un control y monitoreo permanente que permita verificar la garantía de los derechos de los adolescentes cobijados por medidas privativas y no privativas de la libertad, así como identificar oportunidades de mejora en el funcionamiento del sistema.

Así mismo, no se evidencia en el país una medición de la efectividad de las sanciones que son aplicados a los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley y de que estás realmente cumplen con la finalidad del SRPA de acuerdo con lo establecido en el código de la infancia y la adolescencia.

Objetivo General:

Articulación entre la justicia penal y penitenciaria para que sea coherente, proporcional, racional, respetuosa de los derechos humanos, con fines resocializadores y de inclusión a la vida social logrando la eficiencia administrativa de las capacidades institucionales

Objetivo Específico 1: Fortalecer el Sistema Penal Acusatorio

Acción 1. Implementar mecanismos o instrumentos técnicos que permitan recolectar y analizar información para garantizar la coherencia normativa y la racionalización proporcional de las penas

El Consejo Superior de Política Criminal debe ser el ente rector de la política criminal en Colombia para ejercer la coordinación entre los organismos que diseñan y ejecutan la política pública con el objetivo de vigilar la coherencia normativa de los principios constitucionales y de las normas penales existentes con el propósito de establecer la mejor alternativa regulatoria para asegurar las metas propuestas para una justicia penal y penitenciaria integral coherente y eficaz; garantizando la seguridad jurídica, mediante mecanismos, herramientas técnicas o instrumentos que permitan realizar el control y monitoreo de la expedición de Leyes o Decretos que afecten los principios y lineamientos de la Política Criminal y por ende las tres fases de la criminalización.

Estos instrumentos o mecanismos técnicos deben responder en especial al control de los fenómenos de populismo punitivo bajo los criterios de proporcionalidad y de razonabilidad[164]. Así como, a la presentación y proposición de respuestas alternativas a la privación de la libertad frente a los delitos graves, ordinarios y leves, con el fin de seleccionar aquellas conductas que ameritan intervención penal y distinguirlas de aquellas que no lo ameritan para descongestionar el sistema penal y penitenciario con soluciones no penales que pueden ser resueltos en otras instancias y por otras autoridades.

Por lo tanto, el instrumento o mecanismo técnico debe facilitar el análisis para la toma de decisiones en materia de criminalidad; así como la inclusión de costos y beneficios sociales y económicos de las iniciativas legislativas de carácter penal y su impacto en las capacidades institucionales desde el punto de vista de la oferta de justicia, para dar un tratamiento diferenciado a los fenómenos criminales identificados interinstitucionalmente en las sesiones del Consejo Superior de Política Criminal

[164] Tal como se establece en el artículo 3 de la Ley 599 de 2000. Esta debe responder a los criterios donde reconozca la sanción a imponer los fines perseguidos por la misma, prevención especial positiva (art 4), lo cual no ocurre si la pena máxima en Colombia es de 60 años (art 31 y 37 de la C.P.C).

Acción 2. Revisar y adoptar nuevos modelos de gestión y operativos para disminuir los tiempos procesales

Para reducir los niveles de congestión del sistema es necesario priorizar la revisión de los procesos judiciales que aún se mantienen represados tanto de la Ley 600 de 2000 como de la Ley 906 de 2004, ofreciendo salidas procesales que permitan dar un trámite adecuado y rápido; los trámites deben gozar de celeridad, pero a la vez de eficacia con el fin de evitar la inseguridad jurídica. Para ello, es conveniente revisar y adoptar “nuevos modelos” de gestión para disminuir los tiempos procesales, incluso revisar la creación de una figura que ejerza el control de tiempos y estados de los procesos en donde a través de generación de alarmas se adviertan las necesidades de gestión en cada una de las etapas procesales a las autoridades competentes, de igual forma se requiere la revisión y ajuste de los procesos y procedimientos internos con enfoque transversal.

En lo posible desde la entrada al sistema penal y penitenciario los datos e información deberán nacer digitalmente[165], es decir cuando se analicen los procesos y procedimientos internos de manera transversal, es necesario identificar el apoyo técnico, tecnológico y humano para ampliar su capacidad operativa y reducir los tiempos procesales, con el objetivo de automatizar y sistematizar de forma gradual y progresiva el sistema penal y penitenciario.

Así mismo, con el fin de disminuir la brecha entre los crecientes ingresos, con una mayor capacidad de respuesta orientada a disminuir el inventario de procesos no resueltos, es fundamental el fortalecimiento presupuestal para mejorar el tamaño de la oferta, la infraestructura y tecnología y apalancar los modelos de gestión y comunicaciones inherentes al proceso penal[166].

Acción 3. Fortalecer la realización de audiencias orales a nivel territorial

Para afrontar los retos y trasformación del Sistema Penal Oral Acusatorio con el propósito de hacerlo más eficiente teniendo en cuenta la realidad social y cultural del país es complejo; comenzando por los cambios culturales que deben darse institucionalmente para pasar de un sistema escritural hacia la oralidad de todos los intervinientes, mediante la capacitación y el desarrollo de habilidades y competencias, junto con el fortalecimiento e implementación de los sistemas de información, los medios técnicos y tecnológicos (conectividad, sincronización de agendas, gestión documental-voz, datos y texto-), el fortalecimiento de la infraestructura física y la facilidad en el traslado de los procesados, entre otros, son acciones que facilitan la realización efectiva de las audiencias orales a nivel territorial.

Incluso se hace necesario mejorar el método de oralidad para reducir las lecturas innecesarias, la imprecisión de argumentos y testimonios, la excesiva retórica de los intervinientes y el manejo del tiempo, disminuyendo así las acciones dilatorias entre las partes. Para ello, se requiere revisar interinstitucionalmente la carga laboral de los despachos a nivel territorial, la aplicación de procesos y procedimientos estandarizados para mejorar no solo los tiempos procesales sino la misma gestión de las audiencias, sumado a la obtención y parametrización de la información con el fin de disminuir las deficiencias en la calidad de los registros.

[165] Este comentario se trata en la dimensión de acceso a la información y TIC
[166] Aporte del Consejo Superior de la Judicatura, UDAE

Así mismo la falta de personal en la policía judicial y las herramientas para desarrollar una investigación criminal con calidad también influyen en la efectividad de las audiencias orales.

Acción 4. Análisis de fenómenos criminales a nivel territorial

Realizando un análisis periódico de la criminalidad en Colombia alrededor de sus tres ejes: i) crimen organizado, ii) delitos ordinarios y iii) delitos leves, cuyos estudios y reportes podrán estar a cargo del observatorio de política criminal con el propósito de analizar los fenómenos criminales a partir de su diferenciación, se puede obtener una base empírica sólida que permita determinar cuáles son los problemas que se pueden resolver, su comportamiento y tendencia.

Acción 5. Articulación de actores en la focalización de fenómenos para la determinación de delitos de alto impacto

De la anterior acción se desprende que al realizar el análisis correspondiente a cada fenómeno criminal es posible establecer criterios técnicos para la focalización de delitos a nivel local, regional y nacional y evaluar el impacto de las medidas que se adopten**.**

Bajo esta premisa, es relevante construir indicadores que permitan medir los fenómenos criminales en Colombia de manera detallada a nivel municipal y departamental teniendo en cuenta su impacto local o regional de los diferentes delitos. Para ello, el intercambio de datos e información interinstitucional entre Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo técnico del DNP y la usabilidad de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), facilitarán los diagnósticos y formulación de estrategias de acción, pues son insumos de primera mano.

Cuando se identifiquen delitos de mayor impacto a nivel regional y nacional, se debe destinar mayor atención por parte de las autoridades pues desde el primer ingreso al sistema judicial se puede prevenir represamientos y desgastes administrativos; lo anterior conlleva a generar rutas de atención diferentes por cada tipología de criminalización analizada a nivel interinstitucional, pues en la práctica la divergencia en la etapa de investigación y judicialización de estos fenómenos presenta dificultades a la hora de abordarlos.

Tal es el caso del Consejo Superior dela Judicatura el cual no puede direccionar las prioridades dentro de la autonomía de los despachos judiciales, eventualmente podría evaluar la viabilidad de otras alternativas de reordenamiento para la atención por tipos de delitos sin desproteger la totalidad de asuntos a cargo en la especialidad penal, lo que significa necesariamente un requerimiento de aumento en el tamaño del aparato de justicia en la especialidad penal. Esto conlleva la necesidad de un mayor presupuesto para dar atención adecuada y articulada a esta prioridad.

El trabajo coordinado con los diferentes actores que intervienen en la justicia penal puede lograr asignar de forma eficiente el talento humano disponible y los recursos físicos, técnicos y tecnológicos limitados para obtener mejores resultados, sin olvidar que es necesario fortalecer estas capacidades institucionales a nivel territorial.

Acción 6. Generar herramientas y capacidades para el estudio de patrones de criminalidad tanto a nivel nacional como territorial, para generar programas integrales de prevención de delitos y lucha contra la criminalidad

Para cumplir con el objetivo específico es relevante identificar los factores de riesgo asociados con la comisión de conductas punibles que afectan los bienes jurídicos y que vinculan al individuo, la familia, los entornos comunitarios, escolares, labores, etc; caracterizar las problemáticas estructurales que contribuyen a comprender los contextos violentos y delictivos en los diferentes territorios y prever nuevos escenarios de configuración de la violencia y el crimen, en especial, en el marco del postacuerdo

Con el propósito de diseñar estrategias integrales que contemplen la coordinación entre las políticas de seguridad ciudadana y defensa; dar lineamientos a los programas de prevención de delitos a nivel municipal y departamental para reducir y controlar los fenómenos criminales, pues estas acciones deben contemplar, por ejemplo para el caso de los delitos leves la intervención de la Policía Nacional y autoridades locales, con la trascendencia de analizar cada fenómeno criminal de mayor impacto en la región y contar activamente en las intervenciones con entidades y actores inherentes al sistema de justicia.

Igualmente se debe promover la importancia de generar estrategias de prevención del delito con enfoque territorial como un instrumento de planeación en materia de seguridad y convivencia ciudadana mediante la aplicación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISC), ya que el intercambio de datos e información interinstitucional entre Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, Rama Judicial, Ministerio de Defensa y Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo técnico del DNP facilitarán los diagnósticos y formulación de estrategias de acción de manera homogénea y armonizada, pues son insumos de primera mano que permiten identificar las diferentes áreas de focalización de la seguridad y convivencia ciudadana, analizan la situación en el ámbito departamental y municipal aplicando el modelo integral de intervención y generando líneas de acción establecidas. Del mismo modo es fundamental implementar tableros de control que visualicen los factores de riesgo, la articulación de los programas de prevención del delito a nivel nacional, el resultado de las intervenciones a nivel local, regional y nacional y estimar el impacto local o regional de los delitos que necesitan una mayor intervención y focalización por parte de las entidades de orden nacional.

Acción 7. Fortalecer y promover el papel de las formas de terminación del proceso (conciliación y principio de oportunidad)

El enfoque hacia una justicia restaurativa en el sistema penal en la Ley 906 de 2004 se contempla en tres formas de justicia restaurativa: i) la conciliación pre-procesal, ii) la mediación y iii) la conciliación en el trámite del incidente de reparación integral, los cuales también son aplicables por extensión en la ley 1098 de 2006 y la ley 975 de 2005. La única figura de justicia restaurativa que ha funcionado en la práctica es la conciliación pre procesal la cual verá afectada su incidencia en el modelo procesal penal que aspiraba a impulsar la justicia restaurativa, en la medida que los delitos de inasistencia alimentaria y violencia intrafamiliar perdieron su carácter de querellables en virtud de la ley 1542 de 2012, es decir, estos delitos que son la mayor parte de las conciliaciones reportadas ya no podrán ser objeto de justicia

restaurativa y, por tanto, pasaran a incrementar la brecha de ingresos y egresos de noticias criminales y a contribuir a una mayor ineficiencia del Sistema Penal Oral Acusatorio[167].

Es por ello, tal y como se indicó en el diagnóstico es fundamental promover los distintos mecanismos de justicia restaurativa para descongestionar el sistema penal, principalmente el de conciliación y el principio de oportunidad si es el caso para los delitos leves tales como: inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar, violencia contra servidor público, lesiones personales y hurto.

Acción 8 Generar políticas conjuntas de manejo estratégico de cargas razonables y de trabajo a nivel interinstitucional

Debido al incremento de la demanda de la justicia penal es imprescindible la autoevaluación de los procesos y procedimientos y estandarizados institucionalmente para facilitar la efectiva coordinación de las diferentes entidades que influyen en la justicia penal y penitenciaria, así como la distribución de cargas razonables y de trabajo e incorporación de nuevo talento competente para el desempeño funcional y operativo del proceso del Sistema Penal Acusatorio.

Acción 9. Diseñar e implementar la estrategia de fortalecimiento de las Capacidades Institucionales actuales a nivel territorial

El mejoramiento de las capacidades institucionales no sólo involucra la construcción, ampliación o dotación de infraestructura para la prestación del servicio, sino además el fortalecimiento y adecuación de los recursos técnicos, tecnológicos, pues para este último por orden de las Sentencia T-762 de 2015 es inevitable poner en funcionamiento un sistema de información integral que consolide datos e información de todas las fases de la política criminal y fuentes de información, que incluso contenga datos anonimizados sobre personas privadas de la libertad, que permita la gestión del sistema penal y penitenciario y además pueda medir el impacto social y económico de las leyes en las tres fases de la política criminal.

Igualmente es fundamental la inclusión y el desarrollo del talento humano especializado para enfrentar la congestión procesal, pues los funcionarios misionales y de apoyo que intervienen en todo el proceso de la justicia penal y penitenciaria deberán estar debidamente capacitados para asumir sus funciones y roles de manera idónea.

Por otra parte, es importante consolidar las necesidades de los jueces penales y fiscales en zonas vulnerables o poblaciones lejanas con el objetivo de fortalecer el conocimiento y habilidades de los jueces penales de conocimiento y fiscales a nivel nacional e incluso fortalecer especialidades. Así como, elaborar protocolos estandarizados para la realización de audiencias orales que permitan reducir tiempos y carga laboral.

Así mismo, para mejorar el Sistema Penal Acusatorio se requiere contar con la colaboración del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para armonizar y organizar la planeación de la inversión pública para realizar las acciones propuestas

[167] Aporte del Consejo Superior de Judicatura y UDAE

Objetivo Específico. Fortalecer la etapa de Juzgamiento para la atención penal

Acciones concretas:

1. Identificar las necesidades de justicia penal a partir de la caracterización de la criminalidad (clasificada)a nivel territorial.
2. Generar una revisión normativa en relación con las necesidades y las tipologías de criminalidad que se aplicaran en la etapa de juzgamiento y en las otras etapas de la cadena de atención, lo cual tendrá impacto en la seguridad jurídica y en la calidad de la administración de justicia.
3. Revisar mapas de competencias territoriales y funcionales de las instituciones públicas que formulan y ejecutan la política criminal,(Policía, FGN, Defensoría, Jueces, Inpec, instituciones a cargo de la reparación de víctimas y resocialización de infractores de la Ley) lo cual contribuye al ordenamiento de la oferta institucional y al acceso a la Justicia en particular para la Rama Judicial en relación con el sistema penal para adultos, para adolescentes, penal especializado, de justicia Transicional, de Ejecución de Pena.
4. Establecer modelos de gestión que permitan la gestión de la etapa judicial y su articulación con los demás actores del sistema de Justicia, con la identificación de las tipologías de delito para que se garantice una atención articulada por cada clasificación de la criminalidad. Incluye la clasificación en el territorio para la disposición de despachos judiciales penales para adultos, para adolescentes, especializados y de ejecución de penas y medidas de seguridad a fin de garantizar la eficiencia del sistema.
5. Establecer modelos de Organizacionales para la operación articulada en el ámbito penal con cargas razonables en el tiempo normativo, dentro de los parámetros del SIGCMA estandarizando procesos y procedimiento articulados, base para la articulación en TIC. Con un sentido estratégico de oferta de justicia diferenciada para las zonas con concentración de demanda y las zonas donde se debe fortalecer la presencia del Estado. Particularmente para despachos judiciales penales para adultos, para adolescentes, especializados, y de ejecución de penas. A fin de garantizar la eficiencia en el acceso.
6. Fortalecer la Oferta de justicia Formal para eliminar la congestión judicial ampliando el número de despachos y el establecimiento de cargas razonables para la atención en cumplimiento de los tiempos normativos, en armonía con los otros actores del sistema de Justicia. En armonía con lo anterior se deben fortalecer las áreas administrativas y de coordinación acorde al crecimiento de la demanda de justicia penal y de presencia institucional en el territorio nacional de la especialidad.
7. Fortalecer la Planeación en materia penal de manera articulada con las instituciones que hacen parte del sistema.
8. Implementar mecanismos de descongestión judicial para la etapa de Juzgamiento armónico con medidas en el mismo sentido para etapas de investigación, para la defensa, para las entidades de atención a víctimas y de resocialización, en el nivel

nacional y territorial de manera que con las coberturas adecuadas se contribuya a la efectividad de la administración de justicia.
9. Profesionalizar el talento humano de la especialidad Penal en la etapa de Juzgamiento con actualización de perfiles y competencias y el fortalecimiento del Ingreso por mérito, los procesos de selección, calificación y promoción.
10. Fortalecer la formación y actualización de Jueces y servidores judiciales, así como de servidores de las áreas administrativas de la Rama Judicial que apoyan la especialidad y propender por unos ejes de formación articulados con los operadores del sistema penal y de las entidades de apoyo al sistema.
11. Fortalecer y aplicar un modelo de incentivos para la especialidad penal articulado con el modelo que se plantee para los demás actores del sistema.
12. Fortalecer y aplicar un modelo de bienestar y seguridad social para los servidores Judiciales de la Especialidad penal.
13. Fortalecer las TIC dentro de un modelo de gestión articulado para el trámite de los procesos y para la gestión de la Información judicial las comunicaciones y estadística.
14. Fortalecer la Infraestructura de despachos Judiciales, de salas de audiencias y de servicios compartidos con los demás actores del sistema penal.
15. Fortalecer las estrategias de seguridad para los funcionarios y servidores de los despachos Judiciales en forma articulada con las instituciones de los demás actores del sistema penal
16. Fortalecer la estrategia para mejorar los protocolos de gestión y disciplinarios con abogados litigantes en el proceso penal.
17. Seguimiento, monitoreo, control de gestión y desempeño de despachos judiciales de tipologías criminales según clasificación, y tiempos, indicadores de seguimiento de impacto transversal, acompañados de encuestas de percepción.

Objetivo Específico: Aumentar la oportunidad, calidad y utilidad de los resultados de la investigación criminal mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica, científica e investigativa de las entidades que ejercen la función permanente de policía judicial o de apoyo técnico científico.

Acción 1. Facilitar la integración de los sistemas de información entre los diferentes operadores de justicia mediante:

- Fortalecer los sistemas de información actuales e integrar las bases de datos institucionales de acuerdo con lo definido en la dimensión TIC del presente Plan
- Registro, seguimiento y actualización, de obligatorio cumplimiento de la información de cada caso

Acción 2. Superar las dificultades tecnológicas, técnica y de infraestructura locativa para la realizar las actividades de investigación criminal mediante las siguientes labores específicas:

- De acuerdo con la asignación de recursos se hará la renovación y modernización de los equipos, instrumentos y demás herramientas para el desarrollo de las actividades técnicas e investigativas.
- Actualizar y articular adecuadamente métodos, metodología, procesos y procedimientos institucionales para el desarrollo de las actividades técnicas e investigativas .
- Acreditación de los laboratorios o grupos forenses.
- Ampliar, mejorar y fortalecer la infraestructura locativa institucional propia.

Acción 3. Proveer las necesidades de talento humano para responder a la demanda actual y los nuevos retos mediante las siguientes tareas específicas:

- Diagnóstico de las capacidades institucionales para la investigación y el análisis criminal
- Estudio de roles y perfiles institucionales para identificar el posible cambio normativo con el fin de ampliar el rol de analista criminal.
- Ampliar la planta de personal de acuerdo con las necesidades de talento humano de cada institución acorde con la demanda de servicios de la investigación criminal

Acción 4. Disminuir la brecha en conocimientos y competencias necesarias para la investigación criminal, mediante la ejecución de las siguientes tareas:

- Diagnosticar e identificar las necesidades y áreas en las cuales se requiere capacitación y formación
- Fortalecer las áreas institucionales encargadas de la formación y capacitación
- Planificar y realizar las capacitaciones y formación especializada requeridas

Acción 5: Fomentar la certificación del personal en las diferentes áreas en investigación criminal mediante las siguientes tareas:

- Diagnosticar las áreas objeto de certificación
- Fortalecer los programas que existen y construir los esquemas de certificación que se requieren para cada área
- Divulgación y difusión de los programas de certificación
- Generar incentivos en la participación de los programas de certificación.

Acción 6 Ajustar los perfiles de los investigadores para la investigación criminal:

- Definir los perfiles adecuados del investigador de acuerdo al delito a investigar.
- Realizar los ajustes a las plantas de personal conforme a los perfiles definidos

Acción 7 Generar lineamientos entre el fiscal y Policía Judicial para adecuada estructuración del programa metodológico:

- Articular las actividades de fiscal y Policía Judicial en la investigación criminal
- Determinar el perfil adecuado del fiscal de acuerdo con la investigación criminal
- Fortalecer la comunicación entre los fiscales, peritos e investigadores

Acción 8. Mejorar la valoración e interpretación de los productos investigativos por parte de los fiscales mediante la ejecución de las siguientes labores:

- Definir los perfiles adecuados de los fiscales de acuerdo con el delito a investigar
- Realizar los ajustes a los perfiles definidos
- Asignar las investigaciones judiciales de acuerdo con las competencias de los fiscales

Acción 9 Mitigar los riesgos de seguridad y condiciones geográficas que dificultan las actividades de investigación criminal. Para tales fines se documentarán de forma adecuada los procesos de seguridad de investigación criminal

Acción 10 Asignar los recursos necesarios para la realización de las actividades de policía judicial y criminalística en el territorio nacional mediante la ejecución de las siguientes labores:

- Definir necesidades de ampliación de cobertura en las 3 entidades
- Ejecutar un plan gradual de ampliación de cobertura, según la priorización establecida por las entidades
- Realizar asignación presupuestal específica para cubrir las necesidades de policía judicial y criminalística en aspectos logísticos, desplazamientos y disponibilidad de materiales e insumos para el desarrollo de sus funciones

Acción 11 Mejorar la efectividad de la asistencia a las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan realizado actividades de investigación criminal mediante las siguientes labores:

- Contar con los recursos necesarios para la asistencia a las audiencias de juicio oral necesarios para los funcionarios estatales que hayan desarrollado actividades de investigación criminal
- Fortalecer los mecanismos de comunicación que permitan informar de manera obligatoria y oportuna los requerimientos de asistencias a audiencias, los aplazamientos o cualquier otro inconveniente que impida el desarrollo de las audiencias
- Establecer los mecanismos que permitan de carácter obligatorio, racionalizar las citaciones a las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan desarrollado actividades de investigación criminal y que demuestren que son requeridas para aportar dentro del proceso judicial que se adelanta
- Fortalecer y mejorar la cobertura a nivel nacional para la realización de audiencias virtuales
- Fortalecer la infraestructura de las áreas de audiencias y que incluyan zonas de espera adecuadas con servicios de baño para los testigos
- Establecer mecanismos de monitoreo o seguimiento por parte de las instituciones de las actuaciones en las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan desarrollado actividades de investigación criminal

Objetivo Específico: Fortalecer la capacidad del Sistema penitenciario y carcelario

Para mejorar las fallas estructurales del sistema penitenciario y carcelario es fundamental , generar estrategias para la prevención de delitos, obtener herramientas para enfrentar los diversos fenómenos criminales, mejorar los índices de hacinamiento, fortalecer la capacidad de investigación y judicialización para atender todas las conductas penales denunciadas y generar protección de los derechos humanos a la población sindicada y condena; sin olvidar que el Estado también debe cumplir con el propósito de resocialización e inclusión a la vida social, se establecieron los siguientes objetivos y acciones:

Acción 1. Racionalizar del uso de la privación preventiva de la libertad, de las penas privativas y de las medidas de aseguramiento.

Se busca establecer regímenes especiales para: i) racionalizar el uso de la privación de libertad (como los ajustes a la Ley 1786 de 2016), ii) despenalizar algunos delitos, rebaja de penas y aumentar beneficios iii) promover medidas de aseguramiento, que tome en consideración los avances y el comportamiento de la persona en su tratamiento de resocialización, adecuando los tiempos exigidos

Este objetivo también considera rescatar los mecanismos de justicia restaurativa que existen actualmente en el ordenamiento jurídico como la conciliación prejudicial y la mediación. El proceso restaurativo no debe desligarse de lo social pues debe llevar a un entendimiento de las

necesidades tanto de las víctimas como de los victimarios y crear un ambiente propicio de "sanación" donde el perdón y la restauración sea posible[168].

Igualmente, y de manera complementaria es importante contar con una estrategia de divulgación, socialización y sensibilización a la ciudadanía con el propósito de dar a conocer todos los lineamientos de la justicia penal y la política penitenciaria y carcelaria para que promuevan mecanismos sancionatorios diferentes y que reconozcan la importancia de generar acciones y espacios de resocialización y rehabilitación social de las personas privadas de la libertad. De igual manera, impulsar medios de divulgación y comunicación que aseguren al ciudadano y a la comunidad la posibilidad de conocer los hechos criminales que ocurren, dentro de un contexto que permita entender la dimensión de lo sucedido.

Promocionar el carácter participativo y democrático, el cual implica la existencia de un conjunto de medios de comunicación que, en libertad, puedan ofrecer la información necesaria para que las personas, autónomamente, participen y actúen políticamente, pues los medios de comunicación juegan un papel crucial y determinante en informar a las personas los hechos criminales que ocurren, en determinar cuáles son importantes y por qué, en establecer sus causas o en definir sus soluciones, entre otros aspectos. Existe una responsabilidad de asegurar el goce efectivo del derecho a la información de las personas, para que éstas, en el ejercicio de sus derechos políticos, participen en democracia en la construcción de la política criminal.

Acción 2 Articular a los entes territoriales a través de la corresponsabilidad para el mejoramiento del Sistema Carcelario y de Penitenciario

Se requiere establecer estrategias de coordinación, realización de pronósticos, formulación de programas conjuntos de construcción y dotación de infraestructura para los establecimientos de reclusión, actualización de presupuestos conforme a la responsabilidad de los entes territoriales en relación con las personas detenidas preventivamente y establecer fuentes de financiación para los nuevos proyectos carcelarios.

Lo anterior teniendo en cuenta que las entidades territoriales deben estar a cargo de los sindicados, más aún si están siendo investigados por presuntos delitos investigados en el territorio, por ello el arraigo procesal tiene gran relevancia pues es necesario que permanezcan en el lugar de domicilio donde se lleva su proceso.

La Ley ofrece dos opciones a los entes territoriales: i) construir una cárcel o ii) realizar convenios con el INPEC, para subsanar y apoyar en los gastos incurridos por los sindicados. En este orden de ideas se ofrece como fuentes posibles de financiación para la primera opción las rentas de fuente exógena, los Recursos del Sistema General de Regalías (SGR), la rentas nacionales cedidas sin destinación específica legal, los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) en el caso de municipios, las rentas de fuente endógena, los tributarios (impuestos y tasas, todos, sin destinación específica y los no tributarios (multas, sanciones y otros derechos, todos, sin destinación específica) y las rentas de capital sólo disponibles para gastos de inversión (Ley 617 de 2000).

[168] Información tomada del Boletín informativo No.422 de 2017 de la Procuraduría General de la Nación. *" la Procuraduría General de la Nación busca ofrecer un servicio de justicia restaurativa en los centros carcelarios, mientras se puede construir un modelo real. Anunció que el Ministerio Público desarrollará durante el 2017 un plan piloto que abarca cuatro (4) centros de reclusión y que está dirigido a: la población LGBTI privada de la libertad en la cárcel La Picota; mujeres detenidas en el Buen Pastor de Bogotá; jóvenes recluidos en centro especial para menores El Redentor e indígenas wayúu de la cárcel de Riohacha."*

Para la segunda opción se formalizaran convenios de integración de servicios o convenios interadministrativos para contribuir y apoyar el sostenimiento de los establecimientos carcelarios, en beneficio de los municipios el recibo de sus presos, por carecer de sus propias cárceles, como lo contempla la Ley 65 de 1993, en donde las necesidades del establecimiento son:

- Transporte de internos - Compra de combustible - Mantenimiento de vehículo - Contrato de transporte de internos - Compra de vehículo
- Elementos y recursos necesarios para los internos - Kits de aseo - Colchonetas - Arreglos locativos –
- Elementos para vigilancia - Circuito cerrado de vigilancia - Radios de comunicación - Computadores - Y demás elementos para el buen funcionamiento del establecimiento
- Pago de sobresueldo para el personal del cuerpo de custodia y vigilancia
- Arreglos locativos alojamiento y oficinas del cuerpo de custodia y vigilancia

Bajo este contexto la H. Corte Constitucional en la providencia T-762 de 2015, estableció que los entes territoriales "emprendan todas las acciones administrativas, presupuestales y logísticas necesarias para involucrarse efectivamente en el proceso seguido, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para cumplir con las obligaciones consagradas en la Ley 65 de 1993, sus modificaciones y las órdenes que surjan de esta providencia".

En atención a lo anterior, La Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Defensorial 069 de 2016 (anexa) mediante la cual se les insta a los entes territoriales para que cumplan a cabalidad con las funciones que les han sido asignadas por el régimen jurídico del sistema penitenciario y carcelario en lo que respecta a las personas privadas de la libertad con medida de aseguramiento de detención preventiva.

Así como advirtió a las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales abstenerse de aprobar presupuestos que no llenen los requisitos establecidos en al artículo 17 de la Ley 65 de 1993 (Código Penitenciario y Carcelario) y a los alcaldes y gobernadores abstenerse de aprobar o sancionar presupuestos que no cumplan estas condiciones, y se exhortó a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República para que adelanten las acciones que en derecho correspondan de presentarse dicho incumplimiento.

Por otra parte, el pasado 24 de febrero de 2017 se remitieron los oficios 4030-0114, 0129, 0130 y 0131, con la mencionada Resolución adjunta con destino al Presidente y Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos y al Presidente y Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de que por su conducto los alleguen a todos los alcaldes y gobernadores del país.

No obstante lo anterior, la Defensoría del Pueblo remitió los siguientes oficios directamente a diferentes Gobernaciones del país con la finalidad de superar esta crisis.

cuadro 37. Oficios enviados Resolución 069 de 2016

OBLIGACIONES DE LOS ENTES TERRITORIALES		
ENTIDAD	**FECHA DE ENVÍO**	**CONSECUTIVO DEFENSORÍAL**
Gobernador de Amazonas	23/03/2017	199
Gobernador de Antioquia	23/03/2017	200
Gobernador de Arauca	23/03/2017	201
Gobernador de Atlántico	23/03/2017	202
Gobernador de Bolívar	23/03/2017	203
Gobernador de Boyacá	23/03/2017	204
Gobernador de Caldas	23/03/2017	205
Gobernador de Caquetá	23/03/2017	206
Gobernador de Casanare	23/03/2017	207
Gobernador de Cauca	23/03/2017	208
Gobernador de César	23/03/2017	209
Gobernador de Chocó	23/03/2017	210
Gobernador de Córdoba	23/03/2017	211
Gobernador de Cundinamarca	23/03/2017	212
Gobernado de Guainía	23/03/2017	213
Gobernador de Guaviare	23/03/2017	214
Gobernador de Huila	23/03/2017	215
Gobernador de La Guajira	23/03/2017	216
Gobernadora del Magdalena	23/03/2017	217
Gobernadora del Meta	23/03/2017	218
Gobernador de Nariño	23/03/2017	219
Gobernador de Norte de Santander	23/03/2017	220
Gobernadora del Putumayo	23/03/2017	221
Gobernador del Quindío	23/03/2017	222
Gobernador de Risaralda	23/03/2017	223
Gobernador de San Andrés y Providencia	23/03/2017	224
Gobernador de Santander	23/03/2017	225
Gobernador de Sucre	23/03/2017	226
Gobernador de Tolima	23/03/2017	227
Gobernadora del Valle del Cauca	23/03/2017	228
Gobernador de Vaupés	23/03/2017	229
Gobernador de Vichada	23/03/2017	230

Acción 3. Adecuar y construir los ERON de acuerdo con estándares mínimos que garanticen derechos fundamentales bajo los lineamientos del comité técnico de infraestructura

Para garantizar el cumplimiento de esta acción es fundamental no sólo cumplir con el plan maestro de infraestructura sino además crear el comité técnico de infraestructura y el grupo especializado en proyectos de infraestructura para construcción, dotación y mantenimiento con el fin de ejecutar en un proceso de construcción mínimo las siguientes etapas:

- Esquema básico: Corresponde a los trabajos realizados para el delineamiento general del proyecto y se elabora sin tener necesariamente el terreno definitivo (para el caso de construcción), el programa y las necesidades precisas de la entidad contratante, la experiencia del arquitecto, ingenieros y el equipo de trabajo, así como las normas municipales vigentes.

El esquema básico comprende dibujos esquemáticos a escala, cuya finalidad es indicar localizaciones de zonas o espacios, aislamientos, identificación de los espacios, funcionamiento y relación entre los ambientes, operación del esquema, accesos y obras exteriores. Igualmente, incluirá una o varias alternativas a nivel general que cumplan con los requerimientos principales expresados por la entidad contratante, pero como es una herramienta que sólo se utiliza en la toma de decisiones básicas, solamente se hará cuando no haya información suficiente para elaborar el anteproyecto ni seguridad del sitio o del programa arquitectónico.

- Anteproyecto: Corresponde a la idea general del proyecto y su estudio se debe hacer con base en las necesidades y fines de la entidad contratante, las normas oficiales vigentes y el monto de la inversión probable de la obra, estimada de común acuerdo entre el arquitecto y la entidad contratante.

El arquitecto o ingeniero civil estudiará el programa, que aprobado por la entidad contratante, le autoriza a elaborar el anteproyecto. Cuando la elaboración del programa implique trabajos de investigación, consultas, encuestas, asesoría de terceros o recopilación de datos. El anteproyecto comprende dibujos a escala, de plantas, cortes y fachadas o perspectivas suficientes para la comprensión arquitectónica, estructural y de instalaciones del edificio, sin incluir planos suficientes para poder ejecutar la obra, ni los estudios de factibilidad económica, utilidades, renta, alternativas de uso, flujo de caja y financiación; pero sí sobre bases serias de su factibilidad.

- Proyecto arquitectónico: Será elabora con base en el anteproyecto aprobado por la entidad contratante y debe contener toda la información necesaria para que la construcción pueda ser ejecutada correctamente desde el punto de vista arquitectónico, en armonía con sus exigencias técnicas. El proyecto incluye los siguientes trabajos:

  i) Planos de localización, plantas, cortes, fachadas, cubiertas, etc., a escalas adecuadas.

  ii) Planos detallados de carpintería, obras metálicas, decorados fijos, escaleras, baños, prefabricados, cortes de fachadas, enchapados, cielorasos, pisos, etc.

  iii) Planos estructurales, de instalaciones hidráulicas, sanitarias, iluminación, instalaciones técnicas -como aire acondicionado (AA), red contraincendios "detección y extinción" (RCI), circuito cerrado de TV (CCTV), voz y datos y otras similares (demótica, bioclimática, etc.), que requieren solución arquitectónica.

  iv) Presupuestos y especificaciones detalladas que complementen los planos arquitectónicos y de las ingenierías que indiquen los materiales que deben usarse.

  v) Coordinación de planos técnicos entre si y de éstos con los arquitectónicos para lograr una total correspondencia de todos los estudios (cruce de ingenierías).

  vi) Tramitación ante las autoridades distritales o municipales (curadurías o planeación) para obtener la aprobación del proyecto arquitectónico. Será obligación de la entidad contratante el suministro oportuno de los documentos necesarios y el paso de los derechos e impuestos que se liquiden.

  vii) En los planos arquitectónicos se deben incluir las obras exteriores necesarias para la operación del edificio o del conjunto de edificios, a saber: peatonales, accesos, jardines (sólo su localización), parqueos, juegos (sólo su localización) y servicios comunales (cuando son exteriores se cobran por aparte). Aparte se analizan los estudios de paisajismo

- Supervisión arquitectónica y de ingeniería: Comprende la vigilancia de los aspectos arquitectónicos de la construcción. La supervisión se hará por medio de visitas a la obra todas las veces que a juicio del supervisor cuando sean necesarias para la buena marcha de la misma; escogencia de colores, acabados especiales y nuevos materiales cuando no sea posible utilizar los especificados; solución de las consultas que puedan ocurrir relacionadas con la interpretación de planos y especificaciones para obtener la correcta interpretación y ejecución del proyecto.

Acción 5. Replantear el esquema de tratamiento y desarrollo penitenciario intramural bajo el enfoque de justicia restaurativa

Se requiere replantear el esquema de tratamiento y desarrollo penitenciario estableciendo tiempos perentorios para la asignación de cupos en actividades de reclusión, dispositivos de vigilancia, certificados de trabajo, enseñanza, estudio y disciplina controlar y garantizar los derechos en el sistema penitenciario, mejorar el sistema de atención en salud para las personas privadas de la libertad, fomentar intramuralmente los enfoques diferenciales para mujeres, personas con enfermedades mentales o de condiciones especiales salud así como en condición de discapacidad.

Ahora bien, la resocialización de los internos condenados está concebida en el sistema penitenciario y carcelario a partir de dos componentes: un componente sicosocial, a través del cual se brinda a los condenados atención mediante programas que incluyen la creación de un proyecto de vida después de la vida en reclusión y, se brinda, entre otros, programas específicos como el de comunidades terapéuticas, que se enfoca en alejar a los internos del consumo de las drogas.

Es importante señalar que la mayoría de los programas de educación básica y media establecidos en las cárceles no cumple con los estándares de calidad educativa exigidos por el Ministerio de Educación, así mismo existe una brecha educativa dentro los mismos internos de cada establecimiento, pues muchos de ellos escasamente saben leer y escribir, para lo cual es necesario implementar programas de alfabetización y validación de la educación básica.

Es importante obtener las certificaciones y estándares de calidad educativa que exige el Ministerio de Educación a los programas de educación básica y media establecidos en los Establecimientos de Reclusión de Orden Nacional. Así mismo, implementar programas de alfabetización y validación de la educación básica con el apoyo de herramientas informáticas que faciliten la virtualización.

Acción 6. Fortalecer la provisión de servicios esenciales en cumplimiento de los DDHH de la PPL

Se debe continuar con las gestiones propuestas para el cumplimiento de las ordenes establecidas en la Sentencia T-762 de 2015, bajo los (7) ejes temáticos identificando algunas gestiones:

Cuadro 38. Ejes temáticos sentencia T-762 de 2015

EJES	GESTIONES
Adecuación de la política criminal del Estado	Propuestas Proyectos de Ley o Decretos para fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal, las reformas para necesarias para el uso privativo de la libertad, los mecanismos alternativos y el mejoramiento del sistema penitenciario y carcelario
	Implementar el Sistema de información integral que consolide todos los datos e información "fuente" de las fases de la política criminal (criminalización primaria, secundaria y terciaria), incluso contenga datos anonimizados sobre personas privadas de la libertad, aplicaciones de gestión, seguimiento y monitoreo mediante indicadores o líneas base que garanticen los Derechos Humanos de las PPL. Medir o monitorear la gestión entre las tres (3) fases o etapas, así como evaluar el impacto social, económico y de infraestructura de los proyectos de Ley en el sistema penitenciario y carcelario
	Implementar una Política de concientización ciudadana, consiste en una estrategia de comunicación y campaña de divulgación para disminuir el efecto del populismo punitivo y dar a conocer los fines de la pena, con enfoque de justicia restaurativa
Resocialización	Intervención transversal del Ministerio de Justicia y del Derecho en las actividades de trabajo, estudio y enseñanza: i) estudio del impacto del tratamiento penitenciario en la población condenada por los cinco delitos de mayor participación en el sistema penitenciario y carcelario ii)construir un mapa de ruta sobre el tratamiento resocializador
	Intervención transversal del INPEC. i)estudio de las normas que regulan el funcionamiento de la resocialización en las cárceles ii)mesa técnica que integrarán las entidades involucradas en este proceso iii)construcción del plan integral de resocialización
	Elaborar una encuesta para recoger información del perfil sociodemográfico de las personas privadas de la libertad y conocer aspectos relacionados con la vida carcelaria y el tratamiento penitenciario que reciben en las cárceles-Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE

	Revisión de la infraestructura y el equipamiento junto con capacidades institucionales
	Desarrollo de algunas actividades en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación – DNP, e Ministerio de Educación, SENA, etc
Salud y salubridad	Tratar la Emergencia Carcelaria, generar la red prestadora de servicios, identificar las patologías diagnosticadas de la PPL, garantizar la disponibilidad de los servicios en salud, los insumos y medicamentos, así como los programas de salud pública
	Continuar con las siguientes actividades • Brigadas en salud • Jornada cívicas en salud • Valoraciones médicas y valoraciones odontológicas • Campaña en compañía del Ministerio de Salud y Protección Social para apoyar al Consorcio Fondo de Atención en Salud PPL 2015, para la suscripción de contratos con Instituciones prestadoras de servicios de salud Contratación de Empresas encargadas de la recolección de residuos biológicos • Análisis de casos que presentan grave enfermedad e incompatibilidad con la vida en reclusión.
	Alinear y articular los sistemas de información en salud para la PPL
	Implementar el nuevo modelo en salud
	Diseñar y construir la Infraestructura necesaria tipo hospital o centros de reposo para la PPL especial en colaboración con el Ministerio de Salud
	Seguimiento a necesidades insatisfechas en Salud
	Adecuar Áreas de sanidad, Aseo, duchas, disponibilidad y calidad del agua y energía
	Establecimientos de Primera Generación – Tipo casa restaurada, Tipo claustro, Establecimientos y tipo complejo
Vida en Reclusión y habitabilidad	Construir la Infraestructura necesaria para incrementar el número de Establecimientos de Reclusión de Orden nacional- ERON, bajo los lineamientos mínimos necesarios para garantizar la protección de los derechos humanos de la PPL Dar cumplimiento al Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria.
Relación Nación- Territorio	Garantizar el derecho a la integridad personal y al espacio penitenciario en condiciones de vida digna, incluye prestación de servicios de Alimentación y Kits de aseo y colchonetas.
	Jornadas de capacitación con los alcaldes, gobernadores y secretarios locales para socializar con ellos el marco jurídico y las posibilidades de participación activa que tienen los municipios y departamentos en el sistema penitenciario y carcelario.
	Con el fin de generar un plan de acción o proyecto de inversión para la construcción de cárceles por parte de los entes territoriales o la formalización de acuerdos interadministrativos o de colaboración para apoyar la manutención y demás gastos de los sindicados.
Brigadas Jurídicas	Vincular a estudiantes de Derecho para que sumen sus esfuerzos para aumentar la capacidad operativa de las oficinas jurídicas
	Organizar el cronograma de brigadas jurídicas en todo el país

Objetivo específico: Garantizar el acceso a la inclusión social de la PPL

Se busca realizar actividades de coordinación entre los diferentes organismos u autoridades para el goce efectivo de los derechos de las personas privadas de la libertad, su derecho a poder realizar actividades que aseguren su proceso de resocialización y le den la posibilidad real de vivir en una sociedad libre y democrática.

Acción 1. Implementar programas para fortalecer la resocialización y reincorporación (reinserción social) de la PPL a la sociedad civil

Se deben asegurar el acceso a programas de (i) educación, (ii) trabajo y (iii) recreación, no como única estrategias para redimir penas, sino como mecanismos integrales de un plan de resocialización, debidamente estructurado no solo a cargo del INPEC, sino además incluyendo la participación activa de otras entidades públicas, organismos sociales, sociedad civil y sector privado[169].

En este punto, es imprescindible contar con la colaboración del SENA, Cámaras de comercio, Proexport, DANE y DNP con el fin de elaborar periódicamente estudios de las actividades económicamente productivas y del mercado laboral disponible por parte del sector privado que contribuyen directa e indirectamente en la resocialización y reintegración de la PPL.

Así mismo, estas entidades junto con asociaciones, fundaciones, organismos internaciones, sociedad civil y organizaciones sociales promoverán la creación de un banco de proyectos con el fin de desarrollar y gestionar proyectos productivos y creación de microempresas para la PPL.

Cabe mencionar que los planes y programas que se diseñen, desarrollen e implementen para asegurar los derechos a la educación, al trabajo y a la recreación de las personas privadas de la libertad, deberán cumplir con las exigencias mínimas que el orden constitucional vigente demande para la política penitenciaria y carcelaria

El Sistema penitenciario y carcelario debe tomar las medidas adecuadas y necesarias para acercar a las personas a las condiciones que tendrá su vida cuando estén en libertad, debe generar e implementar iniciativas empresariales o actividades productivas con participación del sector privado mediante incentivos tributario o donaciones, continuar con las actividades industriales, comerciales y artesanales, servicios generales, alimentación y maquilas.

Objetivo específico 4: Mejorar las condiciones y efectividad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes

[169] "Existen centros carcelarios que han desarrollado unidades de producción autosostenibles, como la cárcel de Cancún, en México, donde los internos elaboran ropa blanca y manteles para los hoteles y restaurantes de la ciudad". Boletín informativo 417 de 2017, Procuraduría general de la Nación

Para cumplir con este objetivo se espera fomentar una cultura de cambio frente a las responsabilidades de las institucionales y entidades territoriales para la atención de la población vinculada al SRPA

Se requiere construir y dotar de espacios pertinentes para la atención integral de los adolescentes vinculados en el SRPA pero ante todo que se cumplan con la finalidad pedagógica y restaurativa, fortaleciendo a los adolescentes con programas que faciliten el acercamiento a las familias, la prevención e intervención de conductas delictivas. Así como, fortalecer la oferta de servicio mediante la inclusión de talento humano para garantizar una atención del adolescente especializada y diferenciada de la de los adultos y avanzar en la integración de un sistema de información con esquemas de seguimiento, monitoreo, evaluación de la oferta institucional y acompañamiento post-institucional.

Objetivo Específico 5: Garantizar la efectividad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes

Acción 1 Articulación de actores y creación de estrategias y programas intersectoriales

Generar reformas vinculantes entre sectores de carácter pedagógico y restaurativo, definiendo y apropiando lineamientos jurídicos y técnicos, aplicación de protocolos de intervención y mecanismos para el tratamiento de adolescentes, sin perder de vista la implementación de estrategias y programas que contengan una ruta integral que garantice a los adolescentes y jóvenes sus derechos y de esta manera fortalecer la respuesta institucional a nivel departamental y municipal a través de la generación de acuerdos. Para ello, es importante la construcción de mecanismos favoreciendo el sentido pedagógico, cultural y deportivo haciendo uso de la oferta local.

Acción 2 Análisis de fenómenos que inciden en la conducta punible y fortalecer estrategias de prevención del delito de adolescentes y jóvenes y de reincidencia

Al realizar los análisis de fenómenos que inciden en los delitos para esta población, se puede responder más asertivamente a las condiciones del contexto, características y necesidades de los adolescentes del SRPA para generar estrategias de prevención y reincidencia.

Objetivo Específico 6: Mejorar las condiciones del sistema de responsabilidad penal para adolescentes

Acción 1 Promover la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa mediante programas dirigidos a víctimas de delitos graves, ordinarios y leves

Para el cumplimiento de esta acción es necesario incorporar procesos y mecanismos diferenciados respecto al tratamiento de adultos, donde se tome consciencia frente a la responsabilidad del hecho delictivo y se construyan espacios de escucha activa.

Así mismo es importante incluir el desarrollo de programas de resocialización que integre no sólo su ámbito personal, sino familiar, educativo, comunitario y social. Así como programas de inclusión social que reduzcan los efectos de la prisión en los adolescentes, tales como el acompañamiento posterior a la libertad y programas educativos, restableciendo sus derechos y la participación activa de la familia

Acción 2. Garantizar las condiciones de infraestructura física y de capacidades institucionales para mejorar el sistema

Es importante crear centros de atención diferencial para jóvenes, como en el caso de los que cumplen la mayoría de edad durante el cumplimiento de su sanción o centros de salud (para el caso de programas de desintoxicación), que atiendan las medidas de vigilancia y seguridad; así como contar con los recursos económicos, técnicos, tecnológicos y humanos para poder cumplir con los requisitos funciones y programas del SRPA

Acción 3. Creación de mecanismos o instrumentos técnicos que permitan realizar seguimiento y monitoreo a la implementación del SRPA

Contemplar mecanismos para el seguimiento y acompañamiento a la sanción por parte de los jueces, no es sólo como mecanismo para agilizar el proceso judicial, sino por el impacto en el proceso de responsabilidad en el marco de la aplicación de la justicia restaurativa.

3.2.2. JUSTICIA DE FAMILIA

"La protección de la institución de la familia como núcleo fundamental de la sociedad es esencial dentro de la función del Estado, porque dependiendo de su estabilidad y bienestar puede constituirse en generadora de personas sanas, civil, moral, ética e integralmente, y a la vez ser creadora de vínculos afectivos de solidaridad familiar y social" (Rojas, 2008).

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció a la Familia como "el núcleo fundamental de la sociedad" (artículo 42). En el caso de los niños, niñas y adolescentes, además, representan el futuro de los pueblos al punto que se ha reconocido cómo "en ellos están cimentadas las aspiraciones de una sociedad y las esperanzas colectivas por un mañana mejor" (Sentencia C-683 de 2015).

Con estas premisas centrales, la dimensión vertical del Subsistema de Familia dentro del Plan Decenal de Justicia apunta a fortalecer dicha institución de cara al mejoramiento de la sociedad en su conjunto. La Especialidad de Familia, y dentro de ella la protección de cada uno de sus integrantes, especialmente las mujeres y los menores, quienes deben ocupar entonces un lugar protagónico no solo dentro de la Jurisdicción Ordinaria sino en toda la estructura del sistema de administración de justicia en Colombia.

El Plan Decenal no se puede circunscribir a enfrentar el problema de la congestión en la administración de justicia. Su diseño debe ser más amplio. El desafío consiste entonces en reducir los niveles de conflictividad en la familia, tanto con un enfoque preventivo como de

respuesta institucional oportuna, ya sea a través de las autoridades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar - SNBF, haciendo uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos - MASC, o bien en el marco del Sistema formal de Administración de Justicia.

Es necesario advertir que esta dimensión no puede ser indiferente a la existencia de diversas estructuras de familia reconocidas en la Constitución y decantadas en la jurisprudencia de las Altas Cortes (C-577 de 2011). Tampoco puede desconocer los entornos geográficos, culturales, sociológicos, económicos y de diversa índole que de una u otra forma inciden en las situaciones y conflictividad de las familias colombianas, lo que necesariamente supone evaluar la metodología para dar respuesta institucional de acuerdo con sus especificidades.

En cualquier escenario será preciso focalizar la atención de la justicia con miras a proteger a los sujetos especialmente vulnerables en el entorno familiar, en particular las mujeres, los niños, niñas, adolescentes y población con orientación sexual diversa. Las medidas preventivas, especialmente contra la violencia y aquellas enfocadas en el restablecimiento de derechos son entonces vectores de notable relevancia para robustecer la dimensión de familia en el Plan Decenal de Justicia.

Por otra parte, tampoco puede perderse de vista que la violencia contra los niños, niñas y adolescentes está asociada, en buena medida, a la existencia de un conflicto armado. Por eso la consecución de una paz estable y duradera ha de contribuir y está supeditada también a la reducción de los niveles de violencia, desde la célula fundamental de la sociedad, que es la familia. Así pues, será preciso contar con programas y mecanismos efectivos de reintegración social y comunitaria.

3.2.2.1. Aspectos Preliminares – Sector Familia

Para comprender el alcance de la Dimensión y las problemáticas que se pretende abordar, es necesario tener como punto de partida los principales actores. En tal sentido es relevante hacer en un primer momento una breve enunciación a las instituciones del SNBF, bajo la Dirección del ICBF, para lo cual se analizará de forma breve el caso específico de las Comisarías de Familia, las Defensorías de Familia y los Inspectores de Policía aunado a las experiencias de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación; y ulteriormente se hará un breve análisis de la situación que se advierte en materia de familia al interior de la rama judicial.

3.2.2.1.1 Agentes intervinientes en la solución de conflictos en la esfera familiar y problemáticas advertidas en el seno de los mismos.

En un primer momento se señalará la estructura que compone o integra el sistema de familia para una vez puesto en la mesa el andamiaje y los operadores que lo configuran advertir los puntos álgidos que requieren una solución imperativa

El aparataje institucional en el sistema familiar encuentra una configuración sincrética, que requiere de la presencia y trabajo mancomunado entre operadores administrativos y judiciales.

En un primer momento se hará referencia sucinta a las Comisarías de Familia, las Defensorías de Familia y los Inspectores de Policía, para poder advertir sinergias o rupturas al interior del sistema de protección de la familia en Colombia que tiene correlación directa con estos actores.

según el artículo 79 de la ley 1098 de 2006, las Defensorías de Familia son *dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de naturaleza multidisciplinaria, encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.* Corrobora esta definición la Sentencia C-149 de 2009, reconoce la existencia de una jurisdicción especial para la protección y restablecimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia, cuyas autoridades son los defensores de familia.

En la actualidad, el defensor de familia, se constituye en el garante de la efectividad de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, ante todas las entidades públicas y privadas; es un servidor público que actúa en diferentes frentes y ejerce distintas competencias; tiene funciones de policía; es un accionante permanente para amparar los derechos fundamentales de la infancia; toma decisiones de protección y de restablecimiento de derechos; desempeña funciones judiciales cuando priva de los derechos de patria potestad, cuando decide sobre el estado civil de los niños, cuando falla sobre su custodia, alimentos o regulación de visitas; es conciliador en los asuntos de su competencia; es litigante en representación de los derechos de los niños cuando presenta demandas ante las distintas jurisdicciones. Es entonces el defensor de familia un servidor público con múltiples funciones ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación, al tomar decisiones de intervención directa. (Sentencia T-079 de 1993). No obstante, la gran importancia que ostenta el defensor de familia en materia de protección de derechos de menores, esta figura no encuentra la suficiente presencia ni empoderamiento en las diferentes entidades territoriales. Esto dificulta su labor, la convierte en una dependencia del ICBF distante a las necesidades del beneficiario a lo largo del territorio nacional y en ocasiones incluso desconocida o poco utilizada.

A la luz del artículo 82 de la ley 1098 de 2006, son funciones del Defensor de Familia:

(…) 8. Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente. (…) 9. Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales

Cabe resaltar que una conciliación extrajudicial en derecho de familia no llevada de manera integral por el equipo interdisciplinario de defensoría de familia hace que sea alto el índice de usuarios que no resuelven sus conflictos en la instancia prejudicial, o que, si bien se logra levantar acta de conciliación, la reincidencia para el incumplimiento sea alarmante. Por ello, la conciliación realizada por el defensor de familia, se perfila como el mecanismo alternativo para la solución de conflictos, que debe constituir la generación de acuerdos que consulten la realidad de las partes y la necesidad de obtener la pronta decisión en su litigio.

Por otro lado, el artículo 7 de la Ley 1098 de 2006, define la protección integral como el ejercicio del reconocimiento de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en

desarrollo del principio del interés superior del menor. Esta se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

Existen algunos documentos técnicos, como el derivado de la resolución 13482 de 2016, por la cual se adopta el *Lineamiento para la Atención a la Primera Infancia y los manuales operativos de las modalidades Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia Intercultural para la Atención a la Primera Infancia*. Este documento enuncia los enfoques de protección, como parte de la protección integral a menores; dentro de los mencionados enfoques se refiere al territorial que se caracteriza por corresponder a un *proceso de planificación aplicado a un territorio socialmente construido, de amplia interrelación y consenso entre actores institucionales y sociales, que se identifican con un espacio geográfico, donde viven y operan, por tradición cultural, política e histórica, para resolver problemas comunes y solucionarlos de acuerdo a intereses y prioridades compartidas.* No obstante, el documento más allá de desarrollar conceptualmente cada uno de los enfoques, no pone de presente los medios de protección integral a menores y la articulación interinstitucional entre operadores encargados en la materia (ICBF, 2016). Así pues, se puede evidenciar como la protección integral en tanto materialización del conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal no se encuentra desagregado sino a penas enunciado en el documento. Lo que permite que asuntos, como la coordinación interinstitucional en los diferentes niveles a la que se debería dar una orientación practica y técnica mediante este tipo de instrumentos, terminen siendo olvidados e insuficientemente abordados.

Ahora bien, en lo que a Comisarias de Familia respecta, el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006 estipula que "*son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley"*

Dentro de las Funciones propias del Comisario de Familia, se encuentran: Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derecho, recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niña y los adolescentes, recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar, entre otras.

Así pues, aunque la diferencia en términos funcionales entre los defensores de familia y los comisarios de familia pareciera ser a simple vista la protección especial de los niños para los primeros y la protección de la familia, especialmente en casos de violencia intrafamiliar para los segundos, existen competencias duplicadas o que no permiten tener claridad a cerca de las funciones que cada institución debería realizar de forma exclusiva. Lo que genera no solo inseguridad jurídica, sino también confusión entre los propios operadores del sistema y falta de claridad en cuanto a las rutas de atención idóneas que deberían seleccionar sus destinatarios.

Por otro lado , y en el contexto de la protección a personas que han sufrido violencia al interior de la familia, además de las medidas de protección existen las medidas de estabilización que tienen por objeto brindar alternativas para que las víctimas, en especial las mujeres puedan salir del círculo de violencia. Según el artículo 22 de la (Ley 1257, 2008), son medidas de estabilización: a) Solicitar el acceso preferencial de la víctima a cursos de educación técnica o superior, incluyendo los programas de subsidios de alimentación, matrícula, hospedaje, transporte, entre otros. b) Ordenar a los padres de la víctima el reingreso al sistema educativo, si ésta es menor de edad entre otras. No obstante, frente al uso de las medidas de estabilización en estudio realizado por la Procuraduría General de la Nación (2012, p. 46), de 411 Comisarías que respondieron el 33.8% informaron no hacer uso de las medidas de estabilización, aduciendo principalmente el desconocimiento de las mismas. Lo anterior demuestra como el sistema cuenta con medidas importantes para el restablecimiento de derechos, que procuran a demás sacar a sus beneficiarios de los círculos de violencia crónicos. No obstante lo previamente enunciado también demuestra como la falta de formación de comisarios pone en tela de juicio la efectividad de las referidas medidas.

Adicionalmente, las medidas policivas se constituyen en una herramienta que facilita la gestión de las Comisarías para atender los conflictos familiares, el hecho de que el 49.4%, es decir, 601 Comisarías no haya contestado a cerca de las medidas instauradas en el marco del estudio acucioso realizado por la procuraduría abre la puerta a varios interrogantes: ¿se olvidó diligenciarlo?, ¿estas Comisarías no profirieron ninguna medida policiva?, ¿se registran o no este tipo de medidas?, ¿existe un registro sobre este tipo de medidas?, ¿los supervisores de las Comisarías solicitan información al respecto?, ¿tiene este trámite un peso específico en la gestión y desempeño de la Comisaría? (2012, p. 51)

Ahora bien, al tenor del artículo 98 de la Ley 1098 de 2006 en los municipios donde no haya Defensor de Familia, las funciones propias de él serán cumplidas por el Comisario de Familia y en ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al Comisario de Familia corresponderán al Inspector de Policía.

Teniendo en cuenta esto último. Es importante indagar a cerca de la idoneidad de los inspectores de policía para asumir las funciones asignadas al defensor y al Comisario de Familia subsidiariamente. Es claro que la cobertura de atención se amplía mediante esta competencia subsidiaria, pero cabe resaltar que es necesario para pedirles el cumplimiento de las funciones de defensor o comisario de familia dotarlos de instrumentos que les permitan resolver casos que involucren configuraciones familiares diferentes a la tradicional, perspectivas de género entre otros-

Por otro lado, y en lo que al resorte judicial respecta la especialidad de familia se encuentra conformada por las salas de familia del tribunal superior, por los juzgados de familia y por los juzgados promiscuos de familia (2016, p. 187).

El promedio de los ingresos efectivos durante el periodo 2010 a 2016 fue de 180.626 procesos y de los egresos efectivos de 146.022 procesos, lo que evidencia que ingresaron más procesos de los que se gestionaron. La especialidad de familia reportó en 2016 un total 164.798 procesos como ingresos efectivos de los despachos y 128.957 procesos como egresos efectivos.

cuadro 39 Ingresos y egresos efectivos especialidad de familia 2010-2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Fecha de corte de la información año 2016: febrero 2 de 2017.

Los inventarios finales para el periodo 2010 a 2016 por otra parte, indican una disminución año a año, siendo el año 2016 el que menos procesos tiene en el periodo estudiado con 91.098, esta reducción de inventarios es muy significativa en los últimos 7 años, debido al compromiso que tienen los funcionarios judiciales en su labor diaria para disminuirlos.

Ahora bien, el índice de evacuación parcial efectivo más alto en los 7 años de estudio es el de 2013 con 85.8%, seguido por el 2010 con 84.7%, en el año 2016 cuenta con un 78.3%, lo que quiere decir que de 100 procesos se atendieron 78.3 y se acumularon 21.7 procesos al inventario final, si se compara con el año 2010 que es de 87.7%, estas cifras hacen evidente una disminución del 6.4%.

La bondad de la especialidad radica en la búsqueda de la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la garantía del ejercicio de sus derechos y libertades y el restablecimiento de los mismos cuando son vulnerados; por lo tanto, pese al logro de la disminución significativa del inventario visualizada anteriormente, se encuentra que esta especialidad es una de las que mayor tasa de tutelas recibe, al tener una participación del 26.1% sobre la demanda total de la especialidad.

Al finalizar el periodo enero a diciembre de 2016 el total del inventario final de la especialidad es de 91.098, el más bajo del periodo 2010 a 2016, por otra parte, el índice de evacuación parcial efectivo general de la especialidad es de 78.3%.

No obstante, la relación entre el egreso e ingreso de procesos con sentencia y trámite posterior en los Juzgados de Ejecución de Sentencias en asuntos de Familia muestra una acumulación del 64% de los procesos que ingresan al inventario, por lo que se prevé una tendencia creciente que debe ser considerada para evitar una congestión futura en estos asuntos que son de gran importancia en el desarrollo de los procesos de alimentos y cuotas alimentarias que requiere el menor para su subsistencia. (2016, p. 192).

Para efectos de disponer de despachos adecuados y dotados con mobiliario para la implementación de la oralidad en desarrollo del Código General del Proceso, Adicionalmente y

en desarrollo de la implementación del citado código, en la especialidad de familia fueron entregados 6 despachos de los 10 programados a ser adecuados y dotados en los departamentos de Nariño, Huila, Chocó y Cauca. Así las cosas, se evidencia un nivel de cumplimiento regular (2016, p. 45), que podría ser una de las múltiples causas de desaceleración en la capacidad de resolución del sistema judicial, especialmente en el área de familia, y que hace además imperativo el replanteamiento los modelos de gestión de los Juzgados de Ejecución de Sentencias de familia y la implementación de estrategias de optimización de procesos judiciales en asuntos de familia.

Por otro lado, es necesario hacer una breve mención al estado de cosas en lo que al trabajo armónico entre Comisarios y Jueces refiere. Así pues, para ejemplificar esta relación se trae a colación el asunto relativo a las medidas de protección impuestas por las Comisarías de Familia, que generan una obligación de cumplimiento por parte del agresor. *En caso de que éstas sean incumplidas, dan lugar a sanciones establecidas en la* (Ley 575, 2000)*: por parte de la Comisaría se impone como sanción la multa cuando el incumplimiento se da por primera vez; y se impone por parte del juez, como sanción, el arresto en dos eventos: por una parte, cuando la multa impuesta por la Comisaría de Familia no se paga y, por la otra, cuando hay un segundo o más*

frente al incumplimiento de medidas por segunda vez o posteriores, las Comisarías solicitaron a los juzgados competentes 782 sanciones de arresto que representan el 20% de las que fueron a consulta por primera vez. De las 782 solicitudes de sanción de arresto remitidas a los juzgados, los jueces emitieron orden de arresto en el 13.6% de estas solicitudes, es decir 106. Esta información abre la puerta para una vigilancia a los jueces de familia sobre la forma como están tramitando y notificando las sanciones por multa y las solicitudes de arresto que les presentan las Comisarías. Indagar también sobre qué ocurre con la víctima cuando las medidas son revocadas, cuando quedan pendientes o cuando simplemente son ignoradas. (2012, p. 39).

3.2.2.1.2 Problemáticas comunes a todos aquellos que imparten justicia en el sector familia.

Las políticas preventivas, la interoperabilidad de los sistemas de información, así como el registro de población vulnerable y falta de articulación entre operadores son asuntos de gran envergadura que competen a todos los actores involucrados en la protección de derechos de la familia. A continuación, se abordarán una a una cada problemática, con el objetivo de hacer un diagnóstico común a todas las entidades e instituciones del sector.

La prevención busca brindar herramientas para el manejo de factores de riesgo que determinan niveles de vulnerabilidad de los seres humanos frente a los eventos de violencia, los cuales se determinan en la relación con experiencias individuales, la interacción social, las estructuras y los recursos de la sociedad y los valores culturales. (2012, p. 17) Las dificultades que perciben para la realización de las acciones preventivas, según el 67.7% de Comisarios y Comisarias, es decir 824, se agrupan según los siguientes argumentos: el 32% identificó el bajo nivel educativo y de compromiso de la sociedad y la familia para responder y asistir a las actividades preventivas; el 25,7% la falta de presupuesto para llevar a cabo estas acciones; el 17,2% el escaso cubrimiento del área rural por difícil acceso, dificultades de comunicación, de transporte y costos asociados; el 5.1% manifestó como dificultad la carga laboral y la congestión y el 5.7% manifestó otras razones.

Las Comisarias y Comisarios formularon algunas sugerencias para mejorar las acciones preventivas y sus resultados, entre las cuales figuran principalmente: *La capacitación para quienes planean y realizan las estrategias y actividades de prevención, presupuesto destinado específicamente para realizar estas acciones, un equipo interdisciplinario que prepare, desarrolle y haga seguimiento a las acciones preventivas, mayor participación de hombres en estas actividades, mayor articulación entre las entidades que pueden apoyar las acciones preventivas (Redes de apoyo, Hospital, Centro de salud, Policía, Comunidad educativa, Organizaciones no gubernamentales, Alcaldía, etc.), especialmente en las áreas rurales y más tecnología y ayudas educativas y didácticas.*

En lo concerniente a sistemas de información existentes, cabe destacar la existencia del Sistema de Información Misional (SIM), que es un software desarrollado a la medida, para cubrir las necesidades de información del ICBF que se originan en sus procesos misionales. Es una herramienta que sirve de apoyo a las acciones realizadas para la prestación de los servicios del ICBF. Adicionalmente, se encuentra el sistema integrado de gestión del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que es la herramienta de gestión que permite administrar de manera efectiva los servicios que ofrece el ICBF a través de la política del sistema integrado de gestión. No obstante, cabe resaltar que estos sistemas carecen de interoperabilidad con los sistemas de las demás instituciones que tienen a su cargo la protección de la familia. Por otro lado, es importante, con respecto a los mencionados sistemas hacer un estudio de eficacia y eficiencia para evaluar su virtualidad para cumplir los fines en la actualidad.

Por otro lado, en lo que refeire a registros de población vulnerable es realmente interesante analizar las siguientes cifras: *Amazonas reportó cero medidas definitivas de protección; Chocó, con población predominantemente afro reportó 611 medidas de protección (21.3%) para esta población frente a 2.864 dictadas en el período correspondiente. Cauca, con alta concentración de población indígena, impuso 74 medidas a esta población, es decir, 2.9% de las 2.580 medidas de este departamento.* Adicionalmente, 10 de los 32 departamentos reportaron en cero las medidas de protección para población LGBTI, lo cual puede indicar la inexistencia de este tipo de registro, la no identificación de esta característica en la población, o que esta población no acude a estas instancias (2012, p. 32).

Se puede evidenciar, que el Sector de Familia enfrenta grandes retos en relación con la atención a las personas y la calidad servicio prestado. La falta de capacidad institucional y la ausencia de capacitación de los actores del SNBF genera que las condiciones de trabajo no resulten eficientes, dando lugar a la acumulación de procesos (administrativos y judiciales) y retrasos en los procedimientos.

Existen falencias en la funcionalidad y administración interna de los actores del Sector Familia al punto que los trabajadores de las entidades no conocen la forma de articularse entre sí, lo que visibiliza la poca coordinación y estandarización que ejerce el ICBF sobre el sistema (2012, p. 73). Este hecho da lugar a que haya decisiones desiguales que no garanticen de facto los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Incluso, prima facie se observa que no es clara la división de competencias entre las entidades, por ejemplo, con regularidad las comisarías de familia (en subsidio los inspectores de policía) y las defensorías de familia comparten funciones no excluyentes entre sí, lo que genera duplicidad de competencias.

La falta de publicidad y de articulación institucional del sistema afecta no sólo a las entidades estatales sino también a la ciudadanía. En ocasiones las personas tampoco conocen ante qué entidad acudir para restablecer sus derechos, en especial en asuntos de violencia intrafamiliar y de género, donde se confluyen competencias en el comisario de familia y en el inspector de policía, pero no en el defensor de familia (Memorias del III Encuentro de Comisarios de Familia, 2014).

Uno de los elementos que más resalta de forma preliminar es la falta de personal capacitado y de infraestructura adecuada para la prestación del servicio y atención al público. Estas falencias dan lugar a que desde las entidades estatales no se propicie la prevención ni el restablecimiento de derechos, contrario a ello, se de paso a que no se tomen las medidas correctivas necesarias, sino que se opte por la conciliación como la forma de sanear las relaciones familiares (Memorias del III Encuentro de Comisarios de Familia, 2014).

A lo anterior se suma la dispersión normativa y la acumulación de funciones en entidades que en principio fueron creadas para centrarse en la priorización de las necesidades familiares, pero que con el desarrollo normativo han sido cargadas de funciones ajenas a su naturaleza. La característica de entes especializados ha sido paulatinamente desvirtuada y remplazada por la condensación de funciones bajo criterios de apoyo a la descongestión judicial.

Otro eje problemático es la limitada asignación presupuestal a las entidades del Sector Familia por parte de las autoridades territoriales, lo que genera que las instituciones carezcan de capacidad operativa y financiera para asumir sus propias funciones. Consciente de esta situación el gobierno central, a través de informes de respuestas a consultas institucionales, ofrece alternativas para el financiamiento de los funcionarios y sus despachos, en concreto, a las comisarías de familia debido a su gran carga funcional (2016, p. 19).

Finalmente, se espera que una vez el país entre a la etapa de postconflicto propiamente dicha, el número de casos de maltrato infantil se haga mucho más visible. Asociado a ello, los casos de violencia intrafamiliar y maltrato hacia la mujer pueden verse aumentados, lo que pondrá en riesgo la institucionalidad de protección familiar sino se adoptan medidas correctivas de fortalecimiento y desarrollo institucional (2016, p. 219).

3.2.2.2. Causas

Para comprender la situación actual de desprotección de las familias en Colombia, se acudió a diversos informes presentados por las entidades estatales que hacen parte del núcleo de protección de los sujetos vinculados con la protección a la familia, estos informes condensaron el estado del arte de sus competencias, visiones sobre las problemáticas que afectan a las familias, y los retos como órganos estatales. De esta forma, cada entidad aportó elementos de juicio que llevaron a establecer las siguientes causas estructurales que afectan la materialización de los derechos de los miembros vulnerables de las familias:

a. Falta de articulación entre los diversos actores institucionales que en sus competencias garantizan, restablecen y protegen los derechos de los niños, niñas y adolescentes (2015, pp. 132 - 133).

b. Deficiencia en la formación y capacitación de los servidores públicos, en especial los operadores de justicia y las personas que reciben de forma directa o tienen el primer contacto con las víctimas de agresiones físicas o verbales intrafamiliares (2016, pp. 218, 368, 369).

c. Precaria utilización, manejo y desarrollo de herramientas Tecnológicas de la Información y la Comunicación (TIC), que permitan visibilizar los programas de promoción, protección y prevención de la violencia intrafamiliar (2015, p. 48).

d. Duplicidad en funciones asignadas a las Defensorías de Familia y las Comisarías de Familia ocasiona desgastes institucionales y decisiones desiguales en asuntos de restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes (2014, p. 1).

e. Inspectores de Policía: Desconocen la importancia del buen trato hacia las personas que han sido violentadas en sus derechos; no cuentan con capacitación psicosocial para atender los casos de forma que no afecte la dignidad de las víctimas de violencia sexual o intrafamiliar (revictimización); sus funciones de protección familiar no son muy conocidas, lo que genera el bajo porcentaje de adopción de acciones preventivas; de facto, los inspectores no cuentas con el apoyo de un equipo interdisciplinario para atender estos asuntos; tampoco tienen oficinas para atender los casos y brindar atención de calidad a la ciudadanía; y comparten funciones con los comisarios de familia, lo que dificulta el ejercicio de sus competencias (2012, p. 17).

f. Poca articulación entre los entes municipales para la implementación de acciones preventivas. No hay un plan definido de actuación que permita que los distintos actores municipales se unan bajo redes de apoyo interinstitucional para lograr una mayor articulación del sistema (2012, p. 17).

g. Ausencia de plataformas de recolección, almacenamiento y manejo de datos que permitan consolidar factores cualitativos y cuantitativos para el fundamento y diseño de políticas públicas y planes de reacción e integración de población vulnerable en el ámbito familiar (2015, p. 75).

h. Débil mecanismo de monitoreo de las acciones que desarrollan las entidades del SNBF. Debe hacerse énfasis en las comisarías de familias, es necesario supervisar su gestión porque son las dependencias que reciben mayor número de ciudadanos y las que más funciones tienen a cargo (2012, p. 3).

i. Falta de difusión y promoción de los derechos y rutas de atención que les asisten a las personas víctimas de violencia física y verbal dentro sus familias en escenarios urbanos, rurales y comunitarios (2015, p. 60), menores en situación de reclutamiento forzado (2016, p. 211), dentro de los colegios (Ley 1620 de 2013), y sobre la población con orientación sexual diversa (2016, p. 274).

j. Falencias en la implementación de la infraestructura tecnológica necesaria que permita la ejecución de la oralidad en los juzgados y tribunales cuyas competencias se relacionan con el derecho de familia (2016, p. 45).

k. Desatención en la inclusión del rubro familiar en las partidas presupuestales a nivel regional. Consecuencialmente, no se impulsa el desarrollo de los planes de atención y prevención de violencia intrafamiliar, y tampoco se procura el mantenimiento de la infraestructura de las comisarías de familia (2014, p. 2).

l. Incremento en la congestión judicial debido a la desproporción generada por el constante flujo de ingreso de casos que son competencia de la jurisdicción de familia, en relación con el número menor de casos que egresan de la jurisdicción. El desbalance en esta ecuación exige el incremento de recursos de la rama para maximizar los estándares de eficiencia (2016, p. 192).

m. Condensación excesiva de funciones en los entes especializados de protección a la familia, falta de respuesta en su capacidad operativa, inobservancia de las normas estructurales sobre el equipo profesional que labora en ellas, falta de presupuesto, y desatención por parte de los entes y autoridades territoriales (2014, pp. 8-10).

n. Poco interés en la atención a las personas bajo criterios diferenciales y con perspectiva de género (2012, p. 2) Asimismo, se advierte la limitada efectividad de las medidas adoptadas por los comisarios de familia, en el sentido de circunscribirse a órdenes de alejamiento, evitando las medidas de desalojo (2012, p. 2 y 25).

o. Falta de reconocimiento de las necesidades especiales derivadas de la concepción social y la idiosincrasia de cada región del país. Los lineamientos y directrices emitidos dentro del SNBF deben tener en cuenta las especificidades regionales en el desarrollo de lineamientos técnicos adecuados (2012, p. 2)

p. Inexistencia de un diagnóstico integral que le permita a las entidades que hacen parte del SNBF conocer sus fortalezas y debilidades. Una vez haya sido recaudada esta información, podrá impulsarse una reforma al sector que impacte de forma positiva a cada uno de los entes del sistema.

3.2.2.3. Problema central

El sistema de administración de justicia presenta deficiencias en el reconocimiento y protección a la institución familiar. Así pues, no cuenta con protocolos de atención claros ni efectivos para garantizar la satisfacción de los derechos de sus integrantes. Esta realidad ha situado a las mujeres, niños, niñas, adolescentes y población LGBTI en un escenario de vulnerabilidad y desprotección reforzado por la inacción de la sociedad, la falla en la articulación de las acciones de las instituciones públicas y la falta de eficiencia de operadores de la justicia[170].

Aunado a lo anterior, el surgimiento de nuevas formas de reconocimiento de la institución familiar y el escenario actual, en el marco del postconflicto, hacen necesario que el Estado, aplicando criterios diferenciadores, fortalezca sus prácticas y políticas públicas para identificar y abordar soluciones concretas a las problemáticas sociales que perse, han institucionalizado obstáculos y barreras de acceso a la justicia a los miembros de las familias en Colombia.

3.2.2.4. Efectos Generales

Las causas previamente señaladas desencadenan factores de riesgo que sitúan a las personas víctimas de agresiones o violencia intrafamiliar como sujetos de especial protección constitucional. Ello genera incongruencias y disparidades entre las acciones de las comisarías, de la Defensoría del Pueblo y los órganos jurisdiccionales; una de las más notables está en el trato que se les da a las víctimas y la revictimización por parte de los funcionarios públicos (2016, p. 218).

[170] Ello sin desconocer que los hombres también pueden ser víctimas de violencia intrafamiliar, por esta razón, no pueden ser excluidos de protección.

La falta de preparación académica y de capacitación institucional ha generado que los funcionarios incurran en conductas lesivas de los derechos fundamentales y los derechos humanos, como, no dar valor suficiente a las denuncias presentadas por niños, niñas y adolescentes al considerarlas menos importantes o quizá falsas; entender que la violencia intrafamiliar es una forma de infundir rectitud y valores en las familias; proponer como fórmula de arreglo a las controversias conciliaciones extrajudiciales en situaciones en las que se ha afectado gravemente la dignidad de la víctima; negar pretensiones de amparo o protección de derechos de personas con orientación sexual diversa invocando valores tradicionales o morales; impedir que la víctima de violencia se ausente de las diligencias judiciales para evitar ser confrontada con su agresor; otorgar medidas de protección que no se materializan en la práctica; considerar que sólo las mujeres son víctimas de violencia intrafamiliar, entro otras (Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, 2016).

Asimismo, el Estado carece de capacidad para contabilizar las víctimas de violencia intrafamiliar, lo que genera incertidumbre sobre la cantidad poblacional afectada por este fenómeno, así como los rasgos exactos de la población victimaria y víctima. Esta ausencia de información impide que los actores del sector justicia puedan tomar medidas eficientes y eficaces para frenar el avance de la violencia intrafamiliar, y también entorpece la implementación de planes de acción que puedan construir una conciencia colectiva que repudie los actos de maltrato y de aceptación social de la violencia intrafamiliar como eje cotidiano.

Otro aspecto consecuencial a señalar está relacionado con la inadecuada implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en distintas esferas sociales e institucionales. El avance tecnológico ha facilitado la comunicación entre las personas, abriendo canales de integración, discusión y participación social cada vez mayores, no obstante, la presencia del Estado no es suficiente ni pertinente. El Gobierno carece de planes de difusión que permitan dar a conocer de forma amplia los derechos de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, y no ha centrado sus esfuerzos en desarrollar con mayor intensidad los planes escolares de prevención del riesgo y fomento de los derechos entre los niños, niñas y adolescentes, dejando esta tarea en cabeza de los educadores o los miembros del núcleo familiar, lo que no garantiza que los menores conozcan sus derechos de manera precisa y sepan cómo pedir ayuda si son víctimas de violencia en sus hogares, aumentando de esta forma el espectro de desprotección existente.

De la mano con lo anterior, se advierte que la inexistencia de la infraestructura adecuada para implementar la oralidad ha frustrados los avances que planteaba el Código General del Proceso, lo que deja sin efectos la aspiración de descongestión judicial y la materialización de los estándares de justicia que supone nuestra Constitución y los tratados internacionales.

No obstante los problemas de oralidad, se aprecia en el diagnóstico presentado que la situación de congestión y de acumulación de los procesos de la especialidad de familia no es tan alta como en otras especialidades; según la información suministrada (2016, pp. 125, 154), la jurisdicción de familia para el 2015 reportó: i) juzgados: ingreso de 209.357 expedientes, y egreso de 161.792 expedientes; y ii) tribunales: ingreso de 6.779 expedientes, y egreso de 5.932 expedientes. Dejando como expedientes acumulados en juzgados el 22.7%, y en tribunales el 12.5% de ellos. Esto refleja que la congestión en juzgados pese a ser levemente mayor, continuará creciendo a menos que se aborden medidas preventivas a corto y mediano plazo que se consideren eficientes y oportunas.

La característica de especialidad de las entidades que protegen y garantizan los derechos de la familia fue desestimada. La sobrecarga de funciones en algunas entidades, en concreto sobre

las comisarías de familia, limita la capacidad de reacción y operación ante actos de violencia intrafamiliar y de género, dado que el comisario o sus delegados deben atender, con poco personal, no sólo casos de violencia y menores sino también otros asuntos extrajudiciales, dejando de priorizar la atención primaria a niños, niñas, adolescentes y a parejas violentas. Igualmente, la falta de interés por parte de algunas autoridades territoriales que estructuran, la capacidad operativa, operacional y presupuestal de estas instituciones, conduce a que la inoperancia e ineficacia se perpetúe en el sector administrativo y judicial.

Finalmente, los programas de integración social no han tenido el impacto deseado y esperado en la socialización de los derechos de las mujeres y hombres cabezas de familia, de los hombre y mujeres víctimas de agresiones por parte de sus parejas, ni en la promoción de los derechos de las personas con identidad sexual diversa, lo que genera el desconocimiento de las auxilios psicosociales que presta el Estado y obliga a estas personas a asumir que la violencia y los vejámenes son actitudes tolerable y corrientes en la institución familiar colombiana.

3.2.2.5. Objetivo central

El Plan Decenal del Sistema de Justicia encuentra como objetivo general buscar el reconocimiento del carácter esencial y fundamental de la familia, buscando reducir los niveles de conflictividad en ella, tanto con un enfoque preventivo como de respuesta institucional oportuna.

Así pues, en relación con el Subsistema de Familia pretende definir parámetros de planeación y atención que fijen derroteros institucionales e interinstitucionales que garanticen, la prevención de los hechos causantes de la litigiosidad en la especialidad de familia, la preparación y capacitación de los de los operadores y funcionarios públicos, la garantía de los derechos de los integrantes de las familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y el restablecimiento de los derechos en caso de haber sido desconocidos.

Para ello, debe reconocerse la necesidad de garantizar el acceso a la administración de justicia y el cumplimiento de los fines del Estado, la situación de difícil materialización de los derechos fundamentales de las poblaciones familiares vulnerables, la poca planeación social de las entidades nacionales y territoriales y, la desarticulación de las instituciones de protección familiar.

Bajo estas premisas, se proponen programas focalizados de prevención del riesgo a cargo de las entidades responsables del sector familia, con el fin de superar las causas litigosas y los factores sociales, culturales, comunitarios y tradicionales (en el caso de los pueblos indígenas) que perpetúan el sistemático desconocimiento de los derechos de las personas amparadas por la institución familiar. Adicionalmente, se proponen programas de difusión y orientación, que hagan las rutas de atención dirigidas a las poblaciones familiares vulnerables fácilmente comprensibles y por ende fácilmente utilizables.

3.2.2.6. Objetivos específicos

Los objetivos específicos que se presentan a continuación correspondan a la derivación o desagregación del objetivo general y responden de forma coherente y propositiva a la solución

de cada uno de los problemas advertidos y justificados en el diagnóstico. Así pues, se tienen : fortalecer y articular la institucionalidad del sector Familia, desarrollar actividades de prevención y de socialización de las políticas públicas del Sector Familia, fomentar los registros de información sobre población vulnerable, fomentar el restablecimiento de derechos, Unificar las disposiciones jurídicas en materia de familia, fortalecer los mecanismos de seguimiento de las acciones desarrolladas por las entidades o dependencias del sector familia y fortalecer los mecanismos de seguimiento y sanción de responsables en términos de políticas públicas y restablecimiento de derechos.

3.2.2.7. líneas de acción

Para materializar los objetivos generales y específicos del Plan Decenal del Sistema de Justicia y de forma concreta la dimensión vertical del componente de Familia, se proponen los siguientes lineamientos que deben ser desarrollados a través de alianzas interinstitucionales:

a. Línea de articulación y fortalecimiento institucional del sector Familia.

Es necesario elaborar mapeo de identificación de competencias materiales y territoriales de las diferentes instituciones del sector familia, tanto a nivel nacional como territorial, en que se advierta la corresponsabilidad de las mismas; establecer lineamientos que permitan a las comisarías de familia asegurar la sostenibilidad de la gestión, la permanencia del equipo interdisciplinario, la creación de infraestructura y la operatividad de mecanismos de protección. (Artículo 2, literal b del decreto 4840 de 2007-DAFP); desarrollar e implementar sistemas de información, como herramienta de gestión interinstitucional del sector familia que adicionalmente proporcionen información idónea a los ciudadanos, revisar y revaluar el modelo de gestión de los Juzgados de Ejecución de Sentencias de familia; diseñar e implementar estrategias de optimización de procesos judiciales en asuntos de familia; empoderar la figura de la defensoría de familia, con el objetivo de descentralizar y lograr el cumplimiento de los fines de esta dependencia y "Realizar sensibilización y formación integral dirigida a algunos funcionarios, que tendrán a su cargo seguir replicando el concomiendo adquirido al interior de sus entidades(Defensores, Comisarios, Inspectores de policía y corregidores que dan trámite a asuntos de ésta naturaleza)".

b. Línea de acción de prevención y socialización de las políticas públicas del Sector Familia.

Desarrollar e implementar estrategias de comunicación o planes de medios en diferentes niveles con contenidos que promuevan la prevención de conflictos en materia de familia; elaborar y aplicar protocolo de seguimiento a las acciones preventivas lideradas por el ICBF e "Implementar estrategias pedagógicas de alertas tempranas dirigidas a la ciudadanía en general (Aprender a identificar situaciones problemáticas, oferta institucional y rutas de atención para la garantía de derechos).

c. Línea de acción de fomento de registro de información sobre población vulnerable.

Diseñar e implementar estrategia de interoperabilidad de los sistemas de información que permita la coparticipación de todas las entidades del sector familia y garantizar la capacitación; actualización regular de los funcionarios que tienen a su cargo la alimentación de este sistema de información y construcción de bases de información que incluyan factores cualitativos y cuantitativos sobre las personas víctimas de agresiones intrafamiliares, sexuales, verbales, física, en razón a su orientación sexual, población cabeza de familia, entre otros, con el fin de generar insumos de información y variables para la creación de políticas públicas eficientes.

d. Línea de acción de fomento del restablecimiento de derechos.

Diseñar e implementar protocolos únicos especializados que atiendan las especificidades de los casos en materia de familia para mejorar la accesibilidad acorde a la complejidad de cada tipo procesal; "Priorizar la atención de casos de población vulnerable, con énfasis en criterio de ruralidad y ruralidad dispersa. Para ello, se propone realizar jornadas itinerantes con acompañamiento de la Defensoría, Comisarias de familia e inspecciones de policía"; Realizar capacitación sobre la importancia y el uso de medidas de estabilización dirigidas a Comisarios de Familia (Artículo 22 de la Ley 1257 de 2008); realizar sensibilización y capacitación en materia de restablecimiento de derechos dirigida a los operadores y funcionarios públicos del sector familia

e. Línea de acción sobre unificación de las disposiciones con contenido normativo o reglamentario en materia de familia.

Hacer un estudio para identificar duplicidad reglamentaria y elaborar un decreto compilatorio para la defensa de la familia

f. Línea de acción sobre el fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento de las acciones desarrolladas por las entidades o dependencias del sector familia.

Hacer un diagnóstico sobre el uso de mecanismo de seguimiento en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar teniendo en cuenta los estándares determinados mediante convenios y tratados internacionales y elaborar lineamientos relativos a mecanismos de seguimiento en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar teniendo en cuenta los estándares determinados mediante convenios y tratados internacionales

g. Línea de acción sobre fortalecimiento de los mecanismos de seguimiento y sanción de responsables en términos de políticas públicas y restablecimiento de derechos al interior del sector familia.

Fomentar herramientas de monitoreo, seguimiento y sanción a servidores y servidoras y entidades del sector justicia que no procedan de acuerdo con la ley y protocolos de restablecimiento de derechos contemplados en el Estatuto del Defensor de Familia, y Fortalecer herramientas para hacer efectivos los mecanismos sancionatorios derivados

de la ausencia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes.

h. Línea de acción de política pública y enfoque diferencial.

Estructurar bajo criterios diferenciadores y perspectiva de género, las decisiones de política pública o de programas de prevención del riesgo, de no discriminación, de atención prioritaria a personas víctimas de violencia intrafamiliar y de atención a menores.

Contar con el acompañamiento de las comunidades en la definición de los factores y criterios que se deben considerar para el desarrollo de los programas y políticas públicas encaminados a satisfacer las necesidades poblacionales.

Erradicar de la concepción social la violencia como método de corrección familiar. Trabajar en la implementación de talleres sociales y políticas públicas de promoción de los medios alternativos para la solución de controversias teniendo en cuenta los distintos factores sociales de cada región del país.

Fomentar la adopción de medidas eficaces cuando hayan hechos de violencia contra los miembros de las familias. Para ello, es perentorio estimular la adopción de medidas de protección distintas a las restricciones de acercamiento para dar lugar a acciones más fuertes como el desalojo. Evaluar la pertinencia de estas medidas cuando recaigan sobre niños, niñas, adolescentes o casos de violencia intrafamiliar.

i. Línea de acción para el fortalecimiento de las familias y personas con orientación sexual diversa.

Dar a conocer a las personas que hacen parte de ese grupo poblacional los derechos que les han sido reconocidos y la forma de hacerlo efectivos. Como garantía del derecho a la dignidad humana es preciso adelantar medidas preventivas y de conciencia social para evitar que se sigan causando ataques contra la población LGBTI.

Crear programas especiales de atención encaminados a evitar el rechazo familiar. Del mismo modo, trabajar con las personas que han sido expulsadas de sus hogares con el fin de darles opciones de vida para asegurar su reintegración social.

j. Línea de acción sobre integración de las personas víctimas del conflicto armado.

Desarrollar mecanismos adecuados de integración, resarcirán los derechos de las víctimas y disminuirán la probabilidad de litigiosidad entre ellas y contra el Estado.

En la etapa venidera del postconflicto un nuevo grupo poblacional de excombatientes y no combatientes entrarán a engrosar las listas de población vulnerable, por ello, es necesario el desarrollo y la ejecución de planes, mecanismos y programas que aseguren la reintegración social y comunitaria, y atiendan, con criterios diferenciales, las necesidades de las víctimas del conflicto armado interno.

k. Línea de acción para la eliminación de competencias duplicadas.

Corregir la duplicidad de competencias asignadas a los actores del SNBF. De forma que se procure la especialidad de funciones y se evite la sobrecarga en alguna de ellas. Esta línea se enlaza de forma directa con la situación de las comisarías de familia, los inspectores de policía, y la defensoría de familia.

Clarificación y revisión de las funciones y competencias compartidas por las comisarías de familia e inspectores de policía. Por su naturaleza algunas deben ser retiradas y reasignadas a otras entidades del sector, en especial a los inspectores de policía quienes no cuentan con la capacidad técnica para desarrollar las actividades del comisario de familia.

Delimitar el cúmulo de funciones asignadas a la defensoría de familia, inspectores de policía y comisarios de familia implica considerar su naturaleza jurídica bajo los siguientes patrones.

Cuadro 40. Naturaleza de los operadores de familia

Comisarías de Familia	Atención a la ciudadanía. Protección Familiar. Violencia intrafamiliar. Prevención. Restitución de derechos.
Defensoría de Familia	Asistencia técnica en los procesos judiciales.
Inspectores de Policía	Ejercicio de la función de policía. Reasignación de competencia de acuerdo con la Resolución 918 de 2012 de la FGN.

Publicidad a las competencias de cada entidad a través de los canales institucionales, para que la ciudadanía conozca a qué entidad acudir y cuáles son las condiciones para acceder al servicio.

l. Línea de acción para el apoyo interinstitucional. Constituir a través de contratos interadministrativos o contratos de asociación, redes de apoyo para el desarrollo de actividades de prevención y de socialización de las políticas públicas del Sector Familia.

Impulsar la inclusión de capítulos de protección familiar en los planes de desarrollo territorial con el objeto de sustentar los contratos de asociación entre municipios o entidades públicas territoriales.

3.2.3. JUSTICIA ADMINISTRATIVA (RELACIONES CON EL ESTADO)

Durante los últimos años, el funcionamiento de las instituciones administrativas y de la justicia de lo contencioso administrativo en Colombia ha estado marcado por la introducción de una profunda reforma en el año 2011, por medio de la Ley 1437 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por medio de dicha norma se tocaron profundos ajustes institucionales, relacionados con: a) la adecuación del anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) a los fines del Estado social de derecho y a los principios de la función administrativa señalados en la Constitución; b) el establecimiento de reglas imperativas para que la administración proteja directamente los derechos de las personas en sede administrativa; c) la codificación y compilación de normas, sobre temas relacionados con la administración pública (tales como la misma simplificación de trámites), que por la dinámica legislativa se encontraban dispersos; d) el fortalecimiento del derecho de petición; e) el fortalecimiento del uso de medios tecnológicos en la gestión administrativa; f) la modernización de instituciones, tales como el trámite de actuaciones, el establecimiento de facultades para dinamizar la actuación administrativa y facilitar el reconocimiento de derechos.

En este sentido, se ha experimentado una reconfiguración de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, mediadas por una finalidad última de garantizar la eficacia del reconocimiento de los derechos de los administrados. Asimismo, en materia judicial, también se avanzó hacia la procura de una tutela judicial efectiva, como bien se evidencia en la lectura de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 198 de 2009 Senado, iniciativa que terminara siendo sancionada como la referida Ley 1437 de 2011[171].

En este contexto, el" se puede abordar como aquel que abarca las cuestiones propias del funcionamiento del Estado, bien sea por las relaciones que surgen entre autoridades públicas, o bien aquellas interacciones que acaecen entre la administración y los ciudadanos por lo que no se restringen solo a actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan funciones administrativas.

También tienen que ver con todas las controversias desatadas en el contexto de las relaciones y mecanismos encaminados a asegurar la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos e incluso a las diferencias en torno a las normas que facilitan que el Estado ejerza sus facultades tributarias. De tal forma, en esta dimensión se pretende dar una visión amplia que abarque las diferentes facetas del relacionamiento con el Estado.

Al respecto, vale la pena tener en cuenta que, a la luz de lo establecido en el régimen de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, se establecen los parámetros sobre su aplicabilidad, los cuales se consideran adecuados para la misma delimitación del alcance de la dimensión administrativa. Así, vale la pena traer a colación las disposiciones pertinentes de la Ley 1437 de 2011, para aclarar esta concepción. En efecto, señala su artículo primero, en relación con la finalidad del Parte Primera de dicha norma, dedicada a regular el procedimiento administrativo, que se pretende:

> *"proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares*".

[171] CONGRESO DE LA REPÚBLICA. *Proyecto de Ley 198 de 2009 Senado*. Bogotá: Gaceta del Congreso No. 1173 del 17 de noviembre de 2009.

Añadiendo su artículo segundo, en relación con el ámbito de la Ley 1437 en relación con el procedimiento administrativo:

> *"Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*
>
> *Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.*
>
> *Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código".*

Siendo así, necesario, tener presentes las atribuciones establecidas en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al artículo 237 constitucional[172], las cuales se encuentran en armonía con el alcance del texto anteriormente transcrito. De tal forma, en suma, se puede concluir que, para efectos de este análisis, la dimensión administrativa se concibe como aquella que comprende los conflictos cuya característica principal sean los actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan funciones administrativas. Esto, excluyendo las excepciones consagradas en el inciso segundo del artículo segundo de la Ley 1437 de 2011, arriba transcritas.

3.2.3.1. Problemas centrales.

Los problemas centrales de la dimensión administrativa se derivan de dos ejes temáticos, compuestos, por una parte, por la oferta de servicios de justicia en materia contencioso administrativa; y por la otra, por la emergencia de necesidades jurídicas emanadas de las relaciones entre los ciudadanos y la administración, que se derivan en la activación de las instituciones consagradas para su resolución, tanto por la vía administrativa, como por la vía judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así, en relación con el primer eje temático, se tiene que, dentro de la reforma procesal implementada a partir de la Ley 1437 de 2011, la justicia contencioso administrativa atraviesa una situación de reconformación dinámica que obedece a la necesidad de culminar el trámite

[172] **ARTICULO 237**. Son atribuciones del Consejo de Estado: 1. Desempeñar las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señale la ley. // 2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional. // 3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen. // En los casos de tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, de estación o tránsito de buques o aeronaves extranjeros de guerra, en aguas o en territorio o en espacio aéreo de la nación, el gobierno debe oír previamente al Consejo de Estado. // 4. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley. // 5. Conocer de los casos sobre pérdida de la investidura de los congresistas, de conformidad con esta Constitución y la ley. // 6. Darse su propio reglamento y ejercer las demás funciones que determine la ley. // 7. Conocer de la acción de nulidad electoral con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley.

de procesos sustanciados bajo el régimen anterior, así como atender oportunamente el creciente cúmulo de procesos tramitados bajo el nuevo régimen (es decir, aquellos iniciados a partir del 2 de julio de 2012). Este problema central se enfoca, entonces, en la **aparición de dificultades para superar la coexistencia de dos esquemas procesales que operan paralelamente, en función de la concentración definitiva en la implementación del sistema consagrado en la Ley 1437 de 2011**, hasta tanto culminen definitivamente todos los procesos tramitados bajo el anterior Código Contencioso Administrativo. Esta situación demanda un intensivo monitoreo sobre las tendencias del estado de los expedientes en curso, desagregando la información a la luz del régimen bajo el cual se tramitan, a fin de destinar los Despachos judiciales necesarios para su atención, no solo geográfica sino también jerárquicamente, (teniendo en cuenta que los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado tienen a cargo el conocimiento en segunda instancia de los procesos, dependiendo de su materia y su cuantía). Pero también demanda, específicamente en relación con el nuevo esquema procesal, que los funcionarios judiciales asimilen y usen intensivamente las herramientas jurídicas introducidas mediante el mismo, en función de procurar la terminación temprana de los procesos judiciales y prevenir dilaciones innecesarias, garantizando el principio procesal de eficiencia y la reducción de los índices de evacuación, tanto parcial como total, de la jurisdicción contencioso administrativa.

Ahora bien, en relación con el segundo eje temático, se evidencia que la jurisdicción de lo contencioso administrativo ha tenido que asumir una demanda de servicios cada vez más alta, reflejada en las cifras sobre ingreso de casos en sus Despachos judiciales. Se trata, entonces, de una problemática de creciente litigiosidad derivada de las actuaciones, hechos u omisiones de las Entidades públicas, junto con los avances en el reconocimiento de los derechos por parte de la ciudadanía, repercutiendo en el incremento del pasivo contingente del Estado originado en eventuales condenas judiciales y en la carga de procesos a cargo de los Despachos judiciales. Sobre lo primero, se debe anotar que persisten prácticas en la administración pública en el sentido de no reconocer directamente derechos de los administrados, optando por diferir la actuación administrativa hasta tanto medie una decisión judicial que así lo ordene -bien sea mediante los mecanismos judiciales ordinarios o, incluso, por vía de la acción constitucional de tutela-. Esto, pese a la existencia de nuevas herramientas que median la actividad del Estado, que procuran girar hacia un auténtico enfoque de prevención del daño antijurídico, dar un papel preponderante a la jurisprudencia como criterio orientador de la actividad administrativa, garantizar la solución efectiva de reclamaciones en el seno de las autoridades, como presupuesto de la eficacia de los derechos, y aprovechar las tecnologías para agilizar los trámites ante la administración. Sobre lo segundo, es importante tener en cuenta lo arriba anotado en relación con la problemática sobre la implementación del nuevo régimen procesal, pues sin lugar a duda, esta problemática incide sobre la anteriormente mencionada, toda vez que una demanda desbordada de administración de justicia, bajo el nuevo régimen, hace más complicada la asignación de recursos y de personal para la atención del anterior esquema procesal hasta la evacuación definitiva de las causas tramitadas bajo dicha normativa.

3.2.3.2. Causas directas o de primer nivel.

La primera causa directa relacionada con la problemática diagnosticada, desde la perspectiva de la oferta, es la dificultad para profundizar en la reforma procesal, producto de **la continuidad del trámite de procesos tramitados bajo el régimen procesal anterior (Decreto 01 de 1984)**. Si bien se previó, para estos efectos, el diseño e implementación de un Plan Especial de Descongestión bajo un esquema de gerencia de proyecto, con una duración

de 4 años –término que se estimaba suficiente para evacuar la totalidad de procesos que se surtían bajo el anterior sistema procesal y que se cumplía el 17 de enero de 2016, teniendo en cuenta que el artículo 304 de la Ley 1437 otorgaba una vigencia de cuatro años para el Plan a partir de su expedición, la cual a llevó a cabo a través de Acuerdo PSAA12-9139 del 17 de enero de 2012–, no se logró evacuar la totalidad de procesos escriturales al cierre de dicho periodo.

Así las cosas, lo cierto es que a la fecha no se ha podido culminar el proceso de evacuación de la totalidad de causas tramitadas bajo el régimen anterior. Esta situación se debe a: i) la falta de un fundamento técnico suficiente para planear las medidas de descongestión cuando se expidió el mencionado Plan, puesto que no se contaba entonces, aún, con un inventario completo y consolidado de procesos judiciales, que contase, incluso con la identificación del estado procesal de todos los expedientes, presupuesto que normativamente se había planteado dentro de la fase inicial de diagnóstico, en el propio contenido de la Ley 1437 de 2011[173]; ii) el alto nivel de interposición de recursos de apelación frente a las decisiones de primera instancia por despachos de descongestión, cuya calidad para proferir sentencias con suficiente rigor jurídico, ha sido recurrentemente criticada; y iii) la continua reasignación de procesos con ocasión de la terminación progresiva de Despachos de descongestión, cuya vigencia ha sido fijada, usualmente, de manera trimestral. Así las cosas, para Al finalizar el año 2016 el mayor número de procesos escritos (18.048) se encontraban en el Consejo de Estado seguido de los tribunales (13.032) y los juzgados (10.599) (Consejo Superior de la Judicatura,2017, p.168), evidenciando así la concentración de la carga en la segunda instancia, tanto en los Tribunales como en el propio Consejo de Estado.

Al respecto, se tiene que la Ley 1437 de 2011, concebía el Plan Especial bajo dos fases: una inicial, donde se preveía la realización de un inventario y caracterización de trámite, del universo de procesos que cursaban bajo el régimen procesal del Decreto 01 de 1984. Adicionalmente, se establecía una segunda fase, correspondiente a la ejecución del Plan, que debía operar bajo la metodología de gerencia de proyecto, donde se debía surtir: a) la capacitación de los funcionarios y empleados participantes; b) la entrega de los procesos clasificados a evacuar por cada despacho, y el señalamiento de metas; c) la publicación y divulgación del plan a la comunidad en general y a todos los estamentos interesados; y d) la coordinación, seguimiento y control a la ejecución del plan. La norma previó que el Plan tendría una vigencia de 4 años a partir de su expedición.

En relación con este último instrumento, mediante Acuerdo PSAA12-9139 del 17 de enero de 2012, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptó el Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, donde se consagraron las actividades de la fase de diagnóstico, conforme a lo establecido en la Ley 1437; la expedición de medidas transitorias de descongestión mientras se entregaban los productos derivados de la fase de diagnóstico; y las disposiciones sobre la gerencia del Plan, el seguimiento y control a su implementación y las estrategias en materia de capacitación. En virtud del término otorgado por la Ley 1437, la vigencia de este Plan culminaba, a más tardar, el 17 de enero de 2016. Las medidas que se adoptaron durante su ejecución, se enfocaron principalmente en la creación de Despachos de descongestión, frente a los cuales se fijaron metas mensuales de evacuación de procesos o impulso de los mismos, los cuales inicialmente se centraron en el trámite de

[173] En este sentido se destacaron los hallazgos del tercer monitoreo a la implementación del CPACA, elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia en 2013. Disponible para consulta electrónica en: http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/2014/INFORME%20MONITOREO%20DIC%20%202013%20VF-3.pdf

procesos tramitados bajo el régimen anterior, seguido de su reducción gradual conforme se fue evidenciando la evacuación de expedientes, junto con el otorgamiento de competencia mixta a dichos despachos conforme reducían el número de procesos escriturales a su cargo, de tal forma que se les comenzara a asignar el trámite de los nuevos procesos bajo la Ley 1437.

De conformidad con la estadística compilada por Consejo Superior de la Judicatura, el número de procesos contenciosos escriturales con trámite anterior a sentencia (sin tutelas) en el año 2012 eran 195.798. Para la evacuación de este considerable número de procesos, para dicho año se contaba con 257 juzgados permanentes y 158 de descongestión, 144 despachos de tribunal permanentes y 60 de descongestión y 27 despachos a nivel del Consejo de Estado (Consejo Superior de la Judicatura 2017; CEJ, 2012,pp 19-20).

En segundo lugar, constituye una causa primaria de la problemática diagnosticada referente a la oferta, la **creciente concentración de expedientes bajo trámite de segunda instancia en el Consejo de Estado**, Corporación que sumaba 22.278 al cierre de 2016, lo que indica un incremento en la demanda de justicia del 139%, con respecto a los egresos el incremento en el mismo periodo fue del 94.5%. Esta situación evidencia un claro desbalance entre la oferta de justicia, entendida como el número de Despachos en esta Corporación, y la demanda, entendida como el cúmulo de expedientes que llegan a esta Corporación en virtud de las reglas de competencia establecidas en la Ley 1437 de 2011. Así las cosas, la persistencia de esta situación incide sobre la adecuada implementación de la reforma, en la medida en que se constituye en un factor de represamiento de procesos y morosidad procesal que contrasta con la percepción generalizada sobre la reducción de tiempos en los procesos surtidos ante esta jurisdicción, concretamente en su trámite de primera instancia.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en consonancia con las cifras presentadas más arriba, se evidencia que la situación, a pesar de los buenos resultados de evacuación de procesos en tribunales y juzgados, persiste al cierre del año 2016, donde se evidencia que, a nivel Consejo de Estado, la carga que comportan los expedientes escriturales constitutivos del inventario final al cierre de la anualidad, en relación con el inventario consolidado (que aglutina tanto los escriturales como los orales), el 81%. Esto quiere decir que, en la actualidad, la mayor parte de la gestión del Consejo de Estado sigue recayendo sobre la evacuación de expedientes tramitados bajo el Decreto 01 de 1984. A continuación, se reseña lo señalado.

Gráfico 45. Evacuación de expedientes del sistema escritural por nivel

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura- UDAE –SIERJU, Fecha de corte febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión

En tercer lugar, se identifica como causa primaria de la problemática diagnosticada sobre la oferta, **la falta de satisfacción de la alta exigencia en materia de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, así como de infraestructura, para la adecuada implementación del nuevo régimen.** Esto, para garantizar la celebración oportuna de audiencias, garantizando el adecuado registro audiovisual de su contenido. Así, se encuentra que pese a la existencia de la necesidad de 332 salas de audiencias para los 432 Despachos permanentes registrados en la jurisdicción para 2014, al cierre de dicha anualidad tan solo había culminado la construcción y dotación de 240, quedando pendientes 92 adicionales.

Esta situación ha llevado a que se tengan que efectuar audiencias en situaciones que no son las adecuadas, dentro de los mismos Despachos de los jueces y con registro únicamente auditivo, mediante grabadoras que les han sido suministradas para suplir las deficiencias tecnológicas y de infraestructura. Esta es una problemática que ha persistido, aun recientemente, cuando los empleados judiciales han llamado la atención sobre la falta de recursos para contar con la papelería necesaria, así como los elementos técnicos, tecnológicos y de infraestructura adecuados para gestionar sus audiencias[174]. Se trata, en suma, de una problemática que va más allá de las capacidades de gestión presupuestal del Consejo Superior de la Judicatura, puesto que implica el estudio sobre las demandas de recursos que existen en la Rama Judicial en su integridad y reflejar dicho análisis en la elaboración de los presupuestos anuales, ejercicio que atañe a las tres Ramas del Poder Público.

En cuarto y último lugar, desde la perspectiva de la demanda de justicia en materia contencioso administrativa, constituye causa directa de la problemática identificada en relación con este aspecto, **desaprovechamiento de herramientas tendientes a la prevención del daño**

[174] Cfr. Noticias RCN. Juzgados de Bogotá no tienen papelería para tramitar expedientes. Recuperado de: http://www.noticiasrcn.com/nacional-bogota/juzgados-bogota-no-tienen-papeleria-tramitar-expedientes

antijurídico, la reducción de la litigiosidad, la contención de la conflictividad y el reconocimiento oportuno de derechos. Existen importantes y novedosas instituciones jurídicas introducidas bajo la Ley 1437 de 2011, como el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, como mecanismo para la fijación de posiciones claras y coherentes por parte del Consejo de Estado, que orienten los criterios de decisión de causas uniformes. Asimismo, se consagró la extensión de dicha jurisprudencia de unificación, a autoridades administrativas dentro del marco de casos a los que resulten aplicables las reglas establecidas en dicho tipo de jurisprudencia. Ambas son valiosas herramientas para racionalizar las causas que ingresan a la jurisdicción, así como las que definitivamente llegan hasta la etapa de fallo, al no haber sido solucionadas de manera temprana mediante mecanismos como la conciliación.

Adicionalmente, tras la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a partir de la Ley 1444 de 2011, se replanteó el modelo de gestión jurídica pública en las instituciones públicas, pasando en materia de defensa judicial, de un enfoque que privilegiaba una visión "reactiva", que enfatizaba en las estrategias para que el Estado se defendiera en sede judicial, una vez interpuestas las demandas en su contra; a uno en el que las instituciones se tornan proactivas, estudiando las causas primarias que llevan a demandas sistemáticas en su contra y procurando contener la generación de litigiosidad en su contra, o bien procurando soluciones anticipadas frente a conflictos en los que se tiene conocimiento sobre las tendencias de decisión judicial. Se trata, en suma, del concepto de prevención del daño antijurídico, cuyo afianzamiento a nivel institucional se ha venido desarrollando en los últimos años, bajo la orientación técnica de la mencionada Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Ahora bien, las instituciones jurídicas y las herramientas de gestión que se han identificado, pese a su gran valor, no han sido lo suficientemente aprovechadas a la luz de sus finalidades. Así, persiste la interposición de numerosas demandas por temas recurrentes, por lo demás ya decantados por la jurisprudencia, en asuntos como el reconocimiento de prestaciones sociales o factores salariales, la responsabilidad por accidentes ocasionados con vehículos oficiales, la privación injusta de la libertad, el desequilibrio económico de contratos estatales, solo por mencionar algunos de los tipos de asuntos que más recurrentemente llegan a la jurisdicción.

Sin perjuicio de lo anterior, no se pueden desconocer valiosos avances que se han registrado hasta la fecha. Así, se reporta que, al cierre del primer semestre de 2016, 169 de 257 entidades públicas definidas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, habían adoptado políticas de prevención del daño antijurídico. Esto, dentro del marco del acompañamiento que ha efectuado la mencionada Agencia a las Entidades, con particular énfasis en las 20 entidades públicas que concentran la mayor litigiosidad, destacando los acompañamientos en reuniones presenciales, la gestión de grupos focales y los denominados ciclos de formación de la política de prevención del daño antijurídico (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado , 2016,p.6).

3.2.3.2.1. Causas indirectas o de segundo nivel.

La primera causa secundaria, desde la perspectiva de la oferta de justicia, fueron las **reformas concomitantes tramitadas con posterioridad, que implicaron modificaciones en relación con la Ley 1437 de 2011, particularmente mediante la Ley 1564 de 2012.** Entre estas, se destacan:

- La intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, estableciendo la notificación a dicha entidad en los mismos términos en los que se debía surtir frente a la autoridad demandada. Adicionalmente, se adicionó la notificación a dicha Agencia dentro del trámite de solicitudes jurisdiccionales de extensión de la jurisprudencia, para que la misma rinda concepto sobre la solicitud respectiva.

- La modificación a la competencia el Consejo de Estado en materia de cambio de radicación del proceso, de manera excepcional cuando en el lugar en donde se esté adelantando existan circunstancias que puedan afectar el orden público, la imparcialidad o la independencia de la administración de justicia, las garantías procesales o la seguridad o integridad de los intervinientes; o cuando se advirtieran deficiencias de gestión y celeridad de los procesos.

- Se modificó el trámite de notificación personal del auto admisorio de la demanda y del mandamiento ejecutivo, donde se estableció que surtida la notificación electrónica a la Entidad, el término de traslado de 30 días comenzaría a correr vencidos los 25 días posteriores al ejercicio de la última notificación. Así las cosas, el traslado vencería transcurrido un término de 55 días a partir del agotamiento de la notificación a las accionadas, situación que no ha estado exenta de críticas.

- Se introdujo una disposición sobre la notificación de las sentencias a quienes no se les deba o pueda notificar por vía electrónica.

- Se adicionó la participación del Ministerio Público en la apelación de sentencias, agregando un traslado de 10 días sin retiro del expediente para que se pronunciare, una vez vencido el término para alegatos de las partes.

Estos cambios han implicado transformaciones en el ejercicio de la labor judicial. En efecto, junto con la exigencia de continua adaptación de jueces y usuarios de la jurisdicción, se debe reconocer que también han incidido sobre la forma en que se implementa la reforma, puesto que exige reacondicionar procedimientos, asimilar unos términos más amplios para el trámite procesal y agotar discusiones interpretativas en torno a la vigencia de múltiples normas concomitantes. En efecto, desde la introducción de las normas reseñadas bajo el Código General del Proceso, surgieron inquietudes interpretativas sobre cuándo debían entrar en vigor, situación que no se resolvió hasta la expedición de jurisprudencia de unificación por parte del Consejo de Estado, mediante la cual se determinó, para dicho caso específico, que las reformas entraron en vigencia a partir del primero de enero de 2014 (Consejo de Estado, Auto del 25 de junio de 2014,Consejero Ponente Enrique Gil Botero); no sin haber mediado, previamente, criterios disímiles en el seno de los Despachos judiciales del país.

Una segunda causa indirecta, con incidencia desde la perspectiva de la oferta, es la alta concentración de ingresos de causas, derivada de las nuevas reglas sobre competencias, en algunos Distritos Judiciales. En efecto, con ocasión de la inclusión de criterios acerca de la competencia por el factor territorial, relacionados con la facultad para ejercer la demanda en el Distrito Judicial donde se encuentra domiciliada la Entidad demandada, se ha incrementado el número de casos tramitados en las grandes ciudades, donde las autoridades suelen contar con domicilio, como Bogotá, Medellín y Cali. Esta situación se refleja, tanto a nivel de Juzgados, como de Tribunales. En efecto, en cuanto a los primeros, para el cierre del año 2016, Bogotá y Medellín concentraban un 34% de los inventarios finales a nivel de Juzgados, seguidos por los de Cúcuta y Cartagena, con un 4,2,% y 4% respectivamente. Esto quiere decir que los

Juzgados de estas cuatro ciudades, en el año referenciado, concentraron un 34% de los inventarios en dicho nivel, dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo Superior de la Judicatura, 2017, p.177).

Gráfico 46. Concentración de expedientes en juzgados por distrito judicial

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura- UDAE –SIERJU, Fecha de corte febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión

A nivel de Tribunales, la situación no fue muy diferente. Los Distritos Judiciales de Cundinamarca, Valle del Cauca y Antioquia aglutinaron un 39,9% de los inventarios, al cierre de 2016, de los Tribunales en la jurisdicción. Esto es, casi la mitad de los expedientes que continuaban en trámite al término de dicho año, se encontraban en estos tres Tribunales Administrativos (Consejo Superior de la Judicatura, 2017, p.174).

Gráfico 47. Concentración de expedientes de tribunales por distrito

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura- UDAE –SIERJU, Fecha de corte febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión

Así las cosas, esta concentración del trámite de casos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, llama, bien sea a replantear algunos de los criterios para la asignación de competencias, o bien a mantener un monitoreo constante sobre las cargas de cada Despacho judicial para ajustar la planta y el número de Juzgados y Despachos de Magistrados en aquellas ciudades y Distritos Judiciales que concentran el mayor número de procesos. Lo anterior, para asegurar que se cumplan los estándares de cargas razonables, a fin de procurar la celeridad en la administración de justicia y la adecuada prestación del servicio.

Otra causa indirecta, resulta transversal, tanto para las dos perspectivas bajo las cuales se han propuesto los problemas centrales de la dimensión, como para el funcionamiento de todas las especialidades de la justicia en Colombia: se trata de la **alta incidencia de la acción de tutela en la carga de procesos** de jueces y magistrados. Para el caso de la justicia contencioso administrativa, esta situación se ve agravada si se tiene en cuenta que en virtud del inciso tercero del artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, los Despachos creados en el marco del Plan Especial de Descongestión no tendrían competencia para conocer acciones constitucionales (entre ellas, la tutela), de tal suerte que dicho ingreso de procesos corresponde exclusivamente a los Despachos a cargo de la puesta en funcionamiento del nuevo esquema procesal. Para ilustrar la situación, en 2015 el Consejo de Estado tuvo un ingreso efectivo de 18.350 procesos, de los cuales un 40,7% correspondía a acciones de tutela. A nivel de Tribunales, constituyó un 26,1% de los 78.146 ingresos efectivos para dicho año, mientras que a nivel de Juzgados implicó un 32,8% de los 184.810 procesos ingresados.

Para el año 2016, la tendencia se mantuvo, resultando preocupante que la tutela ocupó un 12.7% de los ingresos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo para dicha anualidad, reflejado en 95.888 expedientes tramitados bajo dicho mecanismo excepcional de amparo constitucional (Consejo Superior de la Judicatura, 2017 - 2016, p.153):

Cuadro 41. Ingresos de tutelas por jurisdicciones

JURISDICCIÓN/ESPECIALIDAD	INGRESOS EFECTIVOS		TOTAL	% PART. TUTELAS/INGRESOS EFECTIVOS
	PROCESO	TUTELA		
Constitucional	**367**	**237**	**604**	**0,03%**
Disciplinaria	**28.948**	**3.604**	**32.552**	**0,48%**
Contencioso Administrativo	**183.511**	**95.888**	**279.399**	**12,75%**
Ordinaria	**1.682.687**	**652.424**	**2.335.111**	**86,74%**
Civil	392.300	201.872	594.172	26,84%
Familia	121.724	43.074	164.798	5,73%
Laboral	184.856	65.892	250.748	8,76%
Penal	666.463	249.925	916.388	33,23%
Promiscuo	314.072	86.247	400.319	11,47%
Sala Única	3.272	5.414	8.686	0,72%
Total general	**1.895.513**	**752.153**	**2.647.666**	**100,00%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –UDAE-SIERJU. Fecha de corte dela información 2016, febrero 2 de 2017

Para el año 2016, al haber culminado el periodo de ejecución del plan especial de descongestión, se redistribuye la oferta judicial en la jurisdicción, dado que desaparecen los despachos de descongestión y se incrementa el número de permanentes, ampliando así, a su vez, la oferta para atender acciones de tutela, haciendo más razonable la carga de la misma sobre la totalidad de ingresos de cada Despacho en comparación con los años anteriores. Sin embargo, dado el alto porcentaje que dicha acción ocupa dentro de la carga de esta jurisdicción, no deja de ser un importante factor generador de la problemática relacionada con la adecuada implementación del nuevo régimen, especialmente en un escenario de crecientes ingresos de procesos bajo el sistema oral, a la luz de las estadísticas expuestas arriba.

No se debe olvidar en ningún momento que, buena parte de este problema, está atado a la corresponsabilidad que les asiste a las entidades públicas como garantes de derechos de los administrados. Dos anotaciones resultan importantes sobre este asunto en particular: primero, como bien lo han anotado sucesivamente los informes de la Defensoría del Pueblo sobre la temática, la mayoría de tutelas interpuestas en los últimos años versan sobre el derecho fundamental de petición, el cual preponderantemente corresponde al cumplimiento de deberes en cabeza de las entidades públicas o particulares investidos de funciones públicas[175]. Le siguen, en su orden, las tutelas por el derecho fundamental a la salud (donde también se encuentran involucradas EPS e IPS privadas, pero también se encuentran las EPS del Estado, así como las Empresas Sociales del Estado), otros Derechos económicos, sociales y culturales, el derecho a la dignidad humana y el derecho a la seguridad social (Defensoría del Pueblo, 2015, p. 72):

Cuadro 42. Derechos invocados en tutelas

[175] Salvedad hecha por lo establecido en el Título II, Capítulo III de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la Ley 1755 de 2015, facultando la procedencia del derecho de petición frente a organizaciones e instituciones priva-das.

	2013		2014		Variación %
	N° Tutelas	Part. en Tutelas %	N° Tutelas	Part. en Tutelas %	
Petición	219.656	48,11	258.504	51,89	18,22
Salud	115.147	25,33	118.281	23,74	2,72
Otros derechos económicos, sociales y culturales	71.820	15,80	79.865	16,05	11,20
Vida digna y dignidad humana	61.611	13,56	72.503	14,55	17,68
Seguridad Social	50.075	11,02	54.055	10,85	7,95
Debido proceso y defensa	49.813	10,96	51.680	10,37	3,75
Vida	26.527	5,84	23.785	4,77	-10,34
Igualdad	17.253	3,80	14.133	2,84	-18,09
Trabajo	10.800	2,38	10.842	2,10	-3,31
Libertad de enseñanza, educación, investigación	6.129	1,35	4.683	0,94	-23,59
Intimidad, buen nombre y honra	3.814	0,84	3.643	0,73	-4,49
Integridad física	3.251	0,72	3.062	0,61	-5,81
Personalidad jurídica	1.258	0,28	1.212	0,24	3,66
Protección al menor y mujer embarazada	1.578	0,35	1.177	0,24	-25,41
Derechos colectivos y del medio ambiente	1.148	0,25	1.150	0,23	0,44
Libertad individual	916	0,20	881	0,18	-3,82
Libertad de asociación	422	0,09	490	0,10	16,11
Libre desarrollo de la personalidad	554	0,12	487	0,10	-12,09
Derechos políticos	101	0,02	394	0,08	300,20
Libertad de expresión e información	310	0,07	307	0,06	-0,97
Libertad de locomoción	163	0,04	254	0,05	55,83
Reparación e Indemnización	98	0,02	128	0,03	30,61
Libertad de culto	51	0,01	66	0,01	29,41
Libertad de escoger profesión u oficio	50	0,01	63	0,01	26,00
Libertad de conciencia	35	0,01	34	0,01	-2,86
Otros	775	0,17	1.032	0,21	33,16
TOTAL TUTELAS INTERPUESTAS	454.500		498.240		9,6 %

Fuente: Corte Constitucional
Cálculos: Defensoría del Pueblo

Segundo, como bien lo anotó la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, presidida por el Dr. José Alejandro Bonivento, en su informe final entregado al Gobierno Nacional en el año 2012, la problemática de los ingresos crecientes a la jurisdicción por concepto de acciones de tutela, está mediada por el papel de determinados actores clave, entre los cuales se destaca la administración:

> *"En cuanto al segundo actor, es decir la administración, aporta a la congestión el elevado número de tutelas que ingresan a los despachos que se originan en la conducta reiterada de la administración de negar derechos ciertos de las personas de manera que esta actitud deriva en una masiva judicialización de los derechos de petición de los particulares, lo cual incrementa el volumen de expedientes en los despachos. Igualmente, por carencia de recursos presupuestales la oferta de justicia no crece al mismo ritmo de la demanda y su infraestructura tecnológica y locativa acusa una clara obsolescencia"* (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010, p.86).

Por último, desde la perspectiva de la demanda, se identifica como causa secundaria el **bajo uso de la conciliación como mecanismo para la solución temprana de conflictos y la**

contención de la litigiosidad. En efecto, desde el año 2001, con la expedición de la Ley 640, se promovió el uso intensivo de la conciliación en todas las especialidades de la justicia. Para el caso particular de lo contencioso administrativo, por medio de su artículo 35, dicha Ley estableció la conciliación extrajudicial para el ejercicio del derecho de acción ante esta jurisdicción, de tal forma que se constituía en un paso inicial obligatorio para poder interponer demandas judiciales contra autoridades públicas o particulares en ejercicio de funciones públicas.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se ratificó dicha exigencia, al establecer en el numeral primero de su artículo, que, cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Pese al loable propósito de fomentar el arreglo autocompositivo de las controversias, perseguido mediante estas disposiciones, la evidencia empírica demuestra que su uso ha sido escaso, siendo pocos los casos en los que las Entidades públicas asisten a las diligencias de conciliación extrajudicial con ánimo conciliatorio. En efecto, de acuerdo con la información consolidada por el Observatorio al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la Corporación Excelencia en la Justicia, en su tercer monitoreo con corte a diciembre 31 de 2013, concluyó para los años 2012 y 2013 que:

> *"- La tasa de éxito de las conciliaciones (entendida como la participación del número de acuerdos conciliatorios en el total de solicitudes radicadas) ha disminuido del 12% en la línea de base al 10% en el segundo semestre de 2013. El bajo índice de éxito, sin embargo, no es endilgable necesariamente a la Procuraduría, toda vez que en últimas el acuerdo depende de las partes y no de ésta.*
>
> *- Ahora bien, habida cuenta del control jurisdiccional forzoso de las actas que contienen acuerdos conciliatorios por parte de los jueces administrativos, la observación de la tasa de éxito de las conciliaciones en sede de control judicial arroja como resultado que para el periodo el 75% (61% para todo el año 2013) de los acuerdos alcanzados fueron avalados judicialmente (comparado con el 50% para el año 2012), de suerte que los restantes tienden a entrar de todas formas al sistema judicial.*
>
> *- Sin perjuicio de la mejora en la tasa de éxito de conciliaciones, la comparación entre el número de solicitudes de conciliación y el número de acuerdos avalados por la jurisdicción, arroja como resultado que el éxito de este instrumento (determinado por el número de conflictos prejudiciales que son efectivamente resueltos vía conciliación)* ***es de apenas el 3,3%****"* (CEJ, 2014, p.30).

En cualquier caso, se debe destacar que la propia Corporación destacó, en dicho informe, el papel proactivo que ha adquirido la Procuraduría General de la Nación para procurar los arreglos entre las partes[176], así como los esfuerzos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado por estudiar la estructura y funcionamiento de los comités de conciliación, a fin de potencializar el papel de estas instancias en la toma de decisiones sobre la terminación anticipada de conflictos.

[176] "La Procuraduría más allá de sus competencias como conciliador ha decidido participar en los Comités de Conciliación y apoyar a distintas entidades públicas en sus proyectos de dirimir controversias por esta vía. En efecto, se conocieron las acciones adelantadas para contribuir a la disminución en la litigiosidad en asuntos que interesan a ciudadanos que han demandado o están en trámite de hacerlo a las Fuerzas Militares, Ecopetrol y FONADE, entre otros, las cuales seguramente pondrán de presente buenas prácticas y permitirán evidenciar las materias en las que resulta urgente unificar la jurisprudencia nacional". (CEJ, 2014, p.31).

Sobre este aspecto, se destaca la expedición de la Circular Externa 07 del 11 de septiembre de 2014, por medio de la cual se socializaron entre todas las Entidades, los lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo. Adicionalmente, se destaca que la mencionada agencia, se encuentra desarrollando el proyecto sobre desarrollo de un modelo costo-beneficio de la conciliación, que tiene como meta generar una plataforma en ambiente web que a partir de un modelo matemático y uno probabilístico arroje información sobre el costo y efectividad de la conciliación para coadyuvar en la toma de decisiones sobre la conciliación en cada caso (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2015, p.11), así como la realización de talleres sobre el uso de dicho de modelo (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2016, p.8). También está realizando la recolección, depuración y análisis de información litigiosa para la elaboración de líneas jurisprudenciales y documentos especializados que contienen lineamientos generales de prevención del daño antijurídico, conciliación temprana y estrategias generales de defensa, en causas que son importantes fuentes de litigio contra la Nación (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2016, p.6).

Así las cosas, pese al desaprovechamiento de la conciliación extrajudicial (situación que ha llevado a que en muchos casos el requisito de procedibilidad sea visto como un mero trámite formal, en función de demandar al Estado), no se deben desaprovechar los esfuerzos emprendidos por el Ministerio Público, por la Agencia Nacional de Defensa del Estado y de los propios comités de conciliación de varias Entidades. En tal sentido, se puede considerar pertinente el mantenimiento de la existencia de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, sin convertirlo en una talanquera para acceder a la justicia y fomentando un auténtico cambio cultural hacia la negociación, aprovechando los incentivos derivados de las herramientas cuantitativas que facilitan el entendimiento de los costos y beneficios del arreglo directo en atención a las características propias de cada caso.

3.2.3.3 Efectos.

Entre los efectos que se encuentran, se encuentra una primera línea, caracterizada por las **dificultades operativas en relación con la adecuada gestión de audiencias**. Esto implica dilaciones en la programación de este tipo de actuaciones, en razón a la dificultad para asegurar salas de audiencias que se requieren para dicho fin. En este punto, se encontró que existen actuaciones que se surten en condiciones inadecuadas: audiencias en el Despacho del juez, audiencias en condiciones de hacinamiento, dada la elevada cantidad de intervinientes, audiencias que se registran en grabadoras adquiridas directamente desde los Despachos, desatendiendo a las condiciones técnicas necesarias para el debido registro magnetofónico de las actuaciones.

Otro efecto que se ha configurado paulatinamente, es la **insuficiente cantidad de jueces para atender la carga creciente de procesos tramitados bajo el nuevo régimen**. Si bien se está efectuando una transición, en virtud de la cual se está robusteciendo la planta de personal permanente en la jurisdicción, también se debe tener en cuenta que aún no se cuenta con medidas de choque en relación con la delicada situación evidenciada al nivel del Consejo de Estado, cuyo volumen de procesos es alarmantemente significativo, y denota una falta de correspondencia de la oferta y la demanda de justicia por parte de los usuarios. Al respecto, es importante tener en cuenta los parámetros de capacidad máxima de respuesta, establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura en desarrollo del Acuerdo PSAA14-10281, donde se arrojan las siguientes cifras (Consejo Superior de la Judicatura,2016,p. 63).

Cuadro 43. Parámetros de capacidad máxima de respuesta

TIPO DE DESPACHO	CAPACIDAD MAXIMA DE RESPUESTA (Número de procesos)
Tribunal Administrativo sin Secciones	1.624
Tribunal Administrativo sin Secciones - Oral	1.624
Tribunal Administrativo – Sección Primera	1.624
Tribunal Administrativo – Sección Segunda	1.624
Tribunal Administrativo – Sección Tercera	1.624
Tribunal Administrativo – Sección Cuarta	1.624
Juzgados Administrativos – Sin Secciones - Mixto	252

Si se tienen en cuenta las estadísticas expuestas anteriormente, en relación con el número de procesos que constituyen los inventarios judiciales en los Despachos Judiciales, se tiene que al dividir los 138.219 expedientes que cursaban al cierre del año 2015 (120.224 bajo el régimen de oralidad y 17.995 bajo el régimen escritural), entre los 257 Juzgados Administrativos del país, se tiene una cifra de 537 procesos en promedio por Juzgado en el país, cifra que constituye más del doble que la capacidad de respuesta establecida[177].

Ahora bien, al hacer el mismo ejercicio a nivel de Tribunales, se encuentra que al dividir los 60.233 procesos que cursaban en este orden al cierre de 2015 (42.835 en oralidad y 17.398 en el régimen escrito), entre los 51 Despachos de Magistrados, existe una carga promedio en el país de 1.181 expedientes, cifra que se encuentra dentro de lo establecido por el Consejo Superior como parámetro de carga razonable.

En tercer lugar, y desde la perspectiva de la demanda, se tiene como consecuencia el **aumento de la litigiosidad, reflejado a su vez en un incremento de causas que ingresan a la jurisdicción y del pasivo contingente de las Entidades públicas.** En relación con lo primero, la estadística ha mostrado cómo, durante los últimos años, han crecido los ingresos en la jurisdicción, pasando de 169.106 procesos nuevos en 2008, a 287.906 en 2015 (un incremento del 70,2% en los ingresos anuales a partir de la primera anualidad mencionada) para decaer en 2016 a 279.399 asuntos (Consejo Superior de la Judicatura, 2016,p. 137).

Gráfico 48. Ingreso de procesos en la jurisdicción 2010-2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU. Fecha de corte de la información año 2016: febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión.

[177] Sin embargo, como se reconoció más arriba, los ingresos en la jurisdicción están concentrados en determinadas ciudades, de donde se debe revisar estas cifras con este nivel de desagregación, para determinar más precisamente cuál es la carga promedio dependiendo de la ubicación de los Despachos Judiciales.

Aunado a lo anterior, las estadísticas reportadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado al CONFIS (ANDJE, 2017) revelan que, a diciembre 31 del 2016, se encuentran 539.061 procesos judiciales activos en contra de la Nación, con pretensiones que ascienden a $3.507,8 billones.

Ahora bien, este valor de pretensiones se encuentra "distorsionado" por la admisión de una acción de grupo en contra del Estado en 2016[178], que agrupa a todas las víctimas del conflicto armado, por causa del desplazamiento forzado en el país, cuyas pretensiones iniciales corresponden a un valor sin precedentes de $3.057,2 billones[179], lo que equivale a cerca de 20 veces el presupuesto general de la Nación sin incluir servicio de la deuda del dicho año (ANDJE, 2017).

Al excluir el proceso de victimas mencionado, se observa que los 539.060 procesos activos restantes tienen unas pretensiones monetarias en contra de la Nación por $268,2 billones.

En cuanto a la jurisdicción en la que se radicaron los procesos activos al 31 de diciembre de 2016, pueden transcribirse los hallazgos de la Agencia:

> *"(…) se encuentra que la distribución del número de procesos entre las jurisdicciones Ordinaria y Administrativa es bastante similar (55% y 45%, respectivamente) y que la jurisdicción Administrativa concentra la mayor parte de las pretensiones (96%).*
>
> *Frente a la distribución de los procesos entre las acciones, se observa que la reparación directa y la acción de grupo son las que agrupan el mayor valor de pretensiones (70%)y la ordinaria laboral junto a la nulidad y restablecimiento del derecho son las acciones que abarcan el mayor número de procesos (72.6%)".*

El detalle de la composición de estas magnitudes de procesos puede apreciarse en el siguiente Cuadro.

Cuadro 44. *Número y pretensiones de los procesos judiciales activos registrados en el sistema eKOGUI, según jurisdicción y acción*

Jurisdicción	Acción	Número de procesos		Pretensiones	
		No.	Distribución	Valor (Billones)	Distribución
Administrativa	Reparación Directa	63.600	11,8%	$102,8	38%
	Reparación de los perjuicios causados a un grupo (Acción de Grupo)	694	0,1%	$85,6	32%
	Nulidad y restablecimiento del derecho	162.902	30,2%	$43,3	16%
	Otras	15.136	2,8%	$26,0	10%
	TOTAL	**242.332**	**45,0%**	**$257,7**	**96%**
Ordinaria	Ordinario Laboral	228.731	42,4%	$7,4	3%
	Ejecutivo Laboral	54.028	10,0%	$1,0	0%
	Indemnización por responsabilidad civil	730	0,1%	$0,4	0%
	Otras	13.240	2,5%	$1,7	1%
	TOTAL	**296.729**	**55,0%**	**$10,5**	**4%**
TOTAL		**539.061**	**100%**	**$268,2**	**100%**

Fuente: Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado. **Cálculos:** DGI-ANDJE. **Corte:** diciembre 31 de 2016.

178 Este proceso está representado en la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

179 La pretensión inicial del proceso (sin indexar) es igual a $3.018,.316.611.942.000 billones a septiembre de 2015. Al cierre de 2015, por indexación sube a $3.057,2 billones. A precios de diciembre 31 de 2016 las pretensiones de este proceso se aproximaban a los $3.239,5 billones

Entre las Entidades que concentran el mayor número de demandas en su contra, se encuentran el Ministerio de Defensa (64.556 casos), el Ministerio de Hacienda (40.902 casos), las Entidades adscritas y vinculadas al sector salud (27.557 casos) y la Fiscalía General de la Nación (19.781 casos)[180].

Adicionalmente, entre 2010 y 2016, se habían pagado siete billones de pesos por concepto de conciliaciones y sentencias judiciales. La cifra resulta bastante alta, aunque en parte cubre anualidades previas a aquella en la que empezó a operar la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Entidad que a su vez reporta que entre 2011 y el primer trimestre de 2016, le ha ahorrado al Estado 33 billones de pesos, como producto de las pretensiones patrimoniales que se evitaron pagar en virtud de los procesos judiciales terminados con sentencias favorables para las Entidades públicas[181].

Por otro lado, se puede apreciar que la eficacia de la acción o medio de control de repetición como mecanismo de preservación del patrimonio público frente a las conductas de los empleados y funcionaros del Estado, se ve comprometida por las condiciones de parcialidad que enmarcan las demandas presentadas en ejercicio de la misma. Eso sucede porque quienes por mandato de la ley deben ejercerla, se encuentran, muchas veces, en condiciones de subordinación en relación con los demandados, o cualquier otra relación laboral que compromete su imparcialidad.

De tal forma, es necesario explorar alternativas como por ejemplo la eventual la radicación de la obligación de repetir contra el funcionario, en cabeza de un agente externo como la Procuraduría o la Contraloría, las cuales pueden obrar libres de presiones por su carácter de entes de control.

Igualmente, puede explorarse alternativas como la generación de una política integral de aseguramiento encaminada al cubrimiento del riesgo de las actividades de los servidores o la creación de un seguro obligatorio para los agentes que pueden llegar a comprometer la responsabilidad del Estado garantizando de mejor manera el recaudo de los dineros pagados por concepto de condenas por dolo o culpa grave de un agente estatal, además de contribuir con la descongestión judicial, sería.

3.2.3.4. Líneas de acción

3.2.3.4.1. Reducir la coexistencia de regímenes y descongestionar la jurisdicción contenciosa

Elaborar un esquema de contingencia para asegurar el oportuno trámite de procesos escriturales en segunda instancia, tanto a nivel de Tribunales como en el Consejo de Estado, de manera que se procure la terminación, en el menor tiempo posible. Este plan también incluiría la evaluación y diseño de alternativas para el manejo de las cargas de procesos a partir de las reglas de competencias establecidas en el nuevo Código que atiendan a las particularidades de cada una de las secciones del Consejo de Estado y los Tribunales, con el propósito de reducir sustancialmente los inventarios que concentran estas corporaciones judiciales y disminuir el tiempo que demora la expedición de un fallo tras el tránsito de los

180 Información obtenida de las cifras divulgadas por el Consejo de Estado en el Seminario sobre cultura de la legalidad y seguridad jurídica, llevado a cabo en Rionegro (Antioquia).

181 El Espectador, *op.cit.,* 20 de junio de 2016.

expedientes al máximo órgano de lo contencioso administrativo. Esto es especialmente importante si se tiene en cuenta que la carga potencial del Consejo de Estado se incrementa mediante la introducción del recurso extraordinario de unificación de la jurisprudencia y el mecanismo para resolver por vía judicial sobre la procedencia de la extensión de la jurisprudencia, cuando hay renuencia por parte de las Entidades públicas al ser requeridas directamente por el ciudadano.

Junto a este plan general de descongestión, se propone el diseño y ejecución de una estrategia general para el manejo de tutelas y el diseño de un modelo de gestión específico para el manejo de este tipo de acciones.

Igualmente, es necesario acometer todas las reformas normativas necesarias para garantizar el mejor manejo de las actuaciones que contribuyen a aumentar el tiempo de duración del proceso, la distribución de competencias que dificulta llevar a cabo la labor de unificación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, las antinomias y vacíos y las incompatibilidades con el CGP, entre otras.

Por último, en vista de que el volumen de habitantes, las actividades industriales y económicas propias de cada región, entre otros factores, suponen diferencias cuantitativas y cualitativas en relación con los procesos judiciales a atender, es necesario distribuir de manera más eficiente la carga de trabajo entre los distritos judiciales.

Esto requiere medidas que no impliquen un incremento de la planta de empleos, o la tramitación y aprobación de Acuerdos de Descongestión, o cualquier otra que impida que la redistribución de cargas se haga en condiciones de celeridad y eficiencia.

3.2.3.4.2. Generar condiciones técnicas y operativas para el desarrollo de los mandatos del CPACA

En coordinación con el componente de gestión es necesario que se implemente y desarrolle las actividades específicas de los planes maestros de infraestructura y tecnología para la jurisdicción contenciosa en el nivel nacional y territorial

Igualmente se propone la generación de un instrumento de priorización de inversiones en acondicionamiento tecnológico e infraestructura, haciendo énfasis en aquellos Distritos Judiciales en los que se diagnostiquen las mayores deficiencias en la materia. Dicho instrumento y su uso puede llevarse a cabo mediante una Mesa Técnica de la Rama Judicial encaminada entre otras a la optimización de los recursos en materia de TIC y unificar las plataformas tecnológicas.

Por citar algunos ejemplos, dentro de las acciones que estarían incluidas en las actividades de priorización de la Mesa se tendrán las encaminadas al mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica que contribuirían a reducir tiempos procesales (en tanto el recurso humano se centraría en asuntos propios del proceso), podrían ser las siguientes:

a) Determinación del número y ubicación de salas de audiencia necesarias para el uso simultáneo por parte de los jueces
b) Definición de sedes que permitan el fácil acceso y atención de las personas con discapacidad o limitaciones físicas
c) Mecanismos idóneos para la grabación, copia y reproducción de los videos de las audiencias y para la realización de audiencias virtuales

d) Mejoramiento de la conectividad
e) Medios informáticos eficaces para la notificación de las providencias
f) Intranet, servidores, ordenadores e impresoras de punta

Gráfico 49. Infraestructura física y tecnológica

Fuente: C. S. de la J. – UDAE

3.2.3.4.3 Generar dinámicas de prevención del daño antijurídico y reducción de la litigiosidad

Una primera acción es integrar el sistema de defensa jurídica y promover la gestión del conocimiento para generar un cambio cultural orientado a la prevención del daño antijurídico, la solución amistosa y la gerencia eficiente del litigio. Dicho sistema operaria bajo la dirección de la ANDJE y tendría como objeto vincular a todas las entidades públicas del orden nacional y del orden territorial que así lo quieran, en torno a la consulta e intercambio de información jurídica, estadística y presupuestal necesaria para el desarrollo e implementación de políticas, estrategias y directrices sobre defensa jurídica.

En segundo lugar, en conexión con el componente de Métodos de Resolución de Conflictos, se propone promover y efectivizar el uso de los métodos en materia de lo contencioso administrativo. De tal forma, se incluirían iniciativas dirigidas, entre otras, a: a) capacitar a los miembros de los Comités de Conciliación en materia de precedentes judiciales, asunto que hace parte de los objetivos de la línea de trabajo dirigida a la difusión de las decisiones de las Altas Cortes; b) generar desincentivos a las prácticas encaminadas a desnaturalizar la conciliación y restarle eficacia; c) replantear la conciliación extrajudicial como mecanismo para la pronta resolución de conflictos, la reducción de costos totales del litigio (costas y expensas, intereses por indexación de condenas, eventuales intereses moratorios). De tal forma, se propone trabajar en su fortalecimiento, la promoción de la cultura del arreglo directo y en medidas para evitar que teniendo la calidad de requisito de procedibilidad, se convierta en un

mero trámite formal que se debe agotar para iniciar un proceso judicial, riñendo así con el acceso efectivo a la justicia.

En tercer y cuarto lugar se pretende promover, incentivar e implementar el respeto por el ordenamiento jurídico, haciendo énfasis en el precedente del Consejo de Estado, así como fortalecer y promover la unificación jurisprudencial en la jurisdicción. De tal forma mediante el impulso a iniciativas como la realización de estudios en la jurisdicción para la consolidación de líneas jurisprudenciales se busca contribuir al conocimiento del precedente judicial y por supuesto a la operatividad del recurso de unificación de la jurisprudencia, y al mecanismo de extensión de la jurisprudencia, aprovechando el alto potencial que tienen estas dos figuras jurídicas para la contención de la conflictividad y la solución temprana de controversias.

Por último, se enfocaran los esfuerzos en fortalecer los mecanismos de repetición y fomentar el recaudo de las condenas pagadas por el Estado a causas del dolo o culpa grave del agente estatal.

3.2.3.4.4. Fortalecer la imagen institucional de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y fortalecer el acceso a la justicia formal en los sectores más apartados del país

Las acciones específicas en esta línea estarían relacionadas y en algunos casos incluidas en las contempladas para los componentes de Relación con la Ciudadanía y Herramientas y técnicas para el funcionamiento del sistema (Gestión del sistema de justicia) del presente Plan dado que se enfocarían impulsar iniciativas específicas de relacionamiento con la ciudadanía y acceso a la oferta de justicia de la jurisdicción administrativa, tales como generar articulación entre los programas de acceso a la justicia del Gobierno Nacional (Vgr. Sistemas Locales de Justicia) y la jurisdicción o el fortalecimiento de los sistemas de gestión de calidad en la jurisdicción contenciosa.

No obstante, debe llamarse la atención a las iniciativas de fortalecimiento del acceso a la justicia formal en los sectores más apartados del país, a fin de generar, de manera articulada con los programas específicos contemplados en los componentes de gestión del sistema y enfoque de DD.HH., un control eficiente y eficaz de la actividad del Estado. De tal forma, los esfuerzos estarán encaminados a diseñar e implementar mecanismos que garanticen a la población vulnerable o ubicada en regiones de difícil acceso, no solo el acceso a la justicia sino también el conocimiento de los derechos en las relaciones con el Estado y las formas de hacerlos efectivos.

Por último, en clara alineación con el componente de relación con la ciudadanía, la acción se encaminará a promover e implementar estrategias específicas de comunicación para la jurisdicción contencioso administrativa que permitan una mayor interacción tanto con la Administración Pública y los administrados

3.2.4. JUSTICIA CIVIL, COMERCIAL Y DE CONSUMO

Las relaciones entre los particulares comprenden, desde el punto de vista del Derecho, un amplio catálogo de instituciones y negocios jurídicos. Asuntos que cobijan aspectos del derecho civil, desde el denominado "derecho de personas", pasando por las disposiciones

relativas a la propiedad, hasta los contratos de índole civil. Sin embargo, las dinámicas propias del Derecho han llevado a que, con el tiempo, estas relaciones deriven en criterios de especialidad para determinadas situaciones o asuntos. Así, específicamente en materia comercial, el ordenamiento jurídico colombiano ha desarrollado una serie de disposiciones especiales, teniendo como hito la expedición del Código de Comercio en el año 1971, que resultan aplicables tanto a los negocios jurídicos de carácter mercantil, como a las actuaciones desplegadas por aquellas personas naturales y jurídicas que ostentan la calidad de comerciantes, así como a los denominados "bienes mercantiles", como lo son los establecimientos de comercio, los títulos valores, entre otros.

Sin embargo, desde la perspectiva del sistema de justicia, se puede encontrar un común denominador para la resolución formal de controversias surgidas en las mencionadas relaciones civiles y comerciales: se trata del Juez al cual se ha envestido de competencia funcional para conocer, en sede jurisdiccional, de los litigios y controversias acaecidas en dicho tipo de asuntos; así como el cuerpo normativo en materia procesal que resulta aplicable para el efecto. En tal sentido, el anterior Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970), contenía disposiciones procesales aplicables para la resolución de asuntos establecidos en el Código Civil, pero también incorporaba diversas disposiciones específicas cuya aplicación se circunscribía a asuntos comerciales. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el momento de la expedición de dicho estatuto procesal, aún no se había promulgado el Código de Comercio (Decreto 410 de 1971), el cual, en cualquier caso, fijó una cláusula remisoria para la interpretación de disposiciones y la subsanación de vacíos normativos conforme a las disposiciones civiles (art. 2º, art. 822), a la vez que ratificó en varias disposiciones el reconocimiento de disposiciones procesales consagradas en el Código de Procedimiento Civil y competencias en cabeza de los jueces civiles (v.gr. arts. 6, 14, 175, 194, 554, 609, 614, 1164, 1346).

Ahora bien, el actual Código General del Proceso es explícito al señalar en su artículo primero, que:

> *"Este código regula la actividad procesal **en los asuntos civiles, comerciales**, de familia y agrarios. Se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes".*

De donde se deriva que, actualmente, tanto los litigios y controversias suscitados en las relaciones civiles como en las relaciones comerciales se deben tramitar en sede judicial bajo este estatuto procesal. En relación con el Juez competente para dicho propósito, conforme a lo dispuesto por el artículo 15 del Código General del Proceso, están llamados a ser resueltos en la jurisdicción ordinaria, por los jueces civiles[182], en los siguientes términos:

> "***Artículo 15. Cláusula general o residual de competencia.*** *Corresponde a la jurisdicción ordinaria, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción.*

[182] Es importante tener en cuenta que, si bien por medio de la Ley 1448 de 2011, se reconoció en cabeza de la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria, una subespecialidad para el conocimiento de las controversias relativas a restitución de tierras. Sin embargo, dicha tipología se encuentra excluida de esta dimensión, teniendo en cuenta que reviste características propias de la justicia transicional, como lo es un alcance delimitado en el tiempo y un objeto propi de la resolución de la problemática del despojo de tierras dentro del marco del conflicto armado interno en Colombia. Esta temática es abordada en otra de las dimensiones que se desarrollan en el Plan Decenal de Justicia.

> *Corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, el conocimiento de todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra especialidad jurisdiccional ordinaria.*
>
> *Corresponde a los jueces civiles del circuito todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otro juez civil*".

Es bajo este contexto que, entonces, para abordarla desde lo atinente a la administración de justicia, la dimensión civil y comercial se debe entender a la luz del proceso de consagración e implementación de la reforma procesal tendiente al establecimiento de un esquema regido bajo el principio de oralidad, como bien se consolidó en un proceso culminado con la expedición del Código General del Proceso en el año 2012.

Sin embargo, dicho proceso de implementación de la reforma procesal aún se está llevando a cabo, contando con múltiples retos en la actualidad, antes que se pueda entender consolidada la transición hacia la oralidad, el funcionamiento eficaz de nuevas instituciones procesales y el aprovechamiento intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) al servicio de la facilitación del acceso al aparato judicial y la eficiencia de la administración de justicia.

Bajo la comprensión de este marco de transformación institucional, dentro del cual se enmarca la resolución formal de los conflictos en materia civil y comercial, se identifican: el alcance de la dimensión, sus problemas centrales y secundarios, causas directas e indirectas de dichos problemas, los efectos que comportan y las propuestas; como bien se presenta a continuación.

3.2.4.1. Alcance del componente

El componente civil y comercial comprende todos los aspectos del derecho privado en los que se regulan las relaciones entre particulares. Como pilares para su construcción, se encuentran el Código Civil (expedido, ya, hace más de un siglo), así como el Código de Comercio, al constituir normas que concentran la gran mayoría de asuntos propios de dicho tipo de relaciones en la esfera privada.

En tal sentido, desde las relaciones civiles se incluyen los derechos de los particulares por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles, de conformidad con el alcance del Código Civil, establecido en el artículo 1º de dicha norma. Por su parte, desde el punto de vista de las relaciones comerciales, se incluyen los asuntos, actos y contratos que efectúan las personas naturales y jurídicas que tienen la calidad de comerciantes (conforme al Título I del Libro Primero del Código de Comercio, arts. 10 y ss.), así como los denominados actos de comercio, en los términos establecidos en el Título II del Libro Primero del Código de Comercio, y los negocios jurídicos relativos a los bienes mercantiles contemplados en el Libro Tercero de dicho Código. Así mismo, en esta categoría confluye el denominado derecho de los mercados que hace referencia a la protección al consumidor, los asuntos societarios, el derecho de la competencia y la propiedad industrial[183].

[183] No sin desconocer que este último asunto se encuentra contemplado dentro de los asuntos relativos a los bienes mercantiles, conforme al Título Segundo del Libro Tercero del Código de Comercio (arts. 534 y ss.).

Se reitera que el marco procesal bajo el cual se tramitan las controversias ocasionadas con ocasión de estas tipologías de relaciones, está enmarcado dentro del Código General del Proceso, de donde resulta imperativo que el abordaje de la dimensión comprenda el entendimiento del proceso de implementación de dicha norma, no sin desconocer el entramado normativo que ha antecedido para la transición hacia el esquema oral en la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria (Leyes 1285 de 2008, 1395 de 2010, 1716 de 2014).

Adicionalmente, es importante tener en cuenta, desde el entendimiento del alcance de esta dimensión, que los mecanismos de solución de conflictos en estas materias, no se limitan exclusivamente a la ruta de acceso a la justicia por vía de los jueces civiles. Existen, a su vez, otras dos vías de gran importancia para el trámite de la conflictividad que se aborda, que se pueden agrupar bajo: a) las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales; y b) los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

El ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de autoridades administrativas

De acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, las primeras autoridades llamadas a administrar justicia, son los Jueces de la República. Sin embargo, conforme al inciso tercero de dicho artículo, excepcionalmente la ley puede atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas.

En desarrollo de la anterior disposición, se encuentra que en determinadas controversias de índole comercial, efectivamente, la Ley ha reconocido el ejercicio de funciones jurisdiccionales a autoridades administrativas, facultándolas para resolver controversias que, en principio, estarían llamadas a ser tramitadas ante los jueces civiles. Concretamente, se ha identificado este tipo de funciones a cargo de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades y Financiera, conociendo de los asuntos que se sintetizan a continuación:

Cuadro 45. Controversias jurisdiccionales

Autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales	Tipos de controversia sobre los que versan las funciones jurisdiccionales	Fundamento normativo
Superintendencia de Industria y Comercio	Ejercicio de la acción de protección al consumidor	Ley 1480 de 2011, art. 58 num. 1º
	Resolución de controversias por competencia desleal: Acción preventiva / Acción declarativa o de condena	Ley 256 de 1996 Decisión Andina 486 de 2000
	Ejercicio de la acción de infracción de derechos de propiedad industrial	Decisión Andina 486 de 2000
Superintendencia Financiera	Ejercicio de la acción de protección al consumidor financiero	Ley 1480 de 2011, art. 57
	Ejercicio de la acción de protección a accionistas minoritarios	Ley 446 de 1998, art. 141
	Ejercicio de la acción de declaración de ineficacia (controversias sobre la validez de cláusulas o negocios jurídicos suscritos por entidades sujetas a inspección y vigilancia de la Superfinanciera)	Ley 446 de 1998, art. 133 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, art. 326 num. 8º
	Discrepancias sobre el precio de las alícuotas de capital (reembolso de aportes en los casos previstos en la ley o ejercicio del derecho de preferencia en la negociación de acciones)	Ley 446 de 1998, art. 136 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, art. 326 num. 8º
Superintendencia de Sociedades	Controversias societarias por abuso del derecho de voto	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal e) Ley 1258 de 2008, art. 43

Autoridad administrativa con funciones jurisdiccionales	Tipos de controversia sobre los que versan las funciones jurisdiccionales	Fundamento normativo
	Controversias societarias por responsabilidad de administradores	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal b) Ley 222 de 1995, arts. 23 y 25 Decreto 1925 de 2009, art. 5
	Resolución de conflictos societarios	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal b) Ley 222 de 1995 Ley 1258 de 2008
	Desestimación de la personalidad jurídica	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal d) Ley 1258 de 2008, art. 42
	Designación de peritos	Ley 446 de 1998, art. 136
	Discrepancias sobre el acaecimiento de causales de disolución	Ley 446 de 1998, art. 138
	Ejecución específica de acuerdos de accionistas	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal a)
	Impugnación de decisiones sociales	Ley 1564 de 2012, art. 24, numeral 5°, literal c) Código de Comercio, art. 190
	Reconocimiento de presupuestos de ineficacia de negocios jurídicos societarios	Ley 446 de 1998, art. 136 Ley 1429 de 2010, art. 43
	Controversias societarias por responsabilidad de socios y liquidadores	Ley 1429 de 2010, art. 28
	Controversias por oposición a la reactivación	Ley 1429 de 2010, art. 29

Fuente: Elaboración propia

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos

De acuerdo con el arriba mencionado artículo 116 Constitucional, en su inciso cuarto, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad. A partir de esta disposición, han cobrado especial importancia los denominados Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, siendo rutas idóneas para resolver las controversias propias de la dimensión civil y comercial, con participación de actores particulares en la ruta de solución. Dichos mecanismos son, principalmente:

- La conciliación, desarrollada mediante la as Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, Ley 640 de 2001 y el Decreto 1818 de 1998.
- El arbitraje, desarrollado en la Ley 1563 de 2012.
- La amigable composición, desarrollada en la Ley 1563 de 2012.

Nótese que estos mecanismos resultan aplicables a todas aquellas materias que tengan el carácter de conciliables o desistibles, categorías que se predican de la mayor parte de asuntos

civiles y comerciales, exceptuando algunos como los relativos al reconocimiento de derechos personalísimos e irrenunciables, así como situaciones que afecten el estado civil de las personas.

3.2.4.2. Problema central.

Teniendo en cuenta la importancia de la adecuada y oportuna resolución de conflictos relativos a las relaciones civiles y comerciales para el óptimo funcionamiento de las dinámicas económicas del país, es importante tener en cuenta el contexto de Colombia, desde el punto de vista global, en materia de competitividad a la luz del funcionamiento de su sistema de justicia en estas materias.

Para tal efecto, se considera imprescindible tener en cuenta los resultados del más reciente informe publicado por el Banco Mundial, denominado "Doing Business", el cual proporciona una medición sobre 11 aspectos fundamentales para abordar el clima de negocios y la aplicación del marco regulatorio respectivo en 190 países. Entre sus componentes, se encuentra una sección sobre el cumplimiento de contratos, indicador que permite evaluar la eficiencia y la eficacia de la administración de justicia en función de la resolución de controversias (World Bank, 2017,p.37)[184].

De conformidad con el enfoque propuesto por el Banco Mundial, el cumplimiento eficiente de contratos es esencial para el desarrollo económico y el crecimiento sostenible. Las economías con un aparato judicial eficiente, en los que las cortes puedan hacer cumplir efectivamente las obligaciones contractuales, tienen mercados de crédito más desarrollados y un nivel más alto de desarrollo en general. Un aparato judicial fuerte también está asociado con el crecimiento más rápido de las pequeñas empresas y el mejoramiento del clima de negocios, la profundización de la innovación, la atracción de la inversión extranjera directa y el aseguramiento del recaudo tributario(World Bank. 2016, p. 37).

Teniendo en cuenta este importante trasfondo sobre la utilidad para el clima de negocios que tiene el adecuado funcionamiento al servicio de la resolución de controversias civiles y comerciales, la problemática central de esta dimensión se deriva de la posición en la que se encuentra Colombia, en el plano internacional, desde su competitividad como economía en razón de esta materia. En efecto, de conformidad con la última entrega del mencionado informe *Doing Business,* nuestro país se encuentra posicionado en el puesto número 174 entre los 190 países cobijados por el informe, registrando una duración en promedio de 1.288 días para la resolución definitiva de la controversia tipo que se estudia en la medición, así como unos costos promedio para tramitar el proceso a cargo de la parte accionante del 45,8 por ciento en relación con el valor de las pretensiones.
Bajo estos resultados, el país se encuentra por debajo de otros países de la región que son tomados como referentes para comparar nuestra economía:

[184] Para la medición de cumplimiento de contratos se hace un estudio de caso a la luz de un litigio de índole comercial originado en un contrato de compraventa de un producto que el comprador se rehúsa a pagar, al considerar que el bien no cumple con la calidad esperada. Para el caso de Colombia, se fijó la cuantía de este caso tipo en COP $ 29'845,549, midiendo el tiempo que dura, así como el costo del mismo para las partes en relación con el monto de las pretensiones, y el número de actuaciones procesales que lo componen. También, para las más recientes mediciones, se ha introducido un criterio cualitativo, donde se estudia la implementación de buenas prácticas dentro de la resolución de los litigios (tales como la existencia de cortes especializadas para la materia, si existen procedimientos abreviados para pequeños conflictos, la existencia de servicios administrativos para la preparación del caso antes de llegar al Juez, entre otros), las herramientas para optimizar el manejo de casos por parte del Juez, la automatización de los Despachos judiciales y la disponibilidad de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos . (World Bank. 2016, pp. 152 -153)

Gráfico 50. Ubicación de Colombia frente a otros países en materia de cumplimiento de contratos

Fuente: World Bank. *Doing Business 2017*, pp. 86, 89

En este sentido, y como se comprenderá a lo largo del abordaje de las causas primarias y secundarias, esta problemática resulta compleja en la medida en que se encuentra mediada, tanto por motivos inherentes al funcionamiento de la oferta de justicia (bajo las modalidades explicadas en el aparte sobre el alcance de esta dimensión). para la resolución de controversias dentro del marco de la reforma procesal que se implementa en la actualidad, como por una alta demanda de justicia que pasa por la falta de aprovechamiento de mecanismos de contención del conflicto y la persistencia de causas de la litigiosidad que pueden ser prevenidas.

3.2.4.3. Causas directas o de primer nivel.

La primera causa directa que se encuentra en relación con la problemática diagnosticada, es **la introducción sucesiva de reformas procesales que han dificultado la labor de los funcionarios y usuarios, así como las medidas administrativas para la implementación del esquema oral**. Así, se tiene que a manera de antecedente, en cumplimiento del mandato establecido en la reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 1285 de 2009, art. 1º), se había expedido la Ley 1395 de 2010, mediante la cual se promovía la transición hacia la oralidad, disponiendo en general el trámite para los procesos declarativos bajo el trámite del proceso verbal, así como el trámite oral y en una sola audiencia para los asuntos de mínima cuantía. Junto con esta reforma primaria, se introdujeron otros sendos ajustes al Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, dichos ajustes no eran inmediatos, pues como bien señalaba el artículo 44 de la mencionada Ley, se preveía una vigencia de manera gradual, conforme lo dispusiera el Consejo Superior de la Judicatura, que debía completarse en un plazo de tres años (es decir, el primero de enero de 2014). Sin embargo, posteriormente, con la promulgación de la Ley 1564 de 2012, el panorama cambió, teniendo en cuenta que sus artículos 626 y 627 establecen diversas etapas sobre la entrada en vigencia de esta norma y sobre la derogatoria de normatividad antecedente, respectivamente –que, en cualquier caso, tenían como término máximo el primero de enero de 2017 para la plena vigencia del Código General del Proceso en

todo el territorio nacional; aunque la determinación del Consejo Superior de la Judicatura fue que ello ocurriera el primero de enero de 2016[185].

Adicionalmente, y en virtud de las dificultades para la implementación de la reforma contenida en la Ley 1395 de 2010, en mayo de 2014 se expidió la Ley 1716, mediante la cual se aplazó la entrada en vigencia total para dicha norma, cuyos términos originales se explicaron arriba. Bajo la nueva disposición, la entrada en vigor de aquellas disposiciones se debía efectuar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2015.

Bajo este panorama, la implementación de la reforma estuvo, hasta hace poco, mediada por la coexistencia de tres esquemas procesales: el Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil), la Ley 1395 de 2010 y la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Cada una de estas normas exigía esquemas diferenciados de gestión judicial, lo cual a su vez implicó que las medidas expedidas desde el Consejo Superior de la Judicatura debieran estar encaminadas a permitir la atención adecuada para cada uno de los regímenes coexistentes, lo cual dependía, incluso, del Distrito Judicial en el que se encontraran los despachos judiciales, en atención a la implementación escalonada de la Ley 1395 de 2010. Esto, a su vez, dificultó la concentración del Consejo Superior de la Judicatura para destinar adecuadamente, recursos y medidas para garantizar la adecuada implementación de la Ley 1564 de 2012.

No resultó menos compleja esta situación, tanto para los usuarios como para los funcionarios judiciales, comoquiera que esta situación comporta confusión acerca de la normativa aplicable y de los términos para su vigencia, lo cual resulta determinante para el trámite procesal que se surta y puede ser, a su vez, factor generador de nulidades de los procedimientos[186].

Sin embargo, es importante resaltar que, tras la expedición del Acuerdo PSAA15-10392 del primero de octubre de 2015 por parte del Consejo Superior de la Judicatura, y habiendo superado una situación de paro judicial en los juzgados civiles de algunas zonas del país; se definió la implementación plena del Código General del Proceso en la totalidad del territorio nacional a partir del año 2016, dando paso a la definitiva implementación de la oralidad, proceso en el que se encuentra Colombia en la actualidad.

En segundo lugar, constituye causa directa de la problemática diagnosticada, la falta de infraestructura para la implementación del esquema oral y el retraso en los desarrollos tecnológicos para hacer operativas varias de las disposiciones incorporadas en la reforma procesal. Así, de conformidad con lo reportado por el Consejo Superior de la Judicatura, al cierre de 2014 se contaba con 266 salas de audiencias para los jueces civiles, 212 para jueces de familia y 823 para promiscuos municipales, estando pendiente la construcción de 114, 113 y 388, respectivamente, para suplir la demanda de salas proyectada Consejo Superior de la Judicatura, 2015, p. 60).

[185] Acuerdo PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015. Se debe anotar que, originalmente, mediante acuerdo PSAA13-10073 del 27 de diciembre de 2013, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dispuso la entrada en vigencia de la Ley 1395 de 2010 en tres etapas (junio de 2014, octubre de 2014 y diciembre de 2015), para lograr progresivamente la implementación en todos los Distritos del país.
[186] Así, resulta ilustrativa la situación resaltada por Tenjo Gutiérrez, en el sentido de que tras la decisión de vigencia escalonada de la Ley 1395 proferida por el Consejo Superior de la Judicatura, al principio del año 2014 un Juez Civil del Circuito de la ciudad de Bogotá rechazó una demanda por no sujetarse a los lineamientos del CPC, auto que fue recurrido en apelación por el litigante, llegando el asunto a conocimiento de Sala Civil del Tribunal del distrito judicial de Bogotá, quien mediante providencia del 7 de febrero de 2014, declaró la nulidad y ordenó al inferior jerárquico repetir la decisión, puesto que desde el 1 de enero de 2014, la ley 1395 de 2010 se encontraba vigente, dado que no existía otra ley modificatoria de la ley 1395 que dijera lo contrario. Esta situación, justamente, fue la que impulsó el posterior trámite y sanción de la Ley 1716 de 2014. Cfr. Rodríguez Tenjo, "Vigencia del Código General del Proceso", 2015.

Sin embargo, para 2015 no se concluyó la completa construcción y dotación de salas de audiencias. El Consejo Superior de la Judicatura proyectaba culminar el año 2015 con 122 salas adicionales para juzgados civiles y de familia, así como 253 adicionales para juzgados promiscuos, situación que implicaba continuar con un déficit de Salas, de cara a la entrada en plena vigencia de la Ley 1564 de 2012, dispuesta para el primero de enero de 2016 conforme al Acuerdo PSAA15-10392[187].

No obstante lo anterior, se reconocen los esfuerzos para mejorar la situación de infraestructura de la Rama Judicial, estableciéndose una proyección de construcción de sedes judiciales en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Medellín y Cartagena, así como la renovación de sedes donde operan algunos despachos judiciales. En complemento, se ha previsto la construcción o adecuación de sedes judiciales en sedes intermedias, así como el mejoramiento de la infraestructura propia de la Rama Judicial, teniendo en cuenta que al cierre de 2015, un 69 por ciento de los inmuebles donde funcionaban Despachos judiciales eran arrendados por la Rama Judicial, y tan solo un 16 por ciento era de su propiedad. Para el tratamiento del conflicto en municipios con dificultades para el acceso efectivo a la justicia, se prevé la construcción de 24 nuevas sedes para Juzgados Promiscuos Municipales. Todas estas iniciativas demandan una importante inversión de recursos, estimada por el Consejo Superior de la Judicatura en más de 1 billón de pesos.

En sentido similar, la Superintendencia Financiera ha reconocido como una de sus dificultades operativas, el hecho de que sus salas de audiencias disponibles no cuentan plenamente con los parámetros, especificaciones y requerimientos tecnológicos requeridos por el Consejo Superior de la Judicatura para la implementación de la oralidad; situación agravada por el hecho de que la entidad no cuenta con los espacios requeridos para la construcción de nuevas salas de audiencias (Superintendencia Financiera, 2016, p.88). En tal sentido, las adecuaciones necesarias para la adecuada implementación de las instituciones contempladas por el Código General del Proceso, están entre los retos actuales de dicha autoridad. Por su parte, la Superintendencia de Sociedades se encuentra en un proceso de construcción y dotación de salas de audiencias, con el propósito de garantizar la disponibilidad de infraestructura con las condiciones necesarias para el adecuado ejercicio de sus funciones en materia de resolución de controversias societarias (Superintendencia de Sociedades, 2016, p.34).

Desde el punto de vista de la demanda de justicia, se tiene que ha sido causa directa de la problemática diagnosticada la alta concentración de procesos que históricamente ha existido en materia civil y comercial. En los últimos años, la jurisdicción ordinaria ha concentrado la mayor cantidad de ingresos de procesos que se tramitan ante la Rama Judicial. A su vez, en cuanto a las especialidades, el mayor volumen de expedientes se ha ubicado en los juzgados y Salas penales y en los juzgados y Salas civiles, respectivamente.

[187] El punto máximo en el que se evidenció el impacto de dicha deficiencia se encuentra en el Distrito Judicial de Pasto, donde un fallo de tutela proferido el 8 de febrero de 2016 por la Sala Penal del Tribunal Superior de dicho Distrito concluyó que no se contaba con infraestructura necesaria para llevar a cabo las audiencias, a lo cual se sumó que la creciente demanda de las Salas pertenecientes a los Despachos laborales y contencioso administrativos, tornaba inidónea la alternativa de compartir dichas salas con los jueces civiles y de familia. En tal virtud, se dispuso en el fallo de tutela suspender los efectos del Acuerdo PSAA15-10392 para el Distrito de Pasto. Sin embargo, la tutela fue revocada en segunda instancia por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia el día 14 de abril de 2016, al considerar que se evidenciaban importantes esfuerzos desde la Rama Judicial para contar con todos los medios tecnológicos y de infraestructura al servicio de la implementación del nuevo régimen.

Así las cosas, si se excluye el trámite de las acciones de tutela, durante los últimos años los Despachos civiles han recibido entre 618 mil y 888 mil procesos nuevos anualmente (incluyendo tutelas), que para el año 2015, al excluir los ingresos por la acción de tutela, alcanzan los 503 mil procesos nuevos ingresados. Una carga significativa, si se tiene en cuenta que los ingresos totales de la Rama Judicial (nuevamente, excluyendo las tutelas) ha sido de 1'988.397 casos para el año 2015 (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p. 126), constituyendo las controversias civiles y comerciales alrededor de un 25 por ciento de los ingresos de casos en todas las jurisdicciones. Sobre este aspecto, es importante tener en cuenta que, a su vez, un porcentaje superior al 60 por ciento de las causas que ingresan en los juzgados civiles municipales (Despachos que constituyen la base de la especialidad civil y que, a su vez, concentran la mayor parte de ingresos dentro de la misma), corresponden a procesos ejecutivos[188], mientras que los procesos declarativos constituyen algo más de un 10 por ciento de los ingresos, encontrándose las demás tipologías de causas por debajo del 5 por ciento (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p. 184).

Gráfico 51. Ingresos vs. Egresos

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2015-2016,* p. 145

Desde el punto de vista de la Rama Judicial, esta tendencia ha estado acompañada por un reajuste de la oferta de justicia para poder atender oportunamente dicho elevado número de causas. Sin embargo, el desbalance que se presentaba en precedencia, implicó un notable represamiento de procesos, situación que deriva en una problemática consolidada en años anteriores de altos inventarios de causas pendientes de resolución, así como morosidad en el trámite de las mismas. Sobre este aspecto se profundizará más adelante.

Sin embargo, este panorama no está completo si se pasa por alto la situación de la demanda de justicia en relación con los otros actores que se identificaron en el aparte sobre el alcance de esta dimensión. En efecto, el volumen de ingresos en los juzgados civiles ha tenido una tendencia a la estabilización durante los últimos años, situación que, en cualquier caso, ha estado mediada por el uso de las otras rutas de acceso a la justicia que surgen frente a las controversias civiles y comerciales. Así, el panorama se completa al estudiar la situación de demanda de servicios por vía de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, así como por vía del ejercicio de funciones jurisdiccionales a cargo de las Superintendencias.

[188] Para estos efectos, incluyendo las acciones de tutela, que constituyeron para 2014, un 19,58 por ciento de los ingresos en la especialidad civil.

Sobre lo primero, se encuentra que de conformidad con la información estadística consolidada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, las solicitudes de conciliación ante los Centros habilitados para el efecto han evidenciado una tendencia al incremento durante los últimos años, con registros anuales que van entre las 70 mil y las 115 mil convocatorias nuevas anuales.

Gráfico 52. Solicitudes

Fuente: Ministerio de Justicia – Sistema de Estadísticas en Justicia. Información generada desde la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos

En relación con las Superintendencias en ejercicio de funciones jurisdiccionales, la tendencia también ha evidenciado un incremento anual en el número de causas que se someten ante estas autoridades. Así, por ejemplo, desde la Superintendencia de Industria y Comercio reporta para el año 2015, un Incremento, respecto a 2014, de los niveles de atención en relación con los temas de protección de los derechos del consumidor (aumento de medidas cautelares del 64%; aumento de demandas admitidas del 201%, teniendo para 2014 un reporte de 31.624 demandas nuevas por dicho concepto; y aumento de audiencias realizadas en un 57%) (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016, p.4).

De manera similar, la Superintendencia Financiera reporta, en desarrollo de las funciones jurisdiccionales asignadas por la Ley 1480 de 2011, relativas a la acción de protección al consumidor financiero, que durante el año 2015 recibió 2.298 demandas, cifra que representa un incremento del 48% con respecto al año 2014, llegando a un acumulado de 4.866 demandas tramitadas desde el año 2012 (Superintendencia Financiera, 2016, p.85). Situación que también se registra en la Superintendencia de Sociedades, al reportar que su Delegatura de Procedimientos Mercantiles ha pasado de atender, en ejercicio de funciones jurisdiccionales, de 50 demandas en 2012 (promediando 4 mensuales), a 244 para el año 2015 (significando un promedio de 27 al mes), lo que significa un incremento de casi 500 por ciento en cuatro años (Superintendencia de Sociedades, 2016, p.18).

No sobra señalar que buena parte de la litigiosidad en materia civil y comercial ha estado mediada por la persistencia de prácticas que estimulan el surgimiento de conflictos y que no son fáciles de erradicar, en razón a que en la mayoría de controversias existe este tipo de

causas generadoras, sin que resulte aplicable un instrumento disuasivo que haga frente a situaciones recurrentes, como las cláusulas abusivas en los contratos.

Tampoco se explotan a profundidad, las soluciones jurídicas que actualmente se podrían elevar a la categoría de auténticas herramientas para la terminación anticipada de las controversias. Entre dichas soluciones, se encuentran disposiciones sustanciales que pueden ayudar a orientar el camino de solución para cada caso particular. Tal es el caso, por ejemplo, de instituciones jurídicas como el derecho de retracto, aplicable a controversias dentro de las cuales no se tiene conformidad con un bien o servicio adquirido, solicitando así dentro de un término sumario posterior a la realización del negocio jurídico, que se retrotraiga el negocio jurídico por vía de la devolución del dinero y la resolución del contrato respectivo. Sin embargo, un reto importante que surge, junto con la existencia de estas figuras, en ejercer una labor pedagógica con los consumidores para que tengan conocimiento sobre su existencia y la forma en que se pueden emplear, procurando así que sean efectivamente empleadas en favor de la racionalización del número de causas que ameritan ser resueltas en sede jurisdiccional.

3.2.4.4. Causas indirectas o de segundo nivel

La primera causa indirecta en relación con la problemática diagnosticada resulta transversal para el funcionamiento de todas las especialidades de la justicia en Colombia: se trata de la alta incidencia de la acción de tutela en la carga de procesos de jueces y magistrados. Para el caso de la justicia civil, a nivel de Juzgados del circuito representó, para 2014, un 48,9% por ciento de los ingresos efectivos, mientras que para los juzgados municipales fue del 19,5% y en las Salas Civiles de los Tribunales Superiores este porcentaje fue del 54.6% (Consejo Superior de la Judicatura, 2015, pp. 175-184). Estos porcentajes son excesivamente altos en comparación con lo registrado en las demás especialidades y jurisdicciones de la justicia.

Gráfico 53. Ingresos efectivos por tipos de procesos – Tribunales Superiores (Salas Civiles)

Gráfico 54. Ingresos efectivos por tipos de procesos – Juzgados Civiles del Circuito

Gráfico 55. Ingresos efectivos por tipos de procesos – Juzgados Civiles Municipales

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2014-2015,* pp. 177-184

Esta situación distorsiona la capacidad de los Despachos judiciales para atender, de manera concentrada y oportuna, las causas civiles y comerciales propias de su competencia. Así, en los niveles del Circuito y del Distrito judicial, los Despachos están destinados en más de la mitad de causas que atienden, a fungir como jueces constitucionales mediante la resolución de acciones de tutela, en los términos abreviados que se han contemplado para tramitar dicho trámite extraordinario para amparar derechos fundamentales.

A su vez, el elevado número de tutelas atendidas también había contribuido con el creciente número de inventarios registrados en los Despachos Civiles durante los últimos años. Cabe anotar que esta causa no permea a los Centros de Arbitraje y Conciliación, ni tampoco a las Superintendencias, teniendo en cuenta que la acción de tutela es de conocimiento privativo de los jueces de la república.

Una segunda causa secundaria relacionada con la problemática diagnosticada, son las dificultades y los resultados insatisfactorios de la implementación de la Ley 1395 de 2009. Al respecto, el primer problema que se encuentra es que se postergó sucesivamente la entrada en vigencia de dicha reforma antecedente, aunado a la dificultad para que los usuarios y funcionarios judiciales entendieran cuál era la normatividad vigente desde la propia expedición de la Ley 1395[189], al punto que mediante los acuerdos PSAA13-10071, PSAA13-10072 y PSAA13-10073 se dispuso su entrada en vigencia, apenas hasta el 13 de enero del 2014, en Arauca, Barranquilla y Cali; y el 30 de abril del 2014 en Cúcuta, Medellín, Pamplona, Santa Rosa de Viterbo y Tunja. Así las cosas, lo cierto es que de acuerdo con la información presentada por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a la Comisión de Seguimiento a la Ejecución del Plan de Acción para la Implementación del Código General del Proceso, la oralidad establecida en la Ley 1395 de 2010 se implementó en 23 distritos, agregando a los anteriores: San Andrés, Armenia, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena, Florencia, Manizales, Montería, Pereira, Popayán, Riohacha, San Gil, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar. Así las cosas, la entrada en vigencia del Código General del Proceso se efectuó de manera inmediata, sin transición previa, en 10 distritos en los que no se implementó previamente la oralidad en los términos previstos por la Ley 1395 de 2010: Antioquia, Cundinamarca, Quibdó, Yopal, Neiva, Villavicencio, Mocoa, Pasto, Ibagué y Buga. Adicionalmente, si se parte que desde el punto de vista finalístico, la Ley 1395 tenía el propósito de lograr la descongestión judicial, se debe tener en cuenta que al cierre de 2015, cuando terminó su vigencia conforme a lo dispuesto por la Ley 1716 de 2014, la justicia civil seguía teniendo un alto volumen de procesos pendientes de ser evacuados, constituido por 485.606 expedientes en los inventarios (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p.143).

Desde el punto de vista de las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, el reto también ha sido significativo, teniendo en cuenta que el tránsito hacia la oralidad se ha dado por vía directa del Código de Procedimiento Civil hacia el Código General del Proceso, circunstancia que ha implicado la necesidad de implementar profundos ajustes en corto tiempo, no solo en materia de infraestructura como se ha puntualizado más arriba, sino también en relación con el recurso humano disponible, la adquisición de tecnologías, la ampliación de sedes y el ajuste de procesos y procedimientos internos. A manera de ejemplo, en su último informe de gestión la Superintendencia de Sociedades ha reconocido, entre sus retos más importantes en la materia, la "*adecuación de los trámites y documentación del* [Sistema de Gestión Integrado] *para atender los cambios generados con el Código General del Proceso a partir de enero de 2016, cuya implementación será el mayor reto de la Delegatura*" (Superintendencia Financiera, 2016, p.88). Situación que no es ajena a las demás autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, máxime si se tiene en cuenta la situación descrita arriba en relación con sus ingresos anuales con tendencia creciente.

La tercera causa secundaria relacionada con la problemática diagnosticada se refiere a las dificultades presupuestales derivadas de la implementación de otras reformas paralelas que inciden sobre la conformación y renovación del sistema de justicia, tales como la ley 1437 de 2011 en materia contencioso administrativa, así como la ley 1448 de 2011 en materia de jueces de restitución de tierras. Estas múltiples normas exigían voluminosas inversiones, todas paralelas, exigiendo así un riguroso ejercicio integral de planeación en el sistema de justicia, pero a la vez haciendo casi imposible efectuar una distribución de recursos entre tantas

[189] Sobre este aspecto observa Tenjo Gutiérrez, que debido a la falta de claridad y unificación de criterios en cuanto a la vigencia de la ley 1395, a partir del año 2011 se generó una especie de limbo jurídico, por llamarlo de alguna manera, en el cual algunos juzgados aplicaban la ley 1395 y otros no, llegando al extremo de tener que preguntar juzgado por juzgado, si estaban aplicando o no la ley 1395. Cfr. "Vigencia del Código General del Proceso".

necesidades, que resultare satisfactoria en todos los casos. El propio Consejo Superior de la Judicatura ha reconocido, en relación con este panorama, que "*la Rama Judicial presenta un déficit del 33.18% con respecto a las necesidades reales por lo que el Consejo Superior de la Judicatura tiene que evaluar las prioridades para optimizar los recursos de la Rama Judicial y así garantizar su funcionamiento*" (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p.340).

En el marco de un escenario de postconflicto, es importante tener en cuenta que también surgen necesidades de administración y gestión presupuestal en la administración de justicia, tales como aquellas propias de la implementación de un nuevo esquema de justicia transicional, así como una justicia especializada para la resolución de controversias de índole agraria[190], prioridades que se integrarán a las dinámicas actuales de implementación del Código General del Proceso y responder a todos los retos que acá se han identificado.

Ahora bien, desde la perspectiva de la demanda, se encuentra que, particularmente en lo atinente a los procesos iniciados ante autoridades administrativas, el constante crecimiento de la carga procesal se debe al mayor conocimiento que los ciudadanos, en su calidad de consumidores y partes en las relaciones negociales, han adquirido sobre sus derechos y sobre las rutas de acceso a la justicia para hacerlos exigibles. Naturalmente, esta es una situación positiva desde el punto de vista del acceso a la justicia y la resolución de necesidades jurídicas en materia civil y comercial. Sin embargo, comporta necesidades en cuanto al estudio constante del comportamiento de la demanda de servicios de justicia, así como sobre el análisis de la carga razonable de acuerdo con la oferta disponible.

Al respecto, se debe tener en cuenta que el reajuste oportuno de la oferta de justicia, al diagnosticar el crecimiento de los ingresos ante cualquier autoridad, es esencial para prevenir situaciones de congestión y mora en la resolución de controversias, siendo estos factores determinantes para la constitución de la problemática principal expuesta arriba. Esta experiencia se ha evidenciado claramente en la situación acaecida en la Rama Judicial, donde la creciente congestión ameritó la institucionalización, por vía de la Ley 1285 de 2009, de un Plan Nacional de Descongestión Judicial (art. 15). Sin perjuicio del balance y evaluación sobre dicho instrumento, lo cierto es que la Rama ha debido acudir año tras año a medidas de descongestión para poder hacer frente al elevado número de expedientes que se han presentado frente a la creciente demanda de las diferentes especialidades, entre las cuales se encuentra la justicia en materia civil y comercial.

Si bien se han registrado tendencias hacia la reducción de procesos pendientes de evacuar, se debe mantener el balance entre la demanda y la oferta, de tal forma que no se reitere el incremento de la congestión judicial en la Rama Judicial. Pero adicionalmente, desde las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, es importante aprender estas lecciones a fin de que esta situación no se replique en materia de resolución de conflictos en sede administrativa.

Por último, y en consonancia con la anterior temática, se identifica como causa secundaria la necesidad de concentrar información, desde un enfoque sistémico, para propiciar la toma de decisiones en materia de armonización entre la oferta y la demanda de servicios para la resolución de conflictos. Desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se ha trabajado durante los últimos años, en la creación de un Sistema de Estadísticas en Justicia, espacio donde se

[190] Esto, de conformidad con lo consagrado en los puntos 1.1.8. y 5.1.2 del *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de paz,* suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC el 27 de septiembre de 2016 en la ciudad de Cartagena.

busca la consolidación de la información pública del sector justicia para la formulación de la política.

Esta información resulta fundamental para la toma de decisiones por parte del Estado, en relación con el funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos formales y no formales, la racionalización y facilitación del acceso a la justicia, la interlocución entre autoridades a cargo de la administración de justicia y la territorialización del sistema de justicia[191].

Si bien existen importantes avances en el recaudo de información para la construcción de dicho Sistema, aún existen avances necesarios en la integración estadística de los asuntos atendidos por actores a cargo de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos como los Centros de Arbitraje y Mediación, equipamientos a cargo de la prestación de servicios múltiples de atención a la ciudadanía y resolución de controversias de índole civil como las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia, así como autoridades administrativas del orden territorial.

Todo lo anterior resulta clave, no solo para contar con datos objetivos desde el punto de vista estadístico, sino también para poder construir auténticos indicadores que permitan, más allá de la toma de decisiones y la construcción de política pública, hacer seguimiento y evaluar la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas.

3.2.4.5. Efectos.

Como efectos de la situación diagnosticada, se pueden identificar:

a) El rezago de procesos tramitados bajo el Código de Procedimiento Civil: Para garantizar la eficacia de la implementación de una reforma procesal, el ideal es garantizar la entrada en funcionamiento del nuevo régimen bajo un escenario de carga nula de procesos tramitados bajo el régimen anterior. Sin embargo, y pese al espíritu de descongestión inherente a la Ley 1395 de 2010, persiste una significativa carga de procesos que iniciaron su trámite bajo el esquema del Código de Procedimiento Civil en la justicia civil; escenario desfavorable si se tiene en cuenta que algo más de un tercio de la carga procesal de la justicia colombiana se concentra en los despachos civiles y la entrada en vigencia del nuevo régimen exige alta concentración de los jueces para tramitar las nuevas causas, en procura de evitar la perpetuación del histórico rezago en la resolución de conflictos propios de esta especialidad.

b) La multiplicidad de regímenes procesales coexistentes: La experiencia de los usuarios y funcionarios judiciales mostró que, entre 2010 y 2015, coexistieron (de manera diferenciada, dependiendo del momento específico y el Distrito Judicial), el Código de Procedimiento Civil de 1970, la ley 1395 de 2009 y algunos apartes de la ley 1564 de 2012. Esto, sin perjuicio de los artículos que entraron en vigencia de esta última Ley, y que hacían remisiones a otros apartes que aún no habían hecho entrada en

[191] Sobre este último aspecto, es importante destacar la estrategia de Sistemas Locales de Justicia, emprendida por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Justicia y del Derecho, en virtud de los cuales se desarrollan como líneas de acción: i) la construcción de confianza, ciudadanía y participación, propiciando el fortalecimiento del ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y la promoción de la justicia comunitaria; ii) la desconcentración judicial, revisando y ajustando la ubicación de los Despachos judiciales conforme a las necesidades de cada ente territorial y propiciando la desconcentración judicial; y iii) el fortalecimiento de las entidades territoriales, reconociendo el papel de las autoridades administrativas en la resolución de conflictos y aprovechando dicha capacidad instalada para contribuir a la solución de necesidades jurídicas propias de la población de cada territorio.

vigencia aún, generando aún más incertidumbre y confusión para los actores que hacen parte del sistema de justicia.

c) La resistencia a la transición: los deficientes resultados e impases administrativos dentro del proceso de transición procesal han generado un ambiente de escepticismo en ciertos sectores, los cuales demandan garantías presupuestales, de infraestructura, de tecnología y de capacitación para la adecuada implementación del nuevo régimen. Esta situación ha llevado a situaciones como el cese de actividades que se registró en Bogotá desde el 13 de enero de 2016, que ha llevado a la creación de una instancia de concertación entre el Gobierno, el organismo de gobierno de la Rama Judicial y los funcionarios judiciales, con el fin de estudiar las medidas administrativas implementadas. Esta resistencia también se ha reflejado mediante diversas estrategias para procurar diferir nuevamente la entrada en vigencia de la reforma, comprendiendo proyectos de Ley, demandas frente a los actos administrativos del Consejo Superior de la Judicatura, acciones de tutela y comunicaciones dirigidas a los organismos de control para ejercer escrutinio sobre las medidas implementadas[192].

d) La morosidad: Concomitantemente con el rezago en el trámite de procesos, se ha convertido en una preocupación el incremento de la duración de los trámites procesales. Existen diversas mediciones sobre esta materia, existiendo por una parte el resultado consignado en los informes de *Doing Business,* cuya última entrega señala que la duración de un proceso para la resolución de una controversia comercial en Colombia tiene una duración de 1.288 días, discriminada de la siguiente forma: 68 días para la admisión de la demanda y la notificación a la parte demandada; 855 días para el decreto y práctica de pruebas y el juzgamiento; y 365 días para el cumplimiento de la decisión. Tiempo que resulta significativamente superior a los 749 días en promedio que se reportan para la región de Latinoamérica y el Caribe (World Bank, 2016, pp.88-89).

Por otra parte, en el año 2015 se llevó a cabo a cargo del Consejo Superior de la Judicatura el Estudio de tiempos y costos en las diferentes jurisdicciones y especialidades, bajo los regímenes oral y escrito de procesos en primera instancia -precisión metodológica que es importante tener en cuenta, puesto que contempla un menor número de trámites en comparación con la medición de *Doing Business*-. Para el caso de la justicia civil, la medición arrojó un resultado, en relación con los procesos bajo el trámite verbal en el régimen de oralidad, de 191 días para la culminación de la primera instancia (13 días para la admisión de la demanda y 159 días para su sustanciación y decisión). Para el caso de los procesos ejecutivos, el resultado señaló que tardan 17 días en la etapa de admisión y 247 en la conformación del litigio, la sustanciación y la decisión Consejo Superior de la Judicatura,2016, pp. 192-193).

Las diferencias entre estas mediciones llaman la atención sobre la importancia de profundizar en la medición de tiempos procesales para conocer con precisión la magnitud del fenómeno de la mora en la resolución de conflictos en Colombia (esto es, la brecha entre los tiempos procesales contemplados en la Ley y la duración en la práctica de los trámites respectivos), siendo este un insumo de importancia para adoptar los correctivos correspondientes.

En cualquier caso, un aspecto sobre el cual llaman la atención los resultados de *Doing Business*, es la importancia de prestar atención, más allá de la resolución de la

[192] Ámbito Jurídico, "Las estrategias para aplazar la vigencia de la oralidad civil", Bogotá, 12 de febrero de 2016.

controversia, al cumplimiento del mandato impartido. Esta preocupación coincide con los retos que identifica, por ejemplo, la Superintendencia de Industria y Comercio, al señalar que se debe priorizar la puesta en funcionamiento del Grupo de Cumplimiento, que tiene como finalidad velar por el cumplimiento de las decisiones tomadas en materia de asuntos jurisdiccionales (Superintendencia de Industria y Comercio, 2016,p.12).

f) El ciclo de incremento de la litigiosidad, en razón a la falta de incentivos para el cumplimiento de negocios jurídicos y la resolución temprana de controversias: Como se señaló más arriba, parte de la racionalización del uso de los mecanismos de resolución de conflictos pasa por contar con herramientas que faciliten la solución temprana y directa de las controversias. Sin embargo, esto requiere que las partes tengan conocimiento de dichas herramientas, así como la sensibilización sobre los beneficios de hacer uso de las mismas, en términos de costos, eficacia de derechos e impacto sobre el sistema de justicia en su integridad.

Sin embargo, la tendencia que se ha observado, como bien se puntualizó al abordar la causa directa de la problemática central identificada desde la perspectiva de la demanda de justicia, los ingresos de casos, tanto en la jurisdicción como en las entidades administrativas y los centros de conciliación, han tenido a incrementarse año tras año, denotando que los ciudadanos y Entidades prefieren llevar sus controversias hasta la decisión de las mismas a cargo de un tercero. En tal sentido, existen retos en materia de cultura del arreglo directo, así como en el diagnóstico de las causas primarias más recurrentes de la litigiosidad para desincentivar determinadas prácticas (v.gr. la "cultura del no pago", el abuso de la posición dominante, la inclusión de cláusulas abusivas dentro de los negocios jurídicos), que prevengan la ocurrencia de tipologías de conflictos de sistemática ocurrencia que redundan en el desbordamiento de la capacidad de atención de los actores que administran justicia.

g) La información incompleta para la toma de decisiones en relación con el funcionamiento del sistema de justicia: El escenario óptimo para la formación de la política pública es aquel de la *información completa,* siendo este un presupuesto para procurar controlar todas las variables que comporta la toma de una decisión. En este sentido, en materia de resolución de controversias, es importante consolidar el proceso de formación del Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, como insumo imprescindible para la formulación de futuras políticas en materia de acceso a la justicia, para la desjudicialización de conflictos que sean susceptibles de dicha estrategia y para la proposición de reformas judiciales futuras.

3.2.4.6. Líneas de acción

Para la materialización de los objetivos del componente de justicia civil, comercial y del consumo, dimensión vertical del Plan Decenal de Justicia, se proponen los siguientes lineamientos que deben ser desarrollados a través de alianzas interinstitucionales.

3.2.4.6.1. Implementación de la reforma del Código General del Proceso (CGP) y la evacuación de los procesos bajo el régimen del CPC. Esta línea propende por la armonización de regímenes procesales. La implementación de la reforma estuvo, hasta hace poco, mediada por la coexistencia de tres esquemas procesales: el Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil), la Ley 1395 de 2010 y la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso). Es necesario buscar la culminación de los asuntos del sistema escrito y

reorganizar los modelos de gestión de los Juzgados y Tribunales con el objetivo de hacer un buen empalme en lo concerniente al cambio del sistema escrito al sistema oral. El índice de evacuación parcial efectivo en el sistema oral resulta en 46.9%, lo que indica una acumulación de 53 procesos en el inventario por cada 100 ingresos. Esta situación debe estabilizarse, a medida que se culminen los asuntos de sistema escrito y se garanticen las condiciones que permitan la programación de audiencias y atención de asuntos en los términos señalados en el Código. (2015, p. 183)

3.2.4.6.2. Adecuación de la infraestructura física y de comunicaciones para la implementación de la oralidad. Mediante la Ley 1395 de 2010, se promovió la transición hacia la oralidad, disponiendo en general el trámite para los procesos declarativos bajo el trámite del proceso verbal. No obstante, se hace necesario conjurar la reforma legal hacia el sistema oral con los medios físicos para hacerla viable y llegar a un verdadero cambio del sistema. Así las cosas, es importante tener en cuenta el estado de cosas en la actualidad. En cuanto a la demanda efectiva, el 53.7% de los asuntos recibidos son casos del sistema procesal oral, a nivel de egreso efectivo, se tiene que el 31.7% son salidas de procesos orales, similar porcentaje corresponde a procesos escritos. El hecho de tener proporciones paralelas en el egreso de procesos según sistema oral o escrito, genera que la distribución del inventario tenga todavía una tasa del 45.5% de procesos escritos. (2015, p. 181).

Ahora bien, en conformidad con lo reportado por el Consejo Superior de la Judicatura, al cierre de 2014 se contaba con 266 salas de audiencias para los jueces civiles, 212 para jueces de familia y 823 para promiscuos municipales, estando pendiente la construcción de 114, 113 y 388, respectivamente, para suplir la demanda de salas proyectada.

3.2.4.6.3 Replanteamiento de los Métodos de Resolución de Conflictos (MRC). El replanteamiento es necesario, ante el desconocimiento o falta de aprovechamiento de mecanismos de contención del conflicto y la persistencia de causas de la litigiosidad que pueden ser prevenidas, mediante el uso de los MRC como herramienta de transformación cultural y de pedagogía para la paz. La conciliación, por ejemplo, ofrece la oportunidad de desarrollar una nueva cultura de solución de las diferencias, basada en pilares como el diálogo, el reconocimiento y la revalorización del otro, la efectividad de los derechos y el respeto recíproco, que constituyen un presupuesto indispensable para lograr que nuestra sociedad alcance la convivencia pacífica. (Palomino, 2002, p. 6).

En este orden argumentativo, se hace necesario repensar el rol de los MRC en el comportamiento de las entradas y terminaciones anticipadas de los asuntos civiles, comerciales y de consumo, abarcando de esta manera de forma integral la gestión del conflicto en materias civiles y comerciales.

3.2.4.6.4. Gestión de tutelas. Generar medidas específicas o modelos de gestión para el manejo de tutelas en las especialidades civil, comercial y del comercial es realmente imperativo. Lo anterior teniendo en cuenta que el grado de participación de las acciones de tutela con respecto al número de procesos totales ingresados a la Rama Judicial indica que en 1997 representaban un 3% de la demanda total (1.496.665), mientras que en 2016 estas acciones constitucionales llegaron a tener un peso del 28,4% con respecto a los ingresos del año en comento (2.647.666). (2015, p. 151).

Ahora bien, al realizar un examen por Jurisdicción y Especialidad, se observa que la jurisdicción ordinaria recibe el 86,7% del total de tutelas ingresadas. Analizando ahora la

Jurisdicción Ordinaria, la especialidad penal recibió el 33,2%, seguida de la civil que representó el 26,8%. (2015, p. 153).

3.2.4.6.5. Examen de las herramientas procesales existentes y su adecuada utilización, en función de la oferta y correlativa demanda en asuntos de naturaleza civil, comercial y del consumo. Se debe impulsar la consolidación de las herramientas establecidas en la Ley 1395 de 2010 (pequeñas causas en materia civil, competencias de los jueces municipales, procesos abreviados, etc.). Además de generar metodologías para la ubicación de la oferta de justicia e identificación de ciclos de demanda en materia civil, comercial y de consumo para lograr una racionalización y correcta instalación de le estructura estatal.

3.2.5. JUSTICIA LABORAL

La Ley 712 de 2001 rige la Especialidad Laboral de la Jurisdicción Ordinaria. Esta especialidad conoce sobre los siguientes conflictos:

i. Conflictos Jurídicos en el contrato de trabajo
ii. Acciones sobre Fuero Sindical
iii. Suspensión, disolución liquidación de sindicatos y la cancelación del Registro sindical
iv. Las controversias relativas a la prestación de los servicios de seguridad social
v. La ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo y del sistema de seguridad social integral.
vi. Los conflictos jurídicos que se originan en el reconocimiento y pago de honorarios o remuneraciones por servicios personales de carácter privado, cualquiera que sea la relación que los motive
vii. La ejecución de las multas impuestas a favor del servicio Nacional de aprendizaje, por incumplimiento de las cuotas establecidas sobre el número de aprendices,
viii. Recurso de apelación de laudos arbitrales
ix. Recursos de revisión
x. Calificación de la suspensión o paro colectivo de trabajo

3.2.5.1. Evolución en la gestión en la especialidad Laboral

Las demandas de Justicia Laboral en la Jurisdicción ordinaria, representan el 10.19% del total de demandas de justicia presentadas ante la Rama Judicial en 2016.

En 2016 la especialidad laboral recibió 250.748 demandas de justicia laboral y su capacidad de respuesta fue de 180.457 procesos quedando un inventario de 200.922 procesos sin resolver al finalizar el año.

Durante el lapso 2010 a 2016 la gestión agregada de la especialidad laboral presenta una tendencia oscilatoria, con una demanda creciente entre 2010 y 2012, un descenso hasta el año 2014 y nuevamente un comportamiento de incremento en la demanda en 2015 y un nuevo descenso en 2016, con un similar comportamiento en la capacidad de respuesta como se observa en el siguiente gráfico

Gráfico 56. Ingresos y egresos efectivos – Especialidad laboral 2010-2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Informe al Congreso 2016 -2017

El inventario al final de cada año en el periodo 2010 a 2016 ha crecido en un 27%, en 2010 la especialidad termina con 179.784 procesos sin resolver, disminuyendo en 2011, aumentando levemente en 2012 y 2013, disminuyendo levemente en 2014 y aumentando en forma sostenida para 2015 y 2016 que terminó con 200.922 procesos. Existe una correlación inversa entre el comportamiento del inventario de procesos y el Índice de Evacuación Parcial Efectivo IEPE; a mayor IEPE menor inventario.

Gráfico 57. Inventario final vs. IEPE – Especialidad laboral

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –Informe al Congreso de la República 2016-2017

La reforma pensional de 2005 al ser restrictiva, disminuyó las posibilidades de demanda de justicia por vía de los pactos pensionales generando una disminución de los ingresos efectivos. Debe tenerse en cuenta también que el régimen de transición pensional inicialmente estaba previsto hasta el 31 de diciembre de 2010 y vía reforma se amplió al 31 de diciembre de 2014, lo cual pudo crear un impacto en el incremento de la demanda del año 2015 que no se replica para el año 2016.

De forma similar, los procesos generados por la liquidación de entidades como CAJANAL, CAPRECOM y el ISS, ya hicieron curso en la especialidad y a hoy día queda solo el rezago de tales asuntos, lo que contribuye a una disminución de ingresos y egresos.

Como complemento de lo anterior, la transición de los procesos de despachos de descongestión a despachos permanentes que debió suceder con ocasión de la terminación de aquellas medidas, afectó la gestión de los procesos e hizo necesaria una nueva distribución y los jueces que recibieron inicialmente los casos tuvieron que asumirlos nuevamente.

En cuanto al movimiento de procesos en el año 2016, a nivel de circuito, se recibió el 58% de los ingresos totales de la especialidad laboral, seguido de los juzgados de pequeñas causas laborales que recibieron el 21%. Por su parte a las salas laborales de Tribunal Superior ingresó el 18% y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia recibió el 3%.

En cuanto a los egresos en esta especialidad de la Jurisdicción Ordinaria, los juzgados de circuito reportaron el mayor volumen de procesos con una tasa del 58.1% (145.602), seguido de los tribunales con el 18% (45.184) y la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia que reportó el 2.8% (5.477). La variación en la distribución porcentual se dio en los juzgados de pequeñas causas laborales, que recibieron el 21.1% (52.873) del total de entradas y reportaron el 14.63% (26.415) de las salidas.

Cuadro 46. Movimiento de procesos por competencia – Especialidad laboral 2016

TIPO DE DESPACHO	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL	%IEPE
Corte Suprema de Justicia	7.089	5.477	18.272	77%
Tribunal Superior	45.184	36.998	27.421	82%
Juzgado de Circuito	145.602	111.567	116.740	77%
Juzgado de Pequeñas Causas	52.873	26.415	38.489	50%
Total Laboral	**250.748**	**180.457**	**200.922**	**72%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –Informe al Congreso de la República 2016-2017

En relación con los inventarios, los juzgados de circuito tienen el 58% del total de los procesos de la especialidad, los juzgados de pequeñas causas laborales tienen a su cargo el 19% del inventario, las salas laborales en los tribunales superiores cuentan con el 14% y el 9% está en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

En general, la especialidad está acumulando 18 procesos en el inventario por cada 100 ingresos; el análisis interno conduce a concluir que la mayor acumulación se presenta en los juzgados de pequeñas causas laborales, que acumulan el 50% de lo que reciben; en tanto que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia y los juzgados del circuito acumulan 23 proceso por cada 100 ingresos y las salas laborales de tribunal superior acumulan 18 procesos por cada 100 ingresos.

La Ley 1149 de 2007 que regula el proceso oral en materia laboral fue implementada de manera gradual entre los años 2008 y 2011, por lo que, en la mayor parte del septenio evaluado, la totalidad de distritos y despachos judiciales dieron aplicación a la precitada norma.

En la especialidad laboral en el año 2016 el 54% de los ingresos corresponde a asuntos de sistema oral, el 25% son tutelas e impugnaciones y el 22% corresponde al sistema escrito.

Cuadro 47. Movimiento de procesos por sistema y competencia – Laboral 2016

COMPETENCIA	DESPACHOS JUDICIALES	INGRESO EFECTIVO	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL	%IEPE
Corte Suprema de Justicia	Subtotal Alta Corte	**7.089**	**5.477**	**18.272**	**77,3%**
	Escrito	7.089	5.477	18.272	77,3%
Tribunal Superior	Subtotal Tribunal	**45.184**	**36.998**	**27.421**	**81,9%**
	Escrito	5.497	5.379	3.926	97,9%
	Oral	30.812	24.959	23.033	81,0%
	Tutelas e Impugnaciones	8.875	6.660	462	75,0%
Juzgado de Circuito	Subtotal Circuito	**145.602**	**111.567**	**116.740**	**76,6%**
	Escrito	13.447	13.298	26.218	98,9%
	Oral	87.666	58.510	89.074	66,7%
	Tutelas e Impugnaciones	44.489	39.759	1.448	89,4%
Juzgado de Pequeñas Causas	Subtotal Municipal	**52.873**	**26.415**	**38.489**	**50,0%**
	Escrito	28.351	11.197	25.405	39,5%
	Oral	16.259	8.515	12.824	52,4%
	Tutelas e Impugnaciones	8.263	6.703	260	81,1%
	Total general	**250.748**	**180.457**	**200.922**	**72,0%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU BI. Fecha de corte de la información 2016: febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión en toda la especialidad.

En cuanto a los procesos orales, las salas laborales de los tribunales superiores tienen el índice de evacuación parcial más alto correspondiente a 81%, que señala una acumulación de 19 procesos orales por cada 100 ingresos. A su vez, los juzgados del circuito tienen un índice de 67% con una acumulación de 33 procesos de cada 100 ingresos y en los juzgados de pequeñas causas laborales, la acumulación es de 48 procesos por cada 100 ingresos.

Estos resultados deben llamar la atención respecto de la proyección en la especialidad, toda vez que en el sistema oral se están acumulando 32 procesos en el inventario por cada 100 ingresos. En cuanto a los asuntos que aún se tramitan por sistema escrito, se reporta por parte

de la especialidad una tasa del 37% del inventario en este sistema; mientras que el 62% corresponde a asuntos orales y el 1% es inventario de tutelas pendientes de decisión.

Una revisión detallada del mapa de procesos en la demanda de justicia de la especialidad laboral, evidencia que en el año 2016 la demanda estuvo representada en un 74% por procesos laborales y en tutelas un 26% que representan 184.856 asuntos y 65.892 procesos respectivamente.

Cuadro 48. Movimiento de procesos y tutelas – Especialidad laboral

PROCESO O TUTELA	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL	% PART. INGRESOS
Procesos Laborales	184.856	123.369	198.141	74%
Tutelas	65.892	57.088	2.781	26%
Total general	**250.748**	**180.457**	**200.922**	**100%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU BI. Fecha de corte de la información 2016: febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión en toda la especialidad

Ahora bien, de los procesos propios de la especialidad, se tiene que el 73.9% corresponde a procesos ordinarios, el 19.2% son procesos ejecutivos y el 1.3% se trata de procesos de casación. De acuerdo con la Información aportada por funcionarios consultados por el Consejo Superior de la Judicatura a la especialidad a nivel de Distrito Judicial, al rededor del 85% de los procesos ordinarios corresponden a procesos contra el sistema de seguridad social.

Por otra parte, en un 52% de las tutelas recibidas se invocó la vulneración al derecho de petición, en el 14% de los casos el derecho a la salud y en el 9% el mínimo vital.

Cuadro 49. Ingresos por tutelas – Especialidad laboral 2016

DERECHO	INGRESO EFECTIVO	EGRESO EFECTIVO	INVENTARIO FINAL	PART% INGRESOS
Derecho de petición	34.257	30.726	939	52%
Salud	9.290	8.491	245	14%
Mínimo vital	5.948	5.174	293	9%
Debido proceso	3.885	2.595	143	6%
Seguridad social	2.889	2.297	154	4%
Otros procesos	7.058	5.894	743	11%
Vida e integridad	1.361	1.006	229	2%
Igualdad	685	479	21	1%
Educación	380	302	11	1%
Derecho a la información pública	139	124	3	0%
Total general	**65.892**	**57.088**	**2.781**	**100%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU BI. Fecha de corte de la información 2016: febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos permanentes y de descongestión en toda la especialidad

De las tutelas recibidas en la especialidad laboral, el 6% ingresa a la Corte Suprema de Justicia, el 13% a los Tribunales Superiores; el 68% a los Juzgados del Circuito y el 13% a los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales

La proporción de tutelas respecto del total de procesos como se ha expresado a nivel nacional en la especialidad laboral es de 26%. Sin embargo, esta proporción cambia según el nivel de competencia; así, en la Corte Suprema de Justicia el 60% del ingreso de demandas corresponde a tutelas, en los Juzgados del Circuito esta proporción es del 31%, en los Tribunales Superiores es del 20% y en los Juzgados Municipales de Pequeñas Causas Laborales es el 16%.

Cuadro 50. Participación de tutelas en ingresos – Especialidad laboral 2016

NIVEL DE COMPETENCIA	PROCESOS INGRESADOS	TUTELAS E IMPUGNACIONES INGRESADAS	TOTAL INGRESOS	% PART. TUTELAS
Sala Laboral Corte Suprema de Justicia	2.824	4.265	7.089	60%
Tribunales	36.309	8.875	45.184	20%
Juzgados de Circuito	101.113	44.489	145.602	31%
Juzgados Laborales de pequeñas causas	44.610	8.263	52.873	16%
Total Ingresos	**184.856**	**65.892**	**250.748**	**26%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU BI. Fecha de corte de la información 2016: febrero 2 de 2017. Incluye información de despachos en toda la especialidad.

3.2.5.2. La Oferta en la Especialidad Laboral

La especialidad laboral cuenta con 424 despachos judiciales atendiendo las demandas de Justicia con la siguiente desagregación por nivel de competencia.

Cuadro 51. Oferta de la especialidad laboral

NIVEL DE COMPETENCIA	DESPACHOS	PART%
Sala Laboral CSJ	7	2%
Sala Laboral Tribunal	137	32%
Juzgados Laborales	217	51%
Juzgados de pequeñas Causas	63	15%
Total	**424**	**100%**

Fuente: CSJ -UDAE

La especialidad laboral llega a 67 municipios del país, el 60% de las demandas de Justicia que en 2016 ascendieron a 269.843 procesos, están concentradas en 4 ciudades: Medellín, Bogotá, Cali y Barranquilla. En 20 ciudades se concentra el 88% de la demanda de Justicia Laboral, quedando en 47 municipios, en la categoría de otros, el 12% de las demandas de Justicia como se presenta a continuación.

Gráfico 58. Demanda de Justicia Especialidad Laboral 2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – SIERJU Información enero diciembre 2016 con corte a 17 de Marzo de 2017.

3.2.5.3. El tiempo procesal en la especialidad laboral

El Consejo Superior de la Judicatura ha realizado tres mediciones en los últimos años sobre los tiempos procesales en la especialidad laboral. En el año 2008 y 2010 se midió el tiempo calendario de la gestión laboral en general y en 2013 se comparó el tiempo real respecto del tiempo legal para procesos ejecutivos y ordinarios de la especialidad.

El tiempo procesal de la especialidad Laboral en la medición de 2008 era de 829 días calendario, en la medición de 2010 se redujo a 631 días, y en la medición de 2013, el tiempo procesal para procesos ejecutivos se midió en 227 días y para procesos ordinarios en 189 días.

Como se presenta en el ítem de gestión, la mayor parte de los procesos atendidos por la especialidad laboral son ordinarios. En este tipo de procesos el tiempo legal es de 145 días y la medición de 189 días de tiempo real sobrepasa en 30% el tiempo legal.

De acuerdo con el análisis estadístico y complementado por las necesidades expresadas por los funcionarios en el diagnóstico realizado a nivel de distritos Judiciales, se encuentra un creciente número de procesos en inventario sin resolver.

3.2.5.4. La encuesta de necesidades jurídicas - DNP

La encuesta de Necesidades Jurídicas con representación nacional encontró que el 10% de la población expreso haber tenido necesidades jurídicas, esto significa que cerca de 4.914.337 colombianos tuvieron necesidades jurídicas, siendo esta una cifra que se toma como la demanda potencial de Justicia.

La especialidad Laboral en la Jurisdicción Ordinaria tiene competencia para atender conflictos laborales del ámbito privado y conflictos sobre la seguridad social (Salud, pensiones y riesgos laborales). En la encuesta se encontró que el 19.4% de la población tuvo necesidades jurídicas en materia de salud y el 3% en materia laboral, a partir de lo cual se puede establecer que la Jurisdicción laboral tuvo una demanda potencial de 1.100.811 colombianos.

La encuesta establece que en general el 41% de los colombianos asistieron a una institución o a un particular para resolver los conflictos porque les genera confianza y el 50% de estos colombianos consideran efectivo acudir donde un Juez para la resolución de conflictos aunque piensan que es demorada esta opción.

En materia de Salud las demandas en un 94,43% se presentan por negación del servicio de Salud. Frente a este tipo de conflicto en un 62% acudieron a una institución, y el 61% consideró efectiva la gestión del Juez.

En materia Laboral las demandas en su mayoría 45% se presentan por el pago del salario, en 23% por despido o mala liquidación, seguido por un maltrato y agresiones con un 17%.

Frente a estos tipos de conflicto, la mayor parte de los colombianos 52% resuelven por acuerdo pacífico, en tanto que un 30% acudieron a una institución, de la cual el 25,6% encontraron efectiva la gestión del Juez.

3.2.5.4. El plan de acción para la especialidad laboral

Identificación del problema: El problema central es el sistema de seguridad social atendidos por los fondos de pensiones, la diversidad de nuevas formas de empleo que debe ser protegido, la excesiva carga laboral de los Despachos Judiciales profundizada por el alto número de tutelas que se gestionan simultáneamente con los procesos de la jurisdicción, la concentración de la congestión a nivel de tribunal y alta corte y los rápidos cambios sociales que debe asimilar el Juez para el estudio de los procesos a su cargo.

Objetivo General: Adecuar las condiciones de oferta en la especialidad Laboral para atender las demandas de Justicia Laboral en forma pronta y efectiva.

Objetivo Especifico No. 1: Gestionar acciones dentro de la colaboración y coordinación entre poderes para instar a las autoridades del sistema de seguridad social, den respuesta de manera oportuna a los usuarios de los servicios de salud pensiones y aseguradoras de riesgos laborales siendo este la mayor demanda que se presenta ante despachos laborales en el país

Acciones concretas

i. Identificar a nivel territorial el mapa de comportamiento de las entidades del sistema de seguridad social que tiene mayores demandas ante los Jueces y Magistrados de la especialidad Laboral a efectos de ajustar la oferta de justicia laboral en forma complementaria con las demás autoridades particulares y públicas con función jurisdiccional, las autoridades de la justicia comunitaria y los MASC e inspecciones de trabajo, Igualmente identificar la presencia territorial de la acción de la defensoría y procuraduría y entidades de vigilancia de las superintendencias y Ministerios, y de los órganos de control a efectos de formular medidas de fortalecimiento en la prestación del servicio acudiendo a mecanismo de planeación operativa articulada.
ii. Realizar un trabajo coordinado interinstitucional entre la Rama Judicial y ministerios de Salud y Protección social, las entidades públicas y particulares prestadoras de servicios públicos, los órganos de vigilancia y control, la superintendencia, las autoridades del MASC, inspecciones de trabajo, la defensoría para que se privilegie la resolución de las peticiones acorde con las normas y las jurisprudencias vigentes, de manera que no se dé el desgaste en la Rama Judicial. Así como para fortalecer los roles y responsabilidades de cada autoridad en el nivel nacional y territorial.
iii. Mejorar la vigilancia, control y seguimiento del sistema de seguridad social.
iv. Procurar mayor difusión de las reglas del sistema de seguridad social y de empleo y, de las sentencias y jurisprudencias emitidas por los jueces y las Altas Cortes para mayor conocimiento de los ciudadanos.
v. Procurar mayor formación articulada entre la Rama Judicial y los actores que complementan la acción de la justicia en materia laboral y de seguridad social.

Objetivo Especifico No. 2: Realizar arreglos normativos para actualizar las nuevas formas de empleo, y garantizar su protección.

Acciones concretas

i. Articular el mapa de tipos de empleo, con tipos de inversión nacional y extranjera, y su ubicación territorial, a efectos de definir los ámbitos de competencia que determinan la oferta institucional pública y privada para solucionar controversias de carácter laboral como base para identificar los vacíos normativos en materia de protección laboral.
ii. Establecer ajustes de tipo normativo y reglamentario para la protección del empleo y el trabajo.
iii. Gestionar los ajustes a que haya lugar.

Objetivo específico No 3: Eliminar la congestión Judicial en la especialidad Laboral, manifiesta en el creciente inventario de casos no resueltos, estableciendo las cargas razonables para los despachos Judiciales y ajustando la oferta judicial en la especialidad en función de la demanda y de la presencia territorial institucional en sitios prioritarios.

Acciones concretas

i. Establecimiento de cargas razonables en relación con el tipo de asuntos y la ubicación de los despachos judiciales.
ii. Fortalecer la coordinación con las autoridades a cargo del sistema de seguridad social en las regiones, las autoridades que rigen el empleo y las formas de vinculación, que se resuelvan las peticiones de los afiliados de acuerdo con las normas y las jurisprudencias

iii. Fortalecer la articulación para difundir información sobre seguridad social y empleo de manera que se pueda ordenar el acceso al servicio

Objetivo Especifico No. 4: Establecer estrategias de fortalecimiento del Talento Humano en la especialidad Laboral de la Rama Judicial y las entidades que complementan la acción de la justicia laboral.

Acciones concretas

i. Atender los ajustes que se consideren necesarios en el perfil del Juez para la atención de conflictos de seguridad social y del empleo.
ii. Formación articulada entre Rama Judicial y autoridades con función jurisdiccional, autoridades de los MASC y de la justicia comunitaria para unificar actualización en el sistema de seguridad social y laboral.
iii. Formación articulada de la Rama Judicial con las entidades administradoras del sistema de seguridad social y del empleo así como con las entidades de las superintendencias, la procuraduría, la defensoría para mejorar el conocimiento sobre derechos de seguridad social de los colombianos y en relación con el empleo y mejorar la difusión conjunta la ciudadano como el deber pedagógico de los jueces y todas las autoridades de difundir al ciudadano sobre las herramientas con que cuenta para defender sus derechos en seguridad social y laborales.
iv. Establecimiento de incentivos de forma articulada
v. Establecimiento de Acciones articuladas de bienestar

Objetivo específico No. 5: Fortalecer la gestión de información hacia una justicia abierta, entre la Rama Judicial con las entidades administradoras de seguridad social así como las formuladoras de la política laboral, las entidades de vigilancia y control, la procuraduría la defensoría.

Acciones concretas

i. Articular e interoperar la Información de sentencias y jurisprudencias mejorando su difusión.
ii. Articular e interoperar la gestión de la Información estadística de la Rama Judicial con la de las entidades que interactúan en el sistema de seguridad social y laboral, así como en la atención de conflictos de estas materias, con el propósito de realizar seguimiento y monitoreo sobre la atención de conflictos de seguridad social y laborales los usuarios de este mecanismo, los cuellos de botella en el acceso, en el trámite procesal, y en las post sentencias.
iii. Articular e interoperar para realizar mediciones de tiempos de atención en función de los tiempos normativos como medida de eficacia así como otros indicadores de impacto.

Objetivo Especifico No. 6:

i. Lograr una gestión judicial en la Rama Judicial moderna y articulada con las autoridades que complementan la gestión judicial soportada en medio tecnológicos y operando en espacios físicos adecuados al tipo de procesos y actores que interactúan en la espacialidad Laboral.
ii. Impulsar el expediente digital que involucre a las entidades del sistema judicial en la especialidad laboral para gestión sistémica integrada.

iii. Se requiere fortalecer la gestión del conocimiento cumplimiento de las sentencias emitidas por los jueces y por las Altas Cortes.
iv. Mayor difusión de los derechos y del Sistema de Seguridad Social a la ciudadanía.
v. Mayor divulgación de las sentencias a nivel de distrito judicial
vi. Mayor conocimiento de los derechos a la seguridad social y del sistema de seguridad social.

A Nivel procesal, El problema es que hay carga laboral excesiva

i. Se requiere disminuir la congestión y eliminar la larga laboral excesiva a partir del establecimiento de la carga razonable para los despachos laborales y el fortalecimiento de la especialidad.
ii. Se requiere capacitación en estadísticas

A Nivel Institucional el problema es que la resolución de acciones constitucionales afecta el trámite de procesos de la especialidad frente a lo cual se propone:

i. Que el Estado ofrezca mayor divulgación de los derechos fundamentales, procedimientos y formas de garantizarlos.
ii. Que las entidades del ejecutivo cumplan su papel y deber de servicio público.
iii. Que las entidades del ejecutivo den cumplimiento de las decisiones judiciales a todo nivel, central y local.
iv. Que se evalúe algún desarrollo reglamentario para una mejor atención de la Tutela

A nivel judicial el problema es que en las segundas instancias en tribunal y sede de casación se presenta represamiento con el procedimiento de escuchar todo el trámite de primera instancia.

La Solución:

i. Proponer una iniciativa legislativa de reforma al Código sustantivo del trabajo y la seguridad social que permita que los fallos en segunda instancia se elaboren en forma escrita
ii. Establecer cargas razonables para tramite en segunda instancia

A nivel de formación el problema es que las problemáticas sociales evolucionan exigiendo constante actualización para comprensión temática.

i. Se requiere que se den programas de formación a las entidades que hacen parte del sistema judicial en Laboral en sobre las líneas jurisprudenciales de la Corte Constitucional y Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en materia de pensiones. Y en temas específicos como liquidaciones tales como RAIS
ii. Se requiere Formación coordinada entre Jueces y Procuraduría General de la Nación.

3.2.6. JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La Constitución es la norma que fundamenta el ejercicio de autoridad del Estado a través de principios y valores que gobiernan el aparato institucional y el ordenamiento jurídico. La Carta, ubicándose en la cúspide del sistema, sirve como parámetro de validez de todas las normas y es la fuente de valores y principios de justicia. De acuerdo con esto, el diseño de la política pública tiene como principal objetivo materializar los fines constitucionales concretando

estrategias que favorezcan la realización de la convivencia pacífica y el orden social justo al que se hace referencia en preámbulo[193]. Por este motivo, la formulación del Plan Decenal de Justicia encuentra su teleología, su justificación y su alcance en este texto que expresa la cultura política de nuestra comunidad.

La Constitución Política tiene la particularidad de haber consagrado normas que no sólo definen la estructura y organización del Estado, sino que establecen derechos fundamentales y colectivos que se erigen como límites al ejercicio del poder público. La importancia que la Carta le atribuye a este conjunto de derechos se evidencia en el hecho de que dispuso mecanismos de protección ciudadana que los elevan de su simple reconocimiento formal para dotarlos de garantías para su materialización y goce efectivo.

En este sentido, debido a la naturaleza y rango de los referidos mecanismos, el Plan Decenal de Justicia requiere, para su adecuada implementación, el diseño de un componente específico que ha sido denominado “Subsistema constitucional”. Su objeto es fijar, con visión prospectiva, el escenario para el desarrollo y evolución durante la próxima década, de las acciones constitucionales consagradas en la Constitución Política de Colombia.

Este sub sistema comprende un análisis y evaluación de los principales mecanismos constitucionales de protección ciudadana, teniendo como base los estudios diagnósticos y la experiencia acumulada sobre la materia. El reto consiste en robustecer los escenarios exitosos, superar las dificultades advertidas y enfrentar los nuevos desafíos. Es así como se pretende explorar los siguientes mecanismos constitucionales de protección ciudadana:

a. La acción de tutela
b. La acción popular

Aunque existen otros mecanismos que tienen origen directo en la Constitución y aseguran su supremacía, como el derecho de petición o el habeas corpus no se exploran en este acápite debido a su relación con otros subsistemas.

3.2.5.1 Acción de tutela

3.2.5.1.1 Panorama General

La Acción de Tutela ha sido valorada como uno de los grandes avances de la Constitución Política de 1991. Es un mecanismo que permite reclamar ante cualquier juez de la República, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de un individuo cuando estos resulten vulnerados o amenazados por las acciones y omisiones de las autoridades públicas o de los particulares (Constitución Política, 1991, art 86).

Su importancia radica en que es un mecanismo simple y expedito para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Precisamente por eso es la herramienta más ampliamente utilizada en el ordenamiento jurídico colombiano. El amplio número de acciones de tutelas que

[193] *”... En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”*

son interpuestas por parte de la ciudadanía es una realidad socio-jurídica que impacta de forma significativa la operación del sistema de justicia y revela ciertas características que le son propias. En primer lugar, muestra que el orden jurídico tiene mecanismos de protección adecuados para garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, erigiendo a estos como límites legítimos al ejercicio del poder público por parte de las autoridades y a las actuaciones de los particulares frente a los que se guarda una relación de subordinación y dependencia. En segundo lugar, refleja una cultura de la legalidad fundamentada en la confianza ciudadana en el mecanismo de amparo como un instrumento idóneo y expedito para la realización de la justicia material. En tercer lugar, el uso recurrente del mecanismo permite que este opere como un instrumento de medición y diagnóstico para identificar aquellas dimensiones en las que existen sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales.
En este sentido, las estadísticas en materia de tutela revelan los impactos que las acciones u omisiones de las autoridades públicas pueden tener en la garantía de los derechos fundamentales y dicho indicador puede fijar las metas del ejecutivo para hacer frente a las realidades sociales así identificadas.

Paradójicamente, el éxito de la tutela ha dado lugar también al surgimiento de serias dificultades para todos los actores del sistema de justicia, de manera que es urgente adoptar medidas con el fin de garantizar su legitimidad y eficacia práctica. El diseño institucional del sistema de justicia en esta dimensión tiene por objeto preservar las virtudes del mecanismo de amparo mitigando los efectos negativos que el ejercicio extendido de la acción tiene sobre la operación de la administración de justicia. Para ello resulta especialmente relevante un enfoque dirigido a la prevención de violaciones sistemáticas a derechos fundamentales, a ampliar el acceso donde este sea deficiente y generar mejoras en la operación del mecanismo.

3.2.5.1.2 **Problemática central:**

El impacto del ejercicio de la acción de tutela en la operación del sistema de justicia, en virtud del déficit de protección y respeto a los derechos fundamentales por parte de las autoridades públicas y particulares que prestan servicios públicos, junto a la necesidad de fortalecer a las acciones constitucionales para reforzar su protección.

3.2.5.1.3 Ejes Problemáticos :

3.2.5.1.3.1 Eje Problemático 1: Congestión Judicial

En el informe que el Consejo Superior de la Judicatura presentó al Congreso de la República correspondiente al año 2016 (Consejo Superior de la Judicatura,2017, p.152) se hizo un balance general de la situación de la acción de tutela en el país, en el cual se destaca la tendencia creciente de los ingresos al sistema.

Así, mientras en 1997 las acciones de tutela sólo representaban el 3% del total de asuntos que ingresaban a un despacho para trámite, para 2016 las 7.956.951 tutelas ingresadas representaron el 28.4%; es decir, cerca de la tercera parte de la demanda total de justicia:

Gráfico 59. Evolución y participación de la tutela 1997-2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Informe al Congreso 2016-2017

De acuerdo con el informe (Consejo Superior de la Judicatura, 2017, p. 154) la especialidad penal fue la que registró mayor cantidad de ingresos de tutela con una participación del 33.23%; seguido por el área civil con el 26.84%; la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el 12,7%, los despachos promiscuos con el 12.20%; y finalmente, las especialidades de laboral (8.76%), de familia (5.73%) respectivamente. La cifras más recientes arrojan los siguientes resultados cuantitativos:

Cuadro 52. Participación de la tutela en la demanda de justicia 2016 desagregada por Jurisdicción y especialidad

JURISDICCIÓN / ESPECIALIDAD	INGRESOS EFECTIVOS		TOTAL	% PART. TUTELAS
	PROCESO	TUTELA		
Contencioso Administrativo	**183.511**	**95.888**	**279.399**	**12,75%**
Constitucional	**367**	**237**	**604**	**0,03%**
Disciplinaria	**28.948**	**3.604**	**32.552**	**0,48%**
Ordinaria	**1.682.687**	**652.424**	**2.335.111**	**86,74%**
Civil	392.300	201.872	594.172	26,84%
Familia	121.724	43.074	164.798	5,73%
Laboral	184.856	65.892	250.748	8,76%

JURISDICCIÓN / ESPECIALIDAD	INGRESOS EFECTIVOS		TOTAL	% PART. TUTELAS
Penal	666.463	249.925	916.388	33,23%
Promiscuo	317.344	91.661	409.005	12,20%
Total general	**1.895.513**	**752.153**	**2.647.666**	**100,00%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –UDAE-SIERJU. Fecha de corte de la información 2016, febrero 2 de 2017

Cuadro 53. Movimiento de tutelas por nivel de competencia

NIVEL DE COMPETENCIA	INGRESO ACCIONES DE TUTELA	EGRESO ACCIONES DE TUTELA	INVENTARIO FINAL ACCIONES DE TUTELA	PART.% INGRESOS
Altas Cortes	24.717	22.332	2.234	3,3%
Tribunales	102.395	74.253	4.264	13,6%
Juzgados de circuito	375.522	334.277	13.963	49,9%
Juzgados municipales	249.519	204.833	8.233	33,2%
TOTAL	**752.153**	**635.695**	**28.694**	**100%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –UDAE-SIERJU. Fecha de corte dela información 2016, febrero 2 de 2017

De acuerdo con datos del Consejo Superior de la judicatura el derecho más invocando por los accionantes es el derecho de petición que representa el 39% del total de ingresos en materia de tutela, seguido del derecho a la salud que ocupa el 25.78% (Consejo Superior de la Judicatura, 2017,p.156).

Cuadro 54. Movimiento de Acciones de Tutela por tipo de derecho 2016

DERECHO	INGRESO TUTELA	EGRESO TUTELA	INVENTARIO FINAL	% PART. INGRESOS	% PART. EGRESOS
Derecho de petición	293.751	257.067	8.549	39,05%	40,44%
Salud	193.928	174.306	7.353	25,78%	27,42%
Debido proceso	82.280	56.202	3.882	10,94%	8,84%
Otros derechos	57.837	44.366	3.615	7,69%	6,98%
Mínimo vital	56.201	48.153	2.212	7,47%	7,57%
Seguridad social	26.490	22.096	1.206	3,52%	3,48%
Vida e integridad	20.267	17.310	1.066	2,69%	2,72%
Igualdad	9.642	6.928	475	1,28%	1,09%

DERECHO	INGRESO TUTELA	EGRESO TUTELA	INVENTARIO FINAL	% PART. INGRESOS	% PART. EGRESOS
Educación	9.461	7.329	245	1,26%	1,15%
Derecho a la información pública	2.296	1.938	91	0,31%	0,30%
Total general	**752.153**	**635.695**	**28.694**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Informe al Congreso 2016-2017, Febrero 2 de 2017.

Gráfico 60. Participación de la tutela en la gestión judicial 1997-2016

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura –UDAE-SIERJU. Fecha de corte de la información 2015: agosto 3 de 2016. Fecha de corte de la información 2016, febrero 2 de 2017

Revisión ante la Corte Constitucional

La revisión de las acciones de tutela que con fundamento en las competencias del artículo 241 de la Constitución Política adelanta la Corte Constitucional es de carácter discrecional y se guía por los criterios orientadores del artículo 52 del acuerdo 02 de 2015. Desde el punto de vista cuantitativo, entre 1992 y 2016 se presentaron en el país más de 5'840.000 acciones de tutela, cuyos fallos fueron remitidos al Alto Tribunal para su eventual revisión. De los asuntos seleccionados la Corte ha proferido más de 18.098 sentencias a 2017.

Cuadro 55. Sentencias de tutela y constitucionalidad Vs. autos 1992-2017

	Sentencias decididas en control abstracto de constitucionalidad y acción de tutela																												
Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Acción de tutela	182	334	360	403	370	376	545	705	1340	978	774	589	898	1081	865	973	897	769	672	784	877	764	759	611	527	83	16094
Constitucionalidad	52	204	222	227	347	305	240	268	396	368	340	338	327	261	246	204	260	209	182	197	219	198	184	149	178	39	6189
Total	234	538	582	630	717	681	805	973	1736	1344	1124	1206	1225	1322	1063	1107	1257	969	1054	981	1093	962	943	760	705	122	24283

	Autos																										
Años	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Autos	29	80	30	40	73	69	40	46	184	348	358	377	322	297	356	310	363	345	472	287	303	307	400	379	403	109	6556

Providencias recibidas hasta el 30 de abril de 2017

Gráfico 61. Providencias de la Corte Constitucional 1992 - 2017

Fuente: Relatoría de la Corte Constitucional. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/estadisticas.php

Así mismo, el Consejo Superior de la Judicatura reporta los siguientes datos en materia de revisión de tutelas ante la Corte Constitucional.

Cuadro 56. Movimiento de Procesos y Tutelas Corte Constitucional

PROCESO - TUTELA	INGRESOS EFECTIVOS	EGRESOS EFECTIVOS	INVENTARIO FINAL	% PART. INGRESOS
Proceso	367	250	238	61%
Tutelas e Impugnaciones	237	186	137	39%
Total Corte Constitucional	**604**	**436**	**375**	**100%**

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU BI. Fecha de corte de la información 2016: febrero 2 de 2017.

De acuerdo con estos datos sobre litigios en materia de tutela se puede observar que el gran número de acciones presentadas por la ciudadanía tiene un impacto considerable en la congestión judicial afectando la operatividad de la administración de justicia. El trámite de la acción de tutela puede afectar la productividad de los despachos judiciales, debido a su carácter prioritario y a la importante proporción que actualmente representa en relación con la carga total de trabajo. Ante este panorama resulta importante buscar estrategias para prevenir la congestión judicial.

Una de las formas en las que se puede disminuir la congestión judicial es instando a los particulares a que acudan a las autoridades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales para buscar la protección de sus derechos. En particular, resulta de gran importancia el mecanismo que puede ser adelantado ante la Superintendencia Nacional de

Salud en razón al gran número de tutelas que se presentan en esta materia. Dicho mecanismo tiene como fundamento el artículo 41 de la ley 1122 de 2007, la ley 1438 de 2011 y el artículo 30 del Decreto 2462 de 2013. Se trata de un procedimiento breve, preferente y sumario que es adelantado por autoridades con experticia en el área, que fallan bajo los mismos estándares y lineamiento garantizando la igualdad ciudadana y cuyas decisiones otorgan a los quejosos la garantía de la doble instancia ante las Salas Laborales de los Tribunales Superiores del Distrito. La sentencia T 603 de 2015 ha resaltado las virtudes de dicho mecanismo el cual resulta eficaz para la protección de los derechos fundamentales y preserva las garantías procesales mínimas del mecanismo de amparo. Más precisamente, se trata de un mecanismo que (i) es llevado a cabo bajo principios de prevalencia, brevedad, publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia; (ii) es sencillo e informal; (iii) es llevado a cabo por autoridades públicas especializadas; (iv) goza de celeridad al deber ser fallado en un término de 10 días (artículo 126 de la Ley 1438 de 2011).

En este sentido, existen estadísticas que muestran que los ciudadanos están acudiendo a dicho mecanismo de forma más frecuente:

Gráfico 62. Aumento en las reclamaciones ante la Superintendencia de Salud

Fuente: Estadísticas Superintendencia de Industria y Comercio

No obstante, será necesario determinar líneas de acción tendientes a aumentar el uso de estos mecanismos, con el fin de aumentar los índices de descongestión, de protección de derechos y de confianza en el sistema de justicia.

Causas Asociadas:

i.) La sistemática afectación a derechos fundamentales por parte de autoridades públicas y particulares que prestan servicios públicos o frente a los que la ciudadanía guarda subordinación o dependencia (como causa principal, cuyo impacto negativo no se limita a la congestión del sistema, sino que se constituye en un verdadero obstáculo para el goce efectivo de los derechos fundamentales será tratada como un eje problemático autónomo en el siguiente numeral)

ii) Débil articulación e interoperabilidad de la información (relatorías de sentencias, estadísticas y gestión de información) entre las autoridades públicas.

iii) Déficit en el fortalecimiento del talento humano en el perfil del juez y su bienestar.

3.2.5.1.3.2 Eje Problemático 2: Sistemática afectación a los derechos fundamentales principalmente al derecho de petición y al derecho a la salud.

Hay un déficit de las instituciones públicas en los modelos de prestación de servicios en especial de seguridad social en salud, pensiones y en gestión pública y de particulares prestadores de servicios públicos para dar atención adecuada y garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos acudiendo al uso en su gestión acorde con la normatividad y las jurisprudencias.

En relación con el derecho a la salud el resultado de la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (ENJI 2017) arroja datos que dan cuenta de la falla en la prestación del servicio. La referida encuesta incluyó 15 categorías de problemas y 70 diferentes subcategorías o tipologías. En 2016, 3,4 millones de personas declararon haber tenido por lo menos una necesidad jurídica, cantidad que representa el 10% de la población mayor de 18 años. La categoría de problema más común entre la población correspondió a los problemas de Salud, con un 26% de participación, seguido por problemas relacionados con la Familia con 23% y Delitos con 19%. En la categoría de Salud, la tipología más declarada correspondió a problemas relacionados con la negación de medicamentos o procedimientos, con un 85% de participación. Este conjunto de problemas representa la mayor fuente de congestión en el sistema judicial. De forma más específica, el total de la población con necesidades jurídicas, el 23% correspondió a necesidades jurídicas en materia de salud. y que un 61,8% de los ciudadanos encuentran efectiva la actuación judicial en esta materia.

Causas Asociadas*:*

La sistemática afectación a derechos fundamentales, principalmente en salud, pensiones y derechos de petición, por parte de autoridades públicas y particulares prestadores de servicios públicos, por una débil Gestión, por falta de formación de todas las instituciones públicas y particulares a cargo de la prestación de servicios públicos.

Esta problemática debe ser abordada desde la perspectiva de la prevención. Se debe buscar minimizar las violaciones a derechos fundamentales tanto por parte de las autoridades públicas como de los particulares, sobre todo cuando resultan sistemáticas y recurrentes. Los ingresos al sistema judicial pueden ser índices sintomáticos de fallas institucionales estructurales que deben ser corregidas a través de políticas públicas del ejecutivo en coordinación con los otros órganos del poder. La tutela opera como un termómetro que ofrece un insumo importante para diagnosticar el desempeño del Estado en materia de protección de derechos fundamentales, la vulnerabilidad manifiesta de ciertos grupos poblacionales y la forma en la que los particulares en posición de poder impactan a sus dependientes o subordinados.

3.2.5.1.3.3 Eje Problemático 3: El desacato de los fallos de tutela, el creciente comportamiento de las entidades demandadas en relación con el desacato del fallo que asciende al 30% en 2016.

Frecuentemente, los obligados por un fallo de tutela se rehúsan a cumplirlo y apelan a estrategias dilatorias que a la postre representan nuevas demandas de justicia. En estos casos se puede presentar una solicitud de cumplimiento o un incidente de desacato para lograr el acatamiento de las decisiones, con el consecuente incremento de la congestión en la administración de justicia.

En relación con el incidente de desacato se registra que el número interpuesto ante los despachos ascendió a 229.000 y representan 30% del total de tutelas instauradas, es decir, el 70% corresponde a una atención expedita para la protección de los derechos (Consejo Superior de la Judicatura - SIERJU, 2017).

Así mismo existen estudios académicos basados en el análisis de casos en los que se reflejan los altos niveles de incumplimiento. Por ejemplo, en una investigación realizada por la Universidad del Rosario, de los 431 expedientes explorados bajo el criterio de efectividad del incidente de desacato, se encontró que solo en el 43,93% de los casos en los que se formularon incidentes se logró el cumplimiento efectivo de la sentencia. En contraposición, en un 30,14% de casos los obligados se negaron a obedecer las órdenes y en el 12,62% de casos restantes el cumplimiento que se obtuvo fue parcial. (Londoño Toro, 2007; López Daza 2010).

En este sentido, el incidente de desacato no genera el impacto que debería. Para solucionar la debilidad de este mecanismo se deben diseñar incentivos adecuados para que se efectúe el cumplimiento del fallo y para generar una cultura de la legalidad en los funcionarios públicos.

Causas Asociadas:

i. La formulación de políticas públicas que no consideran el efecto de las mismas en relación con los costos asociados.
ii. Los crecientes niveles de corrupción en las entidades prestadoras de servicios de Salud entre los principales derechos tutelados
iii. La falta del cumplimiento del deber del servicio público por parte de las entidades afectadas.
iv. La falta de formación de todas las instituciones públicas y particulares a cargo de prestación de servicios públicos de superintendencias

3.2.5.1.3.4 Eje Problemático 4: Nivel socio-económico y acceso al mecanismo

A pesar de que formalmente la titularidad de la acción de tutela está consagrada de manera amplia en la Carta (“Toda persona, en todo tiempo y lugar” art. 86. Constitución), como un hecho socio-jurídico ocurre que las personas en mayor estado de vulnerabilidad no son estadísticamente las que más recurren al mecanismo. Por ejemplo, en materia de salud, el litigio tiende a ser utilizado en gran medida por los ciudadanos que pertenecen al régimen contributivo, que tienen ingresos altos y que viven en zonas con los más altos índices de desarrollo humano (IDH). Lo anterior genera la preocupación de que la acción de tutela pueda llegar a tener efectos regresivos en materia de política social.

Al respecto, resultan relevantes las estadísticas elaboradas por Uprimny y Duran (2015), con base en índices de la Defensoría del Pueblo y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las cuales muestran que los Departamentos con el índice de desarrollo humano (IDH) más alto representan el 50.7 % del litigio en salud del país. Por el contrario, aquellos con el IDH más bajo tan sólo dan origen al 2.24% del total de ingresos de tutelas en salud (p.36).

Cuadro 57. Litigio en salud en departamentos con índice de desarrollo (IDH) más bajo (2011)

DEPARTAMENTO	IDH	LITIGIO EN SALUD
La Guajira	0,691	O.62%
Chocó	0,731	0,46%
Caquetá	0,752	0,55%
Putumayo	0,759	0,31%
Región Amazónica	0,768	Amazonas (0,13%) Guainía (0,07%)
Total Litigio		2,24%

Cuadro 58. Litigio en salud en departamentos con índice de desarrollo (IDH) más alto (2011)

Departamento	IDH	Litigio en Salud
Bogotá	0,904	9%
Santander	0,879	5.8%
Casanare	0,867	0.3%
Valle del Cauca	0,861	12,2%
Antioquia	0,849	23,4%
Total litigio		50,7%

Fuente: (Uprimny y Duran, 2015)

Si bien el referido estudio concluye que la tendencia de la tutela a favorecer a los mejor situados se ha atenuado, llegando a niveles moderados, el problema identificado muestra la necesidad de adelantar más estudios para identificar a los usuarios del sistema de justicia con miras a establecer si la situación socioeconómica resulta ser un factor relevante que incide en el acceso y si se requieren medidas para que el mecanismo sea más incluyente en algunos territorios del país. Así mismo, se hace necesario establecer cuál es la causalidad adecuada considerando que existen diversos factores que pueden explicar los resultados estadísticos en cuestión, como por ejemplo la demografía, la cultura de la legalidad, el déficit de legitimidad, los niveles de corrupción y la carencia de presencia de actores institucionales en el territorio.

Los datos reseñados encuentran otras fuentes de apoyo. Por ejemplo, al evaluar el número de tutelas negadas, los sujetos constitucionales de especial protección se encuentran sobrerrepresentados en relación con otros grupos poblacionales. Así se estableció en un estudio que la Universidad de los Andes realizo para el Ministerio de Justicia y la Agencia Española para la Cooperación Internacional en el que se obtienen los siguientes datos (Universidad de los Andes,2013,p.29):

Cuadro 59. Éxito en las pretensiones de sujetos de especial protección
Tipo de demandante en la muestra balanceada

¿Es el demandante un sujeto de especial protección?	% concedidas
Sí	38.0%
No	51.9%

Fuente: Universidad de los Andes (2013). Informe y propuesta de mejoramiento de la acción de tutela.

Estas cifras se complementan con los índices sobre los egresos en materia de tutela del Consejo Superior de la Judicatura (2017) en el que se señala que el 66.6% de las tutelas se conceden.

Gráfico 63. Egresos de tutelas por tipo de salida

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Informe al Congreso 2016-2017

Así mismo en un informe de 2016 la Corporación Excelencia en la Justicia encontró lo siguiente:

"Así, mientras en Bogotá y las zonas de desarrollo robusto el promedio de participación de las tutelas sobre el total de ingresos es del 26% y a nivel nacional del 24,7%, esa participación va decayendo hasta alcanzar apenas el 14,2% entre la población que habita en los municipios de desarrollo más incipiente." (CEJ, 2016).

3.2.5.1.3.5 Eje Problemático 5: Impugnación de tutela sin representación de abogado

Debido a que la tutela, por su naturaleza informal, no requiere una defensa técnica, es preocupante identificar que los ciudadanos que acuden al mecanismo sin la mediación de un abogado tienden a no agotar todos los recursos que el sistema de justicia pone a su disposición. En particular, estadísticamente estos accionantes no impugnan las sentencias de primera instancia. En un estudio adelantado por la Universidad de los Andes (2013) se obtuvieron los siguientes datos entre agosto y octubre de 2013 (p.24):

Cuadro 60. Representación por Abogado en casos de Impugnación

	¿Decisión de primera instancia impugnada?		
¿El Demandante tiene abogado?	NO	SI	TOTAL
NO	194 (89.8%)	22 (10.2%)	216 (100%)
SI	12 (63.2%)	7 (36.8%)	19 (100%)
TOTAL	206 (87.7%)	29 (12.3%)	235 (100%)

Fuente: Universidad de los Andes. (2013). Informe y propuesta de mejoramiento de la acción de tutela.

La importancia de estos datos está en que la posibilidad de acudir a un profesional en derecho para la interposición de una tutela puede ser una barrera significativa, sobre todo para aquellos ciudadanos que se encuentran en un grupo poblacional de especial protección. Al ser dichos ciudadanos los que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, que puede repercutir en el goce efectivo de sus derechos fundamentales, es importante adoptar medidas para que la mediación de un abogado no sea un factor relevante en los índices de impugnación.

En la perspectiva general, respecto de las impugnaciones presentadas frente a fallos de tutela en primera instancia, en datos aportados por el Consejo Superior de la Judicatura(2017) se observa que en el 70.7 de los casos se confirma la decisión de primera instancia; en el 18% la decisión de segunda instancia se revoca; modificaciones a la decisión de primera instancia se presentan en el 9.2% de los casos y en el 2.1% se rechaza la impugnación por presentación extemporánea.

Gráfico 64. Egresos de tutelas impugnadas por tipo de salida

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – Informe al Congreso 2016-2017

Causas Asociadas:

i). Déficit de pedagogía por parte de las autoridades públicas a la ciudadanía en relación con el procedimiento de tutela y los recursos.

3.2.5.1.3.6 Eje Problemático 6: Déficit en el marco regulatorio y normativo de la acción de tutela

Conflictos aparentes de competencia

La acción de tutela fue diseñada como un mecanismo expedito, preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos. A pesar de que las tutelas deben ser falladas dentro del término de diez días, la proliferación de conflictos aparentes de competencia está dilatando los tiempos de repuesta. La Corte Constitucional ha establecido unas reglas jurisprudenciales claras que ordenan y jerarquizan las normas que rigen la competencia en materia de tutela (Auto 124 de 2009). No obstante, es recurrente la práctica, por parte de los jueces, de plantear conflictos aparentes de competencia con base en interpretaciones del Decreto 1382 de 1992, el cual, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no establece reglas de competencia sino sólo unos criterios para el reparto. A pesar de ser claro jurisprudencialmente que no hay lugar a rechazar la competencia por el hecho de que no se sigan los parámetros del referido decreto, la realidad dentro de la práctica judicial ha conducido a un sistemático desconocimiento de esta regla. Lo anterior tiene efectos negativos sobre la operación del sistema de justicia:

- Genera que se *desnaturalice el carácter expedito,* que es propio a la acción de tutela de acuerdo con las normas constitucionales, al someter a los accionantes a prolongados tiempos de espera para definir el juez competente
-Contribuye al aumento de la *congestión de la justicia*, lo anterior debido a que se multiplican innecesariamente los actos procesales requiriendo que, además del fallo de fondo, se sustancien autos que rechazan la competencia, autos que plantean el conflicto de competencia y autos que resuelven el conflicto.
- Afecta la s*eguridad jurídica* en razón a que los jueces no están aplicando una interpretación uniforme sobre las reglas de competencia y a que genera incertidumbre sobre los tiempos de respuestas una vez se ha incoado la acción.

Las causas de esta problemática tienen origen en una interpretación inadecuada que hacen algunos jueces sobre los criterios de reparto del Decreto 1382 de 1992 en desconocimiento del precedente vinculante de la Corte Constitucional sobre la materia. No se trata simplemente de una dificultad procesal, sino de una seria afectación a la realización de la justicia material. Por ejemplo, en el auto 02 de 2015 de la referida Corporación una acción de tutela interpuesta el 10 de julio de 2014 no tuvo definido el juez competente para fallarla sino hasta el 21 de enero de 2015. Se trata de una dilación de más de seis meses sin que siquiera se haya abordado la cuestión de fondo.

Pese a la exposición de la problemática anterior, no se puede desconocer las dificultades a las que se enfrentan los jueces de tutela al tener que fallar sobre acciones que se centran en materias que desconocen o que no están dentro de su especialidad, llevándolos en ocasiones a resolver bajo unos criterios jurídicos que no siempre consultan su área de experticia.
En este sentido, en una ponencia sobre Reformas a la Justicia se ha expuesto que es frecuente que se presente la acción de tutela intencionalmente ante el juez de una especialidad diferente a la de la materia en discusión, procurando favorecerse del potencial error en la decisión. Lo anterior sin duda alguna trasfigura la esencia de la acción de tutela (Valdés Sánchez, 2003). De conformidad con el argumento anterior, se han presentado propuestas de que el juez de tutela resuelva según la materia o especialidad a la que pertenece, sin embargo, esto resulta de dificil

aplicabilidad en las zonas periféricas donde escasamente se logra garantizar la presencia de un único juez.

Tutela contra sentencia judicial

La tutela contra providencia judicial es una materia que ha sido regulada preponderantemente por vía jurisprudencial y no por vía legal o reglamentaria (García y Uprimny, 2006). En principio, se parte de la idea de que el mecanismo opera de manera excepcional. La Corte Constitucional ha manifestado:

"La tutela contra decisiones judiciales es de alcance excepcional y restringido y se predica sólo de aquellos eventos en los que pueda considerarse que una actuación del juzgador es manifiestamente contraria al orden jurídico o al precedente judicial aplicable y violatoria de derechos fundamentales, en especial de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia" (Corte Constitucional, Sentencia T-007 de 2013, M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Los efectos que los fallos de tutela en mención tienen sobre la seguridad jurídica, sobre la estructura jerárquica de las jurisdicciones y sobre la predictibilidad del ordenamiento jurídico han hecho que se trate de una materia de pocos consensos y de amplios debates entre las Altas Cortes.

Por lo anterior, si bien estas medidas han derivado en situaciones efectivas que limitan la competencia misma de la Corte Constitucional en el ejercicio de revisión de tutela contra sentencias, su aplicación no resulta aún consistente ni entre los jueces de instancia ni entre las propias salas de revisión de la Corte, por lo cual resultaría útil y necesario formalizar las reglas de juego en estas materias con el fin de fortalecer y aclarar el ejercicio de la tutela contra sentencias, además, con el fin de evitar que este instrumento sea utilizado como una tercera instancia, y se desnaturalice la acción de tutela (CEJ, 2016).

Depuración normativa en materia de tutela

Finalmente, debe señalarse que la regulación de la acción de tutela, más allá del texto constitucional, se encuentra dispersa en diferentes normas de carácter legal, reglamentario y jurisprudencial que afectan la seguridad jurídica al dificultar el acceso ciudadano a las reglas que rigen el mecanismo. Las disposiciones del Decreto 2591/1991, el Decreto 306/1992, el Decreto 1382/2000, el Decreto 404/2000, el reglamento interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 02 de 2015) y las reglas jurisprudenciales con fuerza vinculante hacen parte del cuerpo normativo que desarrolla el artículo 86 de la Constitución. El principio de legalidad, la trasparencia, la seguridad jurídica y el debido proceso exigen un esfuerzo de unificación y depuración para que el ciudadano y los operadores jurídicos cuenten con un marco unívoco, de carácter simple y accesible, sobre la materia en cuestión. Esto es de vital importancia en relación con un mecanismo que no requiere de representación judicial y que propende por la protección de derechos fundamentales.

3.2.5.1.4 Análisis del ejercicio de participación a nivel nacional en materia de protección de derechos:

En virtud del carácter incluyente del Plan Decenal de Justicia y de la especial relación que la ciudadanía tiene con la acción de tutela, se adelantaron unas mesas de construcción colectiva con el fin de lograr la formulación de las políticas públicas en esta materia con enfoque territorial. Este ejercicio resulta imprescindible para preservar la confianza ciudadana en el sistema de justicia y para obtener datos valiosos que revelen los impactos del mecanismo en las personas.

Estas Mesas de Formulación Participativa que se llevaron a cabo a nivel nacional para la construcción del Plan Decenal del Sistema de Justicia, permitieron conocer las problemáticas regionales y encaminar a desarrollar las líneas de acción en materia de tutela teniendo en cuenta las problemáticas más sentidas por los territorios en la materia.

En este sentido, luego de efectuar un ejercicio de priorización basado en las necesidades en materia de justicia y el nivel de conflictividad en las regiones, se desarrollaron mesas de la dimensión de constitucional en los siguientes territorios del país:

- **Mesa de Formulación participativa en Caldas-Manizales:** Llevada a cabo el 5 y 6 de septiembre y el 31 de octubre de 2016: Esta Mesa de formulación participativa fue organizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho en convenio con la Universidad de Caldas. En esta mesa se plantearon algunas problemáticas en relación con las acciones constitucionales, entre estas las más sentidas:

1. Desconocimiento de los derechos y los mecanismos para defenderlos por parte del Estado.

2. Existe de inaplicabilidad del catálogo de derechos como el de la salud.

3. Inexistencia de recursos necesarios para la eficacia de la acción de tutela. Las propuestas en este sentido fueron:

- En el gasto público y social priorizar el cumplimiento de la tutela.
- Diseñar un horizonte fiscal de asignación creciente de recursos dentro de los recursos del presupuesto.
- Capacitación y formación a funcionarios.
- Creación de un fondo público para el cumplimiento de fallos administrados por la rama judicial.
-Que los planes de desarrollo destinen recursos para el cumplimiento de las acciones de tutela.

4. No hay cumplimiento, vigilancia y sanción de las entidades llamadas a cumplir derechos constitucionales. Las propuestas en este sentido fueron:

- Sanciones económicas para las empresas prestadoras de servicio.
- Educación política y ética a la ciudadanía.
- Formación en constitución y derechos fundamentales a los funcionarios públicos

- **Mesa de formulación participativa en Bucaramanga-Santander:** llevada a cabo los días 9 de septiembre y 21 de octubre de 2016, la problemática más sentida fue:

1. Abandono estatal de las garantías y desconocimiento de los derechos por parte de la administración del sistema de justicia y entidades.

Las propuestas concretas en este sentido fueron dadas por fases así:

Fase 1: Formar a la población objetivo en cuales son los mecanismos de protección de derechos humanos con los que cuenta y cómo puede acceder a ellos.
Fase 2: Diseñar campañas a nivel nacional donde se haga un llamado a las autoridades en el uso adecuado de los mecanismos de protección de los derechos humanos y brindar medios a los ciudadanos para exigirlos.
Fase 3: Desarrollar una agenda de seguimiento y control para las entidades que ejercen los mecanismos de protección de derechos humanos.

- **Mesa de formulación participativa en Medellín-Antioquia:** llevada a cabo el 12 de septiembre y el 11 de noviembre de 2016, las problemáticas manifestadas por parte de los operadores de justicia fueron:

1. Entidades del orden territorial (Antioquia) del poder ejecutivo, y demás entidades encargadas de la función pública, incumplen sistemáticamente sus obligaciones legales y constitucionales; lo que implica la intervención de jueces para la garantía de los derechos fundamentales. Aunque se imponen las sanciones a los implicados, el diseño institucional y los recursos apropiados impiden responder a la demanda y congestiona el sistema de justicia.
2. El Instituto de Seguro Social, Colpensiones, EPS y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se han sucedido en el tiempo, como destinatarias del mayor número de acciones de tutela por violación de los derechos fundamentales de grandes grupos poblacionales.17 En razón a que se trata de un factor que depende de múltiples políticas públicas, debe ser priorizado en todo el aparato estatal; solo de esta manera se podrán prevenir las omisiones injustificadas en la garantía de derechos fundamentales. Tales entidades identificadas e individualizadas se hacen fácticamente inmunes a las decisiones judiciales y reproducen los mismos patrones de vulneración de derechos.
3. Los actores fundamentales, desde la perspectiva de la generación del problema, son las instancias de la Rama Ejecutiva, quienes incumplen sistemáticamente sus obligaciones legales, así como las órdenes judiciales.
4. La tutela contra sentencia en Antioquia, se ha convertido en un recurso "ordinario" para controvertir las decisiones de jueces. Esta práctica recurrente de las partes y profesionales del derecho frente a la mayoría de los procesos ordinarios, avoca a los jueces a volver sobre los fallos, afectando la seguridad jurídica y la confianza que la ciudadanía tiene en el sistema de justicia, lo que dificulta el funcionamiento del orden constitucional y ordinario.

Propuestas:

1. Crear mecanismos disciplinarios más efectivos y disuasivos para aquellos funcionarios que sistemáticamente violan derechos fundamentales. El camino a seguir desde el Plan Decenal es entonces, promover el ejercicio de una ciudadanía más consciente y responsable, con el cuidado básico de sí y de los otros, para idear mecanismos o utilizar los que ya existen con el fin de controlar no solo a los gerentes de dichas entidades, y otros funcionarios que trabajan en las mismas sino también a los legisladores.
2. Creación de una jurisdicción constitucional autónoma o independiente de la jurisdicción ordinaria.
3. Eliminar la tutela contra sentencia, pues su uso frecuente es un factor de congestión

3.2.5.2 Acciones populares

3.2.5.2.1 Panorama general:

El artículo 88 de la Constitución previó la existencia de acciones populares para la defensa de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio público, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza.

Las acciones populares fueron reguladas mediante la Ley 472 de 1998. Se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos o intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

3.2.5.2.2 Problemática General

Este mecanismo de origen constitucional, previsto para la defensa de derechos e intereses colectivos y desarrollado por la ley 472 de 1998, ha perdido fuerza en el escenario jurídico colombiano en virtud de que existen problemas para la verificación del cumplimiento de los fallos.

3.2.5.2.3 Eje problemático 7:

i). Dificultades de seguimiento de las órdenes y verificación

En relación con este mecanismo de protección de derechos colectivos, también resulta necesario mencionar las dificultades que tienen los jueces para llevar a cabo el seguimiento de acciones populares. Para estos efectos la ley 472 de 1998 establece en el artículo 34 inciso 4 de la Ley 472 de 1998 que:

"En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminará su ejecución. En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo".

En un estudio llevado a cabo por investigadores de la Universidad del Rosario (2009) se analizaron 1212 providencias del Consejo de Estado, expedidas desde 1999 y hasta 2008, y 79 fallos de los juzgados administrativos de Bogotá, expedidos entre agosto de 2006 y abril de 2008. En esta investigación se presentaron cifras sobre el seguimiento y verificación del cumplimiento de los fallos.

Como resultado de dicho ejercicio, en el año 2009 únicamente en el 11.2% de los casos de la muestra del Consejo de Estado, se ordenó la conformación de Comité de seguimiento; mientras que en los juzgados administrativos de Bogotá, la cifra de los casos que ordenaban la integración del Comité de Verificación era del 20% (Londoño, González y Figueredo, 2009)

Gráfico 65. Órdenes a comités de verificación Consejo de Estado y juzgados

Fuente: Londoño Toro, González Acosta y Figueredo, 2009

Pese a lo mencionado, a partir del año 2012 los jueces administrativos comenzaron a tener un rol más activo en estos casos estructurales. Casos conocidos como la acción Popular presentada contra el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y el laboratorio la Abbott Laboratories, por los elevados precios de Kaletra, un antirretroviral cuyos precios eran muy superiores a los del resto de países de la región y vulneraban los intereses colectivos. En el 2012 el juez 37 administrativo de Bogotá, y en segunda instancia el Tribunal Superior Administrativo de Cundinamarca, fallaron a favor de los demandantes considerando que se habían violado los derechos colectivos de los demandantes, conminando al ejecutivo a implementar políticas más favorables para el sostenimiento del Sistema de Seguridad Social en Salud. El juez 37 tras el fallo de segunda instancia conformó un Comité de verificación.

Así como este, otros casos como el del Rio Bogotá o el de los Cerros muestran la activa actuación de los jueces administrativos en el seguimiento de las sentencias (De Justicia, 2013). Sin embargo, no se cuenta con cifras concretas que den cuenta de esta percepción de aumento en la creación de comités de seguimiento por parte de los jueces en los fallos de acciones populares.

Es necesario precisar que la labor del juez no se limita a crear el comité de verificación en el caso concreto, sino que cumple el rol de orientarlo, coordinarlo y estar atento al cumplimiento efectivo de cada una de las obligaciones del accionado que ha sido condenado. No obstante, son muchas dificultades las que el juez puede encontrar en la verificación de los fallos, debido al tiempo y esfuerzos que implican lograr el cumplimiento definitivo de una sentencia judicial y a la poca regulación normativa en la materia, ya que a diferencia del pacto de cumplimiento que

se encuentra regulado con normas específicas para llevarlo a cabo, la audiencia de seguimiento no cuenta con esta particular regulación.

Así, es el juez quien lidia con la falta de asistencia a las audiencias que comienzan a tener las partes en los procesos cuyo cumplimiento es de larga duración debido a la complejidad y magnitud de las obligaciones a llevar a cabo. Y ante esto, se encuentra limitada la acción del juez ya que no existe un mecanismo legal que les constriña por ejemplo a asistir a las audiencias ni que indique los términos de aplazamiento.

En este sentido, como evidencia empírica, hace unos años el Grupo de Estudios de la Universidad del Rosario, llevó a cabo un ejercicio investigativo en la ciudad de San Andrés, en las cuales se detectaron algunas falencias en la regulación de las audiencias de seguimiento y vacíos en la ley 472 de 1998, relacionados con las funciones del Comité, la asistencia al mismo por parte de quienes según la sentencia lo conforman, las sanciones por inasistencia injustificada a la misma, las causales de inasistencia, las justificaciones para no asistir, la periodicidad en las reuniones de éste entre otros puntos (Benavides et al, 2006).

Todos estos aspectos generan que se debilite la eficacia de las decisiones judiciales en materia de acciones populares, aunado a la dificultad de que la Rama Judicial tenga pocas cifras actualizadas en la materia que permita hacer un ejercicio de seguimiento efectivo en este sentido.

También debe explorarse el rol de Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo en su función de coadyuvar e intervenir en los procesos adelantados en el marco de las acciones populares así como hacer parte del comité de verificación de cumplimiento de las sentencias.

3.2.5.3 Definición de Políticas de acción:

3.2.5.3.1 Objetivo general:

Gestionar acciones, dentro de la coordinación y colaboración armónica entre poderes, para instar a las autoridades públicas y particulares prestadores de servicios públicos para que de manera preventiva tomen medidas para evitar violaciones a derechos fundamentales e intereses colectivos, principalmente en materia de derecho de petición y salud, e implementar estrategias que mejoren la operación de los mecanismos constitucionales de protección ciudadana para ampliar su cobertura, eficiencia y eficacia mitigando los impactos de su uso en el sistema de justicia.

3.2.5.3.2 Objetivos específicos:

Objetivo específico 1: Implementar estrategias para descongestionar el sistema de justicia dándole preponderancia a los mecanismos administrativos como medios efectivos para la protección de derechos fundamentales y aplicando medidas de prevención.

Objetivo específico 2: Gestionar acciones dentro de la coordinación y colaboración armónica entre poderes, para Instar a las autoridades públicas y particulares prestadores de servicios públicos para que de manera preventiva den respuesta oportuna a los derechos de petición y

para que se subsanen las fallas en el sistema de seguridad social y en salud para garantizar el goce efectivo de los derechos de derechos de los ciudadanos, identificados como principal causa del crecimiento desbordado del uso de la acción constitucional de la Tutela.

Objetivo específico 3: Promover el cumplimiento efectivo de los fallos de tutela por parte de accionados y el seguimiento por parte de los jueces.

Objetivo específico 4: Garantizar que el sistema de justicia permita que los habitantes de los departamentos y municipios con los índices de desarrollo humano más bajos tengan acceso a la justicia, y particularmente a los mecanismos constitucionales de protección ciudadana. Se requiere fortalecer los mecanismos para el acceso en condiciones de igualdad de la población que habita los territorios más vulnerables.

Objetivo específico 5: Evitar que las demandas presentadas sin mediación de abogado tengan una
mayor tendencia a no ser recurridas que aquellas en la que existió representación por parte de un abogado.

Objetivo específico 6: Llevar a cabo los arreglos normativos y reglamentarios para fortalecer la atención de la tutela en el sistema jurídico nacional

Objetivo específico 7: fortalecer la eficacia y cumplimiento de las decisiones judiciales en materia de acciones populares.

3.2.5.3.3 Acciones concretas:

Objetivo específico 1:

a. Difundir en la ciudadanía y promover el acceso a los mecanismos jurisdiccionales ante la Superintendencia de Salud para la solución de controversias relacionadas con la prestación de servicios de salud conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011.

b. Promover la participación de la Superintendencia de Salud en formas de justicia itinerante para permitir que lleguen a las regiones de alta conflictividad y promuevan el acceso a los mecanismos jurisdiccionales que le son propios y ampliar su presencia en casas de justicia y centros de convivencia.

c. Establecimiento de cargas razonables en los despachos Judiciales para cumplir con los tiempos normativos de las acciones constitucionales y los procesos propios de la especialidad o jurisdicción.

d. Fortalecer la oferta judicial para mejorar la atención de la Tutela, el modelo de gestión, operativo y organizacional soportado en medios tecnológicos y de comunicación.

Objetivo específico 2:

a. Capacitar a los funcionarios públicos en forma articulada (principalmente de la Rama Judicial, Ministerio Público, Superintendencias y entidades con mayor demandas de acciones de

tutela) ,en líneas jurisprudenciales vinculantes para prevenir violaciones a los derechos fundamentales y garantizar el rol pedagógico que deben cumplir frente al ciudadano en relación con los mecanismos de protección ciudadana.

b. Atender los ajustes que se consideren necesarios en el perfil del Juez para la atención de asuntos constitucionales.

c. Elaborar un diagnóstico sobre los incentivos necesarios para mejorar el perfil del juez y definir acciones para establecerlos y garantizarlos de forma articulada.

d. Establecer acciones articuladas de bienestar para mejorar el perfil del juez.

e. Identificar a nivel territorial el mapa de comportamiento de las entidades que tiene mayores demandas de acciones de tutela y las entidades que están presentando desacatos. Así mismo identificar a nivel territorial la acción de atención de la Rama Judicial y la defensoría, así como de la capacidad de respuesta en materia de vigilancia de las superintendencias, Ministerios, y de los órganos de control a efectos de formular medidas de fortalecimiento en la prestación del servicio acudiendo a mecanismo de planeación operativa articulada.

f. Crear un sistema de monitoreo permanente para identificar las autoridades públicas y los particulares que incurren de sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales.

g. Crear reportes semestrales con base en el sistema de monitoreo, dirigidos a los accionados más recurrentes, sugiriendo planes de acción y recomendaciones para prevenir la afectación a derechos fundamentales.

h. Hacer un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el reporte.

i. Adelantar una coordinación interinstitucional entre la Rama Judicial y ministerios de Salud y Protección social, las entidades públicas y particulares prestadoras de servicios públicos, los órganos de vigilancia y control, la superintendencia, la defensoría para que adopten medidas necesarias para subsanar la fallas y se privilegie la resolución de las peticiones acorde con las normas y las jurisprudencias vigentes.

j. Articular e inter-operar la gestión de la Información Estadística de la Rama Judicial con las entidades públicas y particulares que prestan servicios públicos, superintendencias y la procuraduría, para seguimiento y monitoreo sobre los tipos de tutela, los usuarios de este mecanismo, los cuellos de botella en el acceso, en el trámite, los fallos, las impugnaciones, el seguimiento al cumplimiento de los fallos, desacatos y los incentivos y las medidas del gobierno nacional para prestar los servicios adecuadamente y que causan las demandas de tutela.

k. Articular e interoperar la Información de sentencias y jurisprudencial y mejorar la difusión de sentencias y jurisprudencias.

l. Articular e interoperar la gestión de información sobre derechos fundamentales y herramientas para reclamar, por parte de la Rama Judicial, el ejecutivo y los órganos de control. Dirigido a Ciudadanos en caso de incumplimientos por parte de las instituciones

públicas o particulares prestadoras de servicios públicos. Usando diversidad de medios informáticos de manera complementaria y articulada.

m. Elaborar diagnósticos anuales sobre los procedimientos que adelantan las superintendencias y en general las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, que permitan conocer los esquemas de gestión, la idoneidad del mecanismo, la imparcialidad de operador y en general establecer estudios similares a los que se adelantan en la rama judicial.

n. Mejorar la vigilancia, control y seguimiento por parte de la superintendencia.

o. Implementar un registro anual de cifras sobre el número de incidentes de desacato que se presentan en las distintas jurisdicciones con el fin de llevar a cabo un seguimiento.

p. Mejorar la comunicación entre la Rama Judicial las entidades públicas ante las cuales se presentan más acciones de Tutela y la Procuraduría General de la Nación.

q. Apoyar la labor de las Superintendencias para Mejorar la vigilancia, control y seguimiento.

Objetivo Específico 3:

a. Crear e implementar metodologías para monitorear los incidentes de desacato que se presentan en las distintas jurisdicciones con el fin de llevar a cabo un adecuado seguimiento.

b. Fortalecer la coordinación con las entidades que presentan desacatos para hacer el seguimiento articulados al cumplimiento.

c. Fortalecer la gestión de información hacia una justicia abierta, entre la Rama Judicial con las entidades más demandadas con acciones de tutela, con las entidades que están generando desacatos, con la superintendencia, con los ministerios y con la procuraduría con la defensoría.

Objetivo Específico 4:

a. Elaborar estadísticas (continuas y periódicas) para llevar a cabo un análisis riguroso, con el fin de hacer seguimiento sobre los usuarios de tutela en las zonas de bajo índice de desarrollo humano e identificar las relaciones causales y las soluciones al déficit de acceso mediante estudios de cobertura. De acuerdo con la información recolectada generar los mecanismos o acciones que conduzcan a lograr el objetivo específico.

b. Fortalecer la oferta judicial para mejorar la atención de la Tutela, el modelo de gestión, operativo y organizacional soportado en medios tecnológicos y de comunicación.

Objetivo Específico 5:

a. Adelantar campañas de pedagogía con miras a difundir el procedimiento en materia de tutela especialmente en lo referente a los recursos contra las decisiones.

b. Articular e inter-operar la gestión de información sobre derechos fundamentales y herramientas para reclamar, por parte de la Rama Judicial, el ejecutivo y los órganos de control para que la información sea unificada y complementaria.

Objetivo Específico 6:

a. Llevar a cabo los arreglos normativos y reglamentarios para fortalecer la atención de la tutela en el sistema jurídico nacional a través de una mesa técnica que reúna a la rama judicial, Ministerio Público y Ministerio de Justicia, entre otros actores. Se deberán tener en cuenta:

i. Gestión normativa y reglamentarias para que el gobierno nacional subsane las fallas que aquejan la gestión pública y el sistema de salud
ii. Arreglos normativos y reglamentarios para mejorar el acceso al ciudadano
iii. Arreglos normativos y/o reglamentarios para mejorar el trámite procesal de la acción de tutela
iv. Arreglos normativos y/o reglamentarios para mejorar el control post sentencia de la Tutela

b. Expedir una compilación reglamentaria dotada de claridad, concisión, simpleza y precisión en materia de tutela que recoja la normatividad vigente.

Objetivo Específico 7:

a. Llevar a cabo un seguimiento y estudio anual de las estadísticas sobre el ejercicio de la acción popular.

Fortalecer la eficacia y cumplimiento de las decisiones judiciales en materia de acciones populares.

b. Llevar a cabo un seguimiento y estudio anual cuantitativo y cualitativo sobre el ejercicio de la acción popular.

c. Establecer un sistema de control con cifras sobre los casos en los que se ordena el comité de verificación, con el fin de poder llevar a cabo un ejercicio de seguimiento efectivo.

d. Establecer compromisos interinstitucionales para coordinar y fortalecer el rol de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo en la coadyuvancia e intervención en los procesos adelantados en el marco de las acciones populares y en los comités de verificación.

3.2.7. JUSTICIA AMBIENTAL

Entender que la crisis de deterioro del medio ambiente del planeta tiene como una de sus principales causas las actividades realizadas por los seres humanos, puede cambiar el rumbo de una inminente insostenibilidad de las condiciones de vida óptimas para contribuir a garantizar la existencia de un ambiente apropiado y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Durante los últimos años, las discusiones relacionadas con la justicia en asuntos ambientales a nivel internacional, se han venido inscribiendo dentro del tema de la Democracia Ambiental[194]. Este concepto que se fundamenta en los tres derechos de acceso en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Rio de 1992, señala que el mejor modo de tratar las cuestiones sobre el ambiente es asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia ambiental.

La temática ambiental constituye, en un país como Colombia, un asunto estructural, teniendo en cuenta su riqueza en términos de diversidad biológica. En efecto, de conformidad con la información reportada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Colombia es catalogada a nivel mundial como uno de los países más megadiversos dentro del grupo de 14 naciones que alberga el mayor índice de biodiversidad en la tierra, pues ocupa tan sólo el 0,22 % de la superficie terrestre y alberga cerca del 10% de las especies conocidas actualmente en el planeta (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas – PNUD, 2014, p.9).

Dentro de este contexto, se debe reconocer, al abordar esta temática, la importancia del marco regulatorio en materia ambiental en el país, así como el proceso de aplicación de las normas por parte de sus destinatarios (ciudadanía en general, usuarios de los recursos naturales, autoridades administrativas y judiciales). Así las cosas, se debe anotar que en el desarrollo normativo en materia ambiental en Colombia, un hito regulatorio lo constituyó la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), destacándose posteriormente el importante impulso a partir de los años 90 y la primera década del siglo XXI, gracias a la Constitución del 1991[195], la Ley 99 de 1993[196], la Ley 1333 de 2009[197], y todas las disposiciones desarrolladas alrededor de este núcleo normativo, base de lo que algunos sectores de la doctrina (e incluso en la jurisprudencia), se ha concebido como el desarrollo de una "Constitución Ecológica" (Amaya, 2016)[198].

Desde el plano internacional, cabe anotar que Colombia reconoció los derechos de acceso en asuntos ambientales desde la firma de la Declaración de Río de 1992. Posteriormente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, los gobiernos de América Latina y el Caribe impulsaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, en la que reafirmaron el

[194] Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992
[195] La Constitución de 1991 es una "Constitución Verde" porque señala el Derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo como deberes y derechos del Estado "Proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines" (Art.79), además deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de daños causados" (Art.80).
[196] Es la ley por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
[197] Se trata de la ley que establece el procedimiento sancionatorio especial, adelantado por las autoridades ambientales, frente a la ocurrencia de infracciones contra el medio ambiente. En su artículo 5º establece que "*se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil*".
[198] La Corte Constitucional ha desarrollado el contexto en creciente jurisprudencia, destacándose las sentencias C-126 de 1998, C-794 de 2000, T-760 de 2007, T-608 de 2001, C-449 de 2015 y T-096 de 2016, entre otras.

compromiso con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales (en adelante, los "derechos de acceso") y manifestaron su voluntad de avanzar hacia un instrumento regional que promoviera su cabal aplicación.. Los temas relacionados con el medio ambiente se fueron posicionando dentro de la agenda política nacional, promoviendo importantes estrategias como el Crecimiento Verde[199], eje transversal del último Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018), considerada una estrategia central para promover el desarrollo social y económico a nivel territorial.

Así mismo, resulta imperioso mencionar el rol que juega el medio ambiente en términos generales y, más específicamente, los recursos naturales y ecosistémicos en los procesos de construcción de paz como el de Colombia, ya que no puede desconocerse que el aprovechamiento de los recursos naturales (renovables y no renovables) han servido como fuente de financiación del conflicto armado. Es fundamental comprender que entre los factores de degradación ambiental no solo se reconocen los impactos derivados del conflicto armado, sino también la ausencia del Estado en las zonas más apartadas del país y que particularmente son las que mayor riqueza ambiental ostentan. Por ello, si no existe una adecuada gestión ambiental, es más probable que haya un resurgimiento de la violencia por la búsqueda de obtener el control sobre estos recursos. En este sentido hay estudios que demuestran que los conflictos asociados a recursos naturales, como el colombiano, tienen el doble de probabilidad de reincidencia dentro de los primeros cinco años (UNEP, 2009, p. 11). Esto hace que el manejo y la protección del medio ambiente y el uso que se haga de los recursos naturales sean un factor determinante en el éxito o fracaso de la etapa de postacuerdo (Conca y Wallace, 2012) y en la posibilidad de tener un desarrollo sostenible a largo plazo (Jensen y Lonergan, 2012; Rodríguez, Gloria Amparo, 2011).

Por las razones anteriormente expuestas, el Plan Decenal del Sistema de Justicia reconoce la necesidad de promover las reformas al ordenamiento jurídico e institucional del país que resulten necesarias para fortalecer los derechos de los colombianos presentes y de futuras generaciones a disfrutar de un ambiente sano, a informarse de las decisiones que puedan incidir en dicho disfrute, a participar en las mismas y a acceder a la justicia para hacer exigibles tales derechos.

Se concibe esta dimensión ambiental como aquella que atañe al sistema de justicia, en lo relacionado con conflictos que conllevan una incidencia ambiental, encontrando los más representativos en: i) acciones constitucionales que comprometen el goce de un medio ambiente sano, tales como: a) acciones de tutela que invocan directamente, o por conexidad, el contenido del artículo 79 constitucional, b) acciones de grupo derivadas de calamidades ambientales, c) acciones populares que invocan el interés colectivo del goce de un ambiente sano (Ley 472/98, art. 4º lit. a.), d) acciones de inconstitucionalidad cuyas sentencias han generado estándares de justicia ambiental en el país y e) acciones judiciales contencioso administrativas como la acción de nulidad, cuyos fallos, de igual manera, son precedentes en justicia ambiental; ii) Situaciones que deriven en conflictos con trascendencia judicial, acerca de la planificación y uso del suelo, con incidencia sobre territorios pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); iii) conductas con relevancia penal, conforme al contenido del Título XI del Libro Segundo del Código Penal (*"De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente")*; y iv) conflictos entre particulares, o entre estos y la

[199] El PND 2014-2018, reconoce la necesidad de definir una política de crecimiento verde a largo plazo, identificando objetivos y metas de crecimiento económico sostenible. Asimismo, reconoce la importancia de cumplir con instrumentos y convenios internacionales como el los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 y las contribuciones nacionales frente a la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático que establece metas sectoriales de reducción de emisiones de gases efecto invernadero.

administración, con incidencia en factores de deterioro ambiental susceptibles de ser puestos en conocimiento de la jurisdicción, no recogidos bajo instrumentos policivos o penales.

Así las cosas, desde este Plan Decenal se concibe que el sistema de justicia debería, por tanto, erigirse como una herramienta al servicio de: i) garantizar a los ciudadanos la protección de su derecho al disfrute a un medio ambiente sano, factor que lleva implícita la eficacia de múltiples derechos que le resultan conexos; ii) propiciar los mecanismos efectivos para prevenir, resarcir, corregir o compensar daños ambientales; iii) resolver de manera expedita los conflictos con incidencia judicial y las disputas relacionadas con las decisiones que afecten el medio ambiente.

3.2.6.1.Problemática central y causas directas identificadas

Como eje central del diagnóstico que se presenta sobre la materia en este Plan Decenal del Sistema de Justicia, se puede señalar que atender en debida forma los reclamos de justicia subyacentes a la garantía de los derechos asociados a la gestión medioambiental constituye una necesidad imperiosa, pues día a día se posiciona como temática de alto impacto y trascendencia para los actores del sistema judicial. Sin embargo, este surgimiento implica unas crecientes necesidades, que exigen ajustes en el funcionamiento y articulación de las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, a fin de garantizar un entorno de atención oportuna y adecuada de las necesidades jurídicas que surgen en relación con la protección y el disfrute del medio ambiente sano en Colombia.

a. Los operadores de justicia no cuentan con el suficiente conocimiento, ni las herramientas socio-ambientales para tomar decisiones frente a la gestión ambiental de los recursos naturales del país.

Como aclaración preliminar, en este ejercicio de diagnóstico se parte de reconocer la inmensa complejidad técnica y científica que revisten las controversias medioambientales. Esta realidad redunda en las necesidades que tienen, tanto los actores que elevan la controversia ante el sistema de justicia, como aquellos que integran este último, quienes son los llamados a canalizar y resolver este tipo de conflictos, realidad que trae aparejados una serie de problemas para la adecuada tramitación de este tipo de causas.

En efecto, dentro de los ejercicios participativos adelantados por el Ministerio de Justicia y del Derecho en los diferentes territorios del país, se evidenció la preocupación por el alto impacto de los conflictos de índole ambiental (principalmente, aquellos relacionados con el desarrollo de actividades extractivas, así como con el aprovechamiento del recurso forestal), destacándose por parte de los participantes la inconformidad con el grado de conocimiento que tienen tanto los funcionarios de las autoridades ambientales, como las autoridades judiciales, acerca del componente técnico que reviste este tipo de casos[200]. En dichos ejercicios participativos también se escucharon voces en favor de la creación de una jurisdicción especializada para resolver de manera integral los problemas sobre esta materia. El reto, en suma, es superar la

[200] Situación evidenciada en las Mesas de formulación participativa llevadas a cabo para la construcción del Plan Decenal en San Andrés, donde los participantes manifestaron su preocupación los vacíos en materia de conocimiento científico de las autoridades administrativas y judiciales, sobre las especies y las zonas que cuentan con especial protección en dicho territorio. En similar sentido, en las Mesas de formulación participativa efectuadas en Leticia, los participantes consideraron que operadores de justicia encargados de garantizar el control de las actividades extractivas y garantizar la protección ambiental, no cuentan con las condiciones ni las herramientas adecuadas para ejercer de manera óptima sus funciones.

debilidad institucional e insuficiencia en la implementación de mecanismos de vigilancia, garantía y protección de los derechos colectivos y del ambiente, a partir del mejoramiento y cumplimiento del sistema jurídico ambiental y del acceso a la justicia ambiental, contando con un aparato que cuente con las herramientas y saberes técnicos necesarios para el efecto.

Esta visión se complementa con aquella que se tiene desde la propia institucionalidad respecto al déficit de recursos técnicos y humanos con el que se cuenta. Al respecto, vale la pena mencionar el diagnostico consignado en un estudio publicado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, donde se menciona que:

> *"en contraposición a los posibles elementos subjetivos y objetivos asociados a este tipo de situaciones, tales como directrices institucionales oficiales o extraoficiales, con distintas prioridades, cúmulo de trabajo, desinterés de los operadores por este tipo de delitos, etc., se le suma una variable determinante y constante en todas las dependencias: la insuficiencia de personal calificado conocedor de la problemática del medio ambiente y de los recursos naturales".* (…) *Esta constante afecta la totalidad del territorio nacional en áreas del conocimiento tales como ingeniería en recursos naturales y del medio ambiente, química, geología, biología, ecología, etc."* (Correa y Montealegre, 2016, p. 44)

En este sentido, desde la perspectiva jurídica se hace importante el refuerzo de los componentes de capacitación y actualización de los funcionarios del sistema de justicia, en áreas como el derecho ambiental propiamente dicho, pero también en especialidades que han surgido en los últimos años y que tienen incidencia directa en este tipo de controversias, tales como el régimen de ordenamiento territorial, el derecho urbano y el derecho minero y de hidrocarburos. En efecto, y para ilustración sobre la materia, desde la perspectiva de la Rama Judicial, de la revisión del Plan de Formación formulado por la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" para el año 2016, efectivamente se reconoce la importancia de la temática medioambiental. Sin embargo, esta se aborda, únicamente, en los programas de formación en contencioso administrativo[201], mediante un conversatorio nacional sobre la materia, con una cobertura de 155 magistrados, jueces y empleados judiciales; y en el programa de constitucional[202], mediante dos conversatorios regionales con una intensidad académica de 16 horas, en las ciudades de Medellín y Bogotá, con una cobertura de 160 magistrados, jueces y empleados judiciales. En tal sentido, constituye un reto la ampliación, tanto de la intensidad en la formación judicial sobre las temáticas mencionadas, como sobre la cobertura poblacional de estos componentes del plan de formación.

Para estos efectos, tanto los centros de estudios como las dependencias a cargo de la capacitación de funcionarios en cada Entidad tienen un importante reto que, por lo demás, debe procurar adelantarse bajo concertación interinstitucional acerca de conceptos, currículos y enfoques pedagógicos, a fin de procurar la construcción de criterios armónicos desde la perspectiva de los diferentes actores del sistema.

[201] Siendo la población objetivo de este programa, los Magistrados y empleados de los Tribunales Administrativos y Jueces y empleados de los juzgados con competencia en procesos de lo contencioso administrativo. Al respecto, señala el documento de la Escuela Judicial que "*[t]emas de impacto nacional e internacional como el cambio climático, la minería ilegal, el uso desmesurado de recursos naturales, entre otros, han obligado que el Derecho del Medio Ambiente tenga un notable protagonismo. Por supuesto, la Escuela Judicial no puede darle la espalda al tema, y es por eso, que se torna imperioso introducir en los foros locales y regionales temas atinentes a asuntos ambientales que el Derecho Administrativo conoce día a día en los diferentes distritos judiciales del país*" (Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". Plan de formación de la Rama Judicial, 2016, p. 65).

[202] Teniendo este, una población objetivo más amplia, teniendo en cuenta que todos los Jueces tienen competencias para la resolución de acciones constitucionales como la tutela. (Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". Plan de formación de la Rama Judicial, 2016, pp. 99-102)

Ahora bien, pese a que es deseable que en estos módulos pedagógicos se impartan algunos fundamentos técnicos que corresponden al contexto de las instituciones jurídicas comprometidas en materia medioambiental, no se puede desconocer que la complejidad de los conflictos ambientales tiende a comportar la necesidad de acudir a un apoyo técnico, que se constituya en criterio auxiliar para el trámite y resolución de las controversias. Acá cobra importancia, entonces, la figura de los auxiliares de la justicia, quienes están llamados a ser quienes orienten los aspectos técnicos a dilucidar en los procesos judiciales que comportan conflictos ambientales. Sin embargo, este aspecto también reviste una serie de dificultades dentro del funcionamiento cotidiano de la justicia. Ilustra esta preocupación, el hallazgo contenido en el estudio divulgado por el Instituto de Estudios del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, reproduciendo el testimonio de un fiscal, en el sentido de que "… *en oportunidades resulta muy complejo desarrollar nuestra función con las carencias que sufrimos en materia técnica, en cuanto refiere los delitos en contra del medio ambiente y los recursos naturales. (….) Uno la atiende con todos los demás asuntos, pero para cualquier concepto o peritación es un problema conseguirlos"* (Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". Plan de formación de la Rama Judicial, 2016, p. 44).

Por otra parte, se hace imperativo contar con el soporte efectivo de las autoridades ambientales, en atención a la naturaleza de su misionalidad y el conocimiento técnico inherente a su labor. Sobre esta situación se profundizará a más adelante en el siguiente aparte, comoquiera que una de las problemáticas diagnosticadas se refiere a la articulación de la institucionalidad alrededor de la resolución del conflicto ambiental.

b. Deficiencias en la articulación entre las autoridades ambientales y las autoridades judiciales.

Uno de los aspectos abordados anteriormente, se refería a la importancia del apoyo técnico que deben tener las autoridades judiciales a la hora de impartir justicia frente a la ocurrencia de conflictos de índole ambiental. En este sentido, se erigen como actores clave, las autoridades que integran el Sistema Nacional Ambiental, conforme a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993, a saber:

- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA.
- Las autoridades ambientales regionales: Corporaciones Autónomas Regionales; Corporaciones de Desarrollo Sostenible; Grandes Centros Urbanos[203], autoridades ambientales de los distritos (distritos especiales y áreas metropolitanas).
- La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN.

También prestan apoyo técnico e investigativo, desde el resorte de su misionalidad, las Entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a saber:

- El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -, IDEAM;

[203] Centros urbanos con más de un millón de habitantes en su perímetro urbano, conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993.

- El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" - INVEMAR;
- El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt";
- El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "Sinchi";
- El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann".

El Sistema Nacional Ambiental (SINA) que existe actualmente en Colombia, es el resultado de un proceso de organización estatal en materia ambiental que se inicia en los años 50. La Ley 99 de 1993, realizó un aporte sustancial en la reorganización del mapa de actores ambientales y sus competencias a nivel territorial y nacional, e introduce una orientación muy clara de desarrollo sostenible del país.

De acuerdo a especialistas (Rodríguez, 2011), si bien la articulación institucional ambiental tuvo grandes logros en los años 90, el inicio del presente siglo representó un retroceso de la estructura institucional para la gestión ambiental. La reestructuración del Ministerio de Ambiente y el recorte de la inversión pública ambiental, acaecidos con ocasión de la reforma administrativa del año 2002, constituyeron importantes retos fiscales, dentro de un contexto en el cual las autoridades ambientales no contaban con los recursos financieros, técnicos y humanos suficientes para responder adecuadamente a los retos ambientales del país. Sin embargo, la cartera de medio ambiente volvió a cobrar su autonomía, dentro de las medidas adoptadas en la posterior reforma administrativa del año 2011. También es importante destacar el progresivo surgimiento de medidas encaminadas al fortalecimiento del Sistema Nacional Ambiental y el posicionamiento de la temática dentro de la política pública, siendo destacables al respecto, las provisiones sobre el denominado "crecimiento verde", establecidas en el Capítulo VI del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" (Ley 1753 de 2015, arts. 170 y ss.).

No obstante, a pesar del aparente resurgimiento y posicionamiento del sector ambiental en el país, es importante mencionar que su capacidad operativa, técnica y financiera es insuficiente para atender los desafíos del sector. Por un lado, es evidente el bajo presupuesto asignado en los últimos años para su funcionamiento e inversión, que alcanza apenas el 0.1 del Producto Interno Bruto del país, registrando unas cifras monetarias bajas frente a otras carteras (Gráficos 57 y 58) mientras que, por otra parte, el bajo número de personal técnico en las diferentes entidades del SINA, limita su capacidad operativa en el área de su jurisdicción y ocasiona en muchos casos la pérdida de credibilidad de la institucionalidad ambiental por parte de la sociedad civil, que reclama un papel activo del Estado como responsables de salvaguardar los recursos naturales. En este contexto, la evaluación ambiental de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), concluyó que "el gasto en pro-tección ambiental de Colombia es bajo en comparación con el de otros países, así como que "hay pruebas de que la falta de recursos financieros impide a las autoridades ambientales llevar a cabo sus funciones" (OCDE, 2014, pp. 81-82).

Gráfico 66. Apropiaciones Sectoriales

Fuente: Bitácora. Cifras Presupuestales. Ministerio de Hacienda, octubre de 2016, p. 26

Gráfico 67. Cifras presupuestales

Fuente: Bitácora. Cifras Presupuestales. Ministerio de Hacienda, octubre de 2016, p. 46

Dentro de este marco, se encuentra que en la actualidad las autoridades ambientales que integran el SINA, al tener en su cabeza funciones de administración de recursos naturales dentro de los territorios de su competencia, así como al ser, en no pocas ocasiones, los primeros conocedores de la conflictividad con incidencia judicial; juegan un papel protagónico para prestar su colaboración técnica y documentar al juzgador en relación con los antecedentes, contextos y consecuencias de los conflictos que son llevados a instancias judiciales.

Así, en los ejercicios participativos llevados a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se manifestaron preocupaciones en materia de articulación entre las autoridades ambientales y otras autoridades administrativas, así como por la eficacia de la labor de aquellas. En efecto, en las mesas de formulación participativa llevadas a cabo en San Andrés, los participantes manifestaron su preocupación por la carencia de apoyo y coordinación interinstitucional estatal, para el correcto ejercicio de control y sanción frente a conductas que inciden en el deterioro del medio ambiente. Por su parte, en Puerto Carreño se puntualizaron deficiencias en la

articulación entre los entes territoriales, las autoridades ambientales y los centros e institutos de investigación en materia ambiental, recalcando la incidencia que esta deficiencia tiene sobre la continuidad de proyectos y programas para el fortalecimiento de la protección de los recursos naturales En el caso de las mesas de formulación participativa efectuadas en Caldas, se destacó la preocupación por la debilidad institucional e insuficiencia en la implementación de mecanismos de vigilancia, garantía y protección del medio ambiente.

La falta de articulación propicia, por un lado, la inadecuada atención institucional a las necesidades jurídicas y conflictos, que podrían ser contenidos por vía de políticas preventivas de la degradación de factores ambientales o por vía de su tratamiento efectivo en sede administrativa. Pero, por otro lado, propicia una agudización de conflictos, ante la imposibilidad de ser solucionados en sede administrativa, que pueden derivar (en el mejor de los casos) en la activación del aparato de justicia por medio de acciones constitucionales, demandas con contenido patrimonial contra el Estado o contra particulares, denuncias en materia penal; o bien en necesidades jurídicas insatisfechas, ante la imposibilidad del ciudadano de acceder a una ruta de solución a la conflictividad que lo afecta[204].

Así, resultan ilustrativos los hallazgos presentados por el Centro de Estudios de la Procuraduría General de la Nación, donde se encuentra que la actividad minera concentra la mayor parte de reclamos administrativos entre 2012 y 2014 (con un 43% de las reclamaciones totales efectuadas ante las autoridades ambientales), a la vez que se constituye en una de las fuentes más altas de denuncias penales[205]. Al estudiar las razones sobre la insuficiencia de la sede administrativa para la contención del conflicto administrativo, la Contraloría General de la República ha puntualizado que, entre las dificultades de la gestión administrativa, se resaltó la debilidad de las labores de vigilancia, control y sanción de las obligaciones derivadas de los procesos de licenciamiento[206]. Conflictividad que, conforme al razonamiento arriba expuesto, está llamada a ser ventilada en sede judicial si así lo impulsan las autoridades o la ciudadanía, o bien a resultar irresoluta, propiciando la falta de confianza en la institucionalidad o el surgimiento de otros conflictos asociados.

Por otra parte, al ubicarse en el plano de la resolución del conflicto en sede judicial, desde el punto de vista de la articulación de las autoridades ambientales con la administración de justicia, resulta frecuente ver en la práctica que, sin perjuicio del apoyo que buscan los jueces en las listas de auxiliares de la justicia para resolver este tipo de asuntos, constituye un soporte fundamental para la aclaración de aspectos técnicos, la rendición de informes y conceptos técnicos por parte de dichas autoridades. En este sentido, es importante destacar el contenido del Código General del Proceso, en su artículo 234, que habilita al Juez para solicitar los servicios de entidades y dependencias oficiales para peritaciones que versen sobre materias propias de la actividad de aquellas; así como su artículo 275, que faculta a las partes o al Juez para solicitar a las autoridades informes sobre hechos, actuaciones, cifras y demás datos, conforme a la información existente en la entidad respectiva.

[204] Así pareció evidenciarse, por ejemplo, en la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia en el departamento del Chocó, donde los participantes pertenecientes a la sociedad civil organizada, manifestaron su frustración por lo que a su juicio, es la insuficiencia de sanciones administrativas a los causantes de deforestación de los bosques.
[205] Correspondiendo para el año 2013, un 26,52 por ciento de denuncias por delitos ambientales, al tipo penal de "explotación ilegal de yacimiento minero". (Álvarez y Montealegre, 2016, p. 13)
[206] Contraloría General de la República, *Estado de los recursos naturales y el ambiente: 2005-2006*. Bogotá, 2006, citado en (Álvarez y Montealegre, 2016, p. 15)

Al respecto, se debe tener en cuenta que, sin perjuicio de este importante papel que pueden desempeñar las autoridades judiciales, en beneficio de la celeridad y la calidad de la decisión judicial, lo cierto es que estas autoridades ya cuentan, de por sí, con una considerable carga de trabajo en virtud de su misionalidad y funciones. Así, no resulta fácil la atención oportuna y adecuada a un creciente número de solicitudes de las autoridades judiciales, por lo demás, desde diferentes perspectivas de acuerdo a la especialidad donde se esté ventilando la controversia. De tal forma, requerimientos para la aclaración del contenido de un informe técnico dentro del seguimiento a una licencia ambiental, que daba cuenta del incumplimiento de una obligación establecida en dicho instrumento; requerimientos para precisar los impactos ambientales del ejercicio de una actividad económica en el marco de la informalidad; requerimientos para certificar la sobreposición o no de un predio sobre un área protegida dentro del marco de un proceso de pertenencia o de restitución de tierras, requerimientos para aclarar las gestiones desplegadas dentro del marco de un procedimiento sancionatorio ambiental por la afectación a recursos naturales, en el marco de la Ley 1333 de 2009; requerimientos para dictaminar el cumplimiento de un mandato impartido a un particular dentro del marco de una acción constitucional; o requerimientos para efectuar el cálculo de cuantificación patrimonial de un daño ambiental, hacen parte del amplio catálogo de asuntos para los cuales pueden ser requeridas, por parte de los Jueces, las autoridades ambientales.

Otro problema que se ha evidenciado al respecto, ha sido la tramitación de requerimientos que se tornan inocuos, bien sea por el desconocimiento de las autoridades requirentes acerca de las competencias específicas de las autoridades ambientales, o bien por la falta de claridad acerca del ámbito territorial de su competencia. Este tipo de situaciones incrementa la carga de trabajo de las autoridades, puesto que naturalmente implica la realización de verificaciones, la elaboración de las aclaraciones correspondientes y las remisiones por competencia a la autoridad correspondiente, en caso de que resulte procedente. Situación que dilata, a su vez, el trámite procesal, haciendo más demorada la resolución de la controversia, o bien impidiendo que se recabe información valiosa para que el juez comprenda adecuadamente la causa y emita un fallo adecuado al trasfondo técnico de la misma.

Finalmente, y desde la otra perspectiva, es importante anotar la importancia de que, en su gestión, las propias autoridades ambientales cuenten con suficiente conocimiento acerca de los precedentes jurisprudenciales y las decisiones emanadas desde la Rama Judicial, que tienen impacto sobre la temática medioambiental y asuntos conexos, como los que se han identificado a lo largo de este diagnóstico. Esto, en la medida en que el conocimiento sobre el contenido de las normas no resulta suficiente para la adopción de decisiones en sede administrativa, puesto que resulta también importante tener claridad sobre modulaciones en las decisiones de constitucionalidad, sobre criterios interpretativos que resultan fundamentales para prevenir riesgos de litigiosidad por posible ilegalidad o generación de daño antijurídico en virtud de los actos administrativos expedidos, y sobre el surgimiento de criterios disímiles en materia doctrinaria y jurisprudencial en diferentes territorios. Así, de la revisión de los espacios informativos sobre el particular en las diferentes autoridades ambientales, no se encuentra que existan unos estándares o parámetros armónicos sobre la consolidación y difusión de este tipo de información, siendo así uno de los aspectos en los que se propone plantear acciones estratégicas por conducto de este Plan Decenal.

c. Ineficacia de los mecanismos que garanticen el acceso real y efectivo a una justicia que atienda las necesidades socio-ambientales de la población.

En consonancia con lo señalado previamente, la ocurrencia de conflictos que no han podido ser contenidos en sede administrativa por las autoridades ambientales, han llevado, entre otros resultados, a su creciente tramitación ante la administración de justicia (aunque en muchos casos, se acude directamente a la vía judicial sin activar o sin siquiera contemplar la vía administrativa). En este marco, el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con diferentes mecanismos judiciales, que han sido explorados y aprovechados por los ciudadanos para encaminar la solución de este tipo de controversias. En efecto, de acuerdo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, "*Colombia ha avanzado en el diseño e implementación de instancias especializadas de jurisdicción ambiental, tanto en los sistemas de justicia como en instancias adscritas a organismos ministeriales o autónomos, tales como: Procuraduría y Contraloría delegadas para asuntos ambientales, la Unidad Nacional del Medio Ambiente de la Fiscalía General de la Nación, entre otras".* Además*, "en los temas de justica también se destaca la existencia de mecanismos de participación judicial ambiental tales como: acciones de tutela, acciones de cumplimiento, acción popular, acción de grupo, acción de nulidad, acción de inconstitucionalidad o inexequibilidad*". (Ministerio de Medio Ambiente, 2016, p. 9).

De acuerdo con el proyecto Atlas de Justicia Ambiental (EJA)[207], Colombia ocupa el segundo lugar en el mundo, después de la India, en conflictos ambientales, de los cuales un 30 por ciento han tenido alguna actuación ante los despachos judiciales. Desde la perspectiva del Plan Decenal de Justicia, este es un indicador muy importante, teniendo en cuenta que refleja un progresivo incremento de la demanda de justicia en relación con conflictos relativos al medio ambiente, en el marco del contexto del postconflicto y las tensiones sobre el modelo de desarrollo que debe adoptarse en el país.

Para ilustrar la situación, de manera desagregada, al revisar la información de la Corte Constitucional, se encuentra que el número de sentencias de tutela proferidas durante los últimos tres años donde los accionantes han invocado la vulneración del derecho al goce de medio ambiente sano (art. 79 Constitucional), ha registrado 36 fallos para el año 2014, pasando a 32 para 2015 y 25 para 2016[208]. Cabe resaltar, desde la perspectiva de los organismos de control como actores que también inciden en el trámite judicial de las controversias medioambientales, el importante número de acciones populares (158), acciones de tutela (1.077), acciones de cumplimiento (320) y acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (19) que la Procuraduría General ha interpuesto en el período 2009 y 2016 en defensa de los derechos ambientales (Procuraduría General de la Nación, 2017). Por último, de conformidad con la información reportada por la Defensoría del Pueblo, para los años 2013 y 2014 se interpusieron 1.145 y 1.150 tutelas, respectivamente, invocando el derecho al medio ambiente sano, así como 250 tutelas para 2014, invocando el derecho al medio ambiente sano en conexidad con el derecho a la salud. Si bien estas cifras no son tan significativas al contrastarlas con el total de 498.240 tutelas interpuestas en dicho año (dentro de las cuales predomina la invocación de derechos fundamentales como el de petición, la salud, la dignidad humana y el debido proceso), sí refleja el creciente reconocimiento de los ciudadanos de este mecanismo como una forma de hacer efectivos sus derechos en tratándose de la ocurrencia de conflictos de índole ambiental.

[207] Enviromental Justice Atlas. Disponible para consulta electrónica en: https://ejatlas.org/country/colombia
[208] Datos tomados directamente de la Relatoría de la Corte Constitucional: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/ y del uso del buscador temático palabra clave "Medio Ambiente Sano".

Específicamente, en relación con la judicialización de los conflictos ambientales por medio de la acción popular, como medio para la eficacia de los intereses colectivos, un estudio efectuado por el Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Universidad del Rosario, realizado con ocasión de los primeros 10 años de consagración de las acciones populares en Colombia, diagnosticó que en el Consejo de Estado, el segundo interés colectivo más invocado (teniendo en cuenta que en el examen de decisiones del Consejo de Estado, en un 42,8% de casos se concedieron las pretensiones) es el goce de un ambiente sano (invocado en el 15.3% de casos sometidos a su conocimiento), siendo a su vez el segundo interés colectivo más protegido (concediéndose en un 17.1% de las acciones populares falladas favorablemente para los demandantes) por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo (Londoño, et al., 2009 p. 1345).

Sin embargo, aún queda mucho por avanzar en relación con la apropiación de estos mecanismos de protección, así como en la eficacia de los mecanismos participativos como instrumento para la prevención de la conflictividad ambiental. Como bien se evidenció en la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho en Chocó, el grupo correspondiente a la sociedad civil organizada manifestó que,

> "*La política pública nacional en temas de recursos naturales está afectando significativamente los territorios de las comunidades negras y pueblos indígenas del departamento. Dado que no ha mediado participación y decisión por parte de las comunidades, existe una imposición legal del modelo extractivo de recursos naturales como el agua, la madera y minerales que, entre otras consecuencias, ha implicado la afectación ambiental de los territorios ancestrales*"

Este tipo de inconformidades desde la sociedad tiene como trasfondo, entre otros factores, la falta de apropiación de mecanismos participativos y judiciales como instrumentos para controlar la actividad del Estado y reivindicar intereses individuales y colectivos que entran en tensión con la toma de decisiones o el ejercicio de actividades que revisten impacto ambiental.

Como complemento a lo anterior, la distancia existente entre la ciudadanía y la institucionalidad para efectos de canalizar las necesidades jurídicas surgidas en este tipo de conflictividad, se propicia también por la falta de información acerca de los temas ambientales. En este sentido, se efectuaron intervenciones por parte de la sociedad civil dentro de la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia en la ciudad de Puerto Carreño, donde se manifestaron preocupaciones por la falta de difusión de las políticas ambientales entre la ciudadanía, así como por la falta de conciencia y compromiso ciudadanos frente a esta temática.

Ahora bien, desde la perspectiva de las barreras de acceso, se han diagnosticado algunos factores que dificultan la canalización del conflicto ambiental por vía del sistema de justicia. Esta situación se encuentra, en buena medida, mediada por el componente técnico que rodea el abordaje de temas ambientales. Como lo señala el Profesor Javier Valencia, de la Universidad de Caldas, "*el acceso a la justicia ambiental, presenta obstáculos adicionales por la complejidad científico-técnica de los conflictos y de la importancia económica de los casos ambientales*" (Valencia, 2013, p. 126). Al desarrollar su planteamiento, el profesor Valencia destaca que las barreras de índole económico resultan erigiéndose como el factor de mayor impacto para entorpecer el acceso a la justicia en materia ambiental, señalando que los costos del litigio, en especial los honorarios de los abogados, posiblemente lleguen a ser tan altos que

constituyan un elemento disuasivo para el reclamo de derechos, aun para quienes pueden pagar[209].

Por su parte, la Línea de Investigación en Derecho Ambiental y la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín, en su estudio sobre las debilidades del derecho de acceso a la justicia, identifica entre los principales obstáculos y debilidades de la justicia ambiental en la ciudad de Medellín, el elevado costo de las pruebas técnicas y la debilidad presupuestal del fondo de derechos colectivos de la Defensoría del Pueblo para sufragar las pruebas, junto con la ausencia en la legislación de acciones populares de disposiciones sobre carga dinámica de la prueba y la reducida oferta de defensores ambientales de oficio[210]. Esta perspectiva coincide con la del profesor Javier Valencia, quien destaca el elevado costo de algunos elementos probatorios como los exámenes científicos y técnicos que implican grandes costos en equipo y en personal calificado, evidenciando, a su vez, la dificultad estructural derivada de la imposición de la carga probatoria para la acreditación de las afectaciones ambientales en cabeza de la parte actora[211].

Por otra parte, desde la perspectiva de la administración de justicia, también se encuentran una serie de factores que inciden sobre la capacidad de que la decisión judicial genere un impacto efectivo. Así, junto con la dificultad caracterizada arriba, en relación con la insuficiencia de conocimientos y herramientas técnicas al servicio de la actividad judicial, se tiene que la complejidad de este tipo de controversias puede implicar tiempos prolongados para que se culmine el trámite judicial del proceso, siendo particularmente dispendioso el avance de la etapa probatoria. Así, una de las preocupaciones manifestadas en relación con el papel del juez en la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia en el departamento de Caldas, es la lentitud para generar sentencias que resuelvan este tipo de disputas en sede judicial. Diagnóstico en el que coincide el referenciado estudio de la Línea de Investigación en Derecho Ambiental y la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín, donde se destaca la ausencia de asesores técnicos especializados al servicio de los despachos judiciales y la extralimitación en los términos para decidir las acciones populares[212]. Esta situación constituye una dificultad inicial para la eficacia de la decisión judicial, puesto que puede implicar la consumación de daños durante el trámite judicial que, justamente se buscaban prevenir al acudir a la jurisdicción, o también pueden estar mediadas por el fallecimiento de las partes procesales, así como por la terminación de los procesos por la figura jurídica del "hecho superado" por circunstancias sobrevinientes, y anteriores en cualquier caso a la decisión judicial.

Otro aspecto muy importante sobre las dificultades de la labor judicial frente a este tipo de controversias se desprende, concretamente, del ejercicio de acciones constitucionales. Teniendo en cuenta que, usualmente, las pretensiones invocadas por medio de estos mecanismos de defensa judicial comportan obligaciones de *hacer* o de *no hacer* por parte del

[209] *"Para enfrentar un proceso de resolución de un conflicto ambiental por la vía negociada o judicial, se requieren los servicios profesionales de abogados que tengan un perfil alto, tanto en especialización como en experiencia, por tratarse de conflictos altamente complejos".* Valencia, Javier. "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental", (Valencia, 2013, p.133)
[210] Universidad de Medellín. Clínica Jurídica de Interés Público. http://www.udem.edu.co/index.php/clinica-juridica-de-interes-publico/clinica-juridica-informacion-general
[211] "(…) las pruebas técnicas en materia ambiental son costosas (ejemplo, todos los casos de contaminación), que requieren de la intervención no solo de expertos en el tema, sino además de pruebas en laboratorios, o pruebas de campo como las pruebas geológicas, biológicas, hidrogeológicas, entre otras, que encarecen enormemente cualquier acción que se pretenda iniciar ante los tribunales". Valencia, Javier. "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental", (Valencia, 2013, p. 135)
[212] Universidad de Medellín. Clínica Jurídica de Interés Público. http://www.udem.edu.co/index.php/clinica-juridica-de-interes-publico/clinica-juridica-informacion-general

Estado o los particulares accionados, y teniendo en cuenta el trasfondo técnico de las controversias que se ventilan; en aquellos casos en los que el juez concede las pretensiones invocadas, se hace necesaria la conformación de un comité de verificación, para efectos de hacer seguimiento al cumplimiento del mandato judicial. Así, junto con la responsabilidad primaria que le asiste al destinatario de la decisión del juez, se crea una carga adicional en cabeza de una instancia, usualmente interinstitucional, que debe constituir un apoyo técnico al juez para determinar el grado de acatamiento de la sentencia. Situación que, en cualquier caso, reviste dificultades no solo para las autoridades ambientales, conforme a las consideraciones plasmadas arriba, sino también para el mismo juez, puesto que el seguimiento de órdenes complejas no constituye factor que incida sobre el reparto de nuevos procesos a su cargo o el deber de tramitar oportunamente las causas correspondientes a procesos ordinarios y acciones constitucionales que estén a su cargo.

Sin embargo, la misma instancia de los comités de verificación también ha evidenciado una serie de problemas. Así, se ha señalado desde el Centro de Estudios del Ministerio Público, de la Procuraduría General de la Nación (2015), que:

> "*en la práctica, de un lado, se está dejando la responsabilidad total a los miembros del comité sin que el juez participe cuando él es parte integrante; pero, lo más grave, es que el comité se deja por largo tiempo superando el término que la sentencia impuso para el cumplimiento de las obligaciones; cuando es claro que ni el juez tiene competencia para prolongar los términos inicialmente dados, ni mucho menos el resto de los miembros pueden actuar porque ya no tienen competencia. En estos casos el juez está obligado, ya sea de oficio o a petición del demandante o del ministerio público, a dar inicio al incidente de desacato, de lo contrario estaría incurriendo en una grave irregularidad modificando los términos de la sentencia*" (p.92).

Siendo así, un factor que puede incidir sobre la ineficacia de la decisión judicial dentro de conflictos ambientales, la falta de uso estricto de los poderes correctivos con los que cuenta el juez para procurar el cumplimiento de la decisión, así como la ubicación del factor temporal de las órdenes impartidas, en un segundo plano. Lo anterior, comprometiendo por encima de todo, los intereses colectivos y garantías que le asisten a las personas sobre las cuales la decisión judicial está llamada a impactar positivamente, corrigiendo las vulneraciones declaradas por el propio juez.

Si bien por medio de la Ley 472 de 1998 se desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares como medios procesales para la protección de los derechos e interés colectivos, entre ellos los ambientales, en los casi 20 años de su práctica se ha evidenciado un desborde en el alcance de la capacidad procesal de esta acción cuando es utilizada para la protección del derecho al goce de un ambiente sano. Todas ellas, redundando en las situaciones anteriormente descritas y que evidencian en la complejidad que pueden tener algunos fallos dentro de casos de alto impacto. Quizá el ejemplo más paradigmático es el de la sentencia de acción popular proferida por el Consejo de Estado, en relación con la problemática de contaminación del Río Bogotá (Consejo de Estado, Sentencia del 28 de marzo de 2014, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno), donde se impartieron más de 70 órdenes, con destino a 19 autoridades, con un costo que se puede estimar por encima de los seis billones de pesos. Naturalmente, para este tipo de casos las instancias de apoyo técnico a la verificación del cumplimiento son vitales para la labor de seguimiento a cargo del juez de conocimiento. En este sentido,

> *"El fallo en la acción popular del río Bogotá es apenas una muestra de las dificultades que encuentra el operador judicial en materia ambiental, y de la importancia de la actividad de la administración de*

> *justicia en la protección del medio ambiente, lo cual ha obligado a los jueces a incursionar en un campo complejo que va más allá de la mera interpretación de la ley, teniendo en cuenta que la elaboración de las decisiones se debe articular a partir de la una construcción colectiva y participativa, apoyada en la arquitectura de lo interdisciplinario, pues es en la interrelación entre los diferentes saberes, y en la coordinación interinstitucional, donde se pueden generar cambios que garanticen el futuro de la vida en el planeta"* (Procuraduría General de la Nación , 2015,p.7).

d. Creciente ocurrencia de conductas contra el medio ambiente con incidencia penal

Como se señaló en el aparte introductorio del diagnóstico para esta subdimensión, la condición de megadiversidad de Colombia es una ventaja comparativa que ha sido reconocida desde el plano internacional. Sin embargo, esta condición también reviste importantes retos en materia de control sobre el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales del país. En este sentido, y con ocasión de las disposiciones constitucionales sobre la materia, es importante destacar que durante las últimas décadas se han desarrollado instrumentos de gran valor para controlar y sancionar las conductas que atentan contra el medio ambiente en el territorio nacional.

Por una parte, en materia administrativa se dotó de herramientas sancionatorias a las autoridades ambientales, en un primer momento, mediante el contenido del Título XII de la Ley 99 de 1993, y posteriormente mediante la Ley 1333 de 2009, que estableció el procedimiento administrativo especial en materia sancionatoria ambiental. Asimismo, se ha avanzado en el reconocimiento de la relevancia penal que tienen ciertas conductas que atentan contra el medio ambiente, traduciéndose esta tendencia en el contenido del Título XI de la parte especial del Código Penal (Ley 599 de 2000), relativo a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente; siendo importante, a su vez, la reforma introducida sobre su contenido por medio de la Ley 1453 de 2011[213] (denominada "Ley de Seguridad Ciudadana"), donde se amplió el alcance de ciertos delitos ambientales, se crearon nuevos tipos penales y se consagraron nuevas circunstancias de agravación punitiva. También se sancionó recientemente la Ley 1774 de 2016 la cual incluye en el Código Penal el maltrato animal como delito y se establecen las competencias y el procedimiento.

Una tendencia más reciente, que también ha influido sobre esta materia, ha sido la visibilización que han tenido los impactos ambientales de determinadas conductas que históricamente se han llevado a cabo en conexidad con las dinámicas del conflicto armado. En este sentido, en un reciente estudio publicado por el Departamento Nacional de Planeación, se evidenció la influencia del conflicto armado sobre fenómenos como la deforestación, la contaminación por mercurio asociada a la minería ilegal y la contaminación de fuentes hídricas derivada de los derrames de petróleo. En este sentido, bajo un escenario de efectivo control por parte de las autoridades, se estima que, con el fin del conflicto, cada año se podrían ahorrar entre $ 2,7 y $ 7,1 billones(DNP, 2016). Sin embargo, lo cierto es que hasta la fecha, persiste la preocupación por la impunidad alrededor de este tipo de conductas, que revisten un gran impacto ambiental, tal y como se constató en la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el Departamento de Chocó.

[213] Los tipos penales de la Ley 599 de 2000 fueron reformados por la Ley 1453 de 2011, aumentando en la mayoría de estos la pena. Así 9 de los 11 delitos penales sufrieron un incremento promedio de 75.9 a su duración inicial, seis de los once se incrementaron en (cinco en un 100%, una en 25%), dos se mantuvieron, una descendió en un 40% y dos tipos nuevos se crearon (Álvarez y Montealegre, *2016,* pp. 29-32).

Bajo este escenario, también se ha evidenciado un aumento en los casos de tráfico de fauna silvestre relacionados, por ejemplo, con el número de individuos decomisados reportados por las autoridades ambientales competentes, que para los años 2007 a 2009 fue de 211.571 frente a los 98.467 reportados para los periodos de 1992-1999 (Ministerio de Medio Ambiente, 2012). No obstante, no hay estadísticas claras relacionadas con el número de personas penalizadas por este delito y el impacto de esta actividad ilegal sobre la pérdida de biodiversidad en el país. Cabe aclarar, que la fauna silvestre cumple un papel fundamental en el mantenimiento y provisión de servicios ecosistémicos necesarios para supervivencia de la vida en el planeta. Así, como lo señala la Contraloría General de la República, "*por esta razón se puede afirmar que el Estado no está garantizando la conservación del ambiente, la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos y consecuentemente el derecho fundamental colectivo a un medio ambiente sano, que es además, un servicio público a cargo del Estado, como lo ha expresado la Corte Constitucional en las Sentencias C-703 de 2010 y T-154 de 2013, entre otras*" (CGR, 2014).

Ahora bien, desde la perspectiva institucional, para responder a estos avances en la órbita penal, se destaca que el 29 de diciembre de 2011, mediante Resolución 0-3438 del Fiscal General de la Nación, fue creada la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, cuyo objeto era investigar los delitos que afectaran el derecho al medio ambiente sano y ejercer las acciones para la reparación del daño causado por estos delitos. Sin embargo, transcurridos dos años y medio de su creación, la Resolución 0-0556 del 4 de febrero de 2014 adoptó cambios en la organización interna de la Fiscalía General de la Nación, suprimiendo esta Unidad Especializada. De esta forma, en la actualidad es la Dirección de Fiscalías Nacionales la dependencia que, entre muchas otras funciones que tiene a su cargo, conoce bajo el criterio de especialidad sobre noticias criminales relacionadas con delitos contra el medio ambiente.

Así, la evidencia estadística muestra la creciente demanda de justicia que se ha concentrado en la Fiscalía General de la Nación, en primer lugar, con motivo de las situaciones que han puesto en su conocimiento las autoridades ambientales a partir del ejercicio de sus funciones de control, dada su incidencia penal. Así, se pasó de cero noticias criminales generadas por dichas autoridades en 1999, a más de 250 para el año 2005 (Guiza, L., 2008)

Revisando las tendencias desde dicho periodo inicial de consagración de los delitos ambientales, se encuentra que en los siguientes años continuó incrementándose la demanda de justicia ambiental por la vía penal. En efecto, entre 2008 y 2012 se hicieron 5.636 imputaciones por este tipo de conductas, oscilando entre 1.023 y 1.327 por año, concentrándose la mayoría en las conductas de daño en los recursos naturales, explotación ilícita de yacimiento minero y contaminación ambiental.

Cuadro 61. Imputaciones por delitos ambientales 2008-2012

DELITOS IMPUTADOS EN FORMA ANUALIZADA	
AÑO	NÙMERO DE CONDUCTAS
2008	1.080
2009	1.042
2010	1.164
2011	1.327
2012	1.023

Cuadro 62. Delitos ambientales

DELITOS IMPUTADOS POR LA FISCALÍA GENERAL DE NACIÓN EN EL MARCO DE LOS DELITOS CONTRA LOS RECURSOS NATURALES Y DEL MEDIO AMBIENTE, PERIODO 2006-2012		
DELITO	Q	%
Contaminación ambiental (C.P art 332)	1.021	18,11
Contaminación ambiental modalidad culposa (C.P art 339)	4	0,07
Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo	29	0,51
Contaminación ambiental por residuos sólidos peligrosos (C.P, art 332A y Ley 1453 de 2011.Art 35)	9	0,16
Daño en los recursos naturales (C.P, art 339)	2.173	38,55
Daño en los recursos naturales modalidad culposa (C.P, art 339)	16	0,28
Explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales (C.P, art 338)	2.384	42,30
	5.636	100,00

Fuente: Guiza, L., en Álvarez-Correa y Montealegre, 2016, p. 33. Creación con información de la Fiscalía General de la Nación

Estas cifras ameritan un juicioso examen sobre el personal disponible en la Fiscalía General de la Nación, así como en las autoridades con funciones de policía judicial, para asumir una carga razonable de noticias criminales sobre estas conductas, así como para poder realizar de manera adecuada las investigaciones correspondientes. Al respecto, se debe tener en cuenta, de manera análoga con las consideraciones efectuadas en los apartes anteriores, que buena parte los delitos ambientales están revestidos de una complejidad técnica que amerita el apoyo en autoridades, auxiliares de la justicia y profesionales especializados dentro de los organismos con funciones de policía judicial. Pero, adicionalmente, demandan de los propios fiscales, para efectos de un conocimiento preciso de los casos antes de poder llevarlos siquiera a imputación, la necesidad de inspeccionar en terreno los impactos de las conductas (especialmente en aquellas de alto impacto como la explotación ilícita de yacimiento minero), lo cual comporta esfuerzos y demandas técnicas, económicas y de tiempo adicionales, que no necesariamente resultan propias de otro tipo de conductas consagradas en el Código Penal.

Ahora bien, este incremento de casos llevados al escenario penal, ha empezado a evidenciar una serie de dificultades en relación con la tramitación de las respectivas noticias criminales. En el estudio realizado por Miguel Álvarez-Correa y Flor Inés Montealegre, se estudió el estado de las noticias criminales correspondientes a delitos ambientales en trámite (esto es, sin

decisión judicial ejecutoriada), encontrando que los asuntos en curso, a la fecha del estudio, tenían un tiempo promedio entre el momento de la ocurrencia de la conducta punible y la asignación del caso a un fiscal, y una vida promedio de 40,6 meses (es decir, tres años y cuatro meses), encontrándose la mayoría de ellos en la fase de indagación preliminar (esto es, sin formulación de imputación) (Álvarez y Montealegre, *2016,* p. 37). Esta situación es crítica, teniendo en cuenta que los delitos ambientales, en su mayoría, tienen penas máximas que se encuentran por debajo de los diez años, creciendo progresivamente el riesgo de archivos y preclusiones por la operación de la prescripción de la acción penal.

Así las cosas, en el referido estudio se encontró también que, entre los años 2012 y 2014, tan solo un 0,32 por ciento de las noticias criminales culminaron su trámite mediante fallo judicial (bien fuere condenatorio o absolutorio), mientras que un 8,64 por ciento terminaron mediante archivo y un 67,4 por ciento se encontraba en indagación preliminar.

Más allá de este trasfondo, lo cierto es que la ciudadanía ha expresado su preocupación por la situación de la persecución criminal a las conductas que atentan contra el medio ambiente. Así, es importante tener en cuenta algunas de las opiniones expresadas en la mesa de formulación participativa para la construcción del Plan Decenal, llevada a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho en San Andrés, donde desde la sociedad civil se expresaron inconformidades con la forma en que se aplica la normativa sancionatoria y punitiva por infracciones o delitos ambientales, situación que incide también sobre las autoridades ambientales. Sin embargo, también se recalcó que aún en aquellos casos en los que dichas autoridades actúan adecuadamente, bien fuere generando las noticias criminales o participando en operativos que llevan a capturas en flagrancia, las autoridades judiciales fallan en el adecuado procesamiento y determinación de responsabilidad en materia penal; o bien en decretar medidas de aseguramiento que eviten que los delincuentes continúen cometiendo su actividad ilícita. Más allá del sustento que puedan o no tener estas opiniones, lo cierto es que la percepción de la ciudadanía en torno al manejo en sede penal de los conflictos ambientales, amerita una profunda revisión de las razones que motivan el surgimiento y arraigo de estas inconformidades, a fin de adoptar los correctivos correspondientes, tanto a nivel de gestión, como a nivel de pedagogía e interlocución con la ciudadanía.

Para cerrar el abordaje de esta problemática, se encuentra que dentro de la experiencia de la persecución del delito ambiental, se han constituido algunas necesidades insatisfechas de interlocución inmediata (propia de la lógica de la persecución de conductas punibles), entre los Jueces penales, la Fiscalía General de la Nación, las autoridades ambientales, las autoridades con funciones de Policía Judicial y la misma policía de vigilancia.

Otro tema clave, conforme a lo ya desarrollado anteriormente, es la satisfacción de las necesidades de desplazamiento a territorios retirados de los centros urbanos, donde usualmente se concentra la comisión de conductas como la explotación ilícita de yacimientos mineros y el daño a los recursos naturales, el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales o la invasión de áreas protegidas por deforestación. Estos desplazamientos, por lo demás, comportan la necesidad de contar con acompañamiento técnico y con acompañamiento policial para garantizar la integridad de los funcionarios, comportando, naturalmente, grandes esfuerzos logísticos y altos costos financieros.

Otra circunstancia se deriva de las estrategias de investigación criminal, la construcción y ejecución de los planes metodológicos. De acuerdo con los hallazgos de la referenciada investigación de Miguel Álvarez-Correa y Flor Inés Montealegre (2016), la caracterización de 2.188 personas indiciadas por delitos ambientales entre 2008 y 2012, da cuenta de que la

mayoría eran agricultores (24,7%), conductores o auxiliares de transporte (12,75%) y trabajadores de minas (35,8%), evidenciando así que la persecución penal por la comisión de estas conductas se ha concentrado en los ejecutores materiales, más no en los autores intelectuales o las redes de crimen organizado que propician estos delitos(pp. 38-39). En este sentido, estrategias como la analítica de contextos y la investigación estratégica de conductas sistemáticas, se tornan fundamentales para impactar contundentemente, desde la esfera penal, sobre las conductas contra el medio ambiente.

Por último, pero no menos importante, se tiene que en aquellos casos donde se logran sentencias condenatorias, así como en aquellos en los que se procura la aplicación de figuras tendientes a la terminación anticipada del proceso de manera concertada con el procesado, se ha evidenciado una importante dificultad: la cuantificación del daño ambiental, para efectos de su determinación a manera de perjuicio. Lo anterior incide, ni más ni menos, en la satisfacción del derecho a la reparación que le asiste a las víctimas, que para efectos de los delitos ambientales pueden ser ciudadanos particulares que han padecido alguna afectación con ocasión de la conducta punible, o bien las propias autoridades ambientales en su calidad de administradoras de los recursos ambientales en el ámbito espacial de su jurisdicción. En efecto, la cuantificación de una afectación ambiental desencadenada con ocasión de una conducta contra los recursos naturales es un ejercicio extremadamente complejo, para el cual no existen metodologías estandarizadas.

Como bien se señaló en las mesas de formulación participativa llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia con representantes de la academia, se manifestó la preocupación por la inexistencia de valoración de las externalidades ambientales ocasionadas en los ecosistemas y comunidades rurales y urbanas. En este mismo sentido, se pronuncian de manera acertada y precisa, Álvarez-Correa y Montealegre (2016):

> "*De acuerdo con las orientaciones doctrinales, se puede calificar el daño sobre el medio ambiente desde la perspectiva de su temporalidad, desde su magnitud, desde el enfoque de la acumulación, desde su toxicidad o peligrosidad, por la persistencia de sus efectos, del riesgo que comportan o de su relación con otros bienes, como los de carácter patrimonial (Pigretti, E. 1986; Ojeda, R., 2004; Abbad, 2015).*
>
> *Esta delimitación no siempre casa con los elementos básicos del llamado derecho de daños, según el cual el daño debe ser siempre 'cierto, efectivo, determinable, evaluable, individualizable y no puramente eventual o hipotético'. De ahí que la evaluación del daño ambiental, por ser tributario de múltiples aspectos, conforma un aspecto complejo ignorado por muchos.*
>
> *Hay consenso en asegurar, en términos generales, que el mayor problema para valorar el bien ambiental es la dificultad de asignarle de facto un precio de mercado, dependiendo de la metodología que se decida escoger y de los bienes ambientales que se consideren.*
>
> *El desarrollo de una metodología ajustada a las necesidades del daño en pro de lograr reparación por las afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales requiere para su implementación del acceso a un personal calificado (1) y de la culminación de los respectivos procesos administrativos o penales en contra de los responsables (2)"* (pp.21-22).

Pese a la existencia de una metodología para la tasación de las multas dentro de los procesos sancionatorios ambientales, establecida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante su Resolución 2086 de 2010, lo cierto es que esta se separa de la lógica propia del perjuicio ambiental, por cuanto (1) se trata de una metodología que no se atiene al carácter

puramente resarcitorio, conforme a las variables que se emplean en la misma[214]; y (2) se trata de una metodología propia de la esfera administrativa sancionatoria, estando consagrado de manera expresa en el parágrafo 1º del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009 que se aplica sin perjuicio de las actuaciones civiles y penales a que hubiere lugar.

En este sentido, y teniendo en cuenta la importancia de que el derecho penal contribuya de manera efectiva, no solo a la retribución sino también a la reparación de los daños ambientales cometidos ilícitamente, constituye un reto el estudio de metodologías y la construcción de estándares de valoración, que conduzcan a la posibilidad de formular de manera clara y con sustento sólido, pretensiones de reparación para la aplicación de figuras como los preacuerdos, los principios de oportunidad, los instrumentos de justicia restaurativa y los incidentes de reparación integral.

e. Tensiones socioambientales que inciden sobre la seguridad jurídica y el ambiente de inversión en el país

Uno de los avances más significativos de la Constitución de 1991, fue la consagración de los derechos económicos, sociales y culturales; así como los derechos colectivos. En relación con estos últimos, cobran especial importancia los artículos 79 y 80 en materia medioambiental, disponiendo el primero que, "*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*". Por su parte, el mencionado artículo 80 dispone que "*el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas*".

Dicho avance comporta la necesidad de avanzar, tanto en la estructuración de un marco legal y reglamentario, como en una serie de gestiones administrativas que permitan hacer efectivos estos mandatos, conforme a la progresividad que llevan implícitos los denominados derechos de segunda y tercera generación.

Así las cosas, desde el plano legislativo se pueden identificar importantes avances, tales como la ya mencionada Ley 99 de 1993 (por medio de la cual se creó el Ministerio de Ambiente y se consagró el Sistema Nacional Ambiental), la Ley 165 de 1994 (por medio de la cual se ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro en 1992), la Ley 357 de 1997 (ratificación de la Convención de Ramsar, sobre protección de los humedales), la Ley 373 de 1997 (mediante la cual se establecieron medidas para el uso eficiente del agua), la Ley 388 de 1997 (donde se estableció, dentro del régimen de ordenamiento territorial, una serie de disposiciones armonizadoras con el SINA, tales como el carácter de determinantes de uso del suelo que revisten las áreas de protección ambiental), la Ley 611 de 2000 (sobre manejo de especies de fauna silvestre y acuática), la Ley 629 de 2000 (por medio de la cual se ratificó el

[214] A saber: el beneficio ilícito, el factor de temporalidad, el grado de afectación, las circunstancias agravantes y atenuantes dentro de la determinación administrativa de responsabilidad, los costos asociados y la capacidad socioeconómica del infractor. Lo anterior, distinguiendo aquellas conductas que comporten propiamente una afectación ambiental y aquellas que generen un riesgo.

Protocolo de Kyoto suscrito en 1997, sobre cambio climático), la Ley 740 de 2002 (por medio de la cual se ratificó el Protocolo de Cartagena, sobre Seguridad de la Biotecnología), la Ley 960 de 2005 (mediante la cual se ratificó la enmienda del Protocolo de Montreal, sobre emisiones atmosféricas), la Ley 1252 de 2008 (sobre residuos y desechos peligrosos), la Ley 1259 de 2008 (mediante la cual se consagró el comparendo ambiental), la mencionada Ley 1333 de 2009 (por medio de la cual se estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental) y la Ley 1518 de 2012 (mediante la cual se ratificó el Convenio de Ginebra sobre protección de las obtenciones vegetales).

También se ha legislado sobre otras temáticas asociadas al medio ambiente. Para mencionar algunos ejemplos: la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), la Ley 1021 de 2006 (Ley General Forestal, declarada inexequible posteriormente), la Ley 1083 de 2006 (sobre planeación urbana sostenible), la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural, declarado inexequible posteriormente), la Ley 1523 de 2012 (mediante la cual se consagró el sistema de gestión del riesgo de desastres), así como la Ley 1530 de 2012 (sobre el Sistema Nacional de Regalías, relativo a los recursos percibidos por el aprovechamiento de recursos naturales no renovables y el ejercicio de la actividad minero-energética).

Sin embargo, estos progresivos avances legislativos han estado mediados por un contexto de crecientes tensiones acerca del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, el uso del suelo, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relativas al ordenamiento territorial y el ejercicio de actividades extractivas. Tensiones que, en no pocas ocasiones, han sido precedentes a la aparición de la referenciada normatividad.

Por otra parte, la materialización de los mandatos allí impartidos no resulta eficaz hasta tanto no se cuente con su reglamentación correspondiente, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, según corresponda. Pero, aun contando con dichos desarrollos, se requiere contar con el concurso de las autoridades administrativas correspondientes para dar efectividad a las disposiciones existentes en materia ambiental.

De esta forma, las asimetrías emergentes entre los mandatos superiores constitucionales, las demandas ciudadanas por la eficacia de los mismos, el desarrollo de instrumentos legales por parte del legislador y su correspondiente reglamentación y regulación por parte del ejecutivo, y la aplicación de dicho marco jurídico por parte de las autoridades administrativas; abre una amplia línea de necesidades jurídicas en materia socioambiental, potencialmente desencadenantes de litigiosidad. En este sentido, se registraron preocupaciones en varias mesas de formulación participativa para la construcción de este Plan Decenal, reflejando este tipo de asimetrías:

- No existe una regulación adecuada en cuanto a la recolección y el tratamiento de residuos sólidos (mesa de formulación participativa llevada a cabo en Chocó)

- El departamento carece de un marco normativo ambiental que regule de manera unificada, organizada y con perspectiva ecológica lo relativo a la recolección de basuras, el reciclaje y manejo de residuos sólidos (mesa de formulación participativa llevada a cabo en Leticia).

- Las políticas públicas gubernamentales en materia ambiental son insuficientes para afrontar la problemática que aqueja el departamento, especialmente las relacionadas

con explotación agroindustrial y de hidrocarburos (mesa de formulación participativa llevada a cabo en Puerto Carreño).

- La normativa nacional está pensada para controlar agentes contaminantes a gran escala y no tiene en cuenta las pequeñas actividades que generan gran impacto ambiental (mesa de formulación participativa llevada a cabo en San Andrés).

Así las cosas (y en consonancia con lo explicado en relación con los problemas de eficacia sobre los mecanismos de acceso a la justicia socioambiental), surge la figura del juez como correctivo del rezago de la actividad de las otras Ramas del Poder Público en la realización de la progresividad inherente al contenido ambiental de la Constitución. Buena parte de estos correctivos se efectúan mediante acciones constitucionales, como se ha anotado más arriba.

Muchos de los conflictos ambientales generados son producto de la ausencia de espacios participativos en los cuales las personas puedan manifestar su inconformidad y aportes a las políticas públicas, las obras, los proyectos y las autorizaciones que inciden en el uso de los recursos naturales, modifican el territorio o plantean visiones distintas del ambiente. La falta de una participación efectiva en instancias políticas y administrativas se hace aún más débil, perdiendo su capacidad de prevenir conflictos, cuando los resultados del diálogo con la ciudadanía no son debidamente tenidos en cuenta en las decisiones finales, con lo cual, la vía jurisdiccional es la única opción para su solución.

Uno de los ejemplos de esta situación es el importante número de sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la protección de la consulta previa a comunidades étnicas en el país, situación ocurrida en algunos de los instrumentos normativos anteriormente referenciados, como la Ley Forestal y el Estatuto de Desarrollo Rural. En este caso, la Corte Constitucional ha proferido 124 sentencias, la cifra incluye fallos de revisión de constitucionalidad y tutelas entre 1997 y 2017, que hubieran podido evitarse si en las instancias administrativas correspondientes se hubiera garantizado de manera efectiva el derecho a la participación de las comunidades étnicas.

Sin embargo, la emisión de este tipo de decisiones judiciales, en un marco en el que no se han decantado las normas sobre temas medioambientales con incidencia sobre la conducta de los actores sociales y económicos, comporta dificultades para el ejercicio de actividades que, en principio parecen estar regidas por unos instrumentos normativos (o vacíos) específicos, pero que, incluso durante su ejercicio, son objetos de cambios sobrevinientes en el marco jurídico aplicable. Lo anterior, llevando, incluso en algunos casos, a la imposibilidad de continuar desempeñando la actividad respectiva.

Así, se han presentado este tipo de situaciones, por ejemplo, en materia del ejercicio de la actividad minera en páramos, donde han confluido factores como; a) la falta de expedición de actos administrativos delimitando estos elementos, b) la inclusión de una disposición en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1753 de 2015, art. 173), que permitía la continuidad del ejercicio de la minería en zonas que fueren declaradas como páramos, siempre y cuando se contara con los instrumentos necesarios para el efecto, otorgados antes del año 2010; c) la posterior expedición de actos administrativos efectuando la delimitación de páramos; d) la declaratoria de inexequibilidad de la disposición del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Corte Constitucional; y e) la consecuente imposibilidad de continuar ejerciendo la actividad para empresas que, incluso, contaban con los títulos y permisos correspondientes para el efecto en

polígonos que resultaron sobrepuestos con las áreas delimitadas|. Esta situación llevó, por ejemplo, en el caso del páramo Santurbán, al retiro del apoyo económico para financiar la actividad explotación de oro en el sector, llevando posteriormente a que la empresa a cargo del proyecto a instaurar una cuantiosa demanda en instancias internacionales en contra del Estado colombiano. Se trata de una situación altamente riesgosa, entre otras, en materia patrimonial para el Estado, por cuenta del elevado número de casos que pueden ubicarse dentro de este tipo de situación[215].

Otro caso de alto impacto está dado por la prohibición general para que los entes territoriales excluyeren zonas de su territorio de la compatibilidad con la actividad minera, como estaba consagrado en el artículo 37 del Código Nacional de Minas. Así, bajo el amparo de dicha disposición, se otorgaron numerosos títulos por parte de la autoridad minera del orden nacional, sin que mediara posibilidad de injerencia de los entes territoriales para proscribir su ejercicio en zonas que no estuvieran reconocidas como excluidas conforme a lo establecido en el mismo Código. Sin embargo, mediante sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional declaro la exequibilidad condicionada de la disposición, señalando que se deberían establecer espacios de acuerdo entre las autoridades territoriales y el nivel nacional, para establecer la posible exclusión de zonas en relación con la actividad minera. A partir de este precedente, se empezó a visibilizar la temática, introduciendo sobre el escenario el principio participativo como posible forma de adoptar decisiones sobre el particular. Así, se han empezado a impulsar múltiples consultas previas, con el objeto de que sean los propios ciudadanos quienes decidan si en sus entes territoriales se debe permitir o no el ejercicio de la minería. Este asunto no ha estado exento de discusiones jurisprudenciales, pese a lo cual se ha accedido a reconocer validez a este tipo de instrumento de democracia participativa para que se adopte dicho tipo de decisiones. El caso más importante ha sido el del proyecto de la Colosa, en el municipio de Cajamarca, donde la empresa a cargo de la iniciativa decidió concluir el proyecto, tras la votación mayoritaria de los habitantes del municipio en el sentido de prohibir la actividad minera. Sin embargo, dicha decisión tampoco estuvo exenta de reclamaciones contra el Estado colombiano, al punto que se anunció la presentación de una demanda por más de 700 millones de dólares contra el Estado colombiano.

También se deben tener en cuenta aquellos casos donde el Estado resulta demandado por responsabilidad extrapatrimonial, por presuntas omisiones en relación con el control de la actividad extractiva. Así, en un reciente trabajo elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se diagnosticó que en materia de exploración y explotación minera de hidrocarburos, una de las subcausas generadoras de la conflictividad es la ocurrencia de daños ambientales generados por la exploración o explotación minera. Así, en el estudio se estudiaron litigios que han cursado contra el Estado, entre los cuales se identificaron como hechos generadores: a) el daño ambiental por explotación de minas ilegales de productos como mercurio, maquinaria pesada, que causan afectaciones graves al medio ambiente, a las fuentes hídricas, a la fauna y a la flora; b) la disminución del cauce de un río como consecuencia de la exploración minera que se hace evidente porque ya no se encuentran los peces que antes se criaban allí; c) daños ambientales por la desviación y excavación de un río como consecuencia de explotación minera de la cual se tenía licencia ambiental sobre los planos originales, pero no sobre el cambio de planos en la excavación; d) la falla en la maquinaria empleada para la extracción de

[215] Según la Agencia Nacional de Minería (ANM), existen más de 475 títulos —286 en explotación— que se traslapan con 28 páramos, en una superficie de 127.000 hectáreas. Dichas concesiones pertenecen a cerca de 100 empresas y 300 personas naturales, quienes, a medida que se delimiten los páramos, tendrán que frenar sus actividades. El Espectador. "Minería: ¿seguridad jurídica o soberanía?" 26 de marzo de 2016. Recuperado de: http://www.elespectador.com/noticias/economia/mineria-seguridad-juridica-o-soberania-articulo-624030

hidrocarburos, generando afectaciones sobre los recursos naturales renovables y la salud de las personas (Corporación Excelencia en la Justicia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. 2016, pp. 47-49).

Así las cosas, se debe avanzar en la armonización entre el reconocimiento de la eficacia de las disposiciones medioambientales desarrolladas en nuestro ordenamiento jurídico a partir de lo dispuesto a nivel constitucional; y las condiciones que sería deseable procurar para los inversionistas que agotan todos los mecanismos institucionales para poder ejercer, de manera legal, actividades que comportan el uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Esto, con el propósito de no afectar sustancialmente la confianza inversionista en el país y mantener un marco de seguridad jurídica que contribuya a la competitividad y el adecuado ambiente de negocios, conforme a las consideraciones expresadas en relación con el aparte correspondiente a la dimensión transversal de seguridad jurídica de este Plan Decenal.

3.2.6.2. Líneas de acción propuestas

Habiendo abordado la problemática central y sus causas generadoras, se propone desde este Plan Decenal una serie de acciones tendientes a dar solución a los hallazgos presentados hasta este punto. Para tal fin, se proponen una serie de objetivos rectores para la superación de los aspectos analizados en el aparte de diagnóstico de esta dimensión ambiental, los cuales constituyen los ejes articuladores del conjunto de acciones propuestas.

Dichos objetivos son: i) Fortalecer los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnicos y jurídicos en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de este tipo de controversias; ii) mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales; iii) mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socio-ambientales; iv) fortalecer la capacidad institucional para la persecución de conductas que afectan el medio ambiente, que revisten incidencia penal; y v) impulsar la gestión legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socio-ambientales de alto impacto económico y político y propiciar la confianza inversionista.

Para lograr el seguimiento, la articulación y la asesoría en el cumplimiento de las líneas de acción es necesario contar con una mesa de trabajo permanente. Por ello se identifica como una experiencia exitosa la creación reciente de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA)[216], en desarrollo del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La MIDA ha sido considerada por la academia y la sociedad civil como una instancia que no tiene precedentes en América Latina y el Caribe sobre la cocreación Estado- Academia - Sociedad Civil de herramientas e insumos para políticas públicas en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales, siendo así una instancia que se puede

[216] "El 3 de noviembre de 2016, en el Claustro de la Universidad del Rosario, se llevó a cabo el lanzamiento de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA), un ejercicio liderado por la Unidad Coordinadora para el Gobierno Abierto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de construir una estrategia innovadora y participativa de implementación de los estándares sobre derechos de acceso a la información, acceso a la justicia y participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales. La academia y la sociedad civil consideran que la MIDA no tiene precedentes en América Latina y el Caribe sobre la cocreación Estado- Academia - Sociedad Civil de herramientas e insumos para políticas públicas en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales". Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Informe de Gestión. Unidad Coordinadora para el gobierno abierto del sector administrativo de ambiente y desarrollo sostenible, 2016. Bogotá, 2017. Recuperado de: http://www.minambiente.gov.co/images/control-interno/pdf/Informes_Gobierno_Abierto_/INFORME_DE_GESTI%C3%93N_ANUAL_2016.pdf

ampliar y potencializar mediante la gestión para lograr el cumplimiento y el seguimiento del Plan Decenal.

a. Líneas de acción en relación con el fortalecimiento de los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnicos y jurídicos en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de este tipo de controversias

En relación con este primer objetivo, se deben establecer medidas a nivel de formación de abogados y funcionarios vinculados a las Entidades que participan en el funcionamiento del sistema de justicia, así como en su actualización de conocimientos; y también a nivel de gestión del sistema de justicia para garantizar la disponibilidad de apoyo técnico en beneficio de la labor del Juzgador.

Así las cosas, en primer lugar, se propone como línea de acción desde el Plan Decenal, el diseño de currículos interinstitucionales de capacitación ambiental en temas mineros, de hidrocarburos, forestales y de ordenamiento territorial, entre otros para funcionarios del sistema de justicia que intervienen en la tramitación de asuntos relacionados con el ambiente y los recursos naturales con el apoyo de las diferentes entidades del Estado, la academia , las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Currículos que pueden ser aprovechados por vía de las escuelas de formación de la Rama Judicial, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Policía Nacional.

Sobre este aspecto, se deben tener en cuenta, por ejemplo, las recomendaciones planteadas por la Corporación Excelencia en la Justicia, en su reciente documento sobre caracterización de la justicia formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento, donde se hizo un llamado a la inclusión de actualizaciones de conocimientos especiales requeridos para los jueces, dentro de los programas de la Escuela Judicial, proponiendo para el efecto, la interacción entre ésta y los abogados litigantes, la academia, y el empresariado, para establecer en dónde hay vacíos de conocimiento y abordar casos de connotación como referentes para el fortalecimiento de la formación en los temas respectivos, siendo los asuntos ambientales uno de los que se identifican como cruciales para el efecto[217].

Sin embargo, junto con este diseño curricular se debe planear también el fortalecimiento de la formación impartida en la materia a los operadores del sistema de justicia desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa. Así, se propone desde este Plan Decenal, la ampliación de los módulos y escenarios de capacitación de funcionarios judiciales y actores que integran el sistema de justicia, en derecho ambiental y áreas conexas, conforme a lo que se desarrolle dentro de la línea de acción explicada en el párrafo anterior.

Para el desarrollo de estas líneas, se puede identificar como Entidades responsables al Ministerio de Ambiente (Con la colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental – MIDA), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de TIC, el Consejo

[217] "La Escuela fomentará la realización de convenios con Universidades u organizaciones de la sociedad civil que puedan realizar esta capacitación o financiarla con los expertos en el tema. En el pasado la CEJ ha apoyado a los jueces con este tipo de capacitaciones, las cuales se han realizado en los palacios de justicia y en horas diferentes a la jornada laboral". (CEJ, 2016, p. 122.)

Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional (DIJIN), la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la ANLA, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Hidrocarburos, la Agencia Nacional de Tierras.

Adicionalmente, como se evidenció en las mesas para la construcción participativa de este Plan Decenal, tal y como se mencionó en el aparte de diagnóstico de esta subdimensión, se planteó la posibilidad de crear una jurisdicción especializada ambiental que garantice de manera plena y técnica los derechos ambientales. Frente a este último tema hay un consenso de respetados académicos que han reiterado la importancia de la creación de dicha justicia especializada (Rodríguez y otros, 2017), siendo una medida que puede ser contemplada dentro de las discusiones que se surtan hacia futuro para resolver las deficiencias ya diagnosticadas en el adecuado y pronto acceso a la justicia ambiental. Así, se propones que desde una instancia intersectorial, a medida que se implemente lo relacionado con la capacitación a los funcionarios del sistema de justicia, se haga seguimiento a la operación del sistema de justicia en materia ambiental, para proponer los correctivos a nivel institucional y normativo que se estimen pertinentes.

En complemento, y para efectos de procurar el posicionamiento de las temáticas anteriormente referenciadas hacia futuro, se propone como línea de acción, promover en los programas académicos de Derecho y demás carreras que suelen estar relacionadas con los asuntos ambientales, el estudio de la conflictividad en materia ambiental y asuntos conexos (p.ej. minería, hidrocarburos, agricultura, infraestructura), bien sea dentro de las asignaturas existentes o mediante la creación de nuevas asignaturas. Para el caso particular de las facultades de Derecho, también se puede establecer un espacio virtual institucional para la divulgación de buenas prácticas en los consultorios jurídicos, con miras a propiciar su conocimiento y replicabilidad. Todo lo anterior, dentro del ejercicio de la autonomía universitaria que cobija a cada programa académico.

Esto implica, tanto el desarrollo de habilidades técnicas en la materia por parte de los estudiantes de Derecho y carreras relacionadas con la temática ambiental, como la generación de sensibilidad acerca de este tipo de asuntos y su importancia para el desarrollo de las relaciones socioeconómicas. En este punto, dentro del marco de la coyuntura actual de implementación de estrategias que actualmente se lleva a cabo para la mejora de los indicadores de competitividad del país, así como para el cumplimiento de acuerdos para el ingreso de Colombia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en relación con el mejoramiento de la calidad de la educación superior y la gestión ambiental en el país; es importante la concurrencia de esfuerzos por parte de los Ministerios de Educación y de Justicia, con la asesoría técnica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental (MIDA), trabajando de manera coordinada con las facultades de Derecho del país.

Por último, resulta prioritario trabajar en la definición del listado de auxiliares de la justicia de carácter ambiental, que reúnen las calidades para atender este tipo de causas, promoviendo a su vez el crecimiento de esta herramienta al generar consciencia sobre la trascendencia de los conflictos ambientales y la responsabilidad que le asiste a los profesionales en diversas disciplinas para contribuir con su solución, al prestar soporte a la administración de justicia. También, es importante avanzar en mecanismos que garanticen a la administración de justicia

contar con las Universidades, por conducto de sus diferentes Decanaturas, como una alternativa efectiva para requerirlas en calidad de auxiliares.

Así, se deben diseñar incentivos para robustecer las listas de auxiliares de la justicia que pueden apoyar a los funcionarios judiciales en la resolución de conflictos ambientales, siendo importante para el efecto revisar el esquema de beneficios, honorarios divulgación de información, sinergias con las asociaciones de profesionales, interlocución con la academia, entre otros aspectos estratégicos. Se identifican como responsables, para estos efectos, al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación (siendo importante para el efecto el aprovechamiento de su Observatorio Laboral), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA) y el Consejo Superior de la Judicatura.

b. Líneas de acción en relación con la mejora de la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales

En complemento con las acciones definidas dentro del anterior objetivo, los operadores del sistema de justicia deben contar con constante interlocución con las autoridades administrativas cuya misionalidad guarda relación con las temáticas asociadas a los conflictos socioambientales. Así, se propone la creación de estrategias de gestión para agilizar la tramitación de requerimientos emanados de las autoridades judiciales, a cargo de las autoridades administrativas, de manera que los juzgadores accedan de manera célere a información que satisfaga la claridad y la necesidad para apoyar adecuadamente la decisión judicial. Se reconoce, para estos efectos, la importancia de aprovechar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como una herramienta efectiva para la facilitación de trámites y la reducción de costos asociados a este tipo de trámites. Producto de lo anterior, se puede establecer posteriormente un piloto, a fin de determinar la eficacia de las medidas propuestas y proceder a la adopción definitiva de aquellas que se estime más pertinentes. Los responsables operativos de esta acción estratégica podrían ser el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - MinTIC, el Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación.

Por otra parte, entendiendo que el principal rol de los operadores del sistema de justicia en materia ambiental se refiere a la decisión sobre conflictos en relación con asuntos como el aprovechamiento de recursos naturales, la corrección o compensación por daños o afectaciones ambientales, la solución de manera efectiva disputas relacionadas con la información y participación en decisiones que afectan el ambiente; es fundamental contar con instrumentos o mecanismos efectivos, que les permitan adquirir o consultar conocimientos actualizados en materia, por ejemplo, de licenciamiento ambiental y evaluaciones de impacto socio-ambiental de la explotación y uso de los recursos naturales.

Para hacer efectivo lo anterior, desde el Plan Decenal se propone la elaboración de un manual para la administración de justicia, sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, las competencias de cada tipo de autoridades que lo integran, el mapa territorial de jurisdicción de las mismas y el contenido de las acciones constitucionales y medios de control de la actividad administrativa, a cargo de las diferentes jurisdicciones y especialidades. Como actores clave se

identifica al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

Como complemento de lo anterior, se propone como acción estratégica, la creación de foros, así como redes de información compartida y socialización de inquietudes entre las autoridades judiciales y las autoridades ambientales, acerca de las decisiones de trascendencia sobre la materia en sede administrativa y judicial. Como actores clave se identifica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de TIC, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la ANLA, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, las CAR y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

c. Líneas de acción en relación con el mejoramiento de la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socio-ambientales

De acuerdo con los hallazgos expuestos arriba, en el diagnóstico relacionado con la falta de eficacia de los instrumentos judiciales para la resolución de conflictos ambientales, se requieren acciones, tanto encaminadas al empoderamiento ciudadano y el reconocimiento de instrumentos al servicio de la atención efectiva de necesidades jurídicas, como encaminadas al fortalecimiento institucional para dotar de herramientas al juzgador dentro de la labor de seguimiento al cumplimiento de la decisión judicial.

En primer lugar, desde la perspectiva ciudadana, se propone como acción estratégica, el fortalecimiento de la pedagogía en derechos humanos socioambientales y la apropiación de mecanismos de participación ciudadana y judiciales de defensa delos derechos humanos en las personas, en consonancia con las acciones propuestas en la dimensión constitucional de este plan. La difusión de los instrumentos que se construyan, se puede efectuar tanto de manera presencial como virtual, aprovechando los portales de las entidades públicas relacionadas con la materia. Como actores responsables se identifica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Ministerio de Justicia, el Ministerio de TIC y la Defensoría del Pueblo.

En segundo lugar, se debe complementar la anterior acción con la concentración de esfuerzos en brindar a la ciudadanía las herramientas necesarias para canalizar las controversias propias de esta dimensión, por medio de una ruta de atención que resulte idónea para la efectiva resolución del conflicto. Así, se debe trabajar en propiciar canales de orientación técnica y jurídica para el conocimiento de los ciudadanos en relación con los conflictos de incidencia ambiental que los aquejan. Al respecto, se pueden aprovechar algunos espacios ya existentes, como el portal *LegalApp*. También, y de conformidad con las consideraciones efectuadas desde la Rama Judicial dentro del proceso de formulación participativa de este Plan, se pueden aprovechar nuevas estrategias para propiciar el acceso a la justicia, como la implementación de jueces administrativos itinerantes dentro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que bajo un modelo de desconcentración territorial se pudieren acercar a los sectores más alejados para solucionar asuntos ambientales y temáticas conexas que son del resorte del conocimiento de esta jurisdicción. Así las cosas, como responsables para la ejecución de esta acción estratégica, se identifica al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Consejo Superior de la Judicatura, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de TIC y las Corporaciones Autónomas Regionales. También se reconoce que, para expandir la divulgación

de dichos canales de atención a nivel territorial, se puede acudir también a la suscripción de instrumentos para el efecto con Universidades y centros de educación superior.

Por último, para efectos de fortalecer la eficacia de la decisión judicial, desde el Plan Decenal se propone como línea de acción, en consonancia con las consideraciones precedentes plasmadas en relación con la dimensión vertical sobre justicia constitucional, el diseño de arreglos institucionales, procesales y técnicos para dotar al juez de herramientas para efectuar un seguimiento efectivo a la decisión judicial y sancionar a los responsables en caso de eventual incumplimiento. Esto, en consonancia con las propuestas desarrolladas en la dimensión constitucional de este Plan. Para estos efectos, son actores clave el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

d. Líneas de acción en relación con el fortalecimiento de la capacidad institucional para la persecución de conductas que afectan el medio ambiente, que revisten incidencia penal

En materia penal, conforme al diagnóstico efectuado, se debe trabajar a profundidad, tanto en lo relacionado con la activación de la persecución criminal y el ejercicio de las labores investigativas propias de la indagación preliminar, como en la actuación del ente acusador en la tramitación judicial de las causas y el seguimiento a los resultados de las mismas.

Es así como, en primer lugar, se propone como acción estratégica, trabajar en el fortalecimiento, mediante capacitación y asignación de capital técnico y humano, del personal a cargo de la persecución de conductas penales en materia ambiental y el sistema nacional de defensoría pública. Esto último, teniendo en cuenta que este tipo de necesidades también se requieren para el adecuado ejercicio de la defensa técnica en aquellos casos en los que se requiere la concurrencia de la Defensoría del Pueblo para ejercer dicha labor en relación con las personas procesadas. Se debe procurar, de esta forma, un balance entre el número de investigadores y fiscales especializados, así como defensores para conocer este tipo de causas y el creciente número de noticias criminales relacionadas con delitos ambientales que están siendo puestas en conocimiento de la Fiscalía. Pero, a su vez, debe propenderse por que estos funcionarios cuenten con sólidos conocimientos técnicos y jurídicos en materia medioambiental, de manera que cuenten con suficientes elementos de juicio para el análisis y tratamiento de la información y la evidencia recaudada, en favor del robustecimiento de la actividad investigativa y la construcción de teorías del caso sólidas y suficientemente soportadas. Para estos efectos, se identifica como actores clave al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Ministerio de Hacienda, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional – DIJIN y la Escuela de investigación criminal de la Policía Nacional.

Como complemento de lo anterior, y desde la perspectiva eminentemente procesal, se requiere capacitar al personal con funciones de policía judicial, con énfasis específico en las particularidades propias de la recolección de elementos materiales de prueba en el marco de la comisión de delitos ambientales. De esta forma, se complementa el conocimiento técnico-jurídico necesario para entender el trasfondo penal de este tipo de conductas, con la experticia sobre la labor investigativa, que se requiere para llevar adecuadamente al juez los elementos que acreditan la teoría del caso desarrollada por la Fiscalía. Como líderes operativos para la implementación de esta acción, se identifica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el Cuerpo Técnico de Investigación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional – DIJIN y la Escuela de investigación criminal de la Policía Nacional; contando con la participación de las autoridades ambientales y administrativas que resulte pertinente según lo definido en el currículo y los cronogramas de capacitación.

Ahora bien, dentro de los escenarios de condenas penales, se ha encontrado la dificultad para ejercer pretensiones patrimoniales y soportarlas debidamente dentro del incidente de reparación integral, siendo acá protagonistas las autoridades ambientales que se constituyen como víctimas dentro del proceso penal. En este sentido, se considera que una acción estratégica que amerita ser desarrollada dentro del marco de este Plan Decenal, es el diseño de metodologías y protocolos para la constitución como víctimas de las autoridades ambientales y el ejercicio del incidente de reparación integral, con ocasión de la comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente. Para el ejercicio de esta acción se identifica como actores clave al Ministerio de Justicia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), la ANLA, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales, las CAR y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

Por último, para mantener un adecuado y actualizado conocimiento sobre el rol que ejercen las autoridades ambientales dentro del marco del proceso penal, se propone desde el Plan Decenal la construcción y puesta en funcionamiento de un observatorio para el seguimiento a la tramitación de incidentes de reparación integral, dentro del marco de procesos penales por delitos ambientales. De esta forma, se puede contar con información sobre la satisfacción del derecho a la reparación que le asiste al mismo Estado por el indebido uso y aprovechamiento de sus recursos naturales, así como para tener un conocimiento amplio sobre las tendencias metodológicas desarrolladas por las autoridades ambientales, los criterios de decisión en esta etapa procesal por parte de los juzgadores y el éxito procesal existente frente a estas reclamaciones resarcitorias. Como actores clave se propone al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, la ANLA, la Unidad Administrativa de Parques Nacionales, las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos

e. Líneas de acción en relación con el impulso de la gestión legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socio-ambientales de alto impacto económico y político y propiciar la confianza inversionista

Para sobrellevar las dificultades identificadas en materia de seguridad jurídica alrededor de la conflictividad en materia socioambiental, desde este Plan Decenal se propone un enfoque que aborde, tanto la perspectiva normativa como la perspectiva de la gestión administrativa.
Así, como primera acción estratégica se propone la articulación interinstitucional para identificar vacíos normativos (a nivel legislativo, reglamentario, regulatorio), así como aspectos susceptibles de reforma, en temas de trascendencia ambiental. Por enunciar algunos aspectos que requieren un abordaje prioritario, se identifican, entre otros: la remediación de pasivos ambientales; la medición y cálculo del daño ambiental; la definición de la frontera agrícola a la luz de la ubicación geográfica de áreas de protección ambiental; definición de un esquema de incentivos y restricciones en materia recolección, aprovechamiento y disposición de residuos sólidos; las consecuencias para el ejercicio de la actividad minera cuando, mediando el

contrato de concesión, se define la exclusión en los instrumentos territoriales de ordenamiento territorial. Producto de este ejercicio pueden surgir proyectos de Ley, así como iniciativas reglamentarias o propuestas de Resoluciones para regular aspectos propios de las atribuciones de las autoridades ambientales; por lo que se identifica como producto para el efecto, un documento que plasme los lineamientos para la planificación de la agenda normativa.

Se reconocen algunos avances recientes relacionados con estas temáticas, como la reciente expedición, en el marco del cumplimiento de la sentencia T-445 de 2016 de la Corte Constitucional, de la Resolución No. 931 de 2017 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por medio del cual se creó la Mesa de Trabajo Interinstitucional para la investigación sobre los impactos de la actividad minera en el territorio colombiano. Esta metodología puede ser acertada para la identificación, diagnóstico y discusión sobre perspectivas para regular los asuntos que se identifiquen, siempre y cuando se defina una instancia común de coordinación que procure la definición de unos estándares de coherencia institucional en cada una de dichas materias. Se identifica como entidades clave para la realización de esta acción al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la ANLA, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Tierras.

Ahora bien, desde la perspectiva de la gestión administrativa, se debe proceder al análisis de la gestión de las autoridades ambientales a fin de identificar las dificultades puntuales en la materialización de los procesos y procedimientos, para aquellos casos que suelen estar vinculados a tipologías recurrentes de conflictos socioambientales, conforme a lo analizado en el aparte de diagnóstico de esta subdimensión. La caracterización de este tipo de situaciones, una vez elevado al plano interinstitucional, está llamada a proporcionar una visión integral sobre los detonantes de la conflictividad socioambiental a la luz de la gestión administrativa, para así, desde la visión de varias Entidades, poder proceder a formular lineamientos y directrices que orienten la formulación de planes de mejoramiento concretos en el seno de cada una de las autoridades involucradas. También se debe avanzar en la construcción de planes de gestión administrativa para hacer efectivos mandatos normativos que se identifique como aún no satisfechos a cabalidad, a corto y mediano plazo. Como Entidades responsables para estos efectos, se identifica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), la ANLA, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, las CAR y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

En tercer lugar, desde el Plan Decenal se resalta la importancia de poder hacer seguimiento y generar reportes, con mediciones concretas, acerca de la ocurrencia y desarrollo de conflictos socioambientales en el país e, incluso, en derecho comparado, con participación amplia de diferentes autoridades y estamentos de la sociedad. En tal virtud, se propone el diseño y la puesta en marcha de un observatorio intersectorial de justicia ambiental y derecho económico, desde el cual se documenten líneas y tendencias jurisprudenciales y se efectúe seguimiento a casos de trascendencia desde la perspectiva socioambiental y empresarial. Para tales efectos, sería deseable contar, no solo con la participación de autoridades ambientales y entidades públicas del nivel central y territorial, sino también con miembros de grupos de interés, agremiaciones, empresarios y representantes de la academia, de tal forma que se cuente, no solo con información suficiente sobre la temática, sino con diversas perspectivas que propicien

análisis integrales acerca de los hallazgos (v.gr. perspectivas sobre el impacto ambiental de decisiones judiciales, vacíos normativos evidenciados en la resolución de controversias, perspectivas sobre la incidencia de decisiones judiciales en el futuro del clima de negocios en determinados sectores económicos, sostenibilidad fiscal en el marco del cumplimiento de decisiones judiciales, aplicabilidad de estándares internacionales para la resolución de determinadas controversias en el derecho colombiano, etc.). Como entidades responsables, desde la institucionalidad, se identifica al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; sin perjuicio de la participación de diferentes estamentos, teniendo en cuenta los parámetros para el efecto que se han fijado en la conformación de la MIDA.

Por último, se sugiere la incorporación de la perspectiva de la prevención del daño antijurídico para tipologías de conflicto ambiental de alto impacto definidas por la institucionalidad. Se reconoce, dentro del proceso de construcción participativa para la elaboración de este Plan Decenal, que la ANLA ha avanzado en la implementación de un observatorio de litigiosidad, analizando las tendencias en la decisión judicial, en asuntos originados por procedimientos sancionatorios ambientales llevados a cabo por dicha Entidad, siendo esta una experiencia que debe fungir como punto de referencia para estructurar metodológicamente esta acción estratégica.

Sin perjuicio de lo anterior, también se reconoce que se hace imprescindible una articulación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), para que preste su asesoría y orientación metodológica en el desarrollo de este tipo de estrategias. En cualquier caso, se reconoce que este tema se ha desarrollado en el aparte correspondiente de la dimensión de relaciones con el Estado de este Plan Decenal, por lo que para esos efectos, se replican los parámetros señalados ahí para el desarrollo de este tipo de línea de acción. Sin embargo, teniendo en cuenta las particularidades de este tipo de conflictividad, para su desarrollo se propone que concurran la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Justicia, ANLA, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, las CAR, las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Infraestructura, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Tierras.

3.3. DIMENSIÓN ESPECIAL

3.3.1. PLURALISMO Y JUSTICIA

De acuerdo con el artículo 7 de la Constituciónn Política de 1991, “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana” para lo cual resulta necesario el reconocimiento pleno de los grupos étnicos y el respeto y garantía de sus derechos con el fin de lograr armonía en la diversidad y pluri-etnicidad del país. En este sentido, se hace necesaria la ejecución de acciones concretas y la inclusión de la dimensión étnica y cultural en términos colectivos e individuales, con enfoque diferencial, en planes, proyectos, procedimientos, instrumentos y formatos de los agentes gubernamentales218.

[218] Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial (Subdirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible DNP 2012).

Teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” plantea formular un Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 -que busca promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control-, surge la oportunidad de diseñarlo como un escenario en el que la mencionada dimensión étnica y cultural ocupe una posición protagónica.

Hacia la consecución de este propósito, resulta indispensable reconocer tres grandes grupos étnicos en nuestro país, con el común denominador de la diversidad: indígenas; negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales; y el pueblo Rrom. Con respecto a esta identificación vale anotar dos cosas: Primero, que todos estos grupos han afrontado difíciles situaciones de pervivencia debido a factores como el abandono histórico, el aislamiento geográfico, el desconocimiento de sus prácticas culturales, espirituales usos y costumbres por parte del Estado y la sociedad colombiana, la violencia, la exclusión estructural, y el conflicto armado, entre muchos otros. Y segundo, que la identidad de estos grupos no es estática ni necesariamente opuesta o externa a la de la sociedad mayoritaria en Colombia.

De esta manera, es relevante aplicar el concepto de “multiculturalismo crítico” desarrollado por los científicos sociales Robert Stam y Ella Shohat (1994) que “rechaza un concepto unificado, esencialista de la identidad; más bien, se ve a sí mismo como policéntrico, múltiple, inestable, históricamente situado, el producto de la diferenciación en curso y de las identificaciones polimorfas” (Shohat y Stam, 1994).

Ahora bien, ante las situaciones que han amenazado la supervivencia y que inevitablemente han reforzado sus identidades polimorfas, los pueblos étnicos de Colombia siempre han enunciado sus propias respuestas para asegurar su protección, y han manifestado públicamente que: “al igual que los diferentes sectores sociales del país, soñamos construir una política de paz con justicia social, lo que significa para todos una democracia real y respeto a la vida, una política que busque superar la miseria y la pobreza y para nosotros, reconocimiento a la diversidad étnica y cultural”219.

Más allá de esto, en el marco de la construcción del Plan Decenal de Justicia 2017-2027, es necesario resaltar que la justicia propia de los pueblos étnicos de Colombia ha persistido gracias a un paralelismo jurídico generado de hecho y no en derecho (Gómez, 2015).

Desde esta perspectiva, el reto de los próximos diez años con respecto a la dimensión étnica de la justicia es lograr el tránsito de mencionado paralelismo jurídico a un pluralismo jurídico que reconozca que “el Estado no es el único centro productor de normas jurídicas sino también el producido por los grupos sociales diferentes al Estado, siempre y cuando: determinen sus fines propios, establezcan los medios para llegar a esos fines, distribuyan funciones específicas de los individuos que componen el grupo para que cada uno colabore, a través de los medios previstos, para el logro del fin y que tengan diferente cultura” .

La adopción de este pluralismo jurídico permitiría al Estado Colombiano reconocer la justicia étnica colectiva así como la existencia de diversos conjuntos de normas jurídicas positivas en un plano de igualdad, respeto y coordinación, promoviendo así la coexistencia de los órdenes jurídicos ordinario y étnico en el territorio colombiano. Este reconocimiento implicaría que el concepto de enfoque diferencial tenga un mayor peso tanto en los documentos de política del

[219] Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia Cota, Cundinamarca, noviembre 25 - 30 de 2001.

Gobierno colombiano como en la jurisprudencia, a través de lineamientos jurídicos o de políticas públicas concretos.

Para lograr este objetivo, en los próximos diez años sería necesario llevar a cabo los procesos complementarios entre sí: primero, abordar la discusión del reconocimiento constitucional de otras jurisdicciones especiales aparte de la indígena; segundo, generar una confianza sostenible por parte de los pueblos en el Estado a partir de la transformación del paralelismo jurídico en un eficiente pluralismo jurídico; y tercero, implementar políticas públicas con los pueblos étnicos, teniendo en cuenta las realidades, capacidades, saberes y aportes de cada territorio, las diferencias entre los grupos y, por supuesto, haciendo visible el impacto por género, edad y orientación sexual diversa, que se acentúa como consecuencia de los daños que ha representado la violencia en nuestro país. Sobre este último punto es necesario hacer hincapié en la necesidad de implementar la equidad de género en las políticas públicas de justicias de la próxima década, mediante la adopción de medidas específicas para garantizar que mujeres y hombres participen y se beneficien en pie de igualdad.

Con respecto a la situación de violencia y conflicto que inevitablemente socava la institucionalidad y el libre ejercicio de las justicias propias de los pueblos étnicos, es pertinente anotar que, según la Unidad de Víctimas, 192.638 indígenas y 794.703 afrodescendientes han sido golpeados por el conflicto armado. Esto hace evidente que los pueblos indígenas, los afrocolombianos, negros, palenqueros, raizales y los Rrom (al igual que una parte considerable de la población mestiza) han sido víctimas directas de la guerra y, en tal sentido, requieren de un sistema de justicia que pueda garantizar el derecho a la verdad, a la reparación, a la no repetición y al restablecimiento de derechos a través de las políticas públicas diseñadas para tal fin.

Uno de los hechos victimizantes que más ha afectado a los grupos étnicos en el país ha sido y continúa siendo el desplazamiento forzado. De los cerca de tres millones de colombianos en situación de desplazamiento forzado (Acnur 2008), los afrocolombianos son las víctimas más frecuentes del desplazamiento, seguidos por los pueblos indígenas y el resto de la población. Un 1,44% de la población afro del país, correspondiente a 695.02 personas, ha sido desplazada. Les sigue en proporción también grave las comunidades indígenas con un 1,27%, correspondiente a 169.884 personas, y la población mestiza con un 0,68%.

Por encima de esta discusión es válido afirmar que, más allá de las dificultades, los pueblos deben ser altamente beneficiados por el fin de la guerra. Por un lado, deberán tener por fin la oportunidad de desarrollar sus proyectos de vida sin la injerencia de los fusiles. Con la paz se vería fortalecida su autonomíaía y sus justicias propias. Por el otro, su papel en el trabajo de construir la paz en el plano de la justicia, como se dijo anteriormente, tendráá que ser vital y protagónico. Hay que reconocer que muchas de estas comunidades han tenido valiosas experiencias de resistencia civil, de autogestión y de pacifismo. Es el momento de expandir y difundir sus valores, su cultura e instituciones al resto de la sociedad.

Para el desarrollo del documento del Plan Decenal de Justicia, se presentará el trabajo a realizar con los pueblos afrocolombianos, negritudes, palenqueros, raizales y pueblo Rrom; dada la solicitud y derecho de los pueblos indígenas del país, para este caso particular se realizará proceso de consulta previa.

3.3.1.1. Antecedentes normativos

A. Normatividad Nacional

Con el reconocimiento a los pueblos étnicos y su diversidad en el marco de una Nación plural étnica y culturalmente a partir de la Constitución Política de 1991, se afirman los derechos en condiciones de igualdad de los distintos pueblos para ser partícipes de las decisiones nacionales; de esta manera, desde el artículo 7 de la Carta política, se han promulgado una serie de leyes y decretos que reglamentan dicha pluralidad en diversos campos: tierras, educación, justicia, propiedad, derechos humanos, organización, entre otras para los pueblos afrocolombianos, negritudes, palanqueros, raizales y pueblo Rrom. A continuación se presenta una selección de dicha normatividad.

cuadro 63 Referentes normativos destacados

NORMATIVIDAD	REGLAMENTACIÓN PUEBLOS AFROCOLOMBIANOS, NEGRITUDES, PALENQUEROS, RAIZALES Y ROOM.
Ley 21 de 1991	Aprobación Convenio 169 de la OIT
Ley 70 de 1993	Implementación Cátedra de estudios afrocolombiana
Ley 160 de 1994	Sistema Nacional de Reformas Agrarias y Desarrollo Rural y Campesino
Ley 115 de 1994	Ley General de Educación
Decreto 804 de 1995	Atención educativa para las comunidades étnicas
Decreto 1745 de 1995	Derecho de propiedad colectiva de las tierras de las comunidades negras
Decreto 1122 de 1998	Cátedra de estudios afrocolombianos
Ley 599 de 2000	Código Penal
Decreto 4181 de 2007	Comisión intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, palanquera y raizal
Ley 1381 de 2010	Ley de lenguas nativas
Decreto 2957 de 2010	Derechos grupo étnico Rrom

B. Normatividad Internacional

El impulso de reconocimiento a partir de convenciones internacionales ha sido invaluable para la inclusión nacional de los derechos de los pueblos afrocolombianos, negritudes, palanqueros, raizales y Rrom; en este sentido, estos instrumentos internacionales aterrizamos a la legislación nacional, han generado la obligatoriedad estatal por el respeto y aplicación de derechos, costumbres y procedimientos para el tratamiento de la diferencia cultural. En el

siguiente cuadro se presentan brevemente algunos de dichos instrumentos internacionales aplicados en Colombia.

cuadro 64. Convenios y tratados internacionales en materia de pueblos étnicos

Normatividad	Normativa Pueblos Afrocolombianos, Negritudes, Palenqueros, Raizales Y Room
Convenio sobre diversidad biológica	Utilización sostenible de la diversidad biológica, de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios de la utilización de recursos
Tratado de cooperación amazónica	Realizar esfuerzos para promover el desarrollo armónico de los territorios amazónicos, preservar y conservar el medio ambiente, utilización racional de los recursos naturales
Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial	Condena a la segregación racial; compromiso por la prevención, prohibición y eliminación de todas las prácticas de segregación racial.

3.3.1.2. Diagnóstico general

La población étnica del país dividida en los tres grandes pueblos nombrados anteriormente: i) indígenas; ii) afrocolombianos, palanqueros y raizales; y iii) pueblo Rrom, de los cuales para los dos últimos se presenta la siguiente situación general:

- Afrodescendientes, negritudes, palenqueros y raizales

En el caso específico de los grupos negros, afrodescendientes, palenqueros y raizales existen profundas diferencias en los cálculos. Estos van desde un estimativo de 1,2% de la población nacional (arrojado por la Encuesta Continua de Hogares de 2004, trimestre II) hasta una cifra del 26% publicada en el Plan Nacional de Desarrollo de la Población Afrocolombiana de 1998 y citada en el informe sobre Colombia del Relator Especial de la ONU sobre las Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial, Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia (ONU 2004). Centrando la atención en las cifras más recientes, según el Censo General 2005, en Colombia hay 41.468.384 personas, correspondientes al 10.62% de la población colombiana, que se autorreconocen como afrodescendientes, negros, mulatos, palenqueros, raizales o afrocolombianos.

La ausencia de datos confiables sobre el tamaño de esta población refleja la invisibilidad histórica de los afrocolombianos en el país. Esta invisibilidad y las brechas existentes en las cifras frente a la identidad racial de cerca de 10 millones de personas constituyen, en términos de derechos humanos, una violación fundamental de los compromisos nacionales e internacionales del Estado colombiano y una continuación del patrón de invisibilización histórica del que ha sido víctima la población afrocolombiana (Garavito, C.,et al, p. 46).

Esta invisibilización evidencia patrones de discriminación racial que se manifiestan en la distribución geográfica de la población afrodescendiente. Principalmente ubicados en la Costa Atlántica y en la Costa Pacífica, los municipios en los que habitan la población afrodescendiente son los que presentan mayores índices de pobreza, los más bajos

indicadores de bienestar, así como indicadores especialmente precarios de goce efectivo de derechos.

Así, las relaciones raciales en Colombia han estado atravesadas a lo largo de la historia por la separación geográfica entre las regiones con alta presencia afrocolombiana y el resto del país. Como producto combinado de la economía esclavista, el centralismo y las barreras a la movilidad espacial y social erigidas por la discriminación racial, esta tendencia dio lugar a una alta concentración geográfica de los afrocolombianos en los litorales pacífico y atlántico. Los datos del Censo de 2005 muestran los efectos de esta tendencia histórica. Como se aprecia en el cuadro 37 los tres departamentos con mayor número de habitantes afrodescendientes (Valle del Cauca, Antioquia y Bolívar) reúnen al 50% de esta población, y los ocho departamentos con mayor número, al 80% de toda la población afrocolombiana. El hecho de que estos ocho departamentos alberguen sólo al 40% de la población mestiza del país muestra que, además de la concentración anotada, existe en Colombia un patrón de separación geográfica entre ambos grupos étnico-raciales.

cuadro 65. Departamentos con mayor número de afrodescendientes

	Afrodescendientes		Mestizos		Nacional	
Departamento	Personas	% grupo étnico	Personas	% grupo étnico	Personas	% grupo étnico
Valle del Cauca	1 092 169	25,3	2 899 852	8,3	4 052 535	9,8
Antioquia	503 728	11,8	4 838 203	13,9	5 601 507	13,5
Bolívar	497 667	11,5	1 301 650	3,7	1 836 640	4,4
Chocó	386 015	8,6	18 160	0,1	388 476	0,9
Nariño	270 530	6,3	1 013 075	2,9	1 498 234	3,6
Cauca	256 022	5,9	848 730	1,9	1 182 022	2,9
Atlántico	227 251	5,3	1 839 491	5,3	2 122 001	5,1
Córdoba	192 051	4,5	1 110 321	3,2	1 462 909	3,5
Total ocho deptos.	3 415 427	79,2	13 667 482	39,2	18 134 324	43,7
Demás deptos.	896 330	20,8	21 230 689	60,8	23 334 060	56,3
Nacional	4 311 757	100,0	34 898 171	100,0	41 468 384	100,0

Fuente: Observatorio de Discriminación Racial con datos del Censo General 2005 – DANE.

Con respecto al perfil demográfico de la población afrocolombiana, la población afrodescendiente es más simétrica que la de la población mestiza. Por cada 100 mujeres afrodescendientes, hay 99 hombres que se autorreconocen como tal. Con respecto a la distribución por edad de la población afrocolombiana en comparación con la mestiza hay una mayor presencia de menores de edad entre los afrodescendientes que entre los mestizos, y comparando todas las edades se observa que, en general, la población afrocolombiana es más joven.

cuadro 66. Distribución según grandes rangos de edad para la población afrodescendiente y mestiza

Población	Grandes rangos de edad	
	Menor de edad (%)	Mayor de edad (%)
Afrodescendientes	39,8	60,2
Mestizos	35,8	64,2

Fuente: Observatorio de Discriminación Racial con datos del Censo General 2005 – DANE

El dato más relevante sobre la estructura de edad de la población es lo que en demografía se conoce como la "razón de dependencia"220. Una mayor tasa o razón de dependencia revela que las personas en edad productiva tienen un mayor número de personas a su cargo. A nivel nacional, la población afrodescendiente tiene una tasa de dependencia de 63, es decir, aproximadamente 63 personas dependen de cada 100 en edad productiva, mientras que para la población mestizo la tasa de dependencia es de 57. En conclusión, las personas afrocolombianas en edad productiva tienen una carga económica mayor (generalmente dentro de la familia) que las mestizas, en razón del número de personas que dependen de ellas. Si se tiene en cuenta que los ingresos y el nivel de empleo entre los afrodescendientes son menores que entre los mestizos, se hace aún más marcada la vulnerabilidad económica de la gente negra indicada por este dato.

Las desventajas estructurales de la población afrocolombiana se hacen patentes cuando se examinan estos indicadores demográficos básicos, que revelan una brecha profunda en relación con la población mestiza. Al respecto, la tasa de mortalidad infantil para los niños afrodescendientes es mucho mayor (1,78 veces) que la de la población general. La diferencia se hace aún más dramática para las niñas en las que la tasa de mortalidad infantil es más del doble que la de la población nacional. Así mismo, cuando se analiza la esperanza de vida se encuentra que los hombres afrodescendientes viven, en promedio, seis años menos que el promedio nacional, mientras que una mujer negra promedio puede esperar vivir casi 11 años menos que el promedio nacional.

Los datos que arroja la situación socioeconómica de los afrocolombianos refuerzan el panorama de discriminación que afecta a esta población. Tres medidas distintas permiten medir la marginalidad: la línea de pobreza, el índice de necesidades básicas insatisfechas y el índice de calidad de vida. Con respecto al primero, el nivel de pobreza de la gente negra en Colombia es muy alto. Más del 60% de los afrocolombianos son pobres (y, en las zonas rurales, lo son casi las dos terceras partes de ellos). Aún más grave es el hecho de que casi la cuarta parte de los afrocolombianos vive en la miseria, esto es, no tiene ingresos ni siquiera para comprar los alimentos de una dieta mínima. La indigencia negra es particularmente pronunciada en las zonas rurales, donde afecta a la tercera parte de la población.

El segundo indicador de marginalidad, el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), refleja que un 34,5% de la población negra se encuentra en situación de pobreza en

[220] Ésta se define como "la razón de personas en edades en las que dependen (generalmente personas menores de 15 y mayores de 64 años de edad) en una población" y constituye "un indicador de la carga económica de la que es responsable la porción productiva de esa población" (Haupt y Kane 2003: 6).

comparación a un 22,7% de la población mestiza. El patrón se repite en la incidencia de la condición de miseria en la que se observa que un 12.7% de la población afro vive en la indigencia en comparación de un 8.9% de la población mestiza. Es en consecuencia notoria la brecha entre los afrocolombianos y los mestizos: la diferencia es de 10 puntos porcentuales en pobreza y 5 puntos en indigencia.

Por último, al analizar los resultados basados en el índice de calidad de vida (ICV) de los hogares colombianos los datos confirman la tendencia, la situación socioeconómica de la población negra es precaria, como lo muestra su bajo índice de calidad de vida puesto que existe una brecha notoria entre afrocolombianos y mestizos y una diferencia de 10 puntos entre unos y otros en el ICV.

3.3.1.3. Problemática central de los pueblos afrocolombianos

Las comunidades negras de Colombia constituyen una población heterogénea y diversa que ha vivido en un fuerte aislamiento geográfico y una débil integración al conjunto del país a pesar de configurar un grupo poblacional numeroso (aproximadamente el 10.62% de la población nacional). Esta invisibilización ha conllevado que las comunidades Afrodescendientes hayan recibido el trato de minorías en cuanto al reconocimiento de sus derechos y de sus particularidades culturales. (PNUD, 2012).

Así mismo, como ya ha sido planteado, las zonas de mayor predominio de población afrocolombiana son aquellas que presentan los más bajos índices de calidad de vida del país, los ingresos de dicha población son inferiores al promedio nacional, el 85% de la población afrocolombiana está en condiciones de pobreza y marginalidad, y su índice de educación es bastante bajo frente al resto de la población del país.

El patrón de concentración geográfica de la población afrodescendiente anteriormente referenciado ha sido profundamente alterado en las últimas décadas por dos tipos de movimientos migratorios. De un lado, al igual que la población mestiza, miles de afrocolombianos han emigrado del campo a la ciudad por razones económicas. De otro lado, los afrocolombianos han abandonado sus lugares de residencia por uno de los fenómenos que afecta de forma más grave sus derechos y ha tenido un impacto profundo y desproporcionado sobre ellos: el desplazamiento forzado.

La incidencia profunda y desproporcionada de la violencia y el desplazamiento forzado sobre los afrocolombianos constituye una de las violaciones de derechos humanos más graves y urgentes contra esta población. Así, el desplazamiento de la población negra es un fenómeno ligado directamente y con reivindicaciones étnicas sobre el territorio, especialmente en el Pacífico. En ese sentido, tiene conexión directa con la identidad étnico-racial, y su existencia es una vulneración directa del derecho de las comunidades negras a no ser discriminadas.

Al respecto, la Constitución Política del 91 consagró el criterio de justicia étnica colectiva (JEC), sirviendo de base para la titulación de importantes territorios a los pueblos indígenas y respaldando titulaciones colectivas a comunidades negras. A pesar de este reconocimiento, el desplazamiento forzado, y, por tanto, por el despojo violento de las tierras de las que son titulares las comunidades afrocolombianas, ha impedido que dichas comunidades puedan ejercer efectivamente sus derechos colectivos. En tanto que estas son comunidades cuya supervivencia cultural depende del goce efectivo de dichos territorios, la relación violencia-territorio-superviviencia se encuentra a la raíz de los problemas que enfrenten los pueblos afrocolombianos.

Esta combinación de dilemas ha sido reconocida por la intervención estatal más importante en el tema del desplazamiento: la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, específicamente, en dos decisiones fundamentales expedidas los Autos 04 y 05 de 2009 en los que la Corte exigió que las políticas públicas sobre desplazamiento tuvieran un "enfoque diferencial" para grupos étnicos (pueblos indígenas y población afrocolombiana, respectivamente).

El enfoque diferencial, según la Corte, debe garantizar que la atención humanitaria, los programas sociales y las políticas de verdad, justicia, reparación y no repetición para los grupos étnicos protejan su identidad cultural y la relación colectiva con el territorio que ella comprende. A pesar de lo anterior, el concepto de enfoque diferencial continúa siendo vago tanto en la jurisprudencia de la Corte como en los documentos de política pública del Gobierno colombiano.

La ausencia de este reconocimiento en los lineamientos jurídicos estatales o en políticas públicas concretas ha llevado igualmente a un desconocimiento de los procesos de justicia propia de las comunidades negras, de los procesos comunitarios de los territorios, y a la desarticulación con la justicia ordinaria.

Es así como aun cuando desde tiempos ancestrales los pueblos negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales han ejercicio su justicia propia a través de los Consejos Comunitarios para la solución de conflictos; que en muchos de los casos las reglas de armonía para resolver conflictos dentro de los Consejos Comunitarios se encuentran reglamentada en los estatutos de la creación de un Consejo Comunitario y que dichos estatutos amparan a estas comunidades como sujetos colectivos de derechos, dichos derechos se han desconocido históricamente no solo a nivel socioeconómico y cultural, sino también a nivel jurídico.

Así es como, la justicia ancestral de las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales es una "expresión de la forma en que históricamente la población ha resistido, constituyendo un derecho ancestral afro, soportado en la sabiduría de los mayores, la memoria colectiva, la oralidad y el mecanismo de la palabra dada para la administración de justicia y la resolución de conflictos como garantía para la convivencia armónica" (Fajardo Sánchez, justicia afrocolombiana, 2008).

Ese ejercicio de resistencia se refleja en las demandas que las comunidades afrodescendientes con respecto a la necesidad no sólo de reconocimiento de sus derechos de acuerdo a sus prácticas culturales, espirituales, usos y costumbres, sino de conocimiento por parte del Estado y sus actores de la normatividad nacional e internacional existente que protege sus derechos. Bajo este marco, se plantean como ejes problemáticos los siguientes:

3.3.1.3.1 Desigualdad, aislamiento y poca información: la encrucijada de la gobernabilidad reflejada en la ausencia de reconocimiento institucional local y nacional

Podría afirmarse que los problemas de gobernabilidad de los territorios colectivos son de orden interno y externo. Los primeros aluden a dinámicas de legitimidad, control del territorio, gestión permanente y manejo de diferencias de intereses entre familias. Los segundos, al reconocimiento institucional local y nacional, acceso a fuentes de financiación, respeto de agentes externos con intereses diferentes y capacidad de negociación con ellos, si es necesario (PNUD, Afrocolombianos: sus territorios y condiciones de vida, 2012).

Para la gobernabilidad también interesan las relaciones interétnicas con los grupos indígenas y el aprovechamiento colectivo de los recursos naturales, ya que se dan casos de explotación sin la autorización de las respectivas autoridades de las comunidades negras. Esto suscita tensiones que no siempre encuentran salidas concertadas y adecuadas para la gestión del territorio.

3.3.1.3.2 Desconocimiento de los pueblos como comunidades ancestrales y su espacio en los territorios: procesos de titulación colectiva escasos

Existen conflictos por el no reconocimiento de justicia propia a pesar de los avances normativos en el tema, particularmente derivados de lo dispuesto en la Ley 70 de 1993, y la falta de coordinación entre las autoridades de los territorios colectivos y las autoridades del Sistema Judicial Nacional para hacerle frente a los asuntos que escapan a las competencias de estos pueblos. A pesar de la dinámica de justicia propia que históricamente han realizado las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, como sujetos colectivos de derecho, no existe un reconocimiento, lo que se traduce en problema de exclusión social, económica, política, histórica y cultural que continuamente han afrontado las comunidades como forma de segregación, impidiendo que los diferentes pueblos puedan desarrollar su propia cosmovisión.

De acuerdo con los encuentros participativos de pueblos afrocolombianos organizados en Consejos comunitarios, organizaciones y asociaciones, se expresa un inconformismo por el incumplimiento para la inclusión de estos pueblos principalmente en lo referido al reconocimiento como comunidades ancestrales y su espacio en los territorios, especialmente debido a que los procesos de titulación colectiva has sido escasos y lentos, lo cual resta autonomía y reconocimiento en el territorio. De igual forma, la exclusión sigue siendo problemática en cuanto la discriminación y la segregación fuerte y presente en aquellas zonas periféricas, fronterizas y de ausencia histórica del Estado.

3.3.1.3.3 Falta de presencia estatal en los territorios afro

El abandono por parte del Estado Colombiano de los territorios de las comunidades Afrodescendientes no solo se evidencia en la ya mencionada ausencia de condiciones básicas para la vida tales como acceso a servicios públicos, vivienda adecuada, educación, salud y la falta de garantía de la seguridad alimentaria de esta población. A pesar de que la falta de presencia del Estado en el territorio es una de las consecuencias de la larga duración del conflicto armado, dada la imposibilidad de controlar diversas zonas del territorio, la falta de presencia de instituciones estatales en los territorios en los que se ubican las poblaciones Afro responde a las dinámicas discriminación estructural anteriormente señaladas.

Es así como en el imaginario geográfico de buena parte del Estado y la sociedad colombiana, el Pacífico sigue ocupando un lugar marginal. Esta visión racista sirve hoy para negar y excusar la inacción del Estado en dichas zonas. De hecho, una de las respuestas más recurrentes del Estado colombiano frente a las críticas por la situación de los afrocolombianos consiste en señalar que ésta no se debe a la existencia de discriminación racial, sino al hecho de que la gente negra en Colombia habita lugares inhóspitos. Se ha llegado a afirmar que “no ha habido marginación histórica” de los negros en Colombia; y que el problema, en cambio, ha sido que “las regiones donde viven muestran los mayores niveles de pobreza y niveles más bajo de educación, salud e infraestructura porque están en zonas muy complicadas” geográficamente

(El Universal 2008). Este círculo vicioso argumentativo, por tanto, continúa alimentando la negación del racismo en Colombia y perpetuando las prácticas sociales y los patrones geográficos que lo sostienen, entre otras, la ausencia de presencia estatal en sus territorios.

3.3.1.3.4 Presencia de grupos armados en los territorios

La problemática anteriormente mencionada de ausencia del Estado en los territorios afro está directamente concatenada con la presencia de grupos armados en dichos territorios. Ante la ausencia de institucionalidad, los grupos armados aprovechan los vacíos de poder que ha dejado el Estado y se instalan en los territorios creando estructuras paralelas de control territorial que afectan directamente a las poblaciones. En el caso de los territorios de las comunidades afro, su ubicación en zonas de frontera los convierte, desde la perspectiva geográfica, en corredores estratégicos de tránsito que son empleados en beneficio de los actores armados al margen de la ley.

Es así como los grupos armados ilegales, las bandas criminales organizadas o grupos paramilitares reconstituidos luego del proceso de desmovilización han ejercido poder sobre los territorios de las comunidades Afrodescendientes en función de la explotación de recursos legales e ilegales entre los que se cuentan los cultivos de coca, la explotación minera legal e ilegal, los cultivos extensivos de palma de aceite, y la explotación ilegal de la pesca y la venta de fauna y flora. Esta presencia también ha sido identificada en los procesos de desplazamiento forzoso masivo ocurridos en los territorios afro ya sea por fumigaciones de cultivos ilícitos, megaproyectos agroindustriales y enfrentamientos entre actores legales e ilegales.

Sumado a los impactos del desplazamiento forzado que generan estos actores ilegales en su proceso de control territorial se encuentran ligados otros procesos de discriminación racial y socioeconómica tales como las denunciadas “campañas de limpieza social” llevadas a cabo por grupos armados ilegales, que traen olas de asesinatos contra la población afrocolombiana, jornadas de reclutamiento forzado de menores, hostigamientos y amenazas contra la vida e integridad de las comunidades, masacres, muertes por enfrentamientos en combate entre actores armados, todas estas dinámicas que han afectado los municipios con mayor población afro de la Costa Pacífica y Atlántica.

En consecuencia, la disputa por el territorio entre actores armados del conflicto pone a la población afrocolombiana en una situación de constante amenaza de muerte, constituyéndose así un atentado contra su derecho a la vida y a la integridad física y psicológica.

3.3.1.3.5 Falta de cumplimiento de las autoridades administrativas en fallos y decisiones judiciales

La administración de justicia es uno de los pilares de los sistemas democráticos contemporáneos, y el sistema judicial es una de sus principales herramientas para erradicar las conductas prohibidas y fomentar el cumplimiento de la ley. La discriminación racial es una de estas conductas prohibidas que el sistema de administración de justicia debe ayudar a combatir y erradicar. Por medio de él se establecen los recursos judiciales para denunciar casos de discriminación racial y obtener reparación por ellos. A pesar de lo anterior, el sistema de administración de justicia en Colombia, en particular el sistema penal, ha demostrado ser

fundamental en la reproducción de desigualdades y patrones discriminatorios (González y Contesse 2004, Galanter 2001).

En materia de discriminación racial el sistema de justicia en el país ha funcionado como un reproductor de prejuicios y desigualdades socioeconómicas de los grupos racializados –en este caso los Afrodescendientes–, al castigar desproporcionadamente a estas personas. A pesar de que el ordenamiento jurídico colombiano prohíbe los actos de discriminación con base en la raza o etnia en el artículo 13 de la Constitución Política, en la práctica, el sistema jurídico colombiano no garantiza una forma de protección judicial específica que haga efectivos estos derechos.

Desde el momento en que una persona afrodescendiente entra en contacto con un funcionario e institución que tiene la probabilidad de vincularlo al sistema judicial, pasando por los diferentes momentos del sistema de administración de justicia, hasta el momento en el que la persona es recluida en un centro penitenciario como consecuencia de una condena en materia penal, existen múltiples oportunidades en las que sus derechos son violados y la discriminación ejercida. La problemática se agrava cuando se pone en evidencia que el Estado mismo sólo dice conocer 10 denuncias por actos de discriminación racial en el contexto del conflicto armado, y ningún caso en el que se haya impuesto el agravante de la punibilidad por una motivación discriminatoria. Tampoco se conocen casos en los que el artículo 33 de la Ley 70 haya sido utilizado para sancionar actos de discriminación racial[221].

Esto puede atribuirse, por un lado, al vacío con respecto al tema en los sistemas de información de las entidades del sistema de administración de justicia. Por otro lado, a la clara inexistencia de recursos judiciales para hacer efectivas estas normas es un factor que incide en su ineficacia. En consecuencia, la percepción de los ciudadanos Afrodescendientes que son víctimas de actos de discriminación racial en Colombia es que no existe una vía judicial para su protección, razón por la cual se abstienen de intentar cualquier denuncia formal.

3.3.1.3.6 Falta de coordinación entre las autoridades de los territorios colectivos y las autoridades del Sistema Judicial Nacional.

Uno de los principales requisitos para lograr que las autoridades y prestadores de servicios en el marco de la justicia ordinaria se articulen con la justicia tradicional de las comunidades Afrodescendientes y con sus Consejos Comunitarios es el reconocimiento de la pluralidad jurídica del país así como el reconocimiento de la existencia misma de la población afrodescendiente en los instrumentos que sirven de base a la construcción de políticas públicas tales como el Censo.

Adicionalmente, para lograr que el enfoque diferencial sea implementado en la administración de justicia y que se logre fomentar la articulación entre jurisdicciones es necesario producir, recolectar y sistematizar información diferencial y desagregada sobre la población afrocolombiana. La producción de información diferencial y desagregada es el primer paso para el diseño y realización de investigaciones serias y detalladas sobre el tratamiento igualitario por parte del sistema de administración de justicia a la población afrocolombiana. Sin embargo, las entidades encargadas de ello carecen de este tipo de información.

[221] Decimocuarto Informe Periódico presentado por el Estado colombiano para el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial. Mimeo. Preparado en febrero de 2008

La Fiscalía General de la Nación cuenta con un sistema de información que registra las variables de género, edad, calidad del interviniente y actuaciones procesales; sin embargo, “no contemplan el rasgo descriptivo de la condición racial”. Esto significa entonces que el Estado colombiano no cuenta con la información estadística de personas afrocolombianas que son investigadas por conductas delictivas. Tampoco es posible saber cuáles de ellas son llevadas a un juicio penal y cuáles no. Por esa razón, no es posible determinar de forma sistemática si la ley está siendo aplicada de forma igualitaria a la población afrodescendiente y mestiza. Tampoco es posible definir si los investigadores de la Fiscalía aplican algún tipo de perfil racial o actuación basada en prejuicio. En consecuencia, las posibilidades de articulación entre la justicia ordinaria y la justicia de las autoridades de los territorios colectivos se dificulta porque no hay claridad frente a los casos en los cuales estas últimas tendrían injerencia dada la falta de información.

En lo que se refiere al sistema judicial, el Consejo Superior de la Judicatura –desconoce los datos sobre personas afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales que han sido juzgadas por la Rama Judicial, y tampoco cuenta con los datos sobre aquellas que han sido condenadas. En cuanto al sistema carcelario, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) en los datos del sistema carcelario tampoco es clara la forma de registro e identificación de la población carcelaria.

Para el registro de las personas afrodescendientes, el Inpec utiliza un instrumento que identifica grupos con condiciones excepcionales. Estos grupos son indígenas, afrocolombianos, adultos mayores, extranjeros, madres gestantes, madres lactantes y personas con discapacidad. Este sistema de registro y clasificación no considera adecuadamente la intersección de condiciones especiales. Esto dificulta la coordinación entre autoridades y la efectiva implementación del enfoque diferencial en la atención a esta población.

- **Efectos**

En consecuencia, los pueblos afrocolombianos no han tenido un reconocimiento de los procesos de justicia propios de sus comunidades de tal forma que no ha habido un diálogo y conocimiento mutuo entre la justicia ordinaria y los procesos comunitarios llevados a cabo en los territorios, teniendo como resultado la nulidad en mecanismos de comunicación fuerte en los niveles local, departamental y nacional que no permiten realizar acciones conjuntas que permitan el acceso a información sobre programas y proyectos de inclusión de la población afrocolombiana.

- **Palenqueros - San Basilio de Palenque**

Para la población no étnica los principios de justicia se dan desde la justicia ordinaria y desde lo ordenado como derechos fundamentales en la carta constitucional de 1991. Sin embargo, para los pueblos ancestrales reconocidos como minorías con arraigo cultural y tradicional propio los sistemas de justicia propia y comunitaria parten de lo que conservan estas poblaciones y comunidades en la oralidad.

La legislación tradicional palenquera está compendiada en diez artículos conocidos como “Reglamentación divina y humana de nuestro pueblo”:
“Amar y adorar a Dios todopoderoso”.
“No robar”
“No matar”
“No mentir”

"No ser perezoso"
"Cumplir exactamente las órdenes del cacique" (órdenes impartidas por el Cacique Palenque)
"Efectuar los matrimonios conforme al rito Palenquero" (los hombres y mujeres del palenque debían casarse con los mismos de su raza)
"No desear la mujer del otro"
"Ser valiente y morir por la raza"
"Respetar la doncella y morir por su virginidad"25.

Es a partir de su identidad socio cultural que se definen estos preceptos, atados a la tradición que se creó en el Palenque una vez se libertaron de la esclavitud, es decir, es el arraigo cultural el que dicta los procesos y castigos a seguir y aplicar dentro del territorio ancestral, siguiendo la organización por grupos de edad o kuagros.

San Basilio de Palenque, una de las comunidades afrocolombianas más fuertes y estables en la reivindicación de sus derechos, mantiene un conjunto de normas que integran todo un sistema de derecho propio que regula su convivencia, permite resolver conflictos entre kuagros y la comunidad y desarrollan las complejas de relaciones intraétnicas.

En su mayoría, ya hay castigos establecidos para las ofensas principales, tal como se establecen en los diez principios normados, pero para otro tipo de conflictos se aplica el diálogo y la concertación como medio para llegar a un acuerdo ya sea punitivo o reparador.

Para el ejercicio y puesta en práctica de la justicia ancestral, las comunidades afrodescendientes cuentan con instrumentos idóneos en correspondencia con las distintas formas organizativas que regulan sus relaciones. En San Basilio de Palenque, tal como en muchas otras comunidades étnicas colombianas, se sigue la costumbre de acudir al consejo del adulto mayor, quien lidera la conciliación y las conversaciones, esto es conocido como justicia comunitaria.

3.3.1.4. Problemática central Pueblo Palenque

Palenque actualmente aplica un tipo de justicia mixta, ya que la comunidad al relacionarse con otros municipios y comunidades y tener un corregidor, hace uso del código de policía y de normas de la justicia ordinaria, al tiempo que para disputas o conflictos internos se apela a la justicia tradicional. Cabe resaltar que no hay miembros de la policía como parte de la fuerza pública, por lo que se apoya en la Guardia Cimarrona que existe desde la fundación del poblado, como justicia tribal. Entonces se encuentran los ancianos o mayores, el corregidor de palenque y la guardia cimarrona como autoridades para la comunidad palenquera, de modo que la justicia ancestral interactúa con la justicia ordinaria.

A pesar de esto, se encuentra una brecha de acceso a los servicios judiciales dentro y fuera del territorio, así como otras problemáticas que impiden la adecuada garantía de derechos:

3.3.1.4.1. Recursos judiciales (in)eficaces

El derecho de acceso a la administración de justicia implica garantizar que los ciudadanos cuenten con recursos judiciales idóneos y efectivos (CADH, art. 25), en- tendido como "el derecho de todo individuo de acceder a un tribunal cuando alguno de sus derechos haya sido violado –sea éste un derecho protegido por la Convención, la Constitución o las leyes internas

del Estado–, de obtener una investigación judicial a cargo de un tribunal competente, imparcial e independiente en que se establezca la existencia o no de la violación y se fije, cuando corresponda, una compensación adecuada. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1996)

3.3.1.4.2 La existencia y uso del "perfil racial" en el acceso a servicios de justicia

El "perfil racial" es definido como el evento en el que un actor encargado de hacer cumplir la ley, interroga, detiene, investiga o condena a una persona porque cree que los miembros de ese grupo racial o étnico tienen mayor probabilidad de incurrir en el acto delictivo que se investiga (Gross y Livingston 2002).

Las prácticas de perfil racial implican una aplicación desigual de la ley por una actuación guiada por el prejuicio que es muy difícil de probar, pero que causan que la comunidad no acuda a las instancias propias o que se deje de denunciar casos.

3.3.1.4.3. Operadores de justicia con poca o nula capacitación en enfoque diferencial étnico

Para la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación Racial (CIEDR) establece la obligación de tomar medidas inmediatas y eficaces especiales- mente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información para combatir los prejuicios que llevan a la discriminación racial (art. 7).
Efectos:

Palenque si bien ha sido reconocido, no ha tenido un proceso de articulación real con la justicia ordinaria, aunado al proceso de desigualdad racial; en este sentido, hay falencias de comunicación y coordinación para los procesos judiciales y el proceso de fortalecimiento de la cultura ancestral, usos y costumbres.

- **Raizales**

La caracterización de los raizales resulta problemática ya que el censo más allá de definir cuantos son, no realizar una caracterización de la población. En general, se habla de población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal y no se profundiza en la población raizal, de allí que este documento se refiera a la realidad que se vive en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en el que se ubica la mayoría de raizales y por lo tanto su realidad los afecta.

En el primer censo experimental preparatorio del Censo Nacional de Población de 2005, realizado en 1999 se realizó en el Archipiélago de San Andrés, se empleó el autorreconocimiento a un grupo poblacional como metodología de captación de la pertenencia étnica; la pregunta tenía dos categorías de respuesta: 1. Población raizal y 2. Población no raizal, dado que existía el propósito - adicional a la prueba de los procesos censales- de identificar la población que no era originaria con el fin de proponer una política de población que ayudara a solucionar la altísima densidad poblacional de San Andrés.

En el 2003 los ejercicios de prueba de la medición de la pertenencia étnica en investigaciones del DANE reformula la pregunta de la siguiente manera: ¿De cuál de los siguientes grupos étnicos se considera usted? 1. Indígena, 2.Gitano, 3.Raizal del Archipiélago 4.Palenquero, 5.

Negro, Mulato (afrodescendiente), 6. Ninguno de los anteriores. Finalmente en el 2005, el módulo de pertenecía étnica, permite a los participantes reconocerse como: Raizal del archipiélago de San Andrés según su cultura, pueblo o rasgos físicos y pregunta si hablaban la lengua de su pueblo.

Finalmente el censo del 2005 encuentra que 30,565 personas se autoreconocen como Raizal del archipiélago de San Andrés y equivalen al 0.08% de la población total colombiana; desafortunadamente la información demográfica de los raizales es muy básica. Más allá de obtener un estimativo de la población total, y algunos datos específicos que se mencionarán posteriormente, no se encontró un documento que de una caracterización demográfica de este grupo, por lo que solo se puede analizar las estadísticas para la población total del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, donde se asume residen la mayoría de los raizales.

El total de población raizal es de 30.565 personas (0.08% de la población total colombiana); en San Andrés de acuerdo a las estadísticas arrojadas por la Dirección Nacional de Planeación con corte a diciembre del 2012, el 38% de la población pertenece al régimen subsidiado, el 57% a régimen contributivo y solo el 4% es población objeto de universalización.

La tasa bruta de Natalidad es una de las más bajas de la región Atlántica, del 2000 al 2005 fue de 19.83, y entre 1985 y 2012 presenta un descenso cercano al 12.7%. Para San Andrés el comportamiento de la fecundidad es igual al de Colombia, 35% de los nacimientos ocurren en el grupo de 20 a 24 años, seguidos por el de 25 a 29 con un 26%, 30-34 de 21%, 35-39 del 11%, 40-44 del 4%, el 1% del grupo 45-49 y el 2% ocurre en madres adolescentes entre 15-19 años. De estos recién nacidos en San Andrés entre el 6%-7% nacen con bajo peso (27% de estos recién nacidos con bajo peso son de madres menores de 20 años y el 28% de madres entre 20 y 24 años).

Esto es importante pues refleja la calidad del control prenatal. La distribución de nacimientos por etnia para el 2012 indica que en San Andrés el 10% fue de Raizales, el 3 % de afrocolombianos, un 11% de otros y el restante 76% no tiene información. Para el año 1993 San Andrés presentaba una tasa de mortalidad infantil de 50.6 x 1000 nacidos vivos y Colombia de 42.2 x 1000 nacidos vivos, esto es una estadística alarmante para el Archipiélago.

De acuerdo a la tabla de mortalidad evitable, se puede concluir que para el periodo 2010-2012 en San Andrés , un 45% de las causas eran evitables con diagnóstico y tratamiento médico precoz, refiriéndose a eventos donde la promoción y prevención son de vital importancia: Hipertensión, Diabetes .

3.3.1.5. Problemática central de los raizales

Es evidente que hay una falencia en la recopilación de información demográfica de los raizales. Como se puede observar en el Reporte San Andrés 2013, que se enfoca en estadísticas de salud y no hay información específica sobre los raizales. Esto resulta preocupante ya que menciona problemáticas como mortalidad por hipertensión y diabetes que pueden ser tratadas de manera preventiva, pero para los cuales se debe tener información sobre los grupos poblacionales que son afectados.

3.3.1.5.1. La inequidad del sistema de salud

En cuanto a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de la salud para los afrocolombianos es evidente en la cantidad de entidades prestadoras de servicios de salud, en San Andrés, donde se concentra la población raizal, no hay más que 3,5 camas por cada 10 mil habitantes, adicionalmente no registran ambulancias en la base de datos del Ministerio de la Protección Social.

Este incumplimiento de la obligación de poner a disposición de la población afrodescendiente los establecimientos, bienes y servicios en salud se extiende además a la disponibilidad de los servicios básicos de acueducto y alcantarillado, que son factores externos esenciales para el pleno goce del derecho a la salud (CDESC 2000). Mientras que el promedio nacional del déficit en la categoría de servicios es del 11,94%, el segundo índice más alto del país es el de San Andrés con 59,42%. El índice es casi seis veces mayor que el promedio nacional.

Según el ODR (Observatorio de Discriminación Racial) las autoridades locales no dieron cuenta de la existencia de acciones encaminadas a mejorar la accesibilidad en salud de la población afrocolombiana en San Andrés y no existen políticas con enfoque diferencial para mejorar el acceso a la información en salud para esta población. San Andrés Islas ha incluido una perspectiva étnico-racial, dentro de sus planes de salud para el periodo 2008-2011, expresando la necesidad de construir atención en salud incluyente y se menciona específicamente la recuperación de la cultura ancestral raizal. (Departamento Administrativo de Planeación de San Andrés 2008).

3.3.1.5.2 Déficit de vivienda

El porcentaje de déficit de vivienda en muchos de los departamentos con una alta presencia de población afrodescendiente es mayor que el promedio nacional, tanto en 1993 como en 1995: el déficit promedio nacional en 1993 fue del 53,65%, mientras que en San Andrés fue del 78,9%. Para el año 2005 no mejoró mucho la situación mientras que el promedio nacional fue del 36,21%, es decir que el déficit disminuyó en un 17,44%, en San Andrés el déficit sólo bajo un 0,32%.

3.3.1.5.3 Ausencia de Instituciones Judiciales

En términos de justicia, para el pueblo raizal es posible identificar: la ausencia de instituciones del sistema penal, es decir San Andrés y Providencia no cuenta con Consejo Seccional de la Judicatura, depende en este aspecto del Departamento de Bolívar, lo que afecta en muchas ocasiones el desempeño de los Magistrados. En todo el territorio, se encuentran únicamente dos jueces de control de garantías en materia penal. A esto se le suma la falta de personal en la Fiscalía Seccional, lo cual implica la precariedad en las investigaciones que se adelantan respecto de los delitos de mayor ocurrencia en el departamento, así como falta de personal y de equipo en la Comisaria de Familia.

Existe una capacidad reducida de Medicina Legal en el Archipiélago, ineficacia de las decisiones sancionatorias o punitivas en materia ambiental; la debilidad institucional impide la aumentar el número de jueces civiles y de Familia, no hay un enfoque Diferencial Insular Oceánico. La mayoría de los funcionarios que provienen del resto del país tienen dificultades para comprender las dinámicas propias del Departamento y esto constituye una barrera para el acceso a la administración de justicia, que además tienen una expresión en la falta de operatividad de la Jurisdicción.

En términos de territorio, se presentan problemas en la formalización de la propiedad para los raizales. Adicionalmente, la ineficacia de la acción de tutela para la Protección del derecho a la salud es alta en el archipiélago. Se presenta una alta proporción de jóvenes que se encuentran en conflicto con la ley penal, y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes no cuenta con medidas eficaces para hacer frente a la problemática.

En San Andrés y Providencia la comisión de delitos en altamar se enfrenta a violación de frontera marítima, pesca ilegal, narcotráfico en altamar, trata de personas, tráfico de personas, entre otros. Los Raizales no pueden acceder a puestos de trabajo formal. La regulación ambiental es inadecuada para atender las problemáticas del Archipiélago; hay una ausencia de conocimiento científico por parte del legislador en materia ambiental y debilidad institucional.

- **Efectos**

Se hace evidente para el caso de los raizales, que el aislamiento geográfico ha conllevado a una ausencia estatal en los diferentes niveles, agravando la situación de vulneración de derechos básicos, con un fuerte aislamiento en temas de justicia y de comunicación con el nivel estatal. De allí que se presenten pocos datos sobre su composición y caracterización específica, y esto tenga como consecuencia el desconocimiento a nivel nacional de sus necesidades.

- **Pueblo Rrom**

Desde su llegada voluntaria a Colombia desde 1880 a 1920 (ONU, 2004), el pueblo Rrom se ha asentado en todo el territorio. Según datos del DANE del 2005 las principales Kumpanias se encuentran ubicadas en los departamentos del Atlántico, Bolívar, Sucre, Magdalena, Antioquia, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Bogotá, Nariño, Santander y Norte de Santander y Santander, sin embargo los errores cometidos al momento de censar a este pueblo hizo que se publicara una cifra que dista de la realidad sobre el total de su población "45 000 en Bogotá, cuando se estima que son 4 500 en todo el país" (DANE, 2008; Pag. 24) por lo tanto al día de hoy no es claro el número de miembros pertenecientes a cada una de las Kumpanias.

Para entender la cosmovisión del pueblo Rrom es necesario entender que su naturaleza ha sido la de ser un pueblo nómada no comprendido, estigmatizado y perseguido por la Corona Española. Luego fueron perseguidos por los nazis en la primera y segunda guerra mundial por tanto han usado estrategias para huir y ocultar su cultura en aras de preservar su idioma, su organización y sus creencias como forma de supervivencia. Por lo anterior, los arraigos del pueblo Rrom no están atados a un territorio a pesar de haber nacido en él, su interés está en estar con los suyos no importando el lugar.

Los Rrom están organizados dentro del seno familiar bajo una estructura, ya sea de linaje (únicamente dada por el hombre) o de clan (también llamados vista-vitsy). Estas son las unidades más pequeñas, seguidas por las Kumpanias las cuales son agrupaciones de vista-vitsy ubicadas en un territorio. Las vista-vitsy toman decisiones de manera independiente e internamente su mayor autoridad es el hombre que tenga mayor edad. A la actualidad el Rromipen es y ha sido el idioma del pueblo Rrom y es por medio de esta que se guarda su identidad étnica. La cultura Rrom de caracteriza por no tener estratos sociales pero con una jerarquía interna a cada grupo familiar, homóloga para todos los grupos Romá, en la cual prima la edad sobre todas las demás cualidades, al menos como primer estatuto, lo que significa que

la experiencia se entiende por sobre la especialización, la capacidad y el conocimiento (San Román, 1986).

Luego vienen las Kumpanias o también explicada como la conformación de una familia extensa que tienen funciones de unidades económicas llamadas vortechia. Las Kumpanias tienen un "carácter de co-residencia, de co-circulación, que corresponde a una forma de nomadismo circular que se ha impuesto como variación del nomadismo tradicional –por ejemplo por la prohibición de los campamentos–, que permite manifestar su nomadismo con lugares previamente determinados de llegada, quez serían las kumpeniyi. (Bustamante, 2012; p42)". Esta particularidad ha hecho con el tiempo que los Rrom se hallan asentado en un territorio y hayan dejado su carácter de nómada. Por otro lado las vortechia, son acuerdos realizados entre miembros de la kumpania para establecer ingresos colectivos para ayudar al sostenimiento de esta extensa familia.

Como bien lo indica Bustmante en su libro los Rrom proclaman la libertad, la posibilidad de actuar de la manera como ellos quieran de acuerdo a sus costumbres incluyendo el hecho de poder trasladarse de un lugar a otro sin ver en ello una dificultad. Por tanto, la pervivencia es lo que ha sostenido su cultura en el tiempo.

Otras formas de organización estructurada por el pueblo Rrom es la Kriss Rromaní. Esta unidad mantiene el equilibrio al interior de los Rrom:

"es uno de los elementos de identidad del pueblo Rrom, y está compuesto por una serie de disposiciones normativas orales que informadas de un contexto histórico agresivo (persecución, exclusión, asimilación forzosa y eliminación) buscan ejercer un control social a partir de la imposición de una serie de prescripciones sobre la vida social de los miembros del pueblo Rrom; ellas van desde la fijación de los criterios para determinar la calidad de Rrom(ni) hasta la sanción de hechos punibles, ámbito en el cual tienen potestad para pronunciarse las autoridades tradicionales –identificables por unos criterios determinados– y decidir sobre las situaciones que se le presenten de acuerdo con su conocimiento de la tradición como comunidad, con el fin de preservar la cohesión y equilibrio social, objetivos primordiales para la pervivencia identitaria. Afirmar que la Kriss Rromaní es para el pueblo Rrom un elemento de arraigo en el mismo sentido en que la tierra es un elemento de arraigo en las poblaciones sedentarias." (Bustamante, 2012; p58-59)

Esta forma de organización solo aplica para dar orden a nivel interno sin embargo cuando existen conflictos o delitos con gadye (personas que no pertenecen al pueblo Rrom) "la Kriss Romaní o Romaniya no puede hacerse extensiva a esta persona. En otras palabras el sistema jurídico de los Rom no asume casos en que estén involucrados personas no Romá (Gadyé). Ello hace que cuando personas ajenas al pueblo Rom cometan delitos o generen conflictos contra los Romá, estos queden impunes o sin resolver". (Bustamante, 2012; p58-59).

3.3.1.6 Problemática Central Pueblo Rrom

Los miembros del pueblo Rrom por ser un grupo étnico colombiano sin una legislación exclusiva, en el momento de acceder al sistema ordinario de justicia se enfrentan con los siguientes factores específicos:

3.3.1.6.1 No hay instrumentos legislativos que garantice su particularidad étnica.

No hay conocimiento sobre: característica identitaria llamada vortechia, sus unidades económicas llamadas kumpeniyi, sus entidades territoriales especiales llamadas kumpania y aún menos sobre la Kriss Rromaní considerada como el mecanismo específico de conservación de su identidad.

Se les aplica las disposiciones generales sobre grupos étnicos y no una específica. No son reconocidas sus particularidades étnicas y por tanto no son reconocidas sus demandas específicas como grupo étnico. El trato que reciben está atado a "el imaginario sobre los Gitanos cargado de prejuicios, mitos y falsedades requiere ser revertido con acciones oportunas, que vayan en la perspectiva de dignificar la historia y la cultura de este pueblo milenario" (D.G.A.I 0864/98).

No existe un reconocimiento sobre la Kriss Rromaní, sobre la identidad propia, su nomadismo estructural, su particularidad histórica de persecución y exclusión y menos sobre sus derechos colectivos.

3.3.1.6.2. No hay coordinación entre justicia propia y justicia ordinaria.

No existe coordinación entre las Kriss Rromaní y el Estado; hay un acto discriminatorio directo e indirecto del Estado frente a este grupo étnico. Los acercamientos por parte del Estado han sido pocos frente al pueblo Rrom. Han sido por ahora representados por Prorrom organización interlocutora entre el Estado el pueblo Rrom.

- **Efectos**

La ausencia de reconocimiento sobre las prácticas, usos y costumbres del pueblo Rrom, ha generado la incomunicación entre este pueblo y el Estado Colombiano, aunado a las prácticas de discriminación y segregación por la sociedad colombiana. En este sentido, no hay claridad sobre las prácticas de justicia de dicho pueblo, y un aislamiento cultural e institucional con la estructura estatal de justicia.

3.3.1.7. Proyecciones y líneas generales

- **Negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales:**

Las dimensiones culturales, políticas y sociales requieren un grado alto de autonomía para la toma de decisiones sobre el territorio, los recursos y los pobladores. La autonomía es el antídoto que reclaman los afrodescendientes contra las intervenciones inadecuadas de actores legales e ilegales, originadas en la violación del orden jurídico y en la ignorancia sobre el sentido vital profundo que le atribuyen a la tierra y al territorio (PNUD, Afrocolombianos: sus territorios y condiciones de vida, 2012).

Hay una evidente urgencia por definir acciones diferenciadas de desarrollo para los territorios de las comunidades negras, en las cuales se combinan temas de interés nacional con los propios de las comunidades. Pero previamente, resulta indispensable llevar el Estado a ese territorio que reclama como suyo la Nación Colombiana, pues en materia de justicia, las competencias atribuidas a las comunidades negras no son absolutas, y en numerosos casos

resulta necesario que las instituciones del Sistema Nacional de Justicia asuman el conocimiento, y en otros presten su colaboración a los Consejos Comunitarios.

Es indudable que las posibilidades de llegar a un acuerdo social y político sobre el modelo de desarrollo más conveniente para regiones como el Pacífico, parten de un empoderamiento de las comunidades, de un avance significativo de sus capacidades y de la gobernabilidad de los territorios. De igual manera, es importante promover una apertura de las instancias oficiales de planeación y definición de políticas para concretar programas y estrategias que conduzcan a un desarrollo alternativo, sostenible social y políticamente, con autonomía económica.

En este sentido, los pueblos afrocolombianos del país solicitan un reconocimiento de su cultura ancestral que les permita tener autonomía en sus decisiones y en consecuencia se den progresos en cuanto a la titulación de las tierras, el reconocimiento jurídico de los consejos comunitarios a lo largo del país, y el fortalecimiento de la comunicación entre todos los niveles de gobierno para dar solución a las diversas problemáticas de estos pueblos.

- **Rom:**

En este punto resulta pertinente citar a Dalila Gómez Baos, líder Rom en Colombia:

> *"La resistencia y la lucha de mantenernos identificados como Rom, ha costado que en Colombia hasta hace algunos tres años hayamos permanecido invisibles, pues era una estrategia de resistencia étnica. En este momento analizamos que para sobrevivir se requiere de mecanismos y estrategias de visibilización para pervivir de acuerdo a nuestra cosmovisión y a nuestras ideas de libertad, independencia y autonomía"* (GÓMEZ BAOS, 2002).

Paralelo a esto, aparece la Kriss Rromaní como elemento cohesionador del pueblo Rom, en tanto a través de ella se reproducen las costumbres tradicionales, la conservación de las formas jurídicas propias y la reivindicación constante de la identidad Rom. Como forma de 'superar' la discriminación en el ordenamiento jurídico, se plantea la validación de la Kriss Rromaní como un elemento antidiscriminatorio.

3.3.1.8. Plan de Acción

Para el Plan Decenal del Sistema de Justicia, se plantea entonces en cuanto a los pueblos Afrodescolombianos, Negritudes, Palenqueros, Raizales (ANPR) y Pueblo Rrom, el siguiente objetivo general:

Generar condiciones de acercamiento, reconocimiento y fortalecimiento de las justicias propias y comunitarias de los pueblos afrocolombianos, negritudes, palenqueros, raizales (ANPR) y pueblo Rrom, que faciliten la coordinación con las demás jurisdicciones del Sistema Nacional de Justicia.

Los objetivos estratégicos y las acciones para cada uno de los mismos, se plantean a continuación:

1. Fortalecer los sistemas de justicia propia y comunitaria de los pueblos ANPR, de acuerdo a sus prácticas culturales, espirituales, usos y costumbres

a. Impulsar los espacios de interlocución comunitaria para la reconstrucción de prácticas y conocimientos ancestrales de justicia propia al interior de los pueblos ANPR desde su cosmovisión, usos y costumbres.

Los pueblos Afrodescendientes cuentan con una serie de prácticas ancestrales de justicia al interior de sus Consejos Comunitarios que se transmiten de forma oral de generación en generación. Dado el no reconocimiento de los territorios colectivos de los pueblos Afrodescendientes, así como la afectación dada por el desplazamiento forzado sistemático de estas comunidades, los espacios de interlocución y transmisión intergeneracional de las prácticas ancestrales de justicia propia se ha visto negativamente afectada.

En consecuencia, se propone como línea de acción el impulso de espacios alternativos de interlocución comunitaria ubicados en territorios colectivos de las comunidades afro en los que se pueda promover el diálogo entre Consejos Comunitarios a fin de reconstruir prácticas y conocimientos ancestrales que permitan la construcción de un referente de justicia propia afro que esté basado en su cosmovisión, usos y costumbres.

b. Realizar intercambios permanentes de experiencias y de cooperación interétnica entre sistemas de justicia propia y comunitaria.

Los procesos de reconocimiento de la justica propia indígena en el país han sido el resultado por un lado de los avances de la normatividad colombiana en materia de reconocimiento de los territorios de los pueblos indígenas, de su justicia étnica colectiva, así como del enfoque diferencial desde la Constitución del 91. Por otro lado, este reconocimiento se ha debido en igual medida al nivel organizativo de los movimientos sociales indígenas y a la lucha por la preservación de su cosmovisión, usos y costumbres.
Bajo este marco, resulta claro que el proceso de reconocimiento de derechos de las comunidades Afrodescendientes en el país se encuentra rezagado con respecto a los pueblos indígenas. En consecuencia, hay oportunidad para el intercambio de saberes desde los pueblos y autoridades indígenas a los Consejos Comunitarios Afro en los que las primeras socialicen con los segundos sus aprendizajes tanto en la lucha por el reconocimiento de derechos por parte del Estado como en la preservación y rescate de sus tradiciones usos y costumbres en materia de justicia propia.

La realización de estos encuentros promueve la cooperación entre los grupos étnicos en el país, el encuentro de saberes y el fortalecimiento de los procesos sociales al interior de estas poblaciones.

c. Fortalecer los procesos de justicia propia y comunitaria, a través de la documentación y socialización de experiencias, usos y costumbres de los pueblos ANPR.

El reconocimiento de las prácticas ancestrales de las comunidades Afrodescendientes así como de los pueblos indígenas depende de la transferencia generacional de sus prácticas. Sin embargo, dado el impacto del conflicto armado y la discriminación estructural en estas comunidades, los mecanismos transmisión generacional tradicionales de sus prácticas usos y

costumbres se han visto negativamente afectados. Los mayores no cuentan con espacios para el encuentro con las generaciones más jóvenes, la exposición de dichas generaciones a la vida de los mestizos y blancos modifica sus expectativas frente a la vida en comunidad y crea disrupciones en las relaciones intergeneracionales, las lenguas tradicionales se pierden y con ellas los conocimientos ancestrales.

Es por esto que una de las acciones a seguir a fin de fortalecer los procesos de justicia propia y comunitaria es promover la documentación y socialización de los mecanismos tradicionales de administración de justicia a través de medios que sean coherentes y respetuosos de los usos y costumbres de los pueblos ANPR. Esa documentación no implica el ajuste de las tradiciones ancestrales de estas poblaciones a los parámetros del mestizo, sino por el contrario, el reconocimiento de la pluralidad jurídica que existe en el país y por ende de la diversidad de medios y mecanismos para su reproducción y conservación.

2. Reconocer usos, costumbres y tradiciones de la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom.

a. Incluir en los procesos académicos del Sistema Nacional de Educación (cátedras, investigaciones, mallas curriculares) los derechos de los pueblos ANPR y Rrom, y sus sistemas de justicia propia y comunitaria.
La promoción del reconocimiento de los usos, costumbres y tradiciones de la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom pasa por el fortalecimiento de los mecanismos de reproducción de dichas prácticas tanto al interior de las comunidades como en las esferas en que dichas comunidades interlocutan con la sociedad colombiana mestiza. Uno de esos espacios de encuentro por excelencia lo constituye la escuela.

En consecuencia, se propone la inclusión de procesos académicos dentro del Sistema Nacional de Educación que permita el fomento del conocimiento en la sociedad colombiana mestiza sobre los mecanismos de justicia propia y comunitaria de las comunidades afrocolombianos y de los pueblos indígenas. Al respecto se promoverá la creación de cátedras étnicas en los colegios, la investigación sobre las prácticas ancestrales de estas poblaciones y el diseño de mallas curriculares que contemplen el reconocimiento de la diversidad y el enfoque de derechos como ejes transversales para la promoción de los sistemas de justicia propia y comunitaria en el país.

b. Garantizar el acceso a la justicia en asuntos relacionados con el reconocimiento de territorios y derechos de los pueblos ANPR con las entidades pertinentes.

Desde la perspectiva y experiencia de los pueblos y comunidades ANPR el sistema de administración de justicia ha sido un parte integral en la reproducción de desigualdades y patrones discriminatorios, factor que tiene como consecuencia que se acuda menos al Sistema Nacional de Justicia y que las personas ANPR no se encuentren protegidas ni puedan reclamar sus derechos.

Esta acción se orienta a subsanar esta brecha en el acceso de las personas ANPR a la justicia y, particularmente, a un acceso con enfoque diferencial étnico que reconozca las particularidades y diversidades de las poblaciones en los

territorios. Así mismo se busca agilizar los procesos de acceso, reconocimiento, titulación, saneamiento de territorios colectivos.

c. Promover espacios de interlocución efectiva con enfoque diferencial entre las entidades estatales, operadores de justicia ordinaria y autoridades de los pueblos ANPR y Rrom.

Desde las necesidades de las poblaciones ANPR, además de encontrar que el Sistema Nacional de Justicia reproduce desigualdades y patrones de discriminación que limitan el acceso a los servicios y al ejercicio de los derechos, se encuentra que sus operadores tienen pocas habilidades y capacidades para prestar los servicios del sistema de justica de manera efectiva y se encuentra que no se reconocen las autoridades ancestrales y comunitarias, quienes se encargan de la justicia propia y comunitaria dentro de las poblaciones ANPR.

Se busca, desde esta acción, que existan y sean efectivos los espacios de interlocución desde el reconocimiento de las condiciones especiales de las poblaciones étnicas y la necesidad de una aproximación desde el enfoque diferencial étnico y el respeto a sus cosmovisiones, tradiciones y costumbres para que el Sistema Nacional de Justicia no sea percibido por las comunidades como reproductor de prejuicios y desigualdades de los grupos racializados.

3. Garantizar el enfoque diferencial en la prestación de servicios del Sistema Nacional de Justicia para los pueblos ANPR y Rrom.

a. Impulsar acciones que permitan la construcción de una línea base en asuntos de justicia propia, con información censal actualizada de los pueblos ANPR y Rrom, con enfoque diferencial.
Dados los cambios recientes en el país, en materia de consolidación territorial y de acceso a la tierra, así como de seguridad y saneamiento de territorios ancestrales, se busca que con la construcción de una línea base – pertinente a cada departamento o cada regional – se puedan esclarecer las cifras necesarias para consolidar acciones que permitan la interlocución entre los sistemas de justicias propia y comunitaria y el sistema de justicia ordinaria, al tiempo que se reconocen los servicios que los pueblos ANPR necesitan y el modo en que los operadores pueden, desde el enfoque diferencial étnico, mejorar el acceso a los servicios judiciales y mejorar la atención y el acceso a derechos de las poblaciones ANPR en los territorios.

b. Aumentar progresivamente la destinación presupuestal para la implementación del enfoque diferencial en la prestación de servicios del Sistema Nacional de Justicia.

Para la garantía del acceso a los servicios judiciales y la garantía de la prestación de estos servicios con enfoque diferencial étnico se hace necesario el aumento presupuestal en las direcciones regionales y para los operadores departamentales y locales, en la medida en que las poblaciones ANPR tienen una relación de identidad y tradición con el territorio ancestral que ocupan y que

desde ese enfoque las acciones de interlocución con el Sistema Nacional de Justicia se construyen desde la base comunitaria.

c. Implementar procesos de sensibilización, formación y seguimiento para el fortalecimiento de las competencias y conocimientos de los actores del sistema de justicia ordinaria en materia de justicia propia y comunitaria de los pueblos ANPR y Rrom.

Para que los pueblos ANPR y Rrom puedan acceder a la justicia ordinaria, es vital que se sientan respetados por la misma, una manera de ser respetados es que los funcionarios públicos conozcan y respeten la justicia propia y comunitaria y sus mecanismos de implementación. Actualmente los actores del sistema de justicia ordinaria no tienen el conocimiento suficiente sobre justicia propia y ordinaria. Esto conlleva a que la justicia propia y comunitaria sea desvalorada y atropellada, adicionalmente desempodera a los pueblos, y crea conflictos entre el sistema de justicia ordinaria y justicia propia y comunitaria. Para lo cual, a través de procesos de sensibilización, formación y seguimiento a los mismos, se permite un acercamiento, reconocimiento y fortalecimiento real para la articulación entre las justicias propias y comunitarias y la justicia ordinaria.

d. Elaborar, ajustar e implementar protocolos y rutas de atención diferenciada, desde el enfoque étnico, para el acceso a la justicia de los pueblos ANPR y Rrom.

Actualmente los individuos pertenecientes a los pueblos ANPR y Rrom encuentran que no se implementa un enfoque diferencial, en el momento que estos necesitan acceder al sistema de justicia ordinaria. Eso se debe a que los actores del sistema de justicia ordinaria no conocen que es la atención diferenciada o no es claro cuáles son los protocolos y rutas de atención diferenciada. Es necesario elaborar, ajustar e implementar estos protocolos para que sea claro que es la atención diferenciada desde el enfoque étnico, tanto para los actores del sistema de justicia ordinaria como para las personas pertenecientes a los pueblos ANPR y Rrom.

e. Ampliar el marco normativo nacional para el reconocimiento, identidad cultural y garantía del derecho a la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom.

El marco normativo nacional debe ser revisado para que garantice el derecho a la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom y reconozca y sea incluyente en términos de identidad cultural.

f. Promover estrategias de socialización y difusión de los derechos y mecanismos de participación de los pueblos ANPR y Rrom relacionados con la administración de justicia.

Existe desconocimiento sobre los derechos de los pueblos ANPR y Rrom, por parte de la sociedad y de los funcionarios públicos; es de suma importancia que estos derechos se socialicen y se difundan para que de esta manera puedan ser respetados por parte de los funcionarios públicos y exigidos por parte de las comunidades. Igualmente se debe difundir los mecanismos de participación de

los pueblos ANPR y Rrom en relación con la administración de justicia ya que esto facilita el empoderamiento de los pueblos.

g. Incluir las variables identitarias en función de la étnia en los sistemas de información judicial.

Con el fin de realizar procesos efectivos de reconocimiento de la población ANPR y Rrom en los procesos judiciales, se hace necesario diseñar, incluir e implementar variables identitarias en razón de la etnia en los sistema de información.

h. Realizar un diagnóstico del acceso a la justicia de los pueblos ANPR y Rrom, identificando los patrones de discriminación en los procesos de judicialización, investigación y sanción.

Se hace necesaria una caracterización del acceso a la justicia de la población ANPR y Rrom, con el fin de establecer si ha habido o hay patrones de discriminación en los procesos judiciales y realizar procesos de corrección de dichos patrones; la inclusión identitaria de estos pueblos permite al Sistema Nacional de Justicia establecer mecanismos de atención y acceso a la justicia equitativos para todos los pueblos.

4. Promover el diálogo intercultural entre la justicia ordinaria y la justicia propia Rrom.

a. Crear canales de comunicación y espacios de acercamiento intercultural entre la justicia ordinaria y la justicia propia Rrom.
Es indispensable para realizar el acercamiento con el pueblo Rrom, establecer canales de comunicación y acercamiento desde el enfoque diferencial étnico e intercultural con la población Rrom, con el fin de conocer las dinámicas propias particulares del pueblo, y establecer mecanismos de coordinación futura en materia de justicia.

b. Realizar un diagnóstico de las necesidades jurídicas del pueblo Rrom.

Hay una necesidad de reconocer formalmente los derechos del pueblo Rrom, con el fin de mejorar su condición de vida; en este sentido es importante realizar un diagnóstico de las situaciones de orden interno del pueblo Rrom, su identidad, su arraigo, su conservación y de los procesos de autonomía y justicia propia.

c. Concertar protocolos de reconocimiento para la comunidad Rrom.

Es imponte reconocer que la relación del Estado y el pueblo Rrom es casi inexistente, por tanto activar los canales de interlocución y concertar protocolos de reconocimiento son necesarios para identificar las necesidades concretas y las falencias del Estado frente al pueblo Rrom.

3.3.2. JUSTICIA TRANSICIONAL Y POSTCONFLICTO

Según información proveniente del Registro Único de Víctimas, en Colombia han sido registradas como víctimas 8'320.874 colombianos y colombianas, de las cuales 8'022.919 corresponden a víctimas del conflicto armado en un total de 9'645.535 eventos [222]; presentándose tales cifras como un reto para la consecución de una paz estable y duradera tal y como reza el acuerdo firmado entre las FARC y el Gobierno Colombiano. El siguiente Cuadro, muestra de manera desagregada por hecho y número de personas a las víctimas del conflicto:

Cuadro 67. Víctimas por hecho victimizante

Hecho	Personas
Abandono o despojo forzado de tierras	10.371
Acto terrorista atentado, combates, hostigamientos	90.364
Amenaza	306.641
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	14.847
Desaparición forzada (directas)	46.013
Desaparición forzada (indirectas)	116.618
Desplazamiento	6'827.447
Homicidios (directas)	625.708
Homicidios (indirectas)	70.659
Minas antipersonales, munición sin explotar	10.964
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	105.291
Secuestro (directas)	28.184
Secuestro (indirectas)	377
Tortura	9.873
Vinculación de niños, niñas y adolescentes	7.964

Fuente: Registro Único de Víctimas, corte 01 de enero de 2017

En este contexto, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su capítulo VIII, a través de los objetivos que se proponen en materia de justicia, también resalta la importancia de fortalecer los roles del Estado para el goce efectivo de derechos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de los derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos. En materia de justicia transicional, concretamente, propone avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a las víctimas del conflicto armado y fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.

[222] Según el Registro Único de Víctimas, son considerados como eventos, ocurrencias de un hecho victimizante a una persona en un lugar y una fecha determinada

En tal sentido, la introducción del componente de justicia transicional como una dimensión especial del plan, tiene por objetivo, de una parte, el reconocimiento de aquellos instrumentos que, de carácter excepcional y transitorio, ocuparán un lugar esencial en la garantía del derecho a la justicia en el posconflicto; y de otra, la planificación integrada de estos, con los mecanismos de justicia ordinaria para garantizar la armonía en la acción del Estado mediante la administración de justicia.

A lo largo de los tres últimos lustros, se han puesto en marcha varios instrumentos normativos con la finalidad de subsanar el déficit en materia de justicia e implementar instrumentos propios de la justicia transicional[223]. Es así como surgen en el panorama legislativo la Ley 975 de 2005, denominada *Ley de Justicia y Paz* (reformada mediante la Ley 1592 de 2012), y la Ley 1424 de 2010, conocida como *Ley de desmovilizados.* Además de los anteriores instrumentos, en el año 2012 se tramitó ante el Congreso de la República el acto legislativo 01, el cual elevó a rango constitucional la justicia transicional, de manera tal que a partir de la firma de los acuerdos de paz fruto de la negociación con las FARC, se pudiesen introducir los mecanismos adecuados para el desarrollo de la paz. En este sentido, se destaca que, efectivamente, se definió la creación de un nuevo esquema de justicia transicional, enmarcado dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, contemplado en el punto cinco del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC el 24 de noviembre de 2016. Dicho esquema resultó formalizado en el ordenamiento jurídico colombiano mediante Acto Legislativo 01 de 2017, consagrándose así la Jurisdicción Especial para la Paz, cuya preparación institucional para su implementación se lleva a cabo en la actualidad.

De igual manera, se han desarrollado seis instrumentos jurídicos que en el marco de la justicia transicional han generado medidas para la determinación de responsabilidades penales especiales, mecanismos de verdad, atención y reparación a víctimas, reincorporación a la vida civil de excombatientes y garantías de no repetición.

3.3.2.1. Los problemas que enfrenta la justicia transicional en Colombia

De manera general, se puede considerar que la problemática general que se identifica dentro de la dimensión de justicia transicional y postconflicto del Plan Decenal del Sistema de Justicia, es la insuficiente coordinación existente entre todos los instrumentos que componen los arreglos institucionales de justicia transicional que se encuentran vigentes en el país; comportando una serie de dificultades para armonizar los intereses de la consolidación de la paz mediante arreglos institucionales y la materialización de la justicia conforme a los estándares internacionales de satisfacción de las garantías de las víctimas del conflicto armado.

Existen cuatro grandes problemáticas que afronta la Justicia Transicional en Colombia que son de interés para el Plan:

- Barreras de participación y atención de las víctimas dentro de los mecanismos de justicia transicional.

[223] Cabe anotar que desde el Gobierno Nacional, se reconoce que, desde antes de la implementación de la denominada Ley de Justicia y Paz y los demás instrumentos adoptados con posterioridad, se implementaron diferentes medidas de terminación del conflicto armado con grupos guerrilleros y similares. Sin embargo, teniendo en cuenta la perspectiva de este Plan Decenal del Sistema de Justicia, la etapa iniciada desde la vigencia de dicha Ley resulta fundamental para trazar el panorama de corto y mediano plazo en la materia, a lo cual se suma que, es dentro de esta coyuntura y conforme al entramado de instrumentos normativos desarrollados en los últimos años, que se habla propiamente en Colombia de un conjunto (sistemático) de medidas de justicia transicional.

- Condiciones de inseguridad jurídica para los destinatarios de los mecanismos de justicia transicional.
- Morosidad en el trámite procesal y dilaciones suscitadas por las partes, que riñen con la filosofía de transitoriedad sobre la cual son diseñados los mecanismos de justicia transicional.
- Déficit de calidad de los programas establecidos en el marco de la implementación de los instrumentos de justicia transicional.

Estos problemas se examinan de manera transversal a los siguientes grupos de mecanismos que se relacionan a continuación:

- Mecanismos transicionales judiciales para la determinación de responsabilidad individual.
- Mecanismos transicionales para la atención y reparación a las victimas
- Mecanismos extrajudiciales para la consecución de la verdad.

A continuación, se presenta un análisis sobre la situación de cada uno de los mecanismos transicionales anteriormente señalados, para ilustrar la forma en la que se evidencian los problemas arriba enunciados.

3.3.2.2.1. Mecanismos transicionales judiciales para la determinación de responsabilidad individual.

El proceso judicial especial que contemplaba la Ley 975 de 2005, denominada *ley de justicia y paz*, la Ley 1424 de 2010 o *Ley de desmovilizados*, y el procedimiento que contempla el punto 5 del Acuerdo Especial para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el marco de las negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC (desarrollado normativamente, hasta el momento, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017), son hasta la fecha los tres procedimientos judiciales que, en el marco de la justicia transicional, se han creado en Colombia. Todos tienen por finalidad, dar cumplimiento a la obligación del Estado de investigar y sancionar las más graves violaciones en el contexto de conflicto, al igual que desarrollar mecanismos que incentiven la dejación de armas, la desmovilización y la reincorporación a la vida civil de excombatientes, respondiendo a su vez con la garantía de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia la reparación y las garantías de no repetición.

En el caso de los dos primeros, se trata de procedimientos especiales en el marco de la estructura ordinaria del Estado, donde la Fiscalía General de la Nación ha jugado un papel prioritario. A esa estructura procedimental se le ha atribuido diversos problemas principalmente relacionados con la celeridad, especialidad y eficacia.

Por su parte la Jurisdicción Especial para la Paz, si bien se concibe como una estructura orgánica independiente a la estructura ordinaria, con competencia preferente y especializada, vislumbra retos relacionados con el acceso, en lo que respecta a la participación de las víctimas, y un cambio de modelo para la determinación de responsabilidades y competencias.

En relación con los regímenes actualmente vigentes, se evidencian problemas tanto en materia de acceso, seguridad jurídica, eficacia, y calidad en materia de justicia. Se trata de procedimientos diferenciados que ya sea en función de los actores, destinatarios o víctimas, han generado limitaciones en el acceso y la participación efectiva. Los procedimientos

complejos que dificultan, inclusive, establecer límites claros entre lo transicional y lo ordinario, las barreras económicas, culturales y la escasez de recursos pueden encontrarse en el análisis de dichos mecanismos. De tal forma, en cada caso puede señalase lo siguiente:

- Proceso penal especial de justicia y paz: De acuerdo a las cifras oficiales de la Fiscalía General de la Nación, a mayo de 2016, de 5.025[224] personas que se habrían postulado a la Ley. Hoy, solo 2053 siguen vinculadas a dicho procedimiento dado un número alto de exclusiones y desistimientos. Para esa misma fecha (11 años de iniciado el procedimiento penal), se habrían imputado cargos solo a 1080 postulados, quedando faltando por imputar 973 (FGN, 2016).

  A través de las 35 sentencias proferidas hasta la fecha, se han podido esclarecer 4.620 hechos de los que han sido objeto 22.433 víctimas reconocidas en dichos fallos (mayo 2016). Si comparamos estas cifras con el universo de víctimas y hechos, (312.611 hechos y 386.413 víctimas incluidas en el Registro de Justicia y Paz) sigue siendo un porcentaje muy reducido de ejecución.

  En efecto, de conformidad con los datos estadísticos proporcionados por el Consejo Superior de la Judicatura, al cierre del año 2016 persistía un considerable número de causas en trámite al interior de las Salas de Justicia y Paz, tanto en ejercicio de la función de control de garantías, como en ejercicio de la función de conocimiento, sumando 705 expedientes en trámite al cierre de dicha anualidad.

cuadro 68. Movimiento de procesos, Salas de Justicia y Paz 2016

CLASIFICACIÓN	INGRESO EFECTIVO	% PART. INGRESOS / TOTAL ASUNTOS PENALES	EGRESO EFECTIVO	% PART. EGRESOS / TOTAL ASUNTOS PENALES	INVENTARIO FINAL	% PART. INVENT. / TOTAL ASUNTOS PENALES	%IEPE
Penal Justicia y Paz - Control de Garantías	1.479	0,20%	1.388	0,30%	348	0,10%	93,80%
Penal Justicia y Paz - Conocimiento	75	0,00%	167	0,00%	357	0,10%	222,70%
Total Justicia y Paz - Año 2016	1.554	0,20%	1.555		705	0,20%	

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura – UDAE – SIERJU – Información de despachos permanentes y transitorios – Periodo 2016: enero a diciembre de 2016 – corte a 2 de febrero de 2017

  Así, conforme a las mesas participativas llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia, se evidenció la preocupación de representantes de la institucionalidad por la insuficiencia de resultados en el marco de la implementación de la Ley de Justicia y Paz, atribuyéndolo, en parte, a la congestión en la rama judicial; la formación insuficiente de los operadores de justicia sobre la normatividad relacionada y los contextos sociales[225]; Eso permite identificar la necesidad de reconocer el rezago en ejecución y establecer acciones puntuales para contrarrestar el fenómeno. Así se evidencia un primer problema que se le atribuye a la justicia transicional y que tiene que ver con las

[224] De esa cifra 4.408 corresponden a desmovilizados de las AUC.
[225] Esto, de conformidad con el conversatorio llevado a cabo en la ciudad de Quibdó,

carencias relativas a la eficiencia de los procedimientos para tramitar las causas a puestas en conocimiento del sistema de justicia[226].

  Varias son las causas directas que fundamentan este problema. Se destaca la complejidad del proceso y lo dispendioso que fue la curva de aprendizaje que contribuyó a la escasez de decisiones en firme durante los primeros años de la Ley. Actualmente, pese a las medidas tomadas mediante la Ley 1592 de 2012 para agilizar el procedimiento acumulando audiencias, estructurando la investigación en contexto bajo criterios de priorización, no es claro que pueda culminarse todas las investigaciones antes de 10 años.

  Otro aspecto importante está dado por el ejercicio de la actividad investigativa dentro del marco de este proceso especial de justicia transicional. Así, una labor de suma importancia ha sido la búsqueda e identificación de personas desaparecidas, muchas de ellas localizadas en fosas comunes o lugares cuya ubicación se surte conforme a la información suministrada por los victimarios que se han acogido a la Ley de Justicia y Paz. En este punto, un actor clave es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, organismo adscrito a la Fiscalía General de la Nación que tiene a su cargo, entre otras, esta importante labor. Sin embargo, en los escenarios de construcción participativa de este Plan Decenal, el Instituto reportó dificultades que inciden en el ejercicio de estas funciones, tales como:

  1. La falta de cobertura en todos los municipios, hay diagnósticos en cuanto a la violencia y al número de habitantes que evidencian el desequilibrio entre las necesidades y la disponibilidad del servicio a nivel territorial.

  2. Problemas de infraestructura, ya que más de 50% las sedes no son propias (están en arriendo o comodato.

  3. La presencia insuficiente del Instituto en algunos territorios que registran altos índices de violencia.

  4. La insuficiencia de recurso humano.

  5. La valoración médica colectiva de comunidades completas es un reto bastante grande (indicando, desde el INMLCF, que se ha trabajado para mejorar los los estándares de atención en este sentido).

  6. Insuficientes recursos logísticos, así como dificultades propias del contexto geográfico y de la focalización del conflicto armado en el país, para los desplazamientos de los funcionarios.

  7. Insuficiencia u obsolescencia de equipos, puesto que los mismos cada vez deben ser más sensibles para la identificación de muestras y es necesario reemplazarlos.

- Ley 1424 de 2010: Conocida como Ley de Desmovilizados fue diseñada para dar solución al vacío jurídico que se generó a partir de las decisiones de la Corte

[226] Si comparamos estas cifras con el universo de más de 2000 postulados y 312.000 hechos, a todas luces se pone en tela de juicio la eficiencia de la justicia y el cumplimiento de estándares en materia de "plazo razonable" lo que inclusive ha dado lugar a la consideración por parte de la Corte Interamericana de agotados los recursos internos, para efectos de declararse competente para investigar la responsabilidad del Estado, por violación al artículo 8 sobre garantías judiciales.

  Constitucional y la Corte Suprema de Justicia al negar el tratamiento de sediciosos y la aplicación del principio de oportunidad a los miembros de las AUC, que, en el marco de los acuerdos de desmovilización de 2003, no eran sujetos del proceso especial de Justicia y Paz[227]: En lo que respecta a la ejecución de este mecanismo se destaca el desfase temporal que implicó la inestabilidad jurídica para los excombatientes rasos los primeros 5 años de promulgada la Ley de Justicia y Paz, y los tiempos que ha tomado la implementación de un proceso complejo, que hoy 6 años después, no ha permitido resolver de manera definitiva la situación jurídica de los aproximadamente 25.000 desmovilizados, que no siendo responsables de crímenes nucleares, se acogieron a este procedimiento.

  El mayor problema asociado a la implementación de este mecanismo consiste en la inseguridad jurídica fruto de la inestabilidad normativa, modificación de procedimientos y cambios en los condicionamientos y exigencias a la población desmovilizada para ser objeto de beneficios jurídicos. De acuerdo a lo anterior, los efectos directos se pueden enunciar de manera progresiva de menor a mayor asignación de gravedad: el rezago en la consecución de los fines normativos, la disminución de productividad a altos costos de efectividad, la ausencia de predictibilidad en la asignación del derecho y por último, la perdida de legitimidad a través de la desconfianza de los actores beneficiarios de la medida. Todo esto tiene un impacto directo en la resocialización de los excombatientes.

  En el caso de la Ley 1424 de 2010, el hecho de que los mecanismos judiciales se desarrollen a través del procedimiento penal ordinario, y que los operadores o funcionarios no cuenten con la capacitación y comprensión especializada de la Justicia Transicional ha llevado a que en un número importante de casos se hayan negado la suspensión de la pena principal y en 2.060 de ellos se hayan decretado medidas de aseguramiento. En muchos de los casos se han ordenado multas como penas subsidiarias que han causado perjuicios importantes en la población desmovilizada[228].

- Jurisdicción especial para la paz: En el marco del Acuerdo Especial para la Terminación del Conflicto y la Consolidación de una Paz Estable y Duradera, se ordena dentro del componente "*sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición*" (SIVJRNR), la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz, como bien se ha acatado dentro del marco de implementación del acuerdo, por medio del Acto Legislativo 01 de 2017. La Jurisdicción constituye un andamiaje institucional separado de la estructura funcional ordinaria, compuesto de órganos independientes: tres salas, la Unidad de Investigación y el Tribunal para la Paz. Su objetivo es garantizar el derecho a la justicia de las víctimas en el marco de conflicto armado y cumplir con el deber a cargo del Estado de investigar y sancionar las más graves violaciones a cargo del Estado.

  Si bien los acuerdos entraron en vigencia, aún existe un gran nivel de indeterminación por el estado actual de su implementación. No obstante, bien vale la pena, a partir de la propuesta actual, analizar los problemas relacionados con su implementación, lo que permitirá, en el marco del Plan Decenal, una planeación acertada, que garantice su optima puesta en marcha. El primer gran reto de la implementación del Acuerdo, y que

[227] Mediante sentencias C370 de 2006 y C936 de 2010 la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad del artículo 71 de la Ley 975 de 2005 y la inexequibilidad de la Ley 1312 de 2010 respectivamente. Por su parte el Auto 26945 de 2007 de la Corte Suprema de Justicia modificó su jurisprudencia determinando que en ningún caso el paramilitarismo podría ser considerado como un delito político.
[228] Si bien la expedición del Decreto 2637 de 2014 generó precisiones al respecto, la oportunidad de la misma no pudo evitar el daño relacionado con erosión de la confianza en los mecanismos y la respuesta del Estado.

  se relaciona con la capacidad del integrar la oferta de justicia en el marco de la Justicia Transicional de forma coherente y coordinada. Así, dentro del proceso de construcción participativa de este Plan Decenal, desde el Consejo Superior de la Judicatura se destacó la importancia de provisionar los recursos necesarios para disponer de la infraestructura física y tecnológica que alberguen los despachos que se creen para atender este nuevo régimen de justicia transicional.

  Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la experiencia previa ha dejado ver las dificultades que representa la implementación de procedimientos parcializados y aislados, generando dispersión e inestabilidad del marco normativo, lo que claramente no contribuye a la seguridad jurídica. En este sentido, y teniendo en cuenta el amplio desarrollo jurisprudencial constitucional que sobre la justicia transicional existe en Colombia, el Acuerdo de Paz debe traducirse en una oportunidad para integrar la normatividad existente. La puesta en marcha de la jurisdicción debe prever claramente los vasos comunicantes, derogatorios, o complementarios con los procedimientos e instancias previstas en normatividad previa como la Ley 418 de 1997 y todas sus prorrogas (inclusive aquella en curso a la fecha), la Ley 975 de 2005, la Ley 1592 de 2012, Ley 1424 de 2010, Ley 1448 de 2011, el Acto Legislativo 001 de 2012 y los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 entre otros.

  Otro aspecto que se relaciona con la seguridad jurídica nos remite al alistamiento normativo que debe surtir el acuerdo para, a través de instrumentos legales, constitucionales y reglamentarios necesarios, se determine de manera clara las competencias, funciones, asignación presupuestal y se prevean las necesidades que se requieran para el buen funcionamiento del Sistema en condiciones de calidad, eficiencia y seguridad. Parte de este diagnóstico fue refrendado en las mesas locales adelantadas por el Ministerio de Justicia, donde se manifiesta preocupación por la ausencia de presupuestos adecuados[229]

  Un tema adicional, relacionado con la seguridad jurídica, tiene relación con los nuevos modelos de investigación y sanción que serán desarrollados por la Jurisdicción. En principio se estaría descartando la investigación en contexto sustentada en la figura del máximo responsable. La innovación en procedimientos alejados de la práctica y los estándares existentes, pueden implicar congestión, represamiento fruto de una nueva curva de aprendizaje y la acumulación que implica la determinación de responsabilidades caso a caso[230].

  En materia de acceso a la justicia, el mecanismo judicial desarrollado en el marco del acuerdo de paz podría seguir la suerte de sus predecesores, en la medida que contempla criterios de competencia diferenciales que podrían generar desequilibrios en la práctica. Si bien en principio se habla de una competencia general frente a todos aquellos que hayan participado en el marco del Conflicto, otros criterios de competencia establecen la comparecencia obligatoria en algunos casos y voluntaria en otros.

[229] Manifestación efectuada por la sociedad civil en la ciudad de San José del Guaviare
[230] Los procesos están previstos de forma individualizada, hecho a hecho, vinculando a todos los posibles responsables. Aunque el acuerdo prevé que los informes agrupen los hechos por presuntos autores o condenados y conductas semejantes, esto no garantiza que la investigación pueda realizarse en contexto y permita develar los crímenes de sistemas, y las estructuras delictivas complejas, obligando a investigar en cada caso el rol que ocupa

4.3.2.2.2 Mecanismos transicionales para la atención y reparación integral a las víctimas.

El presente acápite se concentrará en la contextualización y análisis de aquellas medidas que en el marco de la Justicia Transicional se encargan de garantizar la atención y reparación a Victimas en el marco del conflicto armado.

- Ley 1448 de 2011 y decretos leyes étnicos: La ley 1448 de 2011 comúnmente conocida como la ley de víctimas y restitución de tierras, consagró una definición de justicia transicional para enmarcar las disposiciones allí consignadas, con el propósito de lograr que las víctimas fueran restituidas en sus derechos mediante la estructuración de mecanismos alternativos, fuente de un conjunto amplio de medidas de asistencia y reparación.

  Pese a sus objetivos, luego de cinco años, surgen diversos retos que pueden limitar el cumplimiento de sus fines en la perspectiva de la justicia transicional, tales como la búsqueda de acciones tendientes a equilibrar cuidadosamente las exigencias de la justicia, de lo que se puede lograr a corto mediano y largo plazo para la realización de los derechos de las víctimas. Sobre este particular, las mesas territoriales llevadas a cabo por el propio Ministerio de Justicia, evidencian una reiterada preocupación con la efectividad de los derechos de las víctimas y la elaboración de una auténtica política pública sobre el particular[231].

  Dentro del margen de la satisfacción de los derechos de las víctimas, pueden encontrarse retos tales como: propiciar la posibilidad de contribuir a la restauración de la confianza en el Estado; la complementariedad con otras formas de justicia para el esclarecimiento de la verdad; la sanción a los responsables; reducir los índices de impunidad; y la interacción de los programas de reparación en clave de la superación de las causas de desigualdad social, y la ,generación de condiciones de igualdad para reducir las brechas de inequidad y exclusión.

  Es importante resaltar las limitaciones que, frente al acceso a los mecanismos enfrenta la ley, en su ejecución y que surgen de vacíos en los requisitos y ritualidades de acceso a los derechos, incluido el proceso de restitución de tierras. Así, en las mesas locales participativas llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia, y como se desarrollará más adelante, se ha destacado la insuficiencia de recursos para atender las necesidades de las víctimas, así como la morosidad para su inclusión en la oferta institucional propia del SNARIV.

  Se resalta el represamiento en el proceso de reconocimiento de la condición de víctimas por la utilización de procedimientos inadecuados, demoras en la decisión, falta de mecanismos expeditos para que las víctimas puedan controvertir el derecho negado, y herramientas procedimentales y de trámite que no consultan las realidades educacionales de las víctimas. Estas causas limitan el acceso a otros programas y evidencia una acción desarticulada por parte de las instituciones pertinentes.

[231] Tal y como se consignó en las mesas locales de Caldas, donde actores de la sociedad civil señalaron que existe una carencia de para la financiación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas en los departamentos y municipios.

Así mismo, la falta de un mecanismo eficaz para actualizar de manera automática los registros de información de las entidades gubernamentales que prestan servicios a las víctimas, hace que en la práctica, la victima deba acreditar su condición por cualquier medio, siendo frecuente que para demostrar dicha condicen deben presentar el documento o resolución de la notificación de inclusión al RUV. Sobre la gestión de este sistema, también se recogieron importantes preocupaciones por parte del Ministerio de Justicia, en desarrollo de las mesas territoriales de participación. Por una parte, operadores judiciales y usuarios coincidieron en los prolongados tiempos que pueden transcurrir entre la solicitud de la víctima para su inclusión en el RUV[232] – producto, entre otras cosas, por la complejidad en las labores de verificación sobre la persona solicitante, así como por la constatación de los hechos victimizantes y su enlace con unos presuntos autores y con un grupo de personas que pueden ostentar la calidad de víctimas–, pero también en los problemas de registro de información con los que cuenta actualmente el sistema, y que amerita una revisión a fin de direccionar adecuadamente las ayudas conforme al catálogo de medidas de atención contempladas en la Ley 1448 de 2011[233],

En referencia a los grupos étnicos, a pesar de la existencia de un marco legal especifico, solo hasta julio de 2014 se pudo contar con el instrumento que permitiera su registro como sujeto colectivo étnico afectado por el conflicto armado interno. Persisten limitaciones en el acceso, la oferta y la atención estatal debido a las barreras geográficas y socioculturales, que generan desigualdad frente al ejercicio de los derechos de estas comunidades o pueblos vulnerados en sus derechos a nivel individual y colectivo, impidiendo que hagan visibles las afectaciones, en tanto sus derechos propios, su cosmovisión.

Con respecto a los grupos étnicos, la afirmación de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a los Decretos ley étnicos es contundente en su tercer informe para el periodo 2014-2015 que se reitera en el cuarto informe de seguimiento para el periodo 2015-2016, frente a la falta de claridad, insuficiencia de recursos y dificultades para materializar financieramente los recursos públicos dirigidos a la realización de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación integral de los pueblos y comunidades étnicas.(Comisión de Seguimiento y Monitoreo, 2011).

> "(…) *En efecto, a diferencia de la ley 1448 de 2011 (de víctimas y restitución de tierras), los decretos ley no cuentan con un plan financiero que nos permita conocer la magnitud de las inversiones a realizar por parte del gobierno nacional durante los años de vigencia de los mismos. Es decir, no existe un documento CONPES similar al 3712 de 2011 donde se expliciten los universos de las víctimas a asistir, atender y reparar, y los costos de la medidas a implementar (...)".*

[232] Asunto recurrentemente sometido a discusión, como bien ocurrió en las mesas participativas llevadas a cabo en Puerto Carreño, donde se señaló que l estudio de las declaraciones de las víctimas se realiza en Bogotá, situación que genera demoras de más de un año en la inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), causando que la decisión de inclusión o no de la persona solicitante en el RUV, pueda incluso tardar más de un año. Asimismo, una observación análoga se efectuó en San José de Guaviare,

[233] En efecto, en la mesa participativa local, llevada a cabo en San José del Guaviare, se planteó por parte de los operadores del Sistema, que en el Registro Único de Víctimas (RUV) se han incluido numerosas personas que en realidad no ostentan la condición de víctimas. Estas acceden a beneficios y apoyos gubernamentales a que no tienen derecho, por lo que de forma colateral se vulneran los derechos de quienes verdaderamente son víctimas del conflicto armado.

En relación con el proceso de Restitución de Tierras, los diagnósticos se refieren a las limitaciones para hacer efectivo el derecho a la restitución debido a la falta de cumplimiento de los requisitos por razones de índole cultural, geográfico, de identificación del predio, los tiempos que toma el proceso, la incertidumbre de la decisión, y también por razones relacionadas con amenazas provenientes de actores interesados en que el proceso no se adelante. Así, por ejemplo, en la mesa participativa local llevada a cabo por el Ministerio de Justicia en Puerto Carreño, se puntualizó por parte de las víctimas que Vichada es uno de los departamentos con mayor número de víctimas del conflicto armado y es gran receptor de víctimas de desplazamiento forzado. Sin embargo, las víctimas residentes en la región no cuentan con oportunidades laborales, satisfacción de sus necesidades básicas, ni garantías para su reparación integral; además, dado que el territorio no cuenta con suelos fértiles y productivos, las víctimas no gozan de condiciones necesarias para garantizar el sustento de sus familias. Lo anterior, entre otros, porque el departamento no cuenta con despachos judiciales suficientes, oficina de Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), ni demás entidades necesarias para atender a las víctimas. Como consecuencia de lo anterior, a pesar de que en el departamento existen aproximadamente 700 solicitudes de restitución de tierras acumuladas, las cuales, en su mayoría, provienen del municipio de Cumaribo, aquel no cuenta con procesos de microfocalización a favor de campesinos.

Cuatro años después de creada la Ley, la Unidad de Restitución de tierras –UAEGRTD, tuvo que iniciar un proceso de adecuación para actuar frente a la situación encontrada de segundos ocupantes de buena fe, precisamente, el ejercicio de caracterización territorial que se adelanta en la fase administrativa, o en el proceso judicial en sí mismo, identificó estos segundos ocupantes que en muchos casos son víctimas del conflicto armado interno o en otros casos, se trata de campesino también en situaciones de vulnerabilidad. Ambas situaciones exigieron el análisis jurídico que facilite la respuesta de protección, por lo que hubo necesidad de modificar la gestión institucional para atender esta externalidad y propiciar el reconocimiento de derechos en sana justicia.

De otro lado, la Corte Constitucional mediante la Sentencia T-679 de 2015 también evidenció deficiencias para la adecuada tramitación de los procesos de restitución de tierras, fundamentados en dificultades como las anteriormente referenciadas. En tal virtud, señaló la necesidad de adelantar un ajuste institucional para mejorar el proceso de restitución de tierras, indicando que le corresponde al Gobierno Nacional realizar *un plan estratégico de restitución de tierras* que responda efectivamente a los objetivos y estrategias definidos en la ley de víctimas considerando las realidades de focalización exigidas por las víctimas.

A la fecha se está elaborando y poniendo en marcha el plan de ajuste institucional y operativo para dar cumplimiento a esta sentencia, contando con el documento de Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras, para el periodo 2017-2021 (Unidad de Restitución de Tierras,2016), proponiendo un cronograma para la atención de solicitudes durante el periodo, así:

Cuadro 69. Número de solicitudes tramitadas RTDAF

AÑO	Número de solicitudes actuales de ingreso al Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) tramitadas	
	Decisión de fondo ingreso al RTDAF	Estudio preliminar
2016	6.935	-
2017	9.309	2.841
2018	9.947	5.144
2019	12.653	8.320
2020	6.581	8.059
2021	11.514	
TOTAL	**56.939**	

Fuente: UAEGRTD 30 junio de 2016

Así las cosas, la consolidación del mencionado Plan y su ejecución integral se torna en un imperativo en virtud del mandato judicial de la Corte Constitucional, y erigiéndose así como uno de los derroteros clave que se deben tener en cuenta para la construcción de líneas de acción para la solución de la problemática, en el marco de este Plan Decenal. Es importante, no solo tener en cuenta lo relacionado con la evacuación de causas en sede administrativa, sino tener una visión integral, donde también se planifique sobre cómo debe operar el sistema de justicia, por medio de la subespecialidad de Restitución de Tierras, al servicio de la completa resolución de controversias de esta índole.

- Reparación integral, en el marco de la ley 975 de 2005: Como se pudo esbozar previamente en el acápite correspondiente al mecanismo judicial especial de la Ley 975 de 2005, los distintos beneficios que planteaba la Ley estaban supeditados entre otros, a la contribución en matera de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Más allá del proceso judicial, la ley abría la puerta al desarrollo de mecanismos administrativos y mixtos para garantizar los derechos de las víctimas, su atención y reparación. Pese a lo anterior, la puesta en marcha de dichos mecanismos ha sido objeto de múltiples tropiezos fruto de la improvisación de la falta de claridad en el alcance de sus preceptos, quedando a cargo de la reglamentación e interpretación de las diversas entidades administrativas y judiciales competentes.

  En la práctica, la implementación de las medidas no judiciales en el marco de la Ley estuvo supeditada por mucho tiempo a la participación en el proceso judicial. La inestabilidad jurídica y la falta de desarrollo reglamentario necesario generaron resultados tardíos o inexistentes en la materialización de los derechos, en una población que mantenía altas expectativas en el proceso.

De otra parte, el alistamiento institucional de cara a afrontar los flagelos del conflicto no contaba con recursos técnicos ni financieros suficientes. Tampoco con información necesaria para la correspondiente planificación, lo que llevó a que los programas como el de atención psicosocial, reparación colectiva, reparación por vía administrativa y restitución de tierra no generaran mayores impactos en las víctimas creándose insatisfacción en ellas y por tanto perdida de legitimidad.

Adicionalmente, la participación de las víctimas en los programas trajo consigo en muchos casos riesgos de seguridad que el Estado no estaba en condiciones de contrarrestar, generando la re-victimización de las víctimas. Todos estos programas fueron recogidos por la Ley de Victimas y de Restitución de Tierras cuyo fin era solventar las limitaciones y falencias de la ley 975. Hoy, este instrumento normativo regula de manera integral los mecanismos administrativos mencionados como se analizó de manera detallada en el acápite correspondiente a la evaluación diagnostica de ese instrumento. En cualquier caso, persiste la preocupación por la seguridad de las víctimas, siendo ilustrativo al respecto el preocupante balance del informe presentado por la Defensoría del Pueblo, donde se señala que entre el primero de enero de 2016 y el primero de marzo de 2017, ocurrieron 156 homicidios, 5 desapariciones forzadas y 33 casos de atentados contra líderes sociales y defensores de derechos humanos de los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Chocó, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca(Defensoría del Pueblo, 2017). En el mismo sentido, desde las mesas participativas locales del Ministerio de Justicia se recogieron impresiones de los participantes de la sociedad civil, señalándose en la ciudad de Quibdó que os líderes que representan a organizaciones de víctimas del conflicto armado, y que igualmente han sido víctimas, no cuentan con medidas de protección, capacitación y fortalecimiento para el buen desempeño de las labores que realizan.

Ahora bien, la reparación por vía judicial no escapó de correr la misma suerte. La participación de las víctimas en el proceso ha sido limitada, siendo así reconocido por la sociedad civil partícipe en las mesas participativas locales[234]. En un principio no se contaba con la asistencia y capacidad suficiente para generar la atención psicosocial o acompañamiento en el proceso ni garantizar la presencia en las audiencias. El proceso de justicia y paz genero sin embargo una curva de aprendizaje importante que debe ser recogida a futuro frente a nuevos mecanismos de reparación que se crean.

- La reparación integral en el acuerdo especial para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera: De conformidad con lo establecido en el Acuerdo Especial, el Sistema Integral busca satisfacer, a través de los distintos mecanismos, judiciales y extrajudiciales, los derechos de todas las víctimas del conflicto armado de marera integral y única.

  Un primer gran reto de la puesta en marcha de las medidas de reparación es garantizar que las reformas normativas necesarias que se requieran para poner en marcha el acuerdo, no generen traumatismos en el acceso a víctimas a medidas ya reconocidas y

[234] Así, en la mesa llevada a cabo en Quibdó, desde la sociedad civil se recalcó la preocupación por la falta de participación de las víctimas directamente afectadas o sus representantes en los procesos de justicia transicional; efectuándose una observación análoga desde la mesa llevada a cabo en Caldas..

no impliquen modificación en los tramites, inscripciones u otra afectación que pueda generar una re-victimización.

Se debe aprovechar la oportunidad para garantizar la especialidad y estabilidad de la gestión, fortaleciendo los sistemas de coordinación y control. El diseño normativo debe ser integral y permitir la trazabilidad de la gestión.

Un aspecto que puede poner en riesgo la eficiencia del Sistema está sin duda relacionado con la gestión financiera, de planificación y priorización. Teniendo en cuenta que el andamiaje institucional requiere de la acción coordinada de un sin número de entidades del orden central y nacional, medidas idóneas de diseño, planificación, coordinación y control son esenciales.

En la actualidad, distintas razones imposibilitan que la Unidad de Victimas cumpla con este propósito. En primer lugar, porque es una entidad delineadora de política y a la vez ejecutora. De otra parte, el lugar que ocupa en el aparato gubernativo no garantiza que sus decisiones y lineamientos sean asumidos por cada una de las entidades ejecutoras y no dependientes.

4.3.2.2.3. Mecanismos extrajudiciales para la consecución de la verdad.

- Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición y otros mecanismos de verdad previos: Complementario a los mecanismos judiciales que cumplen una labor importante hacia este propósito, mecanismos no judiciales han permitido complementar la reconstrucción de lo sucedido con un claro enfoque de memoria histórica con la contribución esencial de las víctimas y comunidades. Es así que la Ley 975 de 2005 creo el denominado grupo de Memoria Histórica, que como instancia autónoma inició la ardua labor de reconstrucción de verdad. Las limitaciones en su momento muchas. Un esfuerzo especial en lograr independencia permitió la legitimidad de su actuación. Lo limitado de los recursos técnicos y económicos impidieron mayores resultados y mayor presencia a nivel territorial.

  El trabajo de este grupo fue recogido y sus competencias ampliadas con la Ley 1448 de 2011 que crea el Centro de Memoria Histórica. Su contribución a través de informes temáticos con enfoques territoriales y diferenciales han permitido reconocer patrones de victimización y su impacto en las comunidades afectadas. El especial énfasis en la experiencia de la población victimizada ha generado lazos importantes en territorio con las comunidades a la vez que permite la reconstrucción de la historia del conflicto armado.

  Por su parte y en el marco de las negociaciones de paz con las FARC, se creó la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas que tenía por finalidad entregar un informe único por parte de expertos. Ya fruto de la negociación surge la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición, como uno de los instrumentos de mayor envergadura que se crea en el marco del Acuerdo Especial para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

  Como parte del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición sus principales retos surgen de la puesta en marcha e integralidad de sus acciones con otros mecanismos del Sistema como la Unidad de Búsqueda de

desaparecidos y la Jurisdicción Especial para la Paz, como de otros mecanismos de reconstrucción de verdad previos o posteriores. El corto término de vigencia (3 años) representa varios retos para hacer presencia y recoger los enfoques territoriales, al igual que puede afectar la interacción y complementación con otras entidades. En el caso de la Jurisdicción Especial para la Paz, las sentencias que se emitan en su seno deberán ser remitidas a la Comisión, lo que implicará un esfuerzo importante para lograr la simultaneidad y complementariedad de la acción del Estado a través de estas entidades.

Al no tener limitación de cobertura por hechos victimizantes la labor investigativa debe afrontar el reto de direccionar y priorizar esfuerzos, siempre privilegiando la garantía de los derechos de las víctimas y su participación en el proceso.

4.3.2.3. Líneas de acción propuestas

Como objetivo general definido desde el Plan Decenal para la dimensión de justicia transicional, se propone el de fortalecer integralmente los mecanismos transicionales para la determinación de responsabilidad individual; la atención y reparación a las victimas y la consecución de la verdad.

En este sentido, surgen cuatro objetivos que se deben procurar para poder superar la problemática caracterizada hasta este punto, siendo así los siguientes: i) reducir las barreras para la participación y atención de víctimas dentro de los mecanismos de justicia transicional; ii) fortalecer las condiciones de seguridad física y jurídica para los destinatarios de los mecanismos; iii) mejorar la eficiencia en el trámite y evacuación de casos, conforme a los criterios de transitoriedad de los mecanismos; y iv) consolidar los arreglos institucionales y organizacionales que permitan el funcionamiento óptimo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; con énfasis en la Jurisdicción Especial para la Paz.

4.3.2.3.1. Líneas de acción en relación con la reducción de las barreras para la participación y atención de víctimas

En relación con este primer objetivo, se debe propender por acciones que estén encaminadas a la observancia de la eficacia de las garantías que le asisten a las víctimas, conforme a los diferentes instrumentos de atención que se han conformado para el efecto.

Esto comporta la necesidad de consolidar un diagnóstico donde se caractericen, tanto las deficiencias normativas como aquellas en materia de gestión, en relación con la atención y ofrecimiento de servicios institucionales a las víctimas que ingresan al SNARIV. Este es, naturalmente, el primer paso para construir propuestas contentivas de planes de mejoramiento, siendo clave para estos efectos, la concurrencia de esfuerzos por parte del Ministerio de Justicia; la Fiscalía General de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura; la Corte Suprema de Justicia; la Defensoría del Pueblo; y la Unidad de Restitución de Tierras.

En segundo lugar, para efectos de la gestión de las medidas de atención y la satisfacción del derecho a la reparación, se ha evidenciado durante los años de implementación de los instrumentos de justicia transicional, las limitaciones existentes en materia de recursos para efectos de procurar un resarcimiento patrimonial de las víctimas, siendo así necesario el emprendimiento de acciones en dos vías. Por una parte, es necesario el diseño e

implementación de estrategias para propiciar el equilibrio entre la limitación de los recursos disponibles y la eficacia del derecho a la reparación de las víctimas, cuando se reconoce la ocurrencia de hechos victimizantes dentro del marco de los procesos judiciales de justicia transicional. De esta forma, se deben analizar los resultados que ha generado el funcionamiento del Fondo para la Reparación de las Víctimas, particularmente a partir de las reformas introducidas a la Ley de Justicia y Paz por vía de la Ley 1592 de 2012, buscando así correctivos a situaciones como la declaratoria de inexequibilidad del denominado 'incidente de identificación de afectaciones' mediante sentencia C-288 de 2014; siendo necesario que dichos correctivos sean respetuosos del precedente fijado por la Corte Constitucional y por los parámetros que estableció en dicha providencia, en relación con los criterios que se deben seguir para procurar la reparación de las víctimas[235].

Adicionalmente, para poder procurar la atención efectiva a las víctimas, se hace necesaria la depuración de la información sobre las víctimas, contenidas en el Registro Único de Víctimas a cargo de la UARIV. Lo anterior para contar con información precisa sobre las personas a las que se ha reconocido la calidad de víctimas, la identificación de la ruta de atención a la que han accedido y la identificación de la oferta institucional que pueden obtener o las condiciones para entender satisfecha su atención integral. En este sentido, se encuentra que efectivamente la UARIV avanza en estos propósitos, dado que su Subdirección de Valoración y Registro ha emprendido acciones para analizar y depurar las bases de datos con la información de la población víctima, las cuales se han recopilado bajo diferentes normas y que la Unidad para las Víctimas ha recibido de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento para la Prosperidad Social - DPS y de otras entidades y organismos que históricamente han recopilado información de población víctima en el marco del conflicto armado interno[236]. Este esfuerzo debe ser fortalecido y debe tener una continuidad,

[235] "De acuerdo con el análisis de los antecedentes legislativos de los artículos demandados de la Ley 1592 de 2012 que regulan el incidente de identificación de afectaciones a las víctimas, expuestos en el apartado 5.3.1, la Sala colige que (i) la intención del proyecto original no era la de cambiar la naturaleza judicial del incidente de reparación integral previsto en la Ley 975 de 2005, sino el de realizar algunas modificaciones con el fin de que fuera más efectivo en términos procesales y económicos a efectos de la mayor garantía de la reparación integral para las víctimas por parte de los victimarios y por la vía judicial penal de la justicia transicional; (ii) no obstante lo anterior, a última hora, en el último debate en la Plenaria del Senado, el texto del proyecto cambió sustancial y radicalmente, y se tomó la decisión, expresamente constatada en las Gacetas del Congreso por parte del legislador, de adoptar un incidente de identificación de afectaciones que "homologara" el incidente de reparación integral judicial penal especial de la Ley 975 de 2005 con la reparación integral por la vía administrativa consagrada en la Ley 1448 de 2011; (iii) los argumentos presentados por los congresistas dejaron en claro que se trataba entonces efectivamente de una "homologación", sustitución o reemplazo del incidente de reparación integral de la vía penal de Justicia y Paz, por la vía administrativa de reparación integral consagrada en la Ley 1448 de 2011; (iv) en el debate algunos Senadores presentaron objeciones de orden constitucional a esta medida, en cuanto evidenciaron que dicha "homologación" implicaba una clara y grave afectación de los derechos fundamentales de las víctimas a la reparación integral y a la justicia en su componente de acceso a recursos judiciales eficaces para obtener la reparación, y que por lo demás no constituían una medida adecuada ni idónea para resolver los problemas identificados de orden procesal y de recursos que se pretendían conjurar con la reforma.
(…) la Sala pone de relieve que con la inexequibilidad de los artículos de la Ley 1592 de 2012 que regulan el incidente de identificación de afectaciones y sustituyen el incidente de reparación integral contenido en la ley 975 de 2005, esta Corporación propende por (i) la recuperación de la vía judicial penal para las víctimas de delitos atroces, con el fin de que éstas puedan tener un recurso judicial efectivo en materia penal para ser reparadas integralmente; (ii) el restablecimiento de la responsabilidad prevalente del victimario frente a la reparación del daño causado y por ende el derecho de las víctimas a que sean perseguidos los bienes de sus victimarios; (iii) la recuperación de la destinación de los bienes de los victimarios condenados por la vía penal especial, que van al Fondo de Reparaciones, para la reparación a sus víctimas; (iv) la garantía de los derechos de las víctimas a la reparación integral por la vía judicial penal en conexidad con la justicia; (v) la complementariedad y articulación de la reparación a las víctimas por la vía judicial penal y la vía administrativa, de una manera razonable, sin que se vean homologadas o reemplazadas; y (vi) la no afectación de la vía administrativa de reparación a las víctimas". Corte Constitucional. Sentencia C-286 de 2014. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

[236] UARIV. Lineamientos operativos para el ingreso al RUV de víctimas indirectas identificadas en la etapa de documentación por los hechos de homicidio y desaparición forzada en el marco del decreto 1290 de 2008 y la ley 1448 de 2011, reconocimiento de lesiones personales en el marco de la ley 1448 de 2011 y el decreto 1290 de 2008, actualizaciones en el registro único de víctimas por el hecho de desplazamiento forzado. Bogotá, junio de 2016.

siendo así una acción prioritaria que puede canalizarse a través de este plan decenal, en atención a su importancia para el adecuado funcionamiento de los esquemas de justicia transicional en relación con la satisfacción de las garantías que le asisten a las víctimas del conflicto.

Otro aspecto de importancia que se ha diagnosticado en relación con las víctimas, ha sido la delicadeza en torno a sus condiciones de seguridad. Los atentados contra líderes de organizaciones de víctimas, reclamantes y defensores de derechos humanos, ameritan acciones correctivas para procurar la salvaguarda de la integridad de estas personas, siendo necesario para el efecto la formulación, a nivel interinstitucional, del fortalecimiento de estrategias para la protección prioritaria a víctimas amenazadas, así como la introducción de las reformas correspondientes a los protocolos de protección y dotación de mecanismos de seguridad. Para la materialización de esta acción se considera necesaria la concurrencia del Ministerio de Justicia y del Derecho, la UARIV, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional.

Ahora bien, otro aspecto crítico que se ha diagnosticado en esta subdimensión, se relaciona con los procesos de restitución de tierras que se tramitan dentro del marco de la Ley 1448 de 2011. A la luz de lo evidenciado, surgen dos líneas de acción que se deben ejecutar para efectos de asegurar los propósitos rectores de dicho instrumento normativo. En primer lugar, se debe avanzar en la integración de las medidas administrativas para el afianzamiento de la seguridad jurídica sobre la propiedad rural, y las actuaciones administrativas y judiciales de restitución de tierras. En relación con este punto, cobra especial importancia lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-488 de 2014, donde se ordenó al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), la elaboración de un plan real y concreto, en el cual pudieren identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. A partir de lo anterior, se han adelantado importantes estrategias encaminadas a determinar con precisión la situación de los predios rurales, presupuesto fundamental para decidir en sede judicial asuntos como los procesos de restitución de tierras. Se identifica, como instrumentos clave para el efecto, el catastro multipropósito, cuya ejecución se ha viabilizado a partir del documento CONPES 3859 de 2016, bajo el objetivo de contar con un sistema catastral multipropósito completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, e integrado con otros sistemas de información; que mejore las garantías del derecho de propiedad, contribuya al fortalecimiento fiscal, y fortalezca la planeación estratégica y el ordenamiento territorial. Su liderazgo operativo se encuentra en cabeza del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi". También se identifica la estrategia adoptada por la Agencia Nacional de Tierras para procurar la formalización de la propiedad rural mediante el denominado 'barrido predial'[237], por medio del cual se procura la dilucidación de

[237] El Programa de formalización de la propiedad rural por barrido predial realiza el proceso de formalización mediante el desarrollo en Zonas de Formalización Masiva (ZFM) un procedimiento de barrido predial masivo, integrado y participativo para apoyar el saneamiento de la propiedad rural, mediante la aplicación de guías y procedimientos que especifiquen el quehacer del Programa en cuanto a los aspectos técnicos, jurídicos y sociales, relacionados con el proceso de regularización de la propiedad rural, según lo establezca la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo del MADR, en los términos que establece la Resolución número 147 de 2015, expedida por esta misma entidad. La ejecución del PFPR involucrará personal capacitado en cada una de las áreas que compone los procesos de regularización de la propiedad rural, así como las diferentes entidades, instituciones, autoridades y actores que participen en el desarrollo de los procesos judiciales, notariales y administrativos necesarios para la formalización de la propiedad, considerando como su principal objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, trabajadores agrarios y campesinos. De igual forma, el Programa persigue consolidar una cultura de formalización de la propiedad rural mediante estrategias sociales a nivel nacional, departamental y local sobre la importancia del registro de la propiedad y las ventajas de ser propietario, con el fin de que a través de estas iniciativas se promueva la sostenibilidad de la formalización, el desarrollo rural integral con enfoque diferencial, y el ordenamiento social y productivo del territorio. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,2016)

aspectos técnicos y jurídicos de los predios que se pretende formalizar, para garantizar la distribución de la propiedad rural dentro de un marco de seguridad jurídica. Así las cosas, este tipo de herramientas se consideran fundamentales para poder conjurar las dificultades diagnosticadas en la etapa judicial de los procesos de restitución de tierras, donde las inconsistencias en la información dilatan la decisión judicial, llevan a la necesidad de replicar gestiones administrativas y agotar nuevamente actuaciones en terreno y comprometen la calidad de la decisión judicial. Por lo anterior, se propone la construcción de una metodología de articulación entre la actuación administrativa de barrido predial, catastro multipropósito y las actuaciones en materia de restitución de tierras, de tal forma que se construyan sinergias al servicio de la célere y eficaz resolución de conflictos sobre restitución en sede judicial. Para el ejercicio de esta acción, se debe contar con la concurrencia del Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad de Planeación Rural Agropecuaria; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Departamento Nacional de Planeación; y Superintendencia de Notariado y Registro.

La segunda acción estratégica necesaria para consolidar la superación de la problemática diagnosticada en relación con el régimen de restitución de tierras, hace referencia al imperativo de evacuar la totalidad de las causas tramitadas mediante este instrumento de justicia transicional, dentro de la temporalidad establecida para su funcionamiento. Así, la Ley 1448 de 2011 previó una vigencia de 10 años, de donde se desprende que ya ha transcurrido la mayor parte de dicho periodo, acrecentándose la urgencia de prever cómo se surtirá la resolución integral de controversias de restitución. Así las cosas, consciente de esta preocupante situación, la Corte Constitucional ordenó en la arriba referenciada sentencia T-679 de 2015, la expedición de un Plan Estratégico Interinstitucional para la atención de casos hasta el año 2021. Se reconoce este mandato como el punto de partida para el establecimiento de un plan de choque para la tramitación total de causas, siendo así necesario tener en cuenta los parámetros dispuestos por la Corte[238], así como los avances institucionales que ya se han gestionado por parte de las Entidades responsables, hasta la fecha. Sin embargo, desde este Plan Decenal se propende por la articulación para la tramitación de estas causas ,tanto desde su instancia administrativa como desde su instancia judicial, resultando importante para efectos de este segundo componente, tomar como referencia instrumentos antecedentes que se han elaborado para la materia, como el Plan Nacional de Descongestión elaborado en virtud del artículo 15 de la Ley 1285 de 2009, así como el Plan Especial de Descongestión para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, elaborado en el marco de la transición para la implementación de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo). Para el caso de este último se previó la creación de una gerencia, el establecimiento de una metodología clara que pasaba por la caracterización de expedientes en trámite y una planeación de medidas de descongestión atadas a metas concretas de evacuación de causas. Se considera que existen elementos que pueden ser replicables, ajustándolos a las necesidades propias del proceso de restitución de tierras. Así las cosas, para la implementación de esta acción se considera necesario contar con la participación del

[238] En relación con el Plan Estratégico, la Corte Constitucional dispuso que "debe establecerse con claridad la manera en que la Unidad de Tierras y el Gobierno en general, realizarán la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto en diez (10) años, que comprende la vigencia de la Ley 1448 de 2011. En síntesis, el plan deberá contener, al menos, un diagnóstico consensuado sobre la cantidad de predios despojados, así como la cantidad de solicitudes que reposan en la Unidad. Igualmente, deberá fijar los plazos concretos para, por una parte, microfocalizar o no los inmuebles objeto de controversia, y, por otra, resolver todas las reclamaciones de tierras, a nivel nacional, en un tiempo que no podrá ser mayor a los 10 años previstos en la Ley 1448 de 2011. De igual manera, el plan deberá incluir la metodología para cumplir con los objetivos, metas, y resultados trazados en dicho documento. Es importante señalar que si bien dicho plan debe ser elaborado por la Unidad de Tierras, su expedición es responsabilidad del Gobierno Nacional en su conjunto. Lo anterior, obliga al Gobierno a coordinar las instancias que intervienen en el proceso de focalización, con el propósito de evitar cualquier tipo de desarticulación institucional". (Corte Constitucional, Sentencia T-679 de 2015. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

Ministerio de Justicia; el Consejo Superior de la Judicatura; la Corte Suprema de Justicia; la Unidad de Restitución de Tierras; la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA); el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el Departamento Nacional de Planeación; y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para culminar con las acciones propuestas en materia de participación y atención a víctimas, en consonancia con lo arriba diagnosticado, se debe continuar en la implementación de las medidas de atención diferenciada, particularmente en favor de comunidades étnicas víctimas del conflicto armado. En este sentido, resulta útil hacer un ejercicio de identificación del estado del arte de las medidas de atención a estos grupos, para así proceder al estudio, reforma e implementación de protocolos institucionales e interinstitucionales de atención a población víctima del conflicto armado perteneciente a comunidades étnicas. Para una adecuada implementación de estos ajustes, se puede partir de la puesta en funcionamiento de un piloto donde se prueben las nuevas medidas de gestión propuestas. Como actores clave para esta línea de acción, se identifican el Ministerio de Justicia; el Ministerio del Interior; la Presidencia de la República; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; la Agencia Nacional de Tierras; la Procuraduría General de la Nación; la Unidad Nacional de Protección; la Fiscalía General de la Nación; la Unidad de Restitución de Tierras; y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

4.3.2.3.2. Líneas de acción en relación con el fortalecimiento de condiciones de seguridad física y jurídica

En relación con las condiciones de seguridad de los destinatarios de los instrumentos de justicia transicional, se encuentra que las mismas se deben satisfacer en dos vías: por una parte, la seguridad en relación con su integridad física, garantizando que los procesos de resocialización y reintegración a la vida civil se puedan llevar a cabo satisfactoriamente. Por otra parte, la seguridad jurídica, definiendo claridades sobre las reglas aplicables en materia de procesamiento, juzgamiento, imposición de sanciones, responsabilidades patrimoniales y condiciones de cumplimiento de lo ordenado por el Juzgador.

Para hacer efectivos estos propósitos, se debe trabajar en diversas líneas de acción, partiendo por el análisis y caracterización de los actuales puntos críticos en relación con la amenaza a la integridad de las personas sometidas a los instrumentos de justicia transicional. Se trata, entonces, de la construcción de mapas de riesgos, donde se diagnostiquen las eventualidades donde surgen las amenazas y atentados contra las personas desmovilizadas. Partiendo del anterior diagnóstico, se podrá planear y poner en funcionamiento las medidas que se estimen convenientes para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de las personas sentenciadas que cumplen penas dentro de los regímenes de justicia transicional. Esto se puede traducir en la formulación de nuevas estrategias de protección en favor de personas sentenciadas que reporten situaciones de amenaza o que cuenten con estudios de riesgo; así como en la elaboración de reformas a protocolos de protección y dotación de mecanismos de seguridad. Para estas acciones se identifica como actores clave al Ministerio de Justicia; el Ministerio del Interior; la Unidad Nacional de Protección; la Agencia Colombiana para la Reintegración; el INPEC; y la Fiscalía General de la Nación.

Ahora bien, desde la perspectiva de la seguridad jurídica de los destinatarios de los mecanismos de justicia transicional, se propone un ejercicio análogo, con acciones enfocadas en un primer momento de identificación y caracterización de los aspectos críticos en materia de

seguridad jurídica, particularmente dentro del marco actual de la confluencia de tres mecanismos de justicia transicional actualmente vigentes (justicia y paz, ley de desmovilizados, jurisdicción especial para la paz), llevando así a la consecuente implementación de los correctivos correspondientes. Para estos efectos, se debe en tener en cuenta la experiencia precedente, donde se han evidenciado, a su vez, las dificultades interpretativas que surgen cuando se introducen reformas a estos instrumentos. Así, cualquier correctivo debe ir acompañado de sus correspondientes ejercicios de planeación para la transición normativa, facilitando la labor de los operadores administrativos y judiciales en lugar de dificultar su labor ante los cambios de reglas aplicables. Para el ejercicio de estas actividades, se requiere el trabajo conjunto de las Entidades integradoras del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; la Presidencia de la República; el Ministerio de Justicia; la Unidad de Víctimas; el Ministerio de Justicia; la Fiscalía General de la Nación; y el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, la garantía de seguridad, tanto desde el punto de vista de la integridad como desde el punto de vista jurídico, se afianza mediante el fortalecimiento del marco institucional y la gestión para la ejecución de programas de resocialización y reincorporación a la vida civil de las personas sentenciadas dentro de los instrumentos de justicia transicional. Este es un reto de gran magnitud que se ha evidenciado dentro de la implementación de los mecanismos ya consagrados, pero que a su vez se constituye como uno de los más grandes retos para la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz, siendo una necesidad para llevar a feliz término el proceso de desmovilización de las personas que han ingresado al proceso de desmovilización armada de las FARC. Como producto del ejercicio de esta actividad, se espera contar con propuestas normativas y de gestión para el fortalecimiento de la reintegración. Para estos propósitos, se requiere la concurrencia de responsabilidades de la Presidencia de la República; el Ministerio de Justicia; el Ministerio del Interior; la Agencia Colombiana para la Reintegración; y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

4.3.2.3.3. Líneas de acción en relación con el fortalecimiento de la eficiencia del trámite y evacuación de casos, conforme a los criterios de transitoriedad de los mecanismos de justicia transicional

Bajo la misma lógica de la problemática relacionada con la tramitación de causas correspondientes al régimen de restitución de tierras (bajo la Ley 1448 de 2011), se ha diagnosticado arriba un dilema similar en relación con los mecanismos de procesamiento de las personas desmovilizadas de grupos armados, sometidas a la Ley 975 de 2005 y la Ley 1424 de 2010. Como se ha señalado, la morosidad en la tramitación de estas causas resulta contradictoria con la naturaleza transitoria de la que están revestidos dichos instrumentos, siendo concebidos con una vigencia limitada en el tiempo, que constituye el marco temporal para la sustanciación y juzgamiento de las causas que se tramitan por vía de estos regímenes especiales.

En ese sentido, se identifica el imperativo de agilizar los trámites en curso, sin perjuicio de las consideraciones precedentes en relación con la situación de seguridad jurídica que se deriva de la confluencia de varios mecanismos de justicia transicional en la actualidad. De esta forma, en primer lugar se requiere plantear, a manera de acción inicial, la identificación de las deficiencias a nivel de gestión y normatividad, para la tramitación de causas judiciales bajo los regímenes de justicia transicional actualmente vigentes. Dicho ejercicio de diagnóstico debe estar acompañado de una segunda fase, correspondiente a la elaboración de planes de

mejoramiento, que procuren dar solución a los cuellos de botella identificados. Estos planes se pueden ver traducidos en la preparación de propuestas de reforma normativa, en aquellos aspectos que así lo ameriten. Pero también puede que se detecten deficiencias que se circunscriben al nivel de la gestión administrativa y judicial, siendo procedentes para el efecto la formulación de estrategias de modificación a los modelos de gestión, protocolos y lineamientos operativos de las Entidades a cargo de la aplicación de estos mecanismos. En virtud de lo anterior, se identifican como autoridades responsables para la implementación de esta línea de acción, al Ministerio de Justicia; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; el Consejo Superior de la Judicatura; y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De manera concomitante con lo anterior, es importante, bajo la misma filosofía de la recomendación plantada arriba en relación con los procesos de restitución de tierras, que se establezca una especia de plan de choque para la evacuación total de causas actualmente en trámite bajo los instrumentos vigentes de justicia transicional. En primer lugar, en relación con la Ley 975 de 2009, se hace necesario priorizar su completa evacuación teniendo en cuenta que es el instrumento más antiguo a la fecha, contando a su vez con una prórroga a su vigencia introducida mediante la reforma del año 2012. En este sentido, se propone que, junto a las medidas de gestión desarrolladas en virtud de la anterior acción, se proceda a la creación de un plan especial para la evacuación integra de las causas, teniendo en cuenta los parámetros arriba mencionados en relación con los parámetros para su creación y los elementos replicables de las experiencias antecedentes ya surtidas en materia de descongestión judicial. Para estos efectos, se requiere la participación de las Entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; el Ministerio de Justicia; la Fiscalía General de la Nación; la Corte Suprema de Justicia; el Consejo Superior de la Judicatura; el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; y la Unidad de Víctimas.

Por último, no se puede dejar de lado el otro mecanismo de justicia transicional actualmente vigente: la Ley 1424 de 2010, o 'ley de desmovilizados'. El líder operativo dentro de la aplicación de este instrumento es la Comisión Nacional de Memoria Histórica, Entidad a cargo de la certificación de desmovilizaciones con informes de esclarecimiento de la verdad. En este sentido, dentro del proceso de construcción participativa de este Plan Decenal, la Comisión reportó la existencia de proyecciones para la tramitación total de casos sometidos a su conocimiento, teniendo presupuestada la certificación total de los desmovilizados, para el cierre del año 2019. Conforme a lo anterior, se propone que el plan de evacuación dentro de este mecanismo, se atenga a lo proyectado desde la Comisión Nacional de Memoria Histórica, procurando la evacuación de causas dentro del término anteriormente señalado.

4.3.2.3.4. Líneas de acción en relación con la consolidación de los arreglos institucionales y organizacionales para el funcionamiento óptimo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición

Como se identificó en el aparte correspondiente al diagnóstico de esta subdmensión, con la suscripción del acuerdo de la paz entre el Gobierno Nacional y las FARC, y posteriormente con la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2017, se estableció un nuevo arreglo institucional en materia de justicia transicional en el país. Dicho arreglo se recoge en la consagración del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, compuesto a su vez por tres nuevas instituciones que están llamadas a ser las responsables de su

operativización: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Esta última se compone de diferentes Salas y Secciones, así como de la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Investigación y Acusación; y constituye el principal foco de atención desde este Plan Decenal, en atención al ejercicio de funciones jurisdiccionales del que está revestida, siendo reconocida la JEP como una instancia a cargo de la administración de justicia.

Pues bien, lo cierto es que el nuevo marco institucional comporta importantes retos desde la perspectiva de este Plan Decenal, teniendo en cuenta que su exitosa puesta en funcionamiento es un presupuesto fundamental para el adecuado funcionamiento de este nuevo mecanismo de justicia transicional, siendo la piedra angular para la adecuada consolidación de lo acordado sobre la materia entre el Gobierno Nacional y las FARC.

En tal sentido, desde el Plan Decenal se proponen tres acciones iniciales, de naturaleza diagnóstica, para el inicio de la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Se trata, en cada caso, de la identificación de necesidades prioritarias de corto y mediano plazo para la adecuada puesta en funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado y de la Jurisdicción Especial para la Paz, respectivamente. De esta forma, se pretende lograr la identificación y caracterización de necesidades, que marcarán la hoja de ruta para priorizar la estructuración de proyectos, la elaboración de planes institucionales y la asignación de recursos. A manera de ejemplo, el Consejo Superior de la Judicatura ha resaltado dentro del proceso de construcción participativa de este Plan, que se requiere la construcción de 10 sedes para el funcionamiento de los Despachos judiciales que se deben crear dentro de la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz; mientras que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses identificó la necesidad de crear 153 cargos para poyar la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas que fue creada mediante Decreto 589 de 2017, así como la creación de otros 173 cargos para apoyar la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.

Específicamente para la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, se propone el establecimiento de un plan de atención para las necesidades prioritarias identificadas en el marco de la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, donde se estructuren estudios técnicos, propuestas normativas en los niveles que se estimen necesarios (legislativo, reglamentario, resoluciones internas de las autoridades), modelos de gestión para orientar la actividad a cargo de las Entidades a cargo de la operación de la JEP y protocolos de atención. Entre los aspectos que se deben priorizar se encuentra, conforme a lo destacado por el Consejo Superior de la Judicatura dentro del proceso participativo de construcción de este Plan, la articulación de competencias de la JEP, incluso, con otras jurisdicciones, creando sinergias entre actores de la administración de la justicia a fin del esclarecimiento de la verdad y la garantía de los derechos a la justicia y la reparación; pero, también, previniendo los denominados "choques de trenes" o la duplicidad en el ejercicio de funciones por diferentes Despachos o Corporaciones judiciales. Así ocurre, por ejemplo, con la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, toda vez que muchos de los casos que se han presentado en el marco del conflicto armado, y que han sido resueltos por el Consejo de Estado, no se han limitado a la definición de la procedencia de la reparación económica, sino que pueden entenderse como la aplicación de pautas en materia de verdad, justicia, reparación

y no repetición[239]. Como actores clave para estos efectos, se identifica al Ministerio de Justicia; las Entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; el Ministerio de Justicia y del Derecho; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; el Consejo Superior de la Judicatura; la Fiscalía General de la Nación; y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses[240].

Siguiendo con la perspectiva de la puesta en marcha de la Jurisdicción Especial para la Paz, resulta especialmente importante, teniendo en cuenta la experiencia en la implementación de los mecanismos precedentes en materia de justicia transicional y la misma puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio, prestar atención al ejercicio de las actividades de investigación y juzgamiento, teniendo en cuenta que estas constituyen la columna vertebral del modelo de procesamiento de causas en sede judicial, cuando no media el reconocimiento de verdad y la aceptación de responsabilidad por parte de las personas sometidas ante este instrumento. Es por ello que se considera estratégico desde este Plan Decenal, adoptar una acción específica en procura del fortalecimiento del ejercicio de estas funciones, a cargo de la autoridad creada para el efecto dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz: la Unidad de Investigación y Acusación. Así, con el fin de prevenir eventuales cuellos de botella en este punto de la tramitación de futuras causas, se propone como acción estratégica la identificación y puesta en marcha de los instrumentos clave para el desarrollo del modelo de investigación definido de acuerdo con el modelo de la Jurisdicción Especial para la Paz, siendo importante para el efecto, contar con estudios sobre experiencias internacionales en materia investigativa dentro de experiencias análogas; estructurar análisis sobre alternativas en materia de adopción de modelos de investigación; diseñar, una vez se hayan tomado las decisiones correspondientes en cuanto al modelo que debe ser implementado, las propuestas normativas correspondientes; y construir los modelos de gestión y protocolos de atención para las Entidades involucradas en la materia. Para la adecuada ejecución de esta línea de acción, se requiere contar con la participación del Ministerio de Justicia; la Jurisdicción Especial para la Paz (Secretaría Ejecutiva, Unidad de Investigación y Acusación, Tribunal de Paz), la Presidencia de la República; la Oficina del Alto Comisionado para la Paz; la Fiscalía General de la Nación; y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por otra parte, desde este Plan Decenal se reconoce la importancia de poder hacer seguimiento y medir los impactos de las medidas implementadas, y particularmente para el caso de la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz, se hace necesario hacer este proceso de acompañamiento a fin de detectar tempranamente dificultades, riesgos y puntos críticos que puedan ser corregidos oportunamente. Así, se propone como línea de acción, el establecimiento de un escenario interinstitucional para el seguimiento y retroalimentación, en relación con la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Escenario que puede fungir a través de un Observatorio, donde se definan objetivos de la implementación de los componentes de esta Jurisdicción, se construyan indicadores y se generen informes periódicos donde se consignen los resultados del ejercicio de seguimiento. Se trataría, en suma, de un espacio institucional de generación de importante información para

[239] Por ello, bien puede afirmarse, que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha participado en la satisfacción de los derechos de las víctimas sin limitarse a su simple reparación económica, ha contribuido en la lucha contra la impunidad, al igual que a buscar y obtener la verdad real; actuaciones que, naturalmente, se orientan y contribuyen al logro de una paz estable y duradera.

[240] Un aspecto que se destaca especialmente desde el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, es que dicha Entidad ya cuenta con un análisis de necesidades y costos, en relación con todo lo que se requiere para su correcta operatividad en el marco de la puesta en funcionamiento del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición. Se indica desde Medicina Legal, que ya hay proyecciones de cargas laborales, así como el cálculo presupuestal correspondiente, junto con una propuesta de apoyo a la Unidad de Búsqueda de personas desaparecidas, de 153 personas y para la JEP y Comisión de la Verdad, de otras 173 personas.

apoyar futuros procesos de toma de decisiones en torno a la operación de la Jurisdicción Especial para la Paz. Como actores clave para el efecto, se identifica a la Presidencia de la República (en su calidad de coordinadora del Observatorio de Derechos Humanos); el Ministerio de Justicia; las Entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; la Fiscalía General de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Por último, se deben contemplar dos aspectos relacionados con la interacción entre la Jurisdicción Especial para la Paz y otras instituciones. En primer lugar, se debe reconocer que el posicionamiento de la JEP dentro del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición comporta la necesidad de entender cuáles pueden ser los momentos, actuaciones y escenarios en los que puede llegar a relacionarse con las otras Entidades que integran el Sistema.

Así, se debe contar con un levantamiento y caracterización de procesos y procedimientos de cada uno de estos organismos, identificando los puntos de interacción entre sí, para poder establecer, de manera interinstitucional, qué medidas de gestión y protocolos se hace necesario establecer para el efecto. En este punto, se identifican como actores clave las dependencias de la Jurisdicción Especial para la Paz (Tribunal de Paz, Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Sala de definición de las situaciones jurídicas, Sala de amnistía o indulto, Unidad de investigación y acusación, Unidad de investigación y acusación Secretaría Ejecutiva); los otros organismos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado); Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas; la Unidad de Restitución de Tierras; y el Ministerio de Justicia. En segundo lugar, y en consonancia con las líneas de acción propuestas arriba, en relación con la garantía de seguridad jurídica a los destinatarios de los instrumentos de justicia transicional, se debe analizar el marco de transición entre los regímenes establecidos en la Ley 975 de 2005, la Ley 1424 de 2010 y el nuevo Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no repetición, en consonancia con los parámetros expuestos en dicho aparte, requiriéndose contar con el apoyo institucional de las Entidades que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; la Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas; la Unidad de Restitución de Tierras; el Ministerio de Justicia; la Fiscalía General de la Nación; el Consejo Superior de la Judicatura; la Procuraduría General de la Nación; y la Defensoría del Pueblo.

3.3.3. JUSTICIA RURAL

"*En la comprensión de lo rural juega un papel fundamental los aportes del enfoque territorial, a partir del cual se pone énfasis en el territorio como "el espacio que comparten todos los habitantes independientemente del uso que hacen del mismo. Desde esta perspectiva, se amplía la visión tradicional del desarrollo rural con la que generalmente fue visto como las acciones vinculadas a la producción agropecuaria y sus respectivos actores involucrados. La concepción de territorio trasciende lo rural al incorporar los vínculos que éste mantiene con lo urbano. A su vez la concepción territorial va más allá del espacio físico, las actividades económicas y la dualidad urbano – rural al incorporar otras dimensiones. Es en este sentido que el territorio es concebido como el resultado de la puesta en común de conocimientos, de lenguas y de sentimientos de identidad que permiten a los hombres y las mujeres que viven en*

él, descubrir las razones y las ventajas de su vecindad física para elaborar, activamente, su identidad colectiva" (Albanesi y Preda, 2005, p. 2).

A partir de estas consideraciones se plantea la necesidad de hablar de una nueva ruralidad, que rompe la dicotomía urbano-rural en la que el hombre rural se concebía como un ser pasivo, dependiente de la ciudad, pues según la concepción inicial su trabajo se desarrollaba únicamente en el plano agropecuario de manera que su sustento se encontraba en función de la demanda por alimentos de las grandes masas que se asentaban en las ciudades. Sin embargo, en el campo se desarrollan otras actividades como la minería, la agroindustria, el transporte, la docencia; además, su población, también desarrolla otras actividades en los centros poblados como el servicio doméstico o el comercio; y las actividades agropecuarias, en especial las que sobrepasan los niveles de subsistencia, son desarrolladas por personas provenientes de las ciudades. Es decir, en el territorio rural se encuentran diversos y diferentes sectores económicos y poblacionales que sobrepasan los límites de lo agropecuario" (Barrera, 2013, p.41)

La concepción de lo que se conoce como *nueva ruralidad,* se ha involucrado en el discurso del Gobierno Nacional con la necesidad de irrumpir en el reconocimiento de la heterogeneidad del territorio colombiano, complementando la clasificación tradicional urbano – rural de los municipios, con una categorización que permite acercarse mejora a las interacciones de sus dinámicas territoriales. Así, el Departamento Nacional de Planeación "*han propuesto una clasificación para la ruralidad colombiana, la cual parte de identificar las relaciones entre las ciudades y el campo, busca identificar la población objetivo para la implementación de los programas dentro de la política de desarrollo rural y agropecuario, y da pautas para el diseño de políticas diferenciadas para lo rural"* (DNP, 2014, p. 3).

La clasificación para la ruralidad colombiana desarrollada por el DNP se concreta en cuatro categorías municipales: ciudades y aglomeraciones, intermedios, rurales y rurales dispersos. Con estas categorías y la información del 2014, se tiene, entonces, que de los 1122 municipios y áreas no municipalizadas del país, 691 se clasifican como rurales (373) y rurales dispersos (318). Este resultado implica que "*la medición actual de la población en las áreas resto establece que en 2014, el 23,7% de la población colombiana vive en zonas rurales. Con esta nueva metodología la población que vive en zonas rurales asciende en 2014 a 30,4% (Categorías de Ruralidad). A partir de esto, se identifica cuál es la potencial población beneficiaria de políticas asociadas al desarrollo rural y agropecuario en el país. De igual manera, se estima que el 84,7% del territorio nacional está conformado por municipios y áreas no municipalizadas que están en las categorías de Rural y Rural disperso*" (DNP, 2014, pp. 10-11).

Los resultados del DNP no solo son intento para comprender mejor las dinámicas territoriales del país, también refuerzan lo planteado previamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que en el informe nacional de desarrollo humano del 2011, denominado "Colombia rural: razones para la esperanza", plateaba que Colombia había iniciado un proceso de desarrollo que beneficiaba los procesos de urbanización que equívocamente hizo que se considerara el país desde la óptica moderna de las grandes urbes, llevando al olvido nuestro campo. Sin embargo, Colombia no estaban ni quizá lo está aún, preparada para este tipo de desarrollo, pues el país es más rural de lo que se cree. Según este informe, "no el 25% sino el 32% de los municipios colombianos son pobladores rurales, y en las tres cuartas partes de los municipios, cuya área ocupa la mayoría del territorio nacional, predominan relaciones propias de sociedades rurales" (PNUD, 2011, p. 13).

La agricultura es el segundo sector exportador, representa el 7% del PIB y es el tercer sector más importante en generación de empleo, con el 18,6% de empleados. (Restrepo S., 2011) Sin embargo, el desarrollo rural visto desde estas aristas, en países como Colombia, depende en parte del acceso a la tierra. La propiedad de la tierra provee poder y capacidad dispositiva para potenciar las principales actividades económicas del país: La agroindustria, la minería, la provisión de energía y combustibles; desafortunadamente también para el desarrollo de actividades ilícitas como aquellas relacionadas con el narcotráfico y el control territorial de grupos armados ilegales.

3.3.3.1. La conflictividad rural en torno al uso, propiedad y tenencia de la tierra

Es en torno a las actividades económicas y al monopolio de las tierras que giran los principales problemas rurales en el país. La problemática de tierras en Colombia se caracteriza por cuatro fenómenos que, en tanto amenaza y vulnerabilidad, generan un alto riesgo que afecta el desarrollo del sector rural, sin mencionar las afectaciones en lo social, cultural y comunitario,: a) el despojo y abandono forzado de tierras; b) la informalidad; c) concentración de la tenencia de la tierra que involucra tanto interés públicos como privados; y d) cultivos ilícitos.

- El despojo y abandono forzado de tierras en Colombia: Colombia es actualmente el país con más desplazados internos en el mundo, según las cifras del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), el gobierno y las ONGs estiman que entre 4,9 a 5,5 millones de personas abandonaron sus hogares por causa del conflicto armado.[241]
  A ello se le suman el acaparamiento y la concentración de tierras por parte de estructuras criminales que amparadas en el testaferrato constituyeron territorios y corredores estratégicos para la producción, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas. Con ello, dichas estructuras criminales se aseguran una acumulación de tierras en territorios estratégicos del país, desde la legalidad, sin que puedan ser perseguidos ni judicializados ni recuperadas las tierras. Tal como lo expone Alejandro Reyes, funcionarios públicos del nivel nacional como local, caen en la práctica sistemática de la apropiación ilegal de baldíos mediante la adjudicación y otros mecanismos jurídicos de acceso a tierras públicas y privadas, que terminan con el despojo a campesinos y a la nación misma. (Reyes Posada, 2009)

  Tanto los grupos de autodefensas como de la guerrilla han despojado a los campesinos de sus tierras en similares condiciones y en iguales proporciones, según el director de la Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (UAEGRT), Ricardo Sabogal, se estima que en los últimos 20 años fueron abandonadas 4 millones de hectáreas, y se produjo el despojo de por lo menos 2 millones de estas.[242]

[241] Según las cifras reveladas el pasado 29 de abril en Suiza por Kate Halff, directora del IDMC, cerca de 230.000 personas huyeron el año pasado de sus hogares a causa de la violencia en Colombia. Consideró además que una solución a esa problemática sólo se alcanzará ¨cuando los gobiernos y la comunidad internacional reconozcan que las personas forzadas a abandonar sus hogares no sólo merecen una respuesta humanitaria, sino también el compromiso de una solución duradera¨. http://www.eltiempo.com/justicia/colombia-con-ms-desplazados-en-el-mundo_12768564-4

[242] Por primera vez el país tiene una base de datos confiable con base en los testimonios de las personas desplazadas. Esto nos permite asegurar que los grupos de autodefensas y la guerrilla han despojado en proporciones similares. http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12766813.html

- La informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia: La informalidad en la propiedad de la tierra consiste en la ausencia de título válido debidamente registrado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP. Los únicos títulos válidos para demostrar la propiedad de la tierra en Colombia son: la escritura pública, la sentencia judicial o la resolución del INCODER, pero para que el título sea pleno debe estar protocolizado en la ORIP. Por definición, son tipos de informalidad: la posesión de un predio privado sin título o con título sin registrar o con título precario o incompleto (la falsa tradición, la compraventa o carta venta de derecho); la sucesión ilíquida, y la ocupación de baldío adjudicable o inadjudicable.

  El acceso a la propiedad de la tierra en Colombia es proporcional a la capacidad adquisitiva de las personas, pues el alto costo de transacción de la tierra y el difícil acceso a los procesos de titulación, pertenencia y saneamiento de la propiedad, convierte la tierra en un bien suntuario y a los campesinos en una población marginal expuesta a los fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras¨ así lo explica el Informe de Desarrollo Humano según el cual, el 52 por ciento de la gran propiedad está en manos del 1,15 por ciento de la población, algo que termina por verse reflejado en el denominado coeficiente de Gini (que mide la desigualdad entre ricos y pobres), este indica que en materia de concentración de tierras en Colombia es de 0,85, un número alto si se tiene en cuenta que la escala va de 0 a 1, uno de los peores en el mundo. (PNUD, 2011, p. 196 ss.).

  No existen cifras oficiales recientes, tampoco datos científicos ni estudios de tenencia de la tierra que permitan un grado de certeza sobre el fenómeno de informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia. Los únicos indicadores oficiales existentes sobre la magnitud de la informalidad en Colombia son remotos: el CONPES 2736 de 1994 señala que un 40% de los predios rurales carecen de título de propiedad; en el CONPES 3641 de 2010 se estima que cerca de 1 millón de predios, de los 3 millones de predios rurales inscritos en el IGAC, son informales.

  El catastro nacional estima que más del 40% de los predios rurales en Colombia no tiene títulos registrados que respalden con certeza la propiedad, aplicando este porcentaje del 40% a los 3.7 millones de los predios rurales inscritos en el catastro nacional se concluye que hay al menos 1 millón y medio de predios rurales informales, siendo la mayoría de ellos predios de propiedad privada cuyo saneamiento requiera acudir a procedimientos judiciales (Restrepo S., 2011).

  En cuanto a los baldíos, no existen cifras ciertas sobre los baldíos por adjudicar en el país, no obstante se habla de metas de adjudicación por año, en el 2013 se espera adjudicar 300.000 hectáreas en diferentes regiones del país (INCODER), sin embargo, esto requiere un ejercicio de identificación previa pues, por definición, los baldíos se han agotado en el país y los que quedan presentan serios conflictos de superposición con predios privados y con las denominadas Zonas de Reglamentación Especial conformadas por las reservas forestales de la ley 2/59, los territorios de comunidades étnicas (indígenas y negros), las áreas nacionales protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). (Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, 2009).

  Contrario a las expectativas del Gobierno Nacional, los terrenos baldíos, en su condición natural y estricta, no existen en Colombia, gran parte están ocupados y deberían ser

adjudicados a sus ocupantes; el resto se encuentra ubicado en zonas inadjudicables o inexequibles o no aptas para la producción agropecuaria sin previa inversión de altas cantidades de dinero, en decir, no cumplirían la función social para la cual están previstos conforme a la legislación vigente. De manera que, sobre estos se debe replantear la política pública de desarrollo rural que facilite el acceso y uso conforme a sus condiciones actuales a quienes tengan las condiciones culturales o económicas para hacerlos productivos sin reñir con su vocación.

- La concentración de tierras en zonas de informalidad: Estudios sobre la concentración de la propiedad de la tierra como el de Ibáñez y Muñoz (2010) muestran cómo el Gini de concentración de la propiedad de la tierra por propietarios pasó de 0,86 en el 2000 a 0,892 en el 2010. También en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio en el 2010 concluyó que cerca del 80% de los predios que abarcan menos del 6% del área total pertenecen al 78% de los propietarios y tienen menos de una UAF, mientras que el 0,9 de los predios que pertenecen al 1,1% de los propietarios abarcan el 55% de área total. Desde un enfoque netamente económica se ha explicado cómo dicha situación obedece al uso especulativo y productivo de la tierra especialmente en ganadería extensiva y monocultivos de azúcar, palma aceitera y caucho; los cuales requieren una gran extensión de tierra; pero además obedece a un factor de control y dominio territorial político, el cual obedece a un concepto más espacial que económico. Tres motivos: productivo, especulativo y de dominio, explican la concentración de un bien tan escaso como es la tierra. (Suescún Barón, 2013)

- Cultivos ilícitos: Estudios realizados en zonas con alta presencia de cultivos ilícitos, han establecido que los mismos coinciden con áreas afectadas por una alta informalidad en la propiedad de la tierra. Estos estudios concluyen que uno de los fenómenos que más afecta el desarrollo de los territorios es el alto índice de informalidad y el difícil acceso a la propiedad, tenencia y uso de la tierra, lo cual los ha convertido en territorios objetivo de las estructuras del narcotráfico para la producción, procesamiento, tráfico, comercialización y demás actividades relacionadas con las drogas ilícitas.

  El estudio sobre persistencia y productividad de la coca en la región pacífico realizado en el 2010 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, indica que las diferentes políticas de control aplicadas para reducir los cultivos ilícitas se han enfocado en acciones restrictivas (aspersión y erradicación manual forzosa) y en menor intensidad a la inversión en desarrollo alternativo la cual se viene intensificando durante los últimos años. Sin embargo, existen factores que determinan la persistencia de los cultivos de coca en estas zonas: la existencia de un sistema de incentivos para la actividad ilícita como los bajos precios de producción y la fácil comercialización; la vulnerabilidad económica y social de la población asentada en estos territorios especialmente por los índices de pobreza y escaso a acceso a bienes y servicios públicos; la posibilidad de expansión territorial por condiciones geográficas y ubicación en corredores estratégicos para la producción, tráfico y comercialización de drogas ilícitas y sustancias controladas; condiciones que a su vez generan un encadenamiento productivo propicio para la actividad ilícita. Pero el ingreso por la actividad ilícita no compensa los daños ambientales, económicos y sociales que se generan; además, pese a tener una población flotante, la zona está poblada por propietarios, poseedores y

ocupantes cuyo sentido de pertenencia y arraigo a la tierra los convierte en una población receptiva a la sustitución de cultivos ilícitos. (UNODC, 2010).

Es por ello que otros estudios sobre la materia han identificado fortalezas en las nuevas políticas de consolidación y desarrollo de los territorios en los cuales, además de los componentes de infraestructura, inversión social y articulación interinstitucional, vienen incorporando un fuerte componente de ordenamiento de la tenencia y uso de la tierra en los territorios. Para Alejandro Reyes, El país cuenta con experiencias de consolidación regional de larga duración, como las iniciadas por el PNR desde 1985, que evolucionaron hacia iniciativas de la sociedad civil como los programas de desarrollo y paz del Magdalena Medio, con fuerte apoyo internacional, que se está replicando en otras 21 áreas conflictivas del país.

3.3.3.2. La conflictividad rural en torno a otras problemáticas

Si bien es cierto tradicionalmente el punto de intersección entre los temas propios de la Justicia y los aspectos propios de la ruralidad colombiana se han ubicado en los conflictos que se derivan en relación con el uso y la tenencia de la tierra, el concepto de ruralidad desarrollado en los últimos años replantea esta tendencia.

De tal forma, los conflictos en materia de uso y tenencia de la tierra si bien son de gran relevancia y algidez, no son los únicos que deben atenderse de manera prioritaria en el entorno rural.

La coyuntura actual del país, derivada de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, demanda la construcción de un nuevo escenario institucional, para atender la deuda histórica con la ruralidad colombiana. Precisamente, en el punto uno 1 del Acuerdo, denominado *"Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)"*, se abre espacio para el desarrollo de una justicia participativa en la ruralidad[243], estipulando la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso de la tierra y la puesta en marcha de una jurisdicción agraria, otorgando especial énfasis al rol de la mujer en la garantía del acceso a la justicia[244].

[243] Acuerdo Final 24.11.2016, pg. 18, donde se considera la creación de "mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afro descendientes, raizales y palanqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales, con el fin de generar espacios formales de interlocución entre actores con diversos intereses, que permitan impulsar una agenda de desarrollo común, orientada hacia la sostenibilidad socio-ambiental, el bienestar de los pobladores rurales y el crecimiento económico con equidad" (Acuerdo Final 24.11.2016).

[244] Acuerdo Final 24.11.2016, pg. 17, punto 1.1.8 "el Gobierno Nacional creará mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra; y, en general, promover la regularización de la propiedad rural, incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. Además, pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza, con asesoría legal y formación especial para las mujeres sobre sus derechos y el acceso a la justicia y con medidas específicas para superar las barreras que dificultan el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres[244] sobre la tierra. Se promoverá la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra" (Acuerdo Final 24.11.2016)

Estas iniciativas en materia de justicia rural también fueron propuestas por la Misión para la Transformación del Campo, en cuyo informe final detallado se proponen y desarrollan seis estrategias para la política de desarrollo rural, entre las que se encuentra la referida al arreglo institucional para la implementación de dicha política. Las recomendaciones finales de esta estrategia disponen lo siguiente:

> "•*Crear una Agencia Nacional de Tierras, con la competencia legal y la responsabilidad institucional para gestionar la formalización de la propiedad rural, ejecutar la estrategia de acceso a tierras, administrar la tierra, incluyendo la protección de los derechos de la Nación y del Estado, y crear las condiciones necesarias para un mercado de tierras funcional. Esta institución se conformaría como un instituto descentralizado adscrito al MADR.*
> • *Crear un Fondo Nacional de Tierras, administrado por dicha Agencia, para la gestión de las tierras de la Nación, y cualquier predio que ingrese por distintas fuentes para los planes de dotación y acceso a la propiedad de la tierra.*
> • *Crear una justicia rural que incluya el diseño y creación de una Jurisdicción Agraria para resolver los asuntos agrarios y cualquier asunto relacionado con el ordenamiento social de la propiedad en una instancia de cierre especializada en la materia. Esto implica, además, que, en materia de tierras, la legislación agraria prevalecerá siempre sobre la legislación civil*" (Misión para la Transformación del Campo, 2015, Tomo III, pg. 95)

Aunque no se cuenta con una tipología detallada de los conflictos rurales, los diferentes estudios permiten evidenciar por lo menos la caracterización de categorías generales de conflictos rurales que, en todo caso, tienden a privilegiar la conexión de diferentes tensiones con los conflictos en materia de uso y tenencia de tierra, pues además de estar involucrada la seguridad jurídica, estos conflictos también involucran otros temas asociados con la producción agrícola y la seguridad alimentaria, entre otros.

Un ejemplo de la multiplicidad de conflictos en torno a la tierra puede ser el reciente estudio del Centro Nacional de Memoria Histórica sobre el departamento del Cesar, en el que se evidencia la conexión de la problemática de la tenencia de la tierra, con las problemáticas sociales y económicas que trae el desarrollo de actividades ilegales y mineras. De manera concluyente, el estudio menciona que "l*as tierras del Cesar, que han enriquecido a unos pocos y por la que han muerto muchos, han sido objeto de una intensa disputa. A diferencia de otras regiones de Colombia, la economía de este departamento, con una tradición feudal y agraria, despego de manera tardía en la década de los sesenta y lo hizo gracias al gran potencial de sus tierras. Primero dependieron del café, del contrabando y de la ganadería. Luego vinieron el algodón, la marihuana y la palma. Por último, apareció el carbón, uno de los grandes generadores de riqueza del país (…) entre los años sesenta y setenta la bonanza algodonera y marimbera que vivió esta región genero prosperidad y aplazó la solución del problema agrario; pero la crisis económica política y social de comienzos de los ochenta en todo el país termino reactivando el viejo conflictos no resuelto sobre la tenencia de la tierra*" (Centro Nacional de Memoria Historia, 2016, págs. 11-12).

"*La irrupción de la producción de materias primas para biocombustibles en el territorio nacional ha generado diversas preocupaciones por sus efectos ambientales, su relación con la seguridad alimentaria, los procesos de desplazamiento de pobladores y despojo de tierras, y la acentuación de la concentración de la propiedad rural. Estas inquietudes son relevantes en un sector rural caracterizado por innumerables conflictos y desequilibrios y deberían enfrentarse*

sin apasionamientos; más bien con reflexiones sobre cómo aprovechar nuevos potenciales de crecimiento sin conflictos y con oportunidades para todos" (PNUD, 2011, pág. 85).

En la historia agraria colombiana se han evidenciado otros conflictos como aquellos por tierras incultas, linderos y servidumbres, y por la apropiación privada de fuentes de agua, entre otros. Como lo advirtió tempranamente Fals Borda: "*Mesuras y reconocimientos inexactos, las imperfectas descripciones de límites, y los títulos que resultan conflictivos crean una atmósfera de agitación en la gente rural, un desasosiego que con frecuencia ha llevado a luchas sangrientas*" (Fals Borda, 1957, página 51). Además, también se tiene conocimiento sobre los conflictos de linderos[245] y aquellos derivados de la prevalencia de la ganadería sobre la agricultura, en la medida en que "*entre ellos existen conflictos, no solo por los espacios que ocupan y el acceso a los recursos, sino también por sus lógicas diferenciadas en el manejo de los recursos, lo cual da lugar a conflictos de uso del suelo*" (PNUD, 2011, pág. 78).

Recientemente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) ha identificado seis categorías de tensiones de ordenamiento territorial urbano-rural, que pueden ocasionar variedad de conflictos rurales especialmente en relación con la vocación agrícola del territorio, de la siguiente manera:

- Tensiones derivadas del crecimiento poblacional y la expansión urbana. El crecimiento de las ciudades se ve limitado, entre otras, por áreas de protección ambiental y factores de riesgo, que obligan a buscar terrenos más planos y seguros, lo cual conlleva la extensión de la urbanización y sub urbanización, a suelos que presentan mejores condiciones para otro tipo de actividades como las asociadas a lo agropecuario. (UPRA, 2016,pág 12- 15)
- Tensiones derivadas de la actividad minera e hidrocarbunifera. A estas actividades se les atribuye connotación de utilidad pública. Por lo que solo la preservación de valores ambientales o la presencia de comunidades étnicas se considera como una limitante para su desarrollo. En este mismo sentido, solo se le exige a los concesionarios y titulares de títulos mineros el cumplimiento de la normatividad que ampara estas situaciones. Para el 2014, Colombia contaba con 330 municipios que tenían una alta vocación minera (Economía Urbana, 2014). En dichos municipios la producción agrícola, el área sembrada, el área cosechada y el valor de la tierra rural se ven impactados negativamente a causa de la ejecución intensiva de actividades extractivas. Bajo esta perspectiva, es evidente la tensión existente entre el desarrollo de la actividad minera y de explotación de hidrocarburos, las cuales tienen impacto directo sobre el suelo rural, especialmente el destinado a usos agropecuarios. (UPRA, 2016, pág.18)
- Tensiones derivadas de la actividad turística. Para el desarrollo de la actividad turística no se exige su compatibilidad con el uso del suelo en general y solo condiciona su dimensión a la protección de recursos naturales. Las figuras previstas por la normativa del sector turístico no se articulan con las decisiones de ordenamiento que deben quedar incorporadas en un plan de ordenamiento

[245] Véase, entre otros, Marulanda, Elsy, (1991), *Colonización y conflicto. Las lecciones del Sumapaz,* Tercer Mundo/Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, páginas 45-46; y Londoño, Rocío, *Juan de la Cruz Varela. Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984),* (2011), páginas 63-65. 93 Sobre las prácticas ilegales o irregulares de apropiación de tierras públicas y ampliación de linderos a finales del siglo XIX y en el primer tercio del siglo XX, véase Legrand, Catherine, (1988) *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950;* Arango, Mariano, (1977), *Propiedad territorial, producción de café y acumulación de capital, 1830-1930,* Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Universidad de Antioquia, Medellín; Fajardo, Darío, (1986), *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia,* CID/Universidad Nacional de Colombia; entre otros.

territorial y tampoco se hace referencia a ellas en la normativa del sector rural. (UPRA, 2016, pág.18)
- Tensiones con las zonas ambientales. El análisis de los conflictos entre los intereses ambientales y los intereses agropecuarios parte del análisis de dos tensiones. La primera, se relaciona con las áreas de conservación y protección ambiental en el que se analiza la importancia de la conservación de la biodiversidad para garantizar servicios eco sistémicos que esta genera, y se revisa las diferentes categorías que existen en áreas de conservación y protección, y las restricciones que estos puedan suponer en los usos agropecuarios. En la segunda, se analiza la relación entre los servicios eco sistémicos de aprovisionamiento de alimentación y agua, que se pueden ver afectados por las regulaciones de este último, que son expedidas por las autoridades ambientales y suponen restricciones para las actividades agropecuarias. (UPRA, 2016, pág.19)
- Tensiones con proyectos de infraestructura de transporte. La diferencia más grande que existe en éste ámbito, es la ausencia de participación del sector rural en la instancia definida para la discusión y solución de controversias entre sectores. (UPRA, 2016, pág.20)

3.3.3.3. Problemáticas, causas y efectos en materia de derechos sobre la tierra y conflictividad rural

A la luz de todo lo expuesto podría afirmarse que la problemática central es que presentan debilidades en el marco institucional de justicia para la garantía y protección de los derechos, entendido lo institucional no sólo en el sentido estrictamente orgánico y normativo, sino, en sentido amplio como todas aquellas reglas y mecanismos que rigen las relaciones entre los múltiples y diversos actores comunitarios, públicos y privados, que intervienen en la garantía y protección de los derechos sobre la tierra y en la solución de los conflictos que se suscitan en torno a la misma.

3.3.3.3.1 Causas directas o de primer nivel.

- Oferta institucional no especializada, dispersa y desarticulada, para garantizar y proteger los derechos sobre la tierra:

El diseño institucional vigente no incorpora un enfoque agrario, tanto desde el punto de vista orgánico para ofertar servicios de justicia para la protección y garantía de los derechos sobre la tierra, como desde el punto de vista del régimen jurídico aplicable, que hoy es preponderantemente civilista.

El mapa de actores que intervienen en la solución de los conflictos que afectan la garantía y protección de los derechos sobre la tierra, resulta bastante complejo. Diferentes organizaciones comunitarias, así como múltiples entidades administrativas y judiciales, presentes en el territorio, implementan acciones relevantes en materia de justicia agraria, sin un respaldo institucional fuerte, ni delimitación precisa de competencias en la materia, ni escenarios adecuados de inclusión, articulación y coordinación interinstitucional; acarreando desperdicio de recursos y capacidades, así como acciones y funciones que se traslapan o contraponen.

Frente a esto último, un ejemplo claro es la información no unificada que sobre un mismo inmueble maneja, por un lado, el catastro y, por el otro, el registro, lo cual dificulta el acceso, intercambio, actualización y uso oportuno de la información sobre las tierras.

Además, es preciso anotar que se encuentran requisitos y formalidades excesivas o inadecuadas en el desarrollo de los procesos orientados a garantizar y proteger los derechos sobre la tierra, sin consideración de la parte más débil entre la población rural sujeta a dichos procesos. Por ejemplo, se deja al campesino con la carga de la presentación de documentos oficiales (folios de matrícula inmobiliaria, registros civiles, certificados catastrales, etc.); la gestión y pago notificaciones, peritajes y publicidad de las actuaciones judiciales o administrativas; y en general con una rigurosidad probatoria que limita el uso de otros medios de prueba flexibles propios de los pobladores rurales; entre otros.

En este punto es fundamental destacar la importancia de la coyuntura actual de implementación del Acuerdo de Paz, específicamente en lo relacionado con el esquema de justicia agraria para efectos de garantizar la existencia de un esquema organizacional que responda a las dinámicas y las particularidades propias de las relaciones sociales y económicas en el entorno rural.

- **Marco normativo extenso, disperso e insuficiente para garantizar y proteger los derechos sobre la tierra y contribuya a la gestión del conflicto en entornos rurales**

La revisión del marco legislativo y reglamentario aplicable a la materia, evidencia una proliferación y dispersión de normas que, desde diferentes regímenes (público, privado) regulan asuntos relacionados con la tierra, afectando directamente la garantía y protección de los derechos sobre la misma.

La evolución histórica del marco normativo de la justicia agraria en Colombia, deja como resultado numerosas normas parcialmente derogadas, modificadas o en desuso, que datan desde 1936, de difícil compilación, integración e interpretación a la luz de los diferentes regímenes (público-privado: civil, familia, laboral). Por ejemplo, el Código General del Proceso que derogó expresamente el decreto 2303 de 1989 deja el ordenamiento jurídico sin el precedente más importante en materia de justicia agraria especializada que se haya tenido. En cambio, mantiene el enfoque civilista de la justicia para la solución de conflictos originados en las relaciones con la tierra en el campo.

Además, las políticas, programas y proyectos en materia de justicia agraria y la solución de las controversias en torno la tierra, no obedecen a una construcción participativa y comunitaria desde el territorio. Los procesos de construcción normativa con incidencia sobre la ordenación de la propiedad rural, en atención a su impacto, requieren una metodología participativa, que recoja las inquietudes del campesinado, a la vez que legitime las políticas que se adopten a partir de la inclusión de los ciudadanos interesados en su construcción. En este sentido, cobra importancia el enfoque participativo que se deriva del contenido del Tema agrario dentro del acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno y las FARC.

- **Dificultades asociadas con la gestión de conflictos rurales a través de los métodos de resolución de conflictos**

Las situaciones problemáticas en materia de gestión conflictos en la ruralidad son coherentes con las identificadas en la dimensión transversal de gestión de conflictos, pero con el acento en que en la ruralidad, especialmente en la ruralidad dispersa, es decir, más allá de la cabecera municipal, es donde más se siente la ausencia del Estado no solo por la presencia de edificios y figuras institucionales, también porque la población que allí habita es la que, por lo general, menos se beneficia de las estrategias de formación y promoción que se desarrollan en materia de resolución de conflictos.

3.3.3.4. Objetivos, lineamientos y acciones

3.3.3.4.1. Garantizar la coordinación de las instancias nacionales con competencias asociadas para la garantía y protección de los derechos sobre la tierra

El objetivo de este lineamientos es crear las sinergias, y por tanto disminuir el degaste administrativo, entre las entidades del orden nacional con competencias asociadas para la garantía y protección de los derechos sobre la tierra; razón por la cual, el producto será una instancia de coordinación, que podrá ser parte del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, por allí encontrarse todas las entidades involucradas con la materias, garantizando el desarrollo de los siguientes aspectos:

1. Desarrollar periódicamente mesas de trabajo en las que se intercambien información sobre los diagnósticos y las actividades adelantadas directamente en el territorio, y acordar las acciones conjuntas para abordar los territorios de manera coordinada.
2. Incorporar como parte fundamental para el establecimiento de la jurisdicción agraria y de las demás estrategias de usos de métodos de resolución de conflictos para la gestión de conflictos rurales, a el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Superintendencia de Notariados y Registro, particularmente por la información catastral y registral que administran, y la interrelación catastro-registro que las dos entidades deben garantizar para la toma de decisiones judiciales y administrativas sobre tenencia de tierras.
3. La instancia de coordinación deberá estar conformada como mínimo por las siguientes entidades: la Presidencia de la República; el Ministerio de Justicia y del Derecho, con participación conjunta de la Dirección de Justicia Formal y Jurisdiccional y la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos; la Superintendencia de Notariado y Registro; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Agencia Nacional de Tierras; la Agencia de Renovación del Territorio; la ; Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parque Nacionales, el Ministerio del Interior; el Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura. La Secretaria técnica de esta instancia se encontrará a cargo del DNP.

3.3.3.4.2. Establecer el marco institucional de justicia para la garantía y protección de los derechos sobre la tierra

El objetivo de este lineamiento es disponer de la arquitectura institucional y normativa para atender y solucionar los conflictos en materia de garantía y protección de los derechos sobre la tierra y conflictos por el uso del suelo, para lo cual se deberán contemplar como mínimo los siguientes aspectos:

1. Se debe contemplar la itinerancia de los actores institucionales claves para la operación de la jurisdicción.
2. Se debe propender por un esquema mixto de resolución de controversias: con fundamento en el principio de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público, se debe establecer un proceso en el cual participen la Rama Ejecutiva y la Rama Judicial. Su principal fortaleza radica en que permite contar con expedientes depurados y bien documentados, de tal forma que los jueces no tendrán que asumir el desgaste de conocer sobre conflictos inciertos, gracias a la sustanciación de los procesos por los funcionarios administrativos. Naturalmente, se reconoce que el éxito de este esquema depende de la eficacia de la coordinación interinstitucional en la Rama Ejecutiva, así como de la adecuada colaboración armónica entre estas autoridades y la Rama Judicial.
3. Los procedimientos deben estar regidos por principios que procuren garantizar la igualdad de partes, corrigiendo las asimetrías que pueden evidenciarse entre las personas que experimentan controversias de índole agraria y rural. En tal sentido, el juez deberá tener amplios poderes para encauzar el proceso, dinamizar la obtención de pruebas, agilizar el trámite procesal, fallar conforme a lo que encuentre probado, aún si va más allá de lo solicitado por las partes, propender por dilucidar la verdad material y prevenir las situaciones tradicionales de discriminación en razón del sexo, la condición económica, limitaciones físicas, etc.
4. Se debe garantizar la efectiva implementación de un cuerpo especializado mediante el aprovisionamiento de recursos y la implementación de mecanismos que eviten tradicionales fenómenos como el denominado “choque de trenes”, propio de la existencia de discrepancias entre los órganos de cierre de las diferentes jurisdicciones y/o especialidades.
5. Se debe respetar el carácter permanente de este nuevo esquema, sin ignorar la naturaleza transicional de otros regímenes como el de restitución de tierras. Los casos tramitados en dicha sede deben continuar ahí, conforme a las disposiciones con una temporalidad limitada en el tiempo, definidas en la Ley 1448 de 2011.
6. No obstante lo anterior, se deben aprovechar algunas lecciones y buenas prácticas que se han evidenciado con ocasión de los arreglos institucionales y nuevos regímenes procesales, implementados durante los últimos años. Así, se encuentran valiosas herramientas incorporadas en el Código General del Proceso, en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y en la misma Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que pueden ser acondicionadas y aplicadas a las necesidades propias de la resolución de conflictos agrarios y rurales.
7. Se debe reconocer que el Estado colombiano se encuentra inmerso en un contexto de establecimiento de importantes obligaciones, no solo por vía legal, sino también por vía jurisprudencial, en relación con la ordenación de su territorio y la determinación de la propiedad rural susceptible de adjudicación. En este sentido, se destaca particularmente la sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, donde se ordenó a la Nación, por conducto de la hoy Agencia Nacional de Tierras, que se formulare “*un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la Nación dispuestos a lo largo y ancho del país*”. Este tipo de realidades deben ser reconocidas en el nuevo régimen propuesto, procurando sinergias institucionales que resulten funcionales para que la operación del aparato de justicia obedezca a las dinámicas propias del cumplimiento de mandatos como el mencionado.

Teniendo en cuenta lo anterior, un aspecto crucial para la adecuada implementación de este nuevo modelo de justicia agraria está relacionado con los ejercicios de planeación, transición y

seguimiento a su implementación. De esta forma, cobra relevancia, desde la perspectiva del Plan Decenal, la concertación institucional en torno a la construcción de un estudio de transitoriedad de regímenes, la formulación del modelo de gestión para las entidades que participaran en la tramitación en las causas cobijadas en este esquema y el diseño y puesta en marcha de una metodología para hacer seguimiento a la implementación y generar los correctivos según lo que se diagnostique.

3.3.3.4.3. Establecer estrategias permanentes para promover los métodos de resolución de conflictos en la ruralidad colombiana

Este lineamiento se deberá desarrollar de manera consecuente con los siete componentes definidos en la dimensión transversal de Gestión de conflictos: coordinación y trabajo en red, sostenibilidad, promoción, perfil y formación, seguimiento, arquitectura institucional y ética del operador. Aunque los lineamientos y las actividades de se encuentran contenidas en esa dimensión, y su respectivo plan de acción, como producto concreto para la ruralidad, se deberá contar con personas de la comunidad rural formadas como gestores de conflictos rurales, con una red dinamizada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, para promover sus prácticas, experiencias y aprendizajes. Así, se deberá contar en el territorio rural colombiana con comunidades gestoras de sus conflictos, conocedoras de sus derechos y de las rutas de atención para aquellos conflictos que deban dirigirse a la institucionalidad del Estado.

De igual forma, la implementación de estrategias para la ruralidad, demanda el inminente desarrollo de actividades de justicia itinerante, para mover la oferta de justicia presente en la cabecera municipal a las veredas y corregimientos más distantes. Estas actividades deberán desarrollarse con un carácter permanente, para garantizar que no solo se recepcionan los casos, también que su debida atención no se obstaculiza por la barrera geográfica de acceso a la justicia.

Particularmente para el componente de coordinación y trabajo en red se deberán integrar al Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos las entidades con competencias en materia de garantía y protección de los derechos sobre la tierra, que no se contemplaron en la dimensión transversal de gestión de conflictos; la Superintendencia de Notariado y Registro; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Agencia Nacional de Tierras; la Agencia de Renovación del Territorio; la Unidad para la Planificación Rural Agropecuaria; el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Parque Nacionales.

3.3.4. POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LAS DROGAS

3.3.4.1 Contexto

La Política de Drogas de Colombia se encuentra enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo País”, específicamente en el título VIII Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz, objetivo 5. Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada. En dicho Plan se incorporaron seis acciones específicas:

1. Política integral contras las drogas con enfoque de derechos

2. Plan Nacional de Intervención integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia
3. Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles en la cadena de drogas
4. Control de los mercados urbanos de drogas ilícitas desde el enfoque social y control de los territorios
5. Prevención y atención del consumo de drogas desde la perspectiva de salud pública
6. Control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente

Igualmente, dentro del Acuerdo de Paz adelantado por el Gobierno Nacional con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia -FARC en el punto 4 denominado "Solución al problema de las drogas ilícitas" se determinaron tres líneas estratégicas orientadas a dar una solución sostenible a la problemática de las drogas:

Gráfico 68. Punto 4 solución del problema de drogas

De otra parte, en el Plan Estratégico Sectorial e Institucional correspondiente al Sector Administrativo de Justicia y del Derecho, en el punto 4 se define como objetivo fortalecer la política integral de drogas y su implementación en todo el país.

Dichos objetivos y metas son desarrollados por el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante el Plan de Acción de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas-DPCD encaminada a fortalecer la política de drogas y su implementación en todo el país. El Plan establece once indicadores que atienden de manera estratégica los diferentes eslabones de la problemática de drogas, incluyendo la generación de conocimiento, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos, así como la formulación y el posicionamiento de la política pública a nivel nacional, internacional y territorial.

Así mismo, acogiendo las directrices del Presidente de la República en cuanto a la necesidad de replantear la guerra contra las drogas, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad coordinadora de la política de drogas, a través de la DPCD, y en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, promueve el debate a nivel nacional e internacional que busca

propiciar el tránsito del paradigma exclusivamente prohibicionista y punitivo al desarrollo de estrategias más efectivas, desde los enfoques de salud pública y de derechos humanos.

En este proceso se destaca la participación activa del país en la Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre Drogas –UNGASS- en 2016,[246] que para Colombia constituyó una oportunidad única en beneficio de la deliberación franca sobre la forma en que debe ser abordado el cambiante problema de las drogas, de manera que se identifiquen los ajustes necesarios en las políticas para volverlas más eficientes y humanas. La participación de Colombia en este proceso fue coordinada por el Ministerio de Relaciones Exteriores con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Salud y Protección Social. Después de la UNGASS 2016, Colombia junto con un grupo significativo de países afines ha continuado incentivando el diálogo abierto en los escenarios globales y regionales con el objetivo de asegurar que se implementen los avances alcanzados en el Documento de Resultados de esta sesión especial de la Asamblea General dedicada a la discusión sobre la reforma de la política mundial de drogas. A la par se ha promovido la discusión y la búsqueda de nuevos consensos en el proceso de evaluación final de la Declaración Política y Plan de Acción del 2009 y de los objetivos trazados en estos documentos, cuyo plazo de cumplimiento vence en el 2019.

En los últimos dos años, en el país se han tomado decisiones y se preparan acciones en materia de drogas, ratificando el cambio de perspectiva donde se prioriza la salud pública y los derechos humanos. Se destaca la decisión de suspender la aspersión aérea de cultivos ilícitos con glifosato; la formulación de la Estrategia Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos con enfoque de desarrollo; la regulación del cannabis para fines médicos y científicos; el diseño de alternativas al tratamiento penal para algunos eslabones débiles de la cadena; la adopción de un plan para la reducción del consumo que incorpora la reducción de riesgos y daños; y, el fortalecimiento de la generación de evidencia técnica para dimensionar y monitorear la cambiante problemática del narcotráfico.

Si bien se han dado los primeros pasos en esta dirección, el desafío actual es propiciar mayor coherencia entre el discurso llevado por Colombia al escenario internacional y las acciones y planes internos. Para ello, es fundamental atender lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo referente a trabajar en la formulación de una política de drogas integral y equilibrada, con enfoque de salud pública, derechos humanos y territorio, construida en consenso con los diversos sectores comprometidos y articulando con lo acordado en La Habana, los resultados de la UNGASS 2016 y los aportes de los territorios, los expertos, la sociedad civil y los jóvenes.

El nuevo enfoque de política de drogas orientará sus esfuerzos hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de la cadena del narcotráfico, al ser los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social. El reto está en redoblar los esfuerzos en investigación y judicialización efectiva; en el uso eficiente de las herramientas jurídicas frente a los delitos relacionados con drogas; y en los grupos especializados centrados en la lucha contra el crimen organizado.

Otro enfoque de política se centra en incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas. Se requiere solucionar las causas del problema, buscando coherencia, consistencia y

[246] Nueva York, 19 al 21 de abril del 2016

sostenibilidad de las acciones, sin olvidar el papel fundamental de la participación ciudadana en la construcción y apropiación de la política, así como el control social para cerrar las brechas que dan cabida a la aparición de distintos fenómenos de ilegalidad. El compromiso de las comunidades es fundamental para iniciar un proceso, su empoderamiento y garantizar la sostenibilidad y el impacto de los proyectos.

El papel del Observatorio de Drogas de Colombia - ODC en esta evolución de la política es trascendental. La misión de generar evidencia sobre el problema de las drogas como insumo para construir la política, la centralización de la información sobre las acciones que realizan las entidades, así como el monitoreo y la evaluación, son elementos claves para verificar la efectividad de las políticas con especial énfasis en las propuestas emergentes"[247].

En este proceso, es preciso destacar el papel del Consejo Nacional de Estupefacientes -CNE[248] que tiene, entre otras, la responsabilidad de formular las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para enfrentar la producción, el comercio y el uso de drogas que producen dependencia; de igual forma, proponer medidas para el control del uso ilícito de las drogas.

Por su parte, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho ejerce la Secretaría Técnica del CNE. En este marco y con el propósito de avanzar en el logro de los objetivos y metas planteadas en los diferentes niveles de planeación, presentó para validación y aprobación del CNE tres objetivos estratégicos y una matriz de indicadores de seguimiento elaborada a través de mesas técnicas donde participaron representantes de los miembros que componen el CNE, los cuales fueron aprobados en diciembre de 2016 y hacen parte integral de la propuesta presentada en el Plan Decenal.

En este marco, el Gobierno Nacional está promoviendo la formulación de una política de drogas integral que propone tres objetivos estratégicos:

Gráfico 69. Objetivos estratégicos

[247] Reporte de Drogas 2016 – Observatorio de Drogas de Colombia; Ministerio de Justicia y el Derecho; http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf
[248] La Ley 30 de 1986 crea y establece los objetivos, estructura orgánica y funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes. El artículo 9 asigna a este órgano asesor del Gobierno Nacional responsabilidades en diversos frentes. El CNE lo conforman: el Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Policía Nacional, Procuraduría General de la Nación y Fiscalía General de la Nación.

3.3.4.2 Problemática de las drogas

El Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas es el ente encargado de coordinar la política de drogas, de conformidad con el artículo 19 del Decreto 2897 de 2011. Para ejercer esta función resulta fundamental atender de manera efectiva y sostenible los retos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC, los resultados de la UNGASS 2016 y las problemáticas identificadas a través de la generación de conocimiento desarrollada a nivel nacional y territorial.

En este contexto, se detecta que la actual reflexión mundial sobre la política de drogas ha puesto el consumo de sustancias psicoactivas en el centro de las miradas y ha favorecido un cambio de enfoque para atender el problema. Distintos expertos, académicos y líderes del debate coinciden en recomendar un abordaje desde la salud pública y desde el marco de los derechos humanos en contraposición a posturas que criminalizan al consumidor y promueven la discriminación[249].

Según la última encuesta nacional de consumo de drogas liderada por los Ministerios de Justicia - Observatorio de Drogas de Colombia – ODC y Salud, el porcentaje de personas que recurrieron, por lo menos una vez, al uso de sustancias ilícitas como marihuana, basuco, éxtasis o heroína, pasó de 8,6% en el año 2008 a 12,17% en el 2013. Un estudio similar, focalizado en estudiantes universitarios, indica que el consumo de marihuana alguna vez en la vida, pasó de 11,21% en el año 2009 a 15,01% en el 2012. Sobresale el aumento del consumo de heroína en algunas ciudades donde además se confirma el uso por vía inyectada y la presencia de prácticas de riesgo[250]. En forma adicional, el Sistema de Alertas Tempranas – SAT ha detectado la presencia en el mercado colombiano de 23 drogas emergentes.

Con el aumento del consumo de drogas concurre el fenómeno de mercados urbanos de drogas ilícitas y narco menudeo que se hace cada vez más visible, y tiene repercusiones en el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Como se expuso anteriormente, existe un aumento en el consumo que se puede explicar en parte a un reacomodamiento de la forma como algunas estructuras criminales desarrollan sus actividades de distribución y comercialización, en las que incluyen altos niveles de uso de violencia y control territorial, así como la utilización de niños, adolescentes y mujeres para la venta de drogas.

En lo que respecta a la problemática de la producción de droga, el Gobierno Nacional reconoce la necesidad de realizar ajustes que respondan a las nuevas tendencias y desafíos en la producción de cultivos ilícitos en el territorio nacional, donde de acuerdo con el Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos en Colombia-SIMCI, después de una tendencia sostenida de los cultivos de coca, los dos últimos años 2014 y 2015 presentaron un importante crecimiento en el área sembrada con un aumento en el último año del 39%. El SIMCI reporta que el **20% del territorio colombiano ha estado permanentemente afectado durante los últimos 10 años** y destaca la persistencia del fenómeno en los departamentos de Nariño, Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Guaviare, Meta, Antioquia, Bolívar. El 39% ha estado afectado en forma intermitente durante los últimos 10 años y el **36% no presenta cultivos de coca en los últimos tres año**s lo que se podría catalogar como abandono del cultivo. El 48% del área

[249] Comisión Asesora para la Política de drogas, Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas. Mayo de 2015.
[250] Reporte de Drogas de Colombia 2015.

sembrada con coca (45.748 hectáreas) se encuentra en diez municipios de cuatro departamentos del país[251], siendo Tumaco el municipio que presenta el top de los cultivos de coca durante 10 años.

En relación con la criminalidad asociada al mercado de las drogas, las organizaciones delincuenciales siempre han demostrado una gran capacidad de adaptación sobre sus fuentes de financiación, modos, medios y estructuras de operación y apoyo, lo que exige a la institucionalidad reformular y fortalecer sus acciones y estrategias para dar una respuesta más integral y efectiva a esta problemática. Los medios usados por las organizaciones criminales para traficar drogas incluyen la configuración de redes, sistemas y subsistemas complejos de tránsito de drogas, las cuales involucran actores de diversas índoles y jerarquías, usando técnicas diversas y cambiando su sitio de operación y tránsito constantemente. Se habla de tráfico de drogas por vía marítima, fluvial, aérea y terrestre.

En Colombia hay una importante tendencia hacia la criminalización de las fases de la cadena de drogas, generando un aumento en las penas y en el número de conductas tipificadas relacionadas con drogas, que no guardan proporcionalidad entre la gravedad de la conducta realizada y la pena impuesta, considerándose que en la actualidad se está criminalizando a los eslabones más débiles de la cadena de drogas, que en la práctica, son reemplazables con facilidad.

El lavado de activos genera distorsiones en la economía y causa imperfecciones fundamentalmente en los mercados financieros y de bienes y servicios. De manera indirecta, genera imperfecciones en el mercado laboral, que en definitiva conllevan desequilibrios macroeconómicos, distorsionando los resultados de la actividad macroeconómica en materia fiscal y cambiaria.

Es decir, la motivación de las organizaciones criminales tiene que ver con las altas rentabilidades y ganancias del tráfico ilícito de drogas y otras formas de crimen organizado, lo cual promueve sobornos y corrupción, financia la insurgencia y desestabiliza las economías y empresas lícitas. Es altamente complejo estimar a cuánto ascienden las rentas de estas economías pero es evidente que las consecuencias de estas ganancias del crimen organizado ayudan al florecimiento y expansión de la criminalidad, con consecuencias socioeconómicas negativas en los países. Las implicaciones de la inversión de flujos financieros de la criminalidad en la economía legal se relacionan con la distorsión de inversiones, precios, competencia desleal, debilitamiento de las instituciones legales y efectos negativos en la economía de los países y regiones afectadas.

3.3.4.2 Objetivo General

Como respuesta a estas dinámicas, el Plan Decenal del Sistema de Justicia ha establecido como objetivo central ***"Atender y hacer seguimiento de manera integral, efectiva y de impacto la problemática de drogas en sus diferentes manifestaciones con enfoque de Derechos Humanos y Salud Pública"***. Para el logro de este fin se han planteado tres (3) objetivos estratégicos y cuatro (4) objetivos transversales con sus diferentes acciones.

[251] Tumaco es el municipio más afectado con 16.960 ha, Puerto Asís, Tibú, Valle del Guamuéz, El Tambo, Barbacoas, San Miguel, Orito, Olaya Herrera y El Tarra.

Gráfico 70. Problemática, Causas y Objetivo General

1.3.4.3 Objetivos Estratégicos y acciones

Gráfico 71. Objetivos Política Integral de Drogas

Objetivo Estratégico No.1:
Apoyar la transformación y el desarrollo integral de los territorios

El Ministerio de Justicia y del Derecho promueve trabajar de manera más estratégica e inteligente sobre toda la cadena del narcotráfico. Frente a los cultivos ilícitos propone una estrategia integral revisando los diversos factores que inciden en la presencia y persistencia del fenómeno en algunos territorios y enfatiza en el desarrollo territorial con acciones que contribuyan a reducir la amenaza y vulnerabilidad de los territorios afectados. De igual forma, ataca las infraestructuras de producción de la droga y la criminalidad organizada y fortalece el control a las sustancias químicas utilizadas para la producción de drogas ilícitas.

Es importante anotar que frente a la complejidad de la problemática de los cultivos ilícitos no se puede recurrir a una sola estrategia para reducirlos sino que se deben revisar los diversos factores que pueden incidir en la presencia del fenómeno en algunas zonas y que aporten a la superación de las afectaciones provocadas por la presencia de cultivos ilícitos y a la recuperación de las oportunidades de desarrollo, tomando en cuenta los niveles de afectación de cada escenario territorial específico.

Para concentrar la acción del Estado en los lugares más afectados por esta problemática, la estrategia requiere abordar el tema de los cultivos ilícitos en los siguientes frentes: **inversión social, sustitución, interdicción, investigación y judicialización, consumo de sustancias psicoactivas y reforma institucional**. Es decir, el tema de los cultivos ilícitos reviste tal grado de complejidad que una sola medida o estrategia no contribuye a su reducción. Por esto, la apuesta actual es atender a las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad[252]; fortalecerlos y articularlos con los sectores de seguridad, defensa, desarrollo social, justicia y medio ambiente, pero también, con el sector privado y la sociedad civil; acciones concretas y presupuestos para mejorar la calidad de vida de las poblaciones. El riesgo de no atender las causas estructurales es continuar con un problema que se puede incrementar.

La definición de Colombia como un país productor y consumidor de drogas puede llegar a ocultar los matices territoriales para entender el problema de las drogas, es decir la manera en que este desafío se manifiesta en cada una de las regiones del país y los determinantes de un cambio observable y sostenible localmente. Mientras en determinadas regiones el desafío es el impacto de la producción de drogas, en otros territorios la tendencia preocupante está en el incremento en el consumo de sustancias psicoactivas ligado a la expansión de los mercados urbanos de drogas ilícitas; otras zonas del país son corredores de tránsito de sustancias e insumos químicos para la producción de drogas ilícitas, y en algunas otras confluye todo el encadenamiento productivo.

[252] En Colombia los índices de pobreza son más altos en zona rural que en zona urbana, casi el doble. Para 2015, el 14,4% de la población en centros urbanos estaba en situación de pobreza multidimensional, mientras que para ese mismo año el 40% de la población en centros poblados en zona rural estaba en situación de pobreza (DANE, 2016).

Bajo este marco, no es posible aplicar respuestas estandarizadas u homogéneas o definir una sola estrategia; es necesario reconocer las diferencias regionales y locales, tanto en términos de amenazas, vulnerabilidades y riesgos, así como en las capacidades institucionales para hacerle frente a este desafío. Por tanto, la definición de un enfoque diferenciado y adecuado a las particularidades de cada territorio, es un giro necesario para las estrategias de intervención.

Son varios los factores que influyen en la manera como el fenómeno de la producción impacta en el territorio: las condiciones geográficas, la presencia de actores armados ilegales, las capacidades institucionales, los recursos disponibles, así como las condiciones sociales y económicas – entre otros factores.

En este contexto, el desafío es formular e implementar un Plan de drogas con enfoque territorial y diferencial por las particularidades que presentan cada una de las regiones del país y fortalecer las capacidades institucionales acordes con las necesidades observadas.

Las siguientes son las acciones que llevarán al Ministerio de Justicia y del Derecho a apoyar la consecución del Objetivo Estratégico No. 1:

Acción 1. Acompañar y promover los procesos de construcción, desarrollo y seguimiento liderados por las entidades responsables para la reducción de las vulnerabilidades de los territorios afectados por las drogas (2017 – 2027).

Participar en la formulación y desarrollo de acciones para la transformación del territorio

Como Secretario Técnico del CNE o quien haga sus veces y coordinador de política de drogas, el Ministerio de Justicia y del Derecho debe participar en el diseño e implementación de la estrategia de transformación de los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito, para reducir la persistencia de la producción y comercialización de narcóticos, y la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La formulación se da en un momento histórico en el que el Gobierno Nacional firma el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con las FARC, que, en su capítulo 4°, propone la "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas". En este sentido, participa en la formulación del documento Conpes de Transformación territorial junto con la Dirección de Atención Integral de Lucha contra las Drogas y otras instituciones competentes.

Las implicaciones de este hecho para las políticas de control de drogas son múltiples. En primera instancia, su implementación requiere de la armonización de los compromisos adquiridos en el Acuerdo y con las estrategias y principios del enfoque que venía aplicando el Gobierno Nacional desde el año 2015. Se deberá articular con el PNIS, que es parte medular en la implementación del Acuerdo de Paz. Los objetivos y propósitos de este programa son compatibles y armonizables con las políticas vigentes y, por ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho integrará un enfoque actualizado y promoverá una metodología de intervención del Estado en los territorios, atendiendo las características y necesidades particulares de la población.

Por su parte, la política criminal del Estado se orientará de manera principal hacia los eslabones superiores e intermedios de la cadena del narcotráfico, en los cuales convergen no solo las principales ganancias de la economía criminal, sino los principales generadores de violencia, corrupción y fractura social, al igual que confluyen otras actividades ilícitas (minería ilegal, tráfico de personas, extorsión, entre otros). En concordancia, la política estatal frente a

los eslabones primarios de la cadena como lo son los cultivos ilícitos y la distribución minoristas de drogas, se manejarán de manera prioritaria por parte del Estado bajo una política económica y de reintegración social, garante de los derechos humanos.

- *Intervención integral*
  La intervención integral requiere estrategias continuas de acompañamiento, generación de confianza, acercamiento del Estado y fortalecimiento institucional local, con el objeto de garantizar la sostenibilidad en los esfuerzos. Una sola acción o herramienta de intervención frente a los cultivos ilícitos o varias de ellas de manera desarticulada no permiten optimizar esfuerzos y cambiar las condiciones en el territorio para lograr la reducción sostenible de los mismos.

- *Política criminal enfocada hacia los eslabones superiores e intermedios de la cadena del narcotráfico*
  La fractura de la centralización en la dirección del crimen organizado generó la proliferación de múltiples organizaciones criminales que se especializan cada vez más en segmentos del negocio, por ello ya no se puede concebir el narcotráfico como un todo. Esto tiene directa relación con el hecho de que el crimen organizado implemente nuevas y más complejas formas de apropiarse del territorio para lograr su fin: la maximización de ganancias mediante el desarrollo de economías criminales, en las que el narcotráfico cumple una función cohesionadora.

- *Nuevos indicadores enfocados a los daños que ocasiona el problema de las drogas. Mecanismo de evaluación y seguimiento constante de las estrategias.*
  La evidencia técnica y científica como base para formular e implementar política pública es fundamental, acompañado de un cambio sustancial en el seguimiento y medición de los daños ocasionados por la problemática de las drogas mediante una guía de indicadores que muestren los resultados de estas políticas en los individuos, comunidades y sociedad en general.

Participar en la actualización del modelo desarrollo alternativo dentro del marco de un desarrollo rural integral

El Ministerio de Justicia y del Derecho busca ser actor decisivo en los debates actuales sobre el curso que debe seguir el desarrollo alternativo en el actual contexto colombiano. Es así como se ha venido promoviendo el nuevo enfoque para ser incluido en un modelo vigente y sostenible de desarrollo alternativo que se ligue con el desarrollo rural integral. Es claro para este Ministerio que las zonas donde hay presencia de cultivos ilícitos son territorios con alta vulnerabilidad social, económica y ambiental, condiciones que favorecen las actividades ilícitas. Las acciones en estas zonas deben concentrarse en reducir las amenazas y las condiciones de vulnerabilidad de los territorios afectados, de forma que se tenga un efecto sostenible en la erradicación de los cultivos ilícitos.

Apoyo a Iniciativas territoriales con enfoque productivo

El enfoque de intervención integral dentro del proceso de desarrollo rural alternativo debe ser un enfoque que articule la oferta pública y la privada en el territorio rural a partir de las características de los hogares, los atributos de territorio y su potencial productivo. En este sentido, el Estado se compromete a realizar intervenciones acordes con los requerimientos de los hogares, las características ambientales, físicas, culturales y sociales del territorio, y su

potencialidad productiva. Entendiendo que el enfoque de intervención integral dentro del proceso de desarrollo alternativo debe ser un enfoque de desarrollo rural integral, se hace necesario incluir dentro de las actividades a desarrollar con las comunidades, proyectos o acciones complementarias en términos de conectividad (infraestructura vial, energía, comunicaciones), salud, educación, saneamiento básico, agua potable.

Por lo anterior, una vez se establezcan las necesidades de las comunidades y de los territorios en cada una de las líneas de atención, que deberán ser contempladas dentro de los planes a desarrollar en cada región y teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal de cada entidad responsable, se generarán los espacios para determinar la posibilidad de implementar acciones tendientes a contribuir con el desarrollo rural sostenible de los territorios intervenidos.

Acción 2. Acompañar la implementación de acciones de erradicación de cultivos ilícitos (2017 – 2027).

Fortalecer y apoyar el Monitoreo de Cultivos ilícitos en el territorio nacional

El Ministerio de Justicia y del Derecho apoya a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC/SIMCI, para llevar a cabo el monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia, y promueve una visión integral del problema en el ámbito territorial como escenarios donde confluyen diferentes características que facilitan o limitan la sostenibilidad de las acciones de lucha contra dichos cultivos. El objetivo es dimensionar la problemática de los territorios afectados por cultivos ilícitos para un abordaje basado en la evidencia técnica.

Fortalecimiento de escenarios de coordinación

El Ministerio de Justicia y del Derecho continuará participando y propiciando la conformación o fortalecimiento de las instancias de coordinación y armonización de intervenciones institucionales que busquen reducir consistentemente las áreas sembradas con coca, amapola y marihuana en el país. Es así como el Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces, el Puesto de Mando Unificado para la Erradicación de Cultivos ilícitos y demás escenarios específicos de coordinación serán espacios donde se materializará el nuevo enfoque de la política de drogas.

Generar herramientas para las Unidades Territoriales Especiales

El Ministerio de Justicia y del Derecho promueve herramientas para consolidar una política de drogas con enfoque territorial y diferencial en los territorios colectivos, los Parques Nacionales Naturales y las Zonas de Reserva Forestal que son afectados por los cultivos ilícitos.

Territorios colectivos:

- Acompañamiento, en el marco de las competencias y misionalidad de cada entidad, a los proceso de concertación en zonas afectadas por Cultivos ilícitos: Se aplicará siguiendo los lineamientos definidos por la normatividad vigente y los protocolos metodológicos.
- Apoyo técnico a la formulación de acciones e instrumentos que fortalezcan la política de drogas con enfoque diferencial. Se busca que se incorpore la problemática asociada a la producción ilícita dentro de éstos la discusión sobre el afrontamiento al problema de

las drogas en los territorios colectivos, incluyendo dentro de esta temática los elementos asociados con la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas.

• Parques Nacionales Naturales y Reservas forestales:

- Concertación de intervenciones con el Ministerio del Ambiente y la Unidad de Parques: Consiste en el establecimiento de un protocolo para la definición de las intervenciones que tienen efectos sobre los territorios de PNN y RF, como parte del proceso de micro focalización de las intervenciones para la reducción de la amenaza al nivel municipal, departamental y regional, de acuerdo con la naturaleza de la intervención.
- Apoyo a la concertación de acciones con las comunidades habitantes de parques nacionales y reservas forestales, o de sus zonas de amortiguamiento: Consiste en apoyo técnico para la definición concertada de las actuaciones para la reducción de cultivos ilícitos (aplicación de herramientas para la reducción de la amenaza).
- Sustracción de áreas de PNN o reservas forestales: Consiste en el proceso de cambio en el tipo de uso del suelo en áreas de PNN o RF que tienen relevancia para la reducción de la afectación por presencia de cultivos ilícitos.

Acción 3. Promover y apoyar las estrategias de afectación integral de la producción de drogas (2017 – 2027).

El Ministerio de Justicia y del Derecho viene promoviendo un nuevo enfoque para la política de drogas orientado a desarticular las estructuras de criminalidad organizada, al control efectivo a los incentivos económicos del narcotráfico y los delitos conexos y a aumentar la capacidad del Estado para **fortalecer** l**a actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado como cristalizaderos o laboratorios de cocaína**; caletas de insumos; caletas de productos terminados entre otros, los cuales hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción que está relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.

Entre las acciones para este propósito, el Ministerio de Justicia y del Derecho lidera un grupo interinstitucional (Policía Antinarcóticos, DIJIN, Ejército, Armada Nacional, FGN con el apoyo de UNODC) para generar evidencia técnica en torno a la caracterización de las infraestructuras productivas especializadas, así como para la construcción de un modelo regional estratégico de afectación integral de la producción, que contempla una intervención para disminuir el control territorial, el tráfico de sustancias químicas, insumos y productos terminados e identifique sus principales actores: comunidad, cultivadores, procesadores, dueños de laboratorios, compradores de drogas.

El modelo estratégico se enfoca en lo siguiente: i) Continuar con la generación de evidencia técnica en torno a la afectación integral del sistema de producción de drogas que actualice información sobre las tendencias y dinámicas de esta problemática en forma continua; ii) Socialización de resultados de las investigaciones a nivel táctico, b. Construir y comprender las dinámicas regionales, c & d. Fortalecimiento y articulación de instancias interinstitucionales para generar acciones de impacto; e. Mecanismos de investigación, judicialización y sanción de los delitos asociados a redes criminales; f. Control de sustancias químicas.

Gráfico 72. Objetivo 2 Apoyar la atención integral del consumo de drogas

OBJETIVOS ESTRATEGICOS		
OE No.2 Apoyar la atención integral al consumo de drogas	Implementar acciones en el marco del *Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas* – SPA, con enfoque de salud pública y derechos humanos	2017 - 2027
	Revisar y hacer seguimiento a la política y al Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas - SPA	2017 - 2027
	Revisar y ajustar participativamente la política pública frente al consumo de drogas ilícitas	2019 - 2020
	Diseñar y coordinar junto con el Ministerio Salud el desarrollo del Programa Nacional de Intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas	2019 - 2020
$83.856 Millones	Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo de las acciones de política de reducción del consumo de drogas en el orden nacional y territorial	2019 - 2027
	Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia	2017 - 2027
	Formular alternativas a la privación de la libertad con un componente de tratamiento al consumo de SPA en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente	2017 - 2027

Este objetivo hace referencia a las estrategias orientadas a reducir el consumo de sustancias psicoactivas y sus consecuencias adversas. En tal sentido, se promueven acciones encaminadas a brindar una respuesta integral para prevenir el acceso y contacto en edades tempranas con las sustancias psicoactivas; consumos problemáticos y trastornos por uso de drogas, a través de programas de prevención, de atención y de reducción de daños que estén basados en la evidencia, sostenibles y con coberturas suficientes.

A partir de los estudios disponibles en la población general[253] [254], en estudiantes de secundaria[255], y universitarios[256], se pueden identificar algunas tendencias claras en la situación del consumo de drogas, las cuales se presentan a continuación:

a. El consumo de alcohol se mantiene estable y se extiende a todo el territorio nacional.

Aunque el consumo de bebidas alcohólicas en el país se mantiene estable a través del tiempo, las prevalencias son altas. Cerca de la mitad de la población utiliza con alguna frecuencia esta sustancia y no menos de la quinta parte se encuentra en situación de riesgo o con problemas asociados a su abuso. Llama la atención el consumo de alcohol a tempranas edades pese a la prohibición de la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad. La encuesta en escolares muestra que el 20% de los estudiantes en edades entre 11 y 12 años han consumido alcohol en el último año, en edades de 13 y15 años el porcentaje llega al 43,13% y en las edades entre 16 y 18 años el consumo es del 58,16%.

b. Disminuye el consumo de tabaco y cigarrillo

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013 señala una reducción importante en las prevalencias de vida, año y mes del uso de tabaco o cigarrillo. Además de la

[253] Dirección Nacional de Estupefacientes (ODC), Ministerio de la Protección Social, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito, CICAD/OEA. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008.
[254] Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia, 2013.
[255] Ministerio de Justicia y del Derecho (ODC), Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud y Protección Social, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2012.
[256] Observatorio de Drogas de Colombia, Proyecto PRADICAN (Programa Anti-drogas ilícitas en la Comunidad Andina), II Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas en la Población Universitaria. Informe Colombia 2012, Enero de 2013.

prevalencia, disminuyó también la incidencia o número de personas que iniciaron consumo en el último año, pasando de 538.815 (4.7%) en 2008 a 258.272 (1.88%) en 2013.

c. El consumo de drogas ilícitas está aumentando

El consumo de drogas ilícitas está incrementado en el país no solo porque más personas las consumen sino porque el mercado de sustancias es cada vez más amplio y diverso.

El Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 2013, destacó el aumento significativo en el uso de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis o heroína), tanto en la prevalencia de uso alguna vez en la vida (de 8,8 por ciento en el 2008 a 12,2 por ciento en el 2013), como en uso durante el último año (de 2,6 por ciento a 3,6 por ciento). Se estima que alrededor de tres millones de personas han consumido drogas ilícitas alguna vez en su vida. Esta misma tendencia se confirma en los estudios realizados en otras poblaciones.

d. La marihuana es la sustancia ilícita más consumida en Colombia

Al igual que en el resto del mundo, en Colombia la marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo en el país, seguida de la cocaína, el bazuco y el éxtasis. Del total de consumidores de drogas ilícitas en el último año, el 87 % consume marihuana. No obstante, no se debe desestimar el consumo de ninguna sustancia, pues drogas con bajas prevalencias como la heroína y el bazuco tienen altos impactos en la salud pública.

El consumo de marihuana requiere un análisis más detallado, considerando que además del cannabis regular, se ha vuelto común la presencia de variedades más potentes. En el estudio de consumo realizado en 2013, se preguntó a los que consumieron marihuana en el último año si también habían usado marihuana "cripi", el 75,1% reportó consumo de este tipo de marihuana, que es más potente por su alto contenido de Tetrahidrocannabinol (THC), componente activo del cannabis.

En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social viene liderando la ejecución del *Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas***,** en respuesta a la situación actual de aumento del consumo de drogas en el país. El objetivo del Plan es reducir la magnitud del uso de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.

Los componentes estratégicos que se contemplan en el Plan son: (i) Promoción; (ii) Prevención; (iii) Tratamiento; (iii) Reducción de daño y (iv) Fortalecimiento territorial.

En coherencia con la política de drogas del país, este Plan acoge los enfoques de derechos humanos y salud pública. Bajo esta nueva visión es indispensable mejorar la oferta de servicios de reducción de la demanda para que todas las acciones sean "basadas en la evidencia".

Acción 1. Implementar acciones en el marco del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas – SPA, con enfoque de salud pública y Derechos Humanos (2017 – 2027).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, participa en la coordinación del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas – SPA, en articulación con el Ministerio de Salud y Protección Social.

En este marco, el Ministerio de Justicia y del Derecho, ejerce la secretaría técnica de la Comisión Técnica Nacional de Reducción del Consumo de Drogas; grupo conformado por las instituciones con competencia en esta temática, con el fin de hacer seguimiento al desarrollo del Plan Nacional.

Así mismo, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como entidad coordinadora de la política de drogas, promueve e implementa acciones en los componentes de prevención, tratamiento, reducción de daños y fortalecimiento institucional, contemplados en el Plan Nacional. De acuerdo con lo expresado en el Plan Nacional, uno de los objetivos principales es promover el desarrollo de programas e intervenciones basadas en la evidencia y coherentes con los enfoques de salud pública y derechos humanos.

El Ministerio también brinda asistencia técnica a los entes territoriales para el desarrollo de acciones de reducción del consumo de drogas. Particularmente, se proyecta para los próximos años enfocar los esfuerzos en el fortalecimiento de capacidades territoriales que permitan a los municipios y departamentos mejorar su capacidad de respuesta frente al consumo de drogas. Para este fin, se adelantarán procesos de formación de equipos propios de los territorios en competencias para el desarrollo de intervenciones en los siguientes temas:

- Prevención del consumo de sustancias psicoactivas: En temáticas como lineamientos de prevención, Ser, Saber y Hacer en prevención y Programa Familias Fuertes.
- Reducción de daños: Lineamientos de reducción de daño, programas de sustitución de opioides, prevención y manejo de sobredosis.
- Tratamiento de personas con consumos problemáticos: Modelo de atención del consumo de drogas, rutas de atención y Treatnet.

Este plan macro de fortalecimiento de capacidades permitirá aportar a dos de los principales retos que existen para la ejecución del Plan Nacional, como son mejorar la calidad de los servicios de reducción del consumo, promoviendo el uso de lineamientos y prácticas basadas en la evidencia y ampliar las coberturas de los mismos.

Los niños, niñas y adolescentes constituyen el grupo priorizado en los programas de prevención del consumo de drogas. Así mismo, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, se priorizarán acciones de reducción del consumo, específicas para los adolescentes en conflicto con la Ley y la población privada de la libertad. Por esa razón, se desarrollarán herramientas específicas para el abordaje del consumo de drogas en estas poblaciones y se implementaran acciones específicas.

Acción 2. Revisar y hacer seguimiento a la política y al Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas – SPA (2017 – 2027).

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con el Ministerio de Salud y Protección Social, lideran la construcción de herramientas para el seguimiento a las acciones contempladas en el Plan Nacional Promoción de la Salud, Prevención, Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas. En este sentido, en el marco de la Comisión Técnica Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, se adelantará el proceso de planeación operativa que

permita definir actividades, responsables e indicadores, a partir del cual se diseñará el mecanismo de seguimiento como parte de las funciones de la Comisión.

En el proceso de construcción del Plan Operativo de la Comisión Técnica Nacional de Reducción del consumo de drogas, se tendrán en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Acuerdo Final de Paz y las recomendaciones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas, UNGASS 2016.

Acción 3. Revisar y ajustar participativamente la política pública frente al consumo de drogas ilícitas (2019 – 2020).

En cumplimiento a lo pactado dentro del Acuerdo de Paz, así como en las recomendaciones de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas -UNGASS en 2016, el Gobierno Nacional desarrollará el proceso de revisión y ajuste participativo de la política pública frente al consumo de drogas, el cual incluirá consultas territoriales, sectoriales y con grupos claves como sociedad civil, expertos, jóvenes, mujeres, personas consumidoras de sustancias psicoactivas, entre otros.

Este proceso se adelantará en el año 2018 por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social y tendrá como aspecto transversal el fortalecimiento de los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano, los últimos avances conceptuales y técnicos en la materia, los resultados de los diálogos nacionales sobre drogas, la situación actual del consumo de drogas, las tendencias actuales, las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia y los compromisos internacionales, entre otros insumos.

Acción 4. Diseñar y coordinar junto con el Ministerio de Salud el desarrollo del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas (2019 – 2020).

Se creará el Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas, como una instancia de alto nivel que estará constituida como parte del Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces, como un grupo específico que promoverá la ejecución de acciones en esta materia.

Esta nueva instancia deberá proponer un plan estratégico, táctico y operativo para movilizar acciones, recursos y visibilidad del problema del consumo de drogas, generando alternativas para resolver las dificultades que se encuentran en la ejecución de la política pública y del Plan Nacional. Por lo mismo, el Programa facilitará la coordinación y articulación de acciones que permitan cumplir los objetivos del Plan Nacional y dará recomendaciones de rápida implementación al Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces.

Acción 5. Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo de las acciones de política de reducción del consumo de drogas en el orden nacional y territorial (2019 – 2027).

Desde el Observatorio de Drogas de Colombia -ODC se construirá el mecanismo de seguimiento y monitoreo de los indicadores que fueron aprobados por el Consejo Nacional de Estupefacientes en diciembre de 2016, el cual tendrá en 2017 un primer desarrollo para el seguimiento al ámbito nacional y en 2018 llegará al orden territorial.

Acción 6. Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia (2017 – 2027).

La aparición de nuevas sustancias psicoactivas - NPS es una tendencia globalizada. El informe denominado World Drug Report (UNODC 2016) ha reportado a la fecha la aparición de 640 nuevas sustancias psicoactivas. De tal forma que actualmente son más las nuevas drogas que las drogas fiscalizadas por las Convenciones de Naciones Unidas. En respuesta a esta situación, a nivel mundial han surgido los Sistemas de Alerta Temprana nacionales o regionales como mecanismo de intercambio de información sobre estas sustancias.

Teniendo en cuenta que en Colombia se presenta también este fenómeno, desde el Observatorio de Drogas de Colombia se creó el Sistema de Alertas Tempranas -SAT con el fin de detectar oportunamente las NPS y las drogas emergentes. El SAT está concebido dentro del Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, el cual está integrado por distintas entidades como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Ministerio de Salud y Protección Social, así como universidades, que actualmente conforman una red de intercambio de información, lo cual ha permitido la detección de alrededor de 24 sustancias emergentes en el país.

Con el fin de fortalecer el SAT, se plantean actividades como:

- Estructurar un sistema informático que soporte las acciones del Sistema de Alertas Tempranas y permita el intercambio rápido de información sobre la aparición de nuevas drogas o cambios en su composición química, riesgos toxicológicos, en los que puedan participar activamente los actores que componen el SAT, los laboratorios forenses estatales y la comunidad científica.

- Estructurar un mecanismo continuo de vigilancia y monitoreo de drogas a partir del análisis químico y toxicológico de drogas recolectadas en las principales ciudades del país de forma sistemática, periódica y estandarizada con el propósito de detectar oportunamente el ingreso de Nuevas Sustancias Psicoactivas – NPS al mercado de las drogas de síntesis y los cambios en la pureza, composición y forma de uso de las drogas ilícitas que se consideran pueden implicar riesgos para la salud y las vidas de los usuarios de las mismas.

  En el mecanismo se prevé la participación de los laboratorios forenses del país con los cuales se construirán los detalles técnicos relacionados con el muestreo y la implementación de protocolos de análisis necesarios para la identificación y soporte científico de los hallazgos.

- Fortalecer el trabajo territorial del Sistema de Alertas Tempranas por medio de la conformación de nodos territoriales encargados de realizar un monitoreo más cercano del fenómeno de la oferta y consumo de las Nuevas Sustancias Psicoactivas y de las Drogas Emergentes. Para tal fin, en el corto plazo se prevé la formación de nodos territoriales en las principales regiones de Colombia (Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca, Atlántico y Bolívar). Para el mediano y largo plazo se contempla la formación de nodos territoriales en las demás regiones en Colombia.

- Consolidar la red de trabajo institucional del Sistema de Alertas Tempranas con la incorporación de nuevos actores identificados por las necesidades del Sistema y de la evolución del fenómeno de las Nuevas Sustancias Psicoactivas y de las Drogas Emergentes.

- Promover el uso oportuno de la información como elemento esencial de reducción de riesgos y daños en personas que puedan estar en mayor riesgo. Además, procurar el correcto uso de la información de nuevas drogas que produce el SAT. Dentro de los destinatarios principales están: 1) Las autoridades de control; 2) El sector sanitario y 3) Las personas en riesgo de consumir nuevas drogas o drogas emergentes.

Acción 7. Formular alternativas a la privación de la libertad con un componente de tratamiento al consumo de SPA en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (2017 – 2027).

En Colombia, la política de drogas se ha caracterizado por el uso de estrategias represivas en contra de los primeros eslabones de la cadena de producción y tráfico de estupefacientes, evidenciando menores esfuerzos hacia la disminución de vulnerabilidades, así como en la reducción y prevención del consumo de sustancias psicoactivas. Recientemente, y en particular después de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Drogas – UNGASS en 2016, se ha venido avanzando en la formulación de una nueva política de drogas que tenga como enfoque la salud pública y el respeto por los derechos humanos, lo que implica nuevas formas de resolver las problemáticas sociales desde sus causas, que no se limitan a la lucha represiva, sino a proponer cambios basados en evidencia técnica y científica para lograr verdaderas mejoras frente a los fenómenos lesivos de las drogas.

Son variados los efectos sociales surgidos por la producción, tráfico y consumo de drogas, y es históricamente reconocido que dichas prácticas promueven la criminalidad de manera directa o indirecta afectando con su actuar a hombres, mujeres y especialmente a niñas, niños y adolescentes. De igual manera, resultan indiscutibles las afectaciones que tienen las medidas represivas en las personas que cometen delitos motivados por su consumo o por actividades asociadas al tráfico de estupefacientes entre ellos, los menores de edad. Lo anterior demuestra que el problema es tan complejo que debe ser analizado y tratado de formas diversas pero novedosas; los niños y adolescentes requieren programas integrales que les permitan superar las afectaciones jurídicas, sociales y de salud que producen las drogas y este círculo vicioso en sus vidas.

Con relación al consumo de drogas en adolescentes y su relación con la comisión de delitos, el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en adolescentes en conflicto con la Ley del 2009 concluyó que el consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes infractores de la ley es muy superior al que se observa en la población general: el consumo de cocaína es veinte (20) veces superior, el de marihuana y de basuco es diez (10) veces superior, el de tranquilizantes ocho (8) veces, el de inhalables de siete (7) a nueve (9) veces, el de heroína seis (6) veces, y el de éxtasis tres (3) veces mayor.

Por otra parte, generalmente las condiciones en las cuales viven estos jóvenes son más difíciles que las de la población general; por lo regular, en su entorno familiar es frecuente el consumo de drogas y la violencia intrafamiliar, lo que significa que en algunos casos la familia se convierte para el adolescente en un factor de riesgo y no en un entorno protector. En la

misma línea, la inestabilidad laboral de los padres; que los padres hayan estado presos; la ausencia paterna; amigos y familiares delincuentes y consumidores de SPA; y patrones de crianza ambiguos o muy permisivos, son factores que parecen asociarse al comportamiento delincuencial de los adolescentes.

El estudio mencionado también estableció que el 60% de los encuestados consumidores afirma haber cometido el delito bajo los efectos de alguna SPA; el 66,5% asegura que no habría cometido el delito si no hubiera consumido, y el 23,8% dice que cometió el delito para comprar SPA.

Por último, de acuerdo con datos suministrados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, las tres principales modalidades delictivas que más se presentan en el Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes -SPRA son el hurto (39%); tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (29%); y lesiones personales con 9%.

Considerando que la privación de la libertad en centro especializado ocupa el tercer lugar de las sanciones impuestas en el SRPA, los niveles elevados de consumo de los adolescentes que se encuentran en el SRPA y la relación de este consumo con la comisión de delitos, se han venido adelantando acciones que permitan brindar al adolescente una oferta de servicios integral que incluya tratamiento para su adicción.

En este contexto surge el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas que es una alternativa a la judicialización o a la utilización excesiva de medidas privativas de la libertad para jóvenes que como consecuencia del consumo de drogas hayan cometido delitos, a quienes se les impone como medida complementaria o alternativa a la sanción, el tratamiento para su adicción. Dicho tratamiento debe estar sometido a seguimiento por parte de un funcionario judicial y su incumplimiento puede acarrear la privación de la libertad o el juzgamiento de forma tradicional.

Consecuente con lo anterior, el Programa busca prevenir la comisión de conductas delictivas en adolescentes y disminuir su reincidencia, interviniendo el consumo de sustancias psicoactivas que es una de las principales causas de la comisión de delitos, buscando así una respuesta más humana y efectiva frente a las conductas de riesgo. De manera transversal se pretende facilitar la inclusión social de los adolescentes a través de un esfuerzo interinstitucional que combine varios mecanismos (justicia, salud, educación, capacitación, opciones de empleo y otras medidas sociales y administrativas) en aras de efectivizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

En este marco, y considerando los avances que se han tenido en la materia, el Ministerio de Justicia y del Derecho propenderá por formular alternativas a la privación de la libertad que permitan brindar programas integrales para adolescentes infractores de la ley penal, con el fin de reducir el consumo de sustancias psicoactivas en esta población.

Gráfico 73. Objetivo Estratégico No. 3 Apoyar la desarticulación y afectación de las estructuras y la economía criminal y control al narcotráfico

Este objetivo contempla los mecanismos encaminados a reducir la disponibilidad de las drogas en mercados nacionales e internacionales; mejorar la efectividad y eficacia en la investigación y judicialización de redes criminales; implementar un tratamiento penal diferenciado y proporcional para los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico; promover el control de las finanzas y perseguir los recursos de las organizaciones criminales, todo ello con el fin de reducir el delito asociado al narcotráfico focalizando los esfuerzos del Estado prioritariamente hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena, que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.

Si bien se han logrado avances tangibles en algunas esferas de la problemática de drogas gracias a los esfuerzos institucionales, económicos y humanos del país, la economía ilegal de drogas ilícitas sigue vigente, su mercado continúa siendo un negocio altamente rentable que se vale de la violencia y la acentúa y la marginalización en la sociedad, que provee de recursos económicos a organizaciones criminales, con importantes impactos que se manifiestan en la salud pública, la seguridad y el desarrollo. En tal sentido, resulta imperativo responder a las transformaciones que ha presentado el sistema criminal y el escenario sociopolítico del país con intervenciones que permitan debilitar y desmontar las organizaciones que propician fenómenos criminales de manera efectiva sin detrimento de los derechos humanos.

Dentro de las políticas e intervenciones para enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico debe prevalecer el interés por reducir la violencia lo que obliga a concentrarse en desmantelar las estructuras criminales mediante la afectación de las condiciones locales, regionales, institucionales y organizacionales que permiten que estos grupos se mantengan y reproduzcan. Para esto se requiere adoptar un enfoque multidimensional que sustituya el enfoque estrictamente operacional medido por capturas, neutralizaciones, decomisos e incautaciones, y priorizando las actividades de interdicción e investigación en objetivos de alto valor, que impacten contundentemente las estructuras criminales, que favorezcan su desmonte y la recuperación de la seguridad y control territorial. Se debe identificar el fenómeno criminal como un sistema que opera de forma dinámica que requiere acciones de control ejercidas por las autoridades para identificar mecanismos innovadores, ágiles y coordinados de respuesta.

Los resultados estratégicos y tácticos permiten el uso racional del derecho penal y el respeto por los Derechos Humanos. El orientar el accionar hacia los eslabones intermedios y superiores del sistema criminal asociado a las drogas, no hacia los eslabones débiles fácilmente reemplazables y sobre los cuales las medidas excesivamente punitivas profundizan su exclusión social, son la prioridad de la política criminal para lograr la desestructuración de las organizaciones criminales. La aplicación de la justicia de forma efectiva para estos agentes dinamizadores de las economías criminales se fundamentará en la generación de capacidades y en la continua actualización del conocimiento sobre el mercado de drogas y su mecánica.

Para alcanzar esto se proponen las siguientes acciones:

Acción 1. Desarrollar acciones de manera articulada con la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho para el fortalecimiento de la lucha contra el lavado de activos, la aplicación efectiva de la extinción de dominio y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad (2017-2027).

La extinción de dominio es una figura jurídica aplicable a personas naturales o jurídicas para el no reconocimiento de los derechos patrimoniales de activos y bienes obtenidos ilícitamente. Es un instrumento de política criminal que busca dotar a las autoridades de herramientas eficaces en la lucha contra la delincuencia organizada. Así mismo, es un instrumento previsto en el contexto normativo internacional y en la aplicación de estándares internacionales en la materia. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y la Convención de Mérida, en el marco de las Naciones Unidas, prevén la obligación de los países para identificar, detectar, asegurar e incautar fondos utilizados para la comisión de delitos.

Las Recomendaciones 4, 30 y 38, así como sus notas interpretativas, del Grupo de Acción Financiera Internacional –GAFI- exhortan a los países a adoptar e implementar medidas de decomiso y congelamiento de activos relacionados con actividades delictivas, financiación del terrorismo o financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Organismos internacionales como el Banco Mundial señalan que el monto de flujos ilícitos por crimen organizado susceptibles de ser lavados en el mundo oscilaron entre el 2% y el 5% del PIB mundial para 1998; y en el 3.6% para 2009[257], equivalente a USD 2.1 trillones de dólares.

El estudio también calculó las utilidades producidas por el mercado de la cocaína mundial en USD 85 billones de dólares, de los cuales Norte América participo con USD 35 billones y

[257] Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Tansnational Organized Crimes". 2011

Europa Central y Occidental con USD 26 billones. La tasa de interceptación (incautación y retiro de recursos de los criminales) se estableció en menos del 1%. Así mismo reveló que el 70% de los ingresos por todos los delitos son introducidos a la economía de los países.

En Colombia la medición del monto de lavado fue calculada entre el 2% y el 3% del PIB anual, esto es 18 billones de pesos (USD9.890 millones de dólares), según Caballero y Amaya (2011), con una tasa de interceptación del 0,2%.

Existen factores sociales, culturales y económicos que de alguna manera generan en el individuo alguna proclividad a infringir normas y conductas socialmente aceptadas e inclusive, a incumplir la ley.

La cultura de la ilegalidad en contraposición a la de legalidad avanza peligrosamente en la sociedad colombiana, en donde desde hace tiempo ha imperado la cultura del "vivo" ya que no es admirable la lealtad con la sociedad y el Estado, ni el gusto por el esfuerzo en lograr la riqueza con tiempo y perseverancia. Ahora la riqueza se consigue en grandes cantidades con el menor esfuerzo, en un uso perverso de la relación costo-beneficio, usando la ilegalidad y la amplia variedad de artimañas para evadir lo obligatorio y lo legal.

Aunque la criminalidad está asociada a la proclividad del delincuente a delinquir, existen factores adicionales que contribuyen al crecimiento y permanencia de las acciones delictivas: debilidad judicial (escasez de jueces y fiscales especializados); mecanismo sancionatorios ineficaces (percepción de impunidad en delitos como el soborno y la corrupción); vulnerabilidad social (alta marginalidad y desplazamiento) y ausencia de oportunidades económicas (precariedad y marcada informalidad laboral), entre otras. El poder económico de los criminales logra influenciar efectivamente los mercados legales regionales y, perversamente, proteger negocios ilícitos, determinantes en las distorsiones económicas, la informalidad económica y laboral, el contrabando y el incremento en la percepción de ilegalidad.

La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas - DPCD en articulación con la Dirección de Política Criminal – DPC del Ministerio de Justicia y el Derecho, busca dimensionar las acciones de fortalecimiento de la cultura de la legalidad desde la percepción del ciudadano, mediante el desarrollo de un marco conceptual enfocado a descubrir las motivaciones internas y externas que lo impulsa a infringir la ley a través de participación directa o indirecta y a generar y promover la implementación de estrategias para la aplicación efectiva de la extinción de dominio.

En particular, la implementación de los temas relacionados con extinción de dominio se desarrollará a través de acciones estratégicas a saber:

- Creación de nuevos Juzgados y Tribunales de Extinción de Dominio con recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado - Frisco, del 25% que le corresponde a la Rama Judicial.

- Elaboración de un diagnóstico previo al diseño de una malla curricular a través de encuestas u otro tipo de mecanismos para determinar las necesidades y retos a afrontar de cara a la capacitación de Fiscales, Policía Judicial, Jueces y Magistrados de Extinción de Dominio.

- Diseño de una malla curricular y posterior capacitación de Fiscales, Policía Judicial, Jueces y Magistrados de Extinción de Dominio con recursos de Cooperación Internacional que serán gestionados a través de los canales establecidos por el Ministerio.

- Apoyo en el diseño y elaboración del Plan Metodológico a cargo de los Fiscales en la etapa de investigación dentro del proceso de extinción de dominio.

- Adecuación de los procesos y procedimientos del Administrador del Frisco para poner en marcha todos los aspectos relacionados con la administración de bienes contemplados por la reforma, de conformidad con la Metodología de Administración.

- Ajuste presupuestal de acuerdo a los nuevos ingresos previstos producto de la Enajenación Temprana, tanto en el presupuesto Frisco, como en el presupuesto General de la Nación, abriendo los correspondientes espacios fiscales para cada una de las entidades beneficiarias de las destinaciones específicas.

La medición de sus resultados se adelantará una vez cumplidas las dos etapas iniciales de reglamentación e implementación, y consistirá en la evaluación, medición y valoración del alcance de la reforma, con base en los resultados concretos arrojados en materia de extinción de dominio para el país.

Acción 2. Realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico e impulsar acciones dirigidas a implementar alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas de menor gravedad (2017 – 2027).

El enfoque punitivo de la política de drogas ha venido cambiando hacia un enfoque en donde el eje central de la política son los derechos humanos y la salud pública, lo que permite responder de una manera más equilibrada y eficaz a la problemática asociada con las drogas. En este contexto, el tratamiento penal diferenciado busca que los esfuerzos judiciales se enfoquen en las grandes estructuras criminales y sus capitales, y en la judicialización efectiva de las cabezas de estas organizaciones y no en los eslabones fácilmente reemplazables de la cadena del narcotráfico, como son los consumidores, los pequeños traficantes, los correos humanos y los pequeños cultivadores. A su vez, el tratamiento penal diferenciado, permite implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones bajos de la cadena del narcotráfico, lo que se constituye en una respuesta más humana, proporcional y con mayor impacto en la prevención del delito.

La política de drogas en Colombia se ha basado en el uso del derecho penal como respuesta a esta problemática; muestra de esto es el aumento constante del número de conductas tipificadas y las penas de los delitos relacionados con drogas en nuestro ordenamiento jurídico. Estos aumentos se reflejan en el hecho de que a la fecha el tercer delito de mayor impacto entre la población carcelaria es el de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con más de 24.000 personas privadas de la libertad; sin embargo, el encarcelamiento por drogas afecta en mayor medida a las mujeres, ya que este delito es el de mayor impacto para población femenina, lo que significa que aproximadamente una de cada tres mujeres que está en la cárcel, es por este delito.

En este contexto, el Gobierno colombiano ha propuesto en diferentes escenarios internacionales un tratamiento penal diferenciado y proporcional en el que se implementen alternativas al encarcelamiento para los delitos de menor gravedad relacionados con drogas, con el fin de prevenir la reincidencia en el delito y atacar las posibles vulnerabilidades que pueden ocasionar la comisión de delitos. Para ello se vienen generando respuestas alternativas al enfoque punitivo, a través de reformas jurídicas, estrategias, programas o políticas que

permiten un tratamiento penal diferencial. Todo esto enmarcado en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 en el aparte de Seguridad, justicia y democracia, que en su objetivo 5, "Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada" establece: "Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas".

Con el fin de adelantar las acciones para el tratamiento penal diferenciado, es necesario impulsar medidas que tengan en cuenta el enfoque de género y que propendan por la reducción del procedimiento penal, limiten el uso del encarcelamiento y/o disminuyan el tiempo efectivo de la privación de la libertad para personas que hayan cometido delitos de drogas no violentos y que se encuentren en la parte baja de la cadena del narcotráfico; esto permite que los esfuerzos se concentren en el desmantelamiento de las organizaciones criminales y se pueda afrontar el delito desde una perspectiva más humana y proporcional al daño causado.

Acción 3. Aumentar las capacidades técnicas en los territorios, en aspectos relacionados con la política contra el tráfico urbano de drogas y criminalidad asociada desde el control territorial y la intervención social, a través del diseño, implementación y evaluación de un Modelo Operativo de Buenas Prácticas a nivel territorial para el abordaje integral de mercados urbanos de drogas (2018 – 2027).

Ante el crecimiento de la problemática de los mercados de drogas particularmente en contextos urbanos, el Ministerio de Justicia y del Derecho impulsó desde finales del 2013, la introducción de la estrategia denominada "Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios" contenida en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Esta estrategia contempla entre otros la necesidad de caracterizar el fenómeno con enfoque territorial urbano y paralelamente el desarrollo de procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada.

Desde entonces del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política Contra las Drogas y Actividades Relacionadas en asocio con diferentes organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, ha aunado esfuerzos para avanzar hacia la formulación de políticas que mitiguen el daño causado por los crecientes mercados de drogas en contextos urbanos. Las acciones que el Ministerio ha adelantado para generar una metodología de caracterización del problema, y la consecuente formulación de lineamientos para el abordaje de las afectaciones han seguido de cerca algunas de las experiencias nacionales e internacionales más relevantes en la materia.

En el anterior sentido, la metodología de caracterización se basa en elementos de la gestión del riesgo para que los entes territoriales, particularmente los municipios, cuenten con herramientas más precisas que les permitan determinar con mayor precisión la extensión y los tipos de daños que los mercados urbanos de drogas ilícitas y la comercialización de drogas causan en términos de gobernabilidad, legalidad, capacidades de las comunidades y capital social.

De forma complementaria el Ministerio ha avanzado en la construcción de un conjunto de insumos para la formulación de una política pública contra los mercados urbanos de drogas ilícitas y la comercialización de drogas de forma equilibrada, de acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, particularmente en lo relacionado con el desarrollo de procesos de control territorial e inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada.

Durante el segundo semestre de 2016 el Ministerio de Justicia y del Derecho en asocio con la Policía Nacional- DIJIN, la Fiscalía General de la Nación, los Gobiernos locales, asociaciones de la sociedad civil y del sector privado y comunidades afectadas por la venta y consumo de drogas en calle lideraron un proceso de implementación de insumos para lineamientos en territorios críticos de las ciudades de Ibagué y Cali. En estos escenarios el equipo técnico interinstitucional tuvo la oportunidad de identificar las principales debilidades, fortalezas, amenazas y dificultades para implementar medidas integrales de tratamiento del problema. La experiencia en el terreno permitió llegar a lugares nunca antes explorados, logrando identificar una seria de retos a superar y de buenas prácticas que es preciso potencializar.

Dado lo anterior, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho se propone avanzar en la formulación e implementación de un modelo de buenas prácticas a escala nacional cuyo objeto sea mejorar las condiciones de vida y la integración social de personas familias y comunidades en territorios afectados por mercados de drogas, a partir del aumento de capacidades técnicas de los territorios, que repercuta en una debida planificación de la interrupción estratégica de la actividad de expendio, haciendo uso coordinado e intensivo de herramientas de control, persecución penal e intervención social.

Acción 4. Fortalecimiento de la CCICLA, a través de las acciones desarrolladas por el Ministro de Justicia y del Derecho y del Viceministro de Política Criminal y Justicia

En el marco del fortalecimiento de la CICICLA, se requieren generar acciones en torno a:

* La formulación de propuestas de actualización legislativa en temas LA, FT, ED, Recuperación de Activos y política criminal, apoyadadas por los miembros de CCICLA, en fortalecimiento del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo.

* Generar recomendaciones a instituciones miembros de CCICLA, en incremento de la efectividad institucional en la cadena de prevención, control, detección, reporte, investigación, judicialización y sanción de actividades delictivas; así como la extinción de dominio, recuperación de activos y política criminal, relacionados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo, observando estándares internacionales.

* Identificar y formular recomendaciones a Gobierno Nacional sobre políticas públicas que generen estrategias y acciones relacionadas con mejores prácticas en prevención, control, detección y reporte de actividades delictivas, aplicables a los diferentes sectores de la economía.

Acción 5. Diseñar e implementar el modelo de control para acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis (2017-2027).

A partir de la expedición de la Ley 1787 del 6 de julio de 2016 y el Decreto 613 de 2017 que la reglamenta, se establece el marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al cannabis y sus derivados con fines exclusivamente médicos y científicos en el territorio nacional colombiano. En este contexto, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas -DPCD tiene la responsabilidad de ejercer el control administrativo y operativo a las actividades relacionadas

con el manejo de las semillas para siembra y cultivo de cannabis, y la correspondiente expedición de licencias para este fin.

Esta responsabilidad impone la necesidad de definir un mecanismo de control basado en evidencia que garantice el uso médico y científico de la droga con mayor nivel de consumo tanto a nivel mundial como en Colombia, que estimule el crecimiento económico del país y a su vez evite el desvío a los canales ilegales de tráfico y consumo.

A diferencia del conocimiento y monitoreo de los cultivos de hoja de coca en Colombia, se carece de información verificable y metodológicamente rigurosa acerca de la problemática de la marihuana en el país, incluyendo extensión de las áreas de cultivo y productividad, así como de las variedades producidas, métodos de cultivo y contenido de cannabinoides.

Con el objeto de obtener insumos técnicos y científicos que permitan la reglamentación en la materia, el Ministerio de Justicia y del Derecho en alianza estratégica con las autoridades de control y la academia, realizó una investigación interinstitucional dirigida a la caracterización química de muestras de consumo y cultivo de marihuana en Colombia. Los resultados indican que la mayoría de las muestras recolectadas corresponden a variedades tipo droga y solo una minoría presenta características químicas apropiadas para fines medicinales.

Acción 6. Fortalecer la red institucional para abordar la problemática de drogas de síntesis, drogas emergentes y precursores químicos (2017-2027).

De acuerdo con los resultados de la investigación interinstitucional denominada "Construir la línea base para el monitoreo de marihuana y drogas de síntesis en Colombia"[258] realizada en 2015, los estudios epidemiológicos de consumo, la evolución de las incautaciones, los datos obtenidos a través de los laboratorios forenses oficiales y otras fuentes de información, se evidencia que el mercado de drogas sintéticas en Colombia en los últimos años no sólo ha sufrido una expansión, sino también una diversificación dada la aparición de nuevas sustancias, situación no muy distante de las tendencias globales al respecto.

Si bien no se comprueba producción ilícita de estas drogas ni tráfico de sus precursores, sí se presenta el fenómeno de adulteración y dosificación como actividades ligadas a los mercados urbanos de drogas. Los adulterantes empleados están lejos de ser inocuos y pueden producir daños severos en los consumidores que frecuentemente desconocen la calidad de los productos que adquieren.

Ante dicha realidad, el Ministerio de Justicia y del Derecho, como coordinador de política contra las drogas, ha identificado la necesidad encontrar nuevas y mejores alternativas que fortalezcan las actuales capacidades institucionales para abordar la problemática de las drogas sintéticas, nuevas sustancias psicoactivas y precursores químicos, en tal sentido ha diseñado una estrategia integral soportada en tres eslabones principales: i) Política y regulación; ii) Generación de conocimiento; y iii) Articulación interinstitucional.

[258] Investigación coordinada por la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho con el acompañamiento de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC. Estas investigaciones fueron socializadas en el Consejo Nacional de Estupefacientes y actualmente se consolida la información que se dará a conocer al público en general.

- Política y regulación: La entrada de nuevas drogas, algunas de ellas no fiscalizadas en los tratados internacionales, imposibilita la aplicación del Código Penal para abordar su tráfico y su eventual producción, por lo que es necesario establecer un marco normativo dinámico que se adapte a la situación y necesidades del país en materia de producción y oferta ilícita de drogas, basándose en la evidencia y análisis de los resultados del monitoreo y vigilancia química del mercado de estas drogas.

- Generación de conocimiento: El desconocimiento de los efectos reales de las drogas consumidas por la población, su composición química y grado de adulteración, así como los cambiantes patrones de consumo dificultan que esta situación pueda tratarse efectivamente como un asunto de salud pública, razón por la cual se hace necesario un sistema de monitoreo formal y permanente del mercado y composición de las drogas de uso interno. Con el fin de enfocar la atención de las autoridades y cuerpos de inteligencia del Estado, vale la pena hacer énfasis en que la introducción de nuevas presentaciones o estrategias de adulteración de las drogas, son señales de sucesos al interior de la cadena de producción, tráfico, narcomenudeo y consumo, lo cual puede estudiarse a través de investigaciones de caracterización fisicoquímica; de allí la importancia del reconocimiento, análisis y generación de evidencia de este fenómeno.

- Articulación interinstitucional: Frente a la amenaza de las drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas se deben fortalecer las capacidades institucionales de detección y reacción frente a las mismas sin dejar de implementar acciones estratégicas que permitan controlar su desvío, ingreso por contrabando y prepararse ante su potencial riesgo de fabricación y tráfico desde el país. De igual manera se requiere capacitación especializada en la materia a las autoridades encargadas de intervenir la oferta ilícita y el establecimiento de mesas interinstitucionales de trabajo para el análisis y definición de estrategias para abordar la problemática.

Acción 7. Desarrollar la estrategia de cooperación voluntaria entre el Gobierno, el Sector Privado y Autoridades Regionales, en temas de sustancias y productos químicos controlados (2017-2027).

Desde 1998 la Comunidad Internacional viene instando a todos los Estados a entablar o intensificar la cooperación con la industria de sustancias y productos químicos con el fin de complementar la fiscalización y controles internos a través de la implementación de códigos de práctica voluntarios debidamente definidos y concertados conjuntamente.

El Ministerio de Justicia y del Derecho desde el 2013 inició una estrategia de articulación y fortalecimiento de las relaciones con el sector empresarial mediante diversas jornadas de capacitación, mesas de trabajo y otras actividades en donde conjuntamente se han identificado debilidades y fortalezas del modelo de control y definición de parámetros técnicos para el manejo de sustancias y productos químicos que deben controlarse por su uso frecuente en la producción ilícita de drogas.

De igual manera, se han desarrollado encuestas y mecanismos de interacción con usuarios, a través del uso las tecnologías informáticas de comunicación –TIC mediante las cuales se ha obtenido información sobre usos lícitos de las sustancias y productos químicos y conjuntamente con el apoyo sectorial y empresarial se construyó un manual relacionado específicamente con las buenas prácticas en el manejo, almacenamiento y disposición final de sustancias y productos controlados.

Desde la perspectiva normativa, la Resolución 0001 de 2015 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes que consolida la normatividad en materia de control de sustancias y productos químicos señala explícitamente la cooperación con la empresa privada y la definición de estrategias conjuntas con el propósito de evitar el desvío de sustancias y productos controlados a los centros de producción ilegal de drogas.

Ahora bien, teniendo en cuenta los compromisos del Acuerdo de Paz en cuanto a la revisión y ajuste de las medidas de control de insumos utilizados frecuentemente en la producción ilícita de drogas, es preciso establecer normas y mecanismos que comprometan a las empresas en la adopción de medidas de transparencia y controles de uso final de insumos, por lo que se reconoce la necesidad de vincular al sector empresarial en la responsabilidad del control en los diferentes ámbitos de definición de estrategias de control, promoción de las medidas obligatorias de fiscalización e intercambio de información para la identificación de pedidos sospechosos y redes de traficantes.

Gráfico 74. Objetivos Transversales y acciones. Objetivo Transversal No.1: Fortalecer la política pública integral de drogas y el marco regulatorio relacionado con drogas

Este objetivo estratégico se enfoca en expedir y actualizar normas y políticas que respondan con mayor efectividad a las problemáticas asociadas a las drogas. Como se ha planteado a lo largo del documento, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho tiene como función la de formular lineamientos de política orientados a mejorar, fortalecer y articular las acciones que se desarrollan en materia de drogas con base en los resultados de los procesos de seguimiento y evaluación de los planes y proyectos que se desarrollan en materia de drogas, los compromisos nacionales e internacionales en la materia y los desarrollos científicos y académicos, que contribuyan a la generación de conocimiento para el diseño y la actualización de la política de drogas.

Acción 1. Elaborar y actualizar la política nacional integral de drogas (2017 – 2027).

En las últimas décadas, Colombia enfrenta la problemática de las drogas de forma decidida e integral y su impacto internacional y nacional. Los grandes esfuerzos realizados por los distintos gobiernos nacionales han estado guiados por los acuerdos y compromisos internacionales adquiridos, la creación de instrumentos legales y los esfuerzos financieros e

institucionales de las entidades del Estado responsables de las estrategias para enfrentar las problemáticas asociadas a las drogas.

Los compromisos reflejados en planes, proyectos y programas, que buscan reducir la oferta, la demanda y la criminalidad asociada a las drogas, no están enmarcados en una política nacional de drogas que defina los enfoques y objetivos de la estrategia contra las drogas, y las competencias y funciones de las entidades a cargo de la misma. Por lo tanto, la gestión institucional en esta materia se ha alineado con los compromisos adquiridos por el país ante la comunidad internacional, como se mencionaron anteriormente, y se han enmarcado en el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986).

Así las cosas, a pesar de contar con un aparato institucional sólido para responder a la problemática de las drogas y de haber logrado resultados reconocidos internacionalmente en la lucha contra las drogas, el Estado colombiano no cuenta con una política nacional de drogas basada en la evidencia y experiencia, que responda a la dinámica de este negocio ilegal en los territorios y a sus fuertes y cambiantes repercusiones en la sociedad en diversos ámbitos como el de la seguridad nacional y ciudadana, la salud pública y el desarrollo económico y cultural.

Teniendo en cuenta la ausencia de una política nacional de drogas que facilite la alineación del trabajo interagencial hacia propósitos comunes, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas formula lineamientos de política encaminados a la formalización de una política nacional de drogas, que logre fijar las metas, objetivos y competencias en esta materia para generar mayor efectividad en la implementación de acciones, programas y proyectos en el marco de la Política Mundial de Drogas, los Acuerdos de Paz entre el Gobierno y las FARC, las nuevas dinámicas y diagnósticos sobre la problemática de las drogas y la evidencia técnica y científica recogida a nivel nacional e internacional.

Acción 2. Actualizar y reglamentar el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) – (2017-2019).

Las distintas manifestaciones de las drogas en la realidad nacional y en el contexto internacional han cambiado sustancialmente desde la promulgación de la Ley 30 de 1986 por la cual se adoptó el Estatuto Nacional de Estupefacientes. Como resultado del compromiso de Colombia con la Política Mundial de Drogas establecida mediante las Convenciones de drogas de las Naciones Unidas, la Ley 30 de 1986 estableció el régimen de fiscalización de sustancias psicoactivas a nivel nacional. Las convenciones de estupefacientes de Viena, de los años 1961, 1971 y 1988, establecen el marco internacional de fiscalización de las drogas y son el punto de partida para la construcción del Estatuto Nacional de Drogas.

La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho ha priorizado la actualización del marco normativo en materia de drogas dado su rezago en relación con los desarrollos en las políticas que en esta materia se han desarrollado desde la promulgación de esta Ley en 1986. Teniendo en cuenta las nuevas realidades de esta problemática en los territorios, el desarrollo de conocimiento y evidencia técnica en el país como resultado de 50 años de lucha contra las drogas, y las recientes discusiones sobre la Política Mundial de las Drogas en el ámbito de las Naciones Unidas en las que se defendió la inclusión de los enfoques de desarrollo humano, derechos humanos y salud pública a las políticas de drogas, el marco normativo de la política de drogas debe ser actualizado y debidamente reglamentado para posibilitar la efectiva implementación de la política de drogas.

Acción 3. Liderar y gestionar las acciones para la formulación, suscripción, implementación y seguimiento del CONPES de Sustitución de Cultivos Ilícitos (2017-2027).

Dadas sus funciones de coordinación de la política de drogas a nivel nacional, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas apoyará el diseño e implementación de la estrategia de transformación de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, para reducir la persistencia de la producción y comercialización de narcóticos, y la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). La formulación se da en un momento histórico en el que el Gobierno Nacional firma el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera con las FARC, que en su capítulo 4°, propone la "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas".

Las implicaciones de este hecho para las políticas de control de drogas son múltiples. En primera instancia, su implementación requiere de una armonización de los compromisos adquiridos en el Acuerdo, con las estrategias y principios del enfoque que venía aplicando el Gobierno Nacional, desde el año 2015. Se deberá articular con el PNIS que es parte medular en la implementación del Acuerdo Final de paz. Los objetivos y propósitos de este programa son compatibles y armonizables con las políticas vigentes y, por ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho integrará un enfoque actualizado y promoverá una metodología de intervención del Estado en los territorios, atendiendo las características y necesidades particulares de la población.

Acción 4. Liderar y gestionar las acciones para la formulación, suscripción, implementación y seguimiento del CONPES de los Mercados Urbanos de Drogas Ilícitas (2017 – 2027)

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha solicitado al Departamento Nacional de Planeación - DNP la viabilidad para la formulación de un documento CONPES en el que se establezcan las respectivas definiciones conceptuales, así como las metodologías y competencias intersectoriales frente a la necesidad de control del fenómeno de los mercados urbanos de drogas ilícitas desde un enfoque de intervención social y control de los territorios, de acuerdo con lo estipulado en la Estrategia 5.4 contenida en los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Para el desarrollo de esta estrategia, el PND indica la necesidad de avanzar, entre otros aspectos, en: a) caracterización de este fenómeno con enfoque territorial urbano para evaluar las dinámicas y tendencias en cuanto a estructuras criminales, zonas emergentes, y sustancias psicoactivas que se ofrecen; b) Procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada, realizar el control de los territorios afectados y prevenir la problemática de los mercados urbanos de drogas ilícitas desde un enfoque de intervención social y control al expendio y consumo de sustancias.

De acuerdo con lo anterior, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas ha logrado focalizar los esfuerzos para avanzar en los requerimientos del PND 2014-2018 en lo referente a caracterización y formulación de lineamientos de políticas desde el control territorial y la inclusión social. De forma complementaria, la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP ha logrado avanzar en una estimación del tamaño del mercado de esta problemática, que demuestra la necesidad por parte del Estado colombiano de formular política pública integral basada en la articulación intersectorial.

La formulación del CONPES será liderada por la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, así como por la Subdirección de Seguridad y Defensa del DNP, en el marco del Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces, y contará con el apoyo de las respectivas direcciones y de los diferentes sectores de acuerdo con sus competencias en la materia.

Acción 5. Modificar, actualizar y reglamentar en coordinación con la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho el Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014) (2016 – 2018).

En materia de extinción de dominio, el Ministerio de Justicia y del Derecho se propuso liderar la reforma al actual Código de Extinción de Dominio, Ley 1708 de 2014, en compañía de la Fiscalía General de la Nación, con el objeto de dar un viraje tanto en el proceso de extinción de dominio como en los aspectos relacionados con la administración de bienes. Este objetivo se ha cumplido y el proyecto de ley conciliado se encuentra para sanción presidencial.

Una vez se expida la nueva ley que reforma el actual Código en 56 artículos, lo cual debe darse en el transcurso del mes de junio de 2017, vendrán dos fases a seguir de acuerdo al siguiente Plan de Trabajo:

Reglamentación: En esta primera fase se deben reglamentar todos los aspectos que así determina la misma ley y en ello incorporar los aspectos que no se pudieron incluir en el trámite legislativo. Esta reglamentación debe darse dentro del año siguiente a la expedición de la nueva ley - Junio 2017 a Junio 2018.

Implementación: En esta segunda fase que transcurre simultáneamente a la primera, mientras se reglamenta, se van adoptando todas las medidas necesarias para la implementación de la ley. En esta fase hay cuatro líneas de trabajo, las cuales se explican de manera detallada en el objetivo estratégico 2. Apoyar la desarticulación y afectación de las estructuras y la economía criminal de drogas.

Acción 6. Realizar en coordinación con la Dirección de Política Criminal, ajustes normativos, cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones de finanzas ilícitas (2017-2020).

El proyecto propone la redacción de una ley estatutaria que integre en un solo cuerpo los lineamientos generales de acción en materia de prevención, detección, control, reporte, investigación, judicialización y sanción, que deben observar las personas que desarrollen actividades económicas de cualquier índole, en sus relaciones económicas apreciables en dinero, que establezcan y/o mantengan con particulares, en desarrollo de su actividad.

El proyecto busca armonizar la normatividad existente en materia de lavado de activos y la financiación del terrorismo aplicable a todos los sectores económicos, con el fin de contar con lineamientos claros de acción en el combate a la criminalidad organizada, especialmente dedicada al narcotráfico y lavado de activos.

La anterior actividad propiciará avances institucionales u organizacionales en algunas entidades del Estado. Por ello se busca realizar un análisis normativo, misional, funcional y operativo de las autoridades de investigación y supervisión, con el fin de evaluar sus capacidades institucionales de respuesta efectiva, en la identificación y supresión de los flujos

financieros del crimen organizado, fortaleciendo sus áreas estratégicas y operacionales débiles o proponiendo modificaciones estructurales.

Las iniciativas anteriores están enmarcadas dentro de los compromisos adquiridos por el Gobierno dentro del Acuerdo de Paz, que propuso la búsqueda de alternativas para desmantelar el crimen organizado, principalmente el dedicado al narcotráfico, como una forma de mejoramiento de la convivencia ciudadana, a través del desmantelamiento de las estructuras criminales organizadas productoras de impactos negativos para la sociedad, en aspectos económicos, sociales, morales y de valores, penales y en general, de seguridad ciudadana.

En la actualidad existen varios documentos de diagnóstico sobre la efectividad de los sistemas de prevención, control, judicialización y sanción aplicados por el Estado colombiano frente a delitos graves como el lavado de activos y sus delitos subyacentes (tráfico ilícito de estupefacientes, contrabando, extorsión, trata de personas, tráfico de armas, entre otros), documentos que han evidenciado serias debilidades en la aplicación de esos sistemas.

En materia de instituciones de investigación, judicialización y sanción, la coordinación interinstitucional, el acceso a la información, la capacidad operativa de las unidades organizacionales de esas entidades, el reducido número de Policías Judiciales, Fiscales y Jueces especializados en crimen organizado y varios de esos delitos graves fuente de lavado de activos, son algunos de los aspectos que impactan negativamente la eficiencia y eficacia de las mismas.

Así mismo, la ausencia de un sistema de prevención, control y reporte estandarizado y con enfoque basado en riesgos, que sea aplicado por las diferentes personas (sujetos obligados), como mecanismo e instrumento de protección de sus negocios y actividades económicas, hace que los diferentes sectores de la economía desarrollen adaptaciones personalizadas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), vía regulación de su respectivo supervisor y que en el mediano plazo originen ineficiencias tanto en su aplicación como en la supervisión.

Acción 7. Ejercer la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces permitiendo potenciar el CNE o quien haga sus veces, como espacio de articulación, seguimiento y retroalimentación entre la nación y el territorio (2017-2027).

De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2897 de 2011, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relaciones ejerce de manera permanente la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes y articula sus directrices con las funciones de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, realizando seguimiento y evaluación a los Planes Integrales Departamentales de Drogas ejecutados por los territorios.

En tal sentido, en los próximos años se requiere fortalecer las herramientas y procesos requeridos para realizar el seguimiento permanente, sostenible e informado a las políticas formuladas a nivel nacional y territorial, así como posicionar las acciones de política formuladas por el Ministerio.

Gráfico 75. Objetivo Transversal No.2:Fortalecer la generación de evidencia técnica, los sistemas de seguimiento y evaluación y la comunicación efectiva

OBJETIVOS TRANSVERSALES	Fortalecer y dar sostenibilidad al Observatorio de Drogas de Colombia y el Sistema de información de Drogas de Colombia.	2018- 2027
	Generar conocimiento como insumo para la formulación de los lineamientos de política pública y la toma de decisiones.	2018- 2027
OT No.2 Fortalecer la generación de evidencia técnica, los sistemas de seguimiento y evaluación y la comunicación efectiva	Generar evidencia técnica sobre cultivos ilícitos, infraestructuras de producción y tráficos de drogas, como insumo para la generación de recomendaciones de control e interdicción.	2017- 2027
	Generar conocimiento y evidencia sobre la situación del consumo de drogas como insumo para orientar las acciones de política pública, a través del desarrollo de encuestas nacionales periódicas en poblaciones de interés (hogares, escolares, universitarios, adolescentes en conflicto con la Ley).	2017- 2027
$89.875 Millones	Diseñar e implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de indicadores en materia de la problemática de drogas en Colombia.	2018- 2027
	Apoyar actividades de análisis, monitoreo y seguimiento de cultivos ilícitos, productividad, mercado, entre otros.	2017- 2027
	Generar evidencia técnica sobre la cadena de valor del narcotráfico.	2017- 2022
	Divulgar efectivamente la política nacional integral de drogas, sus resultados, retos y desafíos.	2017- 2027

Acción 1. Fortalecer y dar sostenibilidad al Observatorio de Drogas de Colombia y el Sistema de Información de Drogas de Colombia. (2017-2027).

El Observatorio de Drogas de Colombia - ODC se adoptó como fuente de información oficial en materia de drogas mediante Resolución No. 0006 de 08 Abril de 2005 por el Consejo Nacional de Estupefacientes-CNE. Lo anterior, en cumplimiento de los compromisos adquiridos con la comunidad internacional y con organismos internacionales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas CICAD/OEA, que recomendó a los países miembros contar con observatorios nacionales sobre drogas, para facilitar el seguimiento de las acciones y resultados obtenidos por parte de las instituciones ejecutoras de política.

El CNE estableció que la información reportada al Observatorio de Drogas será la información oficial del Gobierno de Colombia. Por lo anterior, le corresponde al ODC integrar la información procedente de todos los sectores responsables de llevar a cabo acciones relacionadas con el problema de las drogas y proveer al Gobierno nacional, al CNE o quien haga sus veces e instituciones del orden nacional e internacional, información, análisis, investigaciones y caracterizaciones que les permita dimensionar la problemática para contribuir a la formulación y ajuste de políticas, planes y estrategias de intervención.

El ODC pertenece estructuralmente a la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas y sus funciones son administradas por la Subdirección de Estratégica y Análisis-SEA las cuales se enmarcan en el Artículo 21 del Decreto 2897 de 2011. En el marco de las funciones de la SEA se encuentra la administración del Sistema de Información de Drogas de Colombia –SIDCO, sistema que actualmente publica en línea las estadísticas e información en materia de drogas. De acuerdo con la Ley 1712 de 2014-MinTIC, la información generada por las entidades del Estado no podrá ser reservada o limitada, por el contrario es de carácter público. En este contexto, el portal del Observatorio, que contiene la publicación del sistema SIDCO, proporciona y facilita el acceso a la misma en los términos más amplios posibles a la comunidad en general.

El sistema requiere alcances pertinentes asociados a:

- Adoptar el marco de interoperabilidad de Gobierno en Línea como elemento fundamental para el intercambio de información dentro del ODC.
- Establecer los elementos mínimos requeridos para la construcción de canales de comunicación e interoperabilidad con las entidades.
- Fortalecer los mecanismos de gestión para los canales de información, en particular los del ODC.

Para dar solución a las problemáticas identificadas se han definido las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda usar los protocolos de intercambio de información diseñados por el Observatorio de Drogas de Colombia que tienen como parámetros los lineamientos de MINITC para garantizar la recolección de información confiable, oportuna y de calidad.
2. Determinar los alcances del Sistema en materia de monitoreo y evaluación en los temas asociados a drogas en sus diferentes temáticas, así como los asociados a los temas de posconflicto relacionados al punto 4 del Acuerdo de la Habana.
3. Realizar los desarrollos tecnológicos necesarios para democratizar la información en los diferentes niveles requeridos. De igual forma, establecer los parámetros necesarios para que el sistema cumpla con los requerimientos de transparencia y accesibilidad,
4. Medir la consecución de los objetivos previamente establecidos: se determina si se cumple la evaluación con los factores de eficacia, eficiencia o factor de impacto de un servicio o sistema de información, así:
   - Concordancia con los objetivos operativos.
   - Coste del sistema de información.
   - Consecución de los objetivos planteados.
   - Mejoramiento de servicios o sistemas precedentes.
   - Impacto en la organización y sus usuarios.
5. Disponer de un instrumento para diagnosticar los puntos débiles en el funcionamiento: El instrumento puede ser el propio sistema de información o metodología específica para la medición de factores o indicadores de actividad, calidad, servicio, producción, etc.
   - Se obtienen resultados de calidad y por lo tanto los resultados deseados.
   - Se llevan a cabo correctamente las operaciones y actividades documentales.
   - Puede el sistema de información o servicio ofrecer soluciones y respuestas a las necesidades de los usuarios.
6. Facilitar el proceso de toma de decisiones: utilizando información objetiva, no basada en opiniones o suposiciones.
   - Mantener o eliminar un servicio que se ha evaluado.
   - Optar por el uso de un procedimiento u otro en función de su rendimiento y beneficios.
   - Modificar estrategias.
   - Establecer nuevos sistemas de información.
   - Introducir nuevas técnicas o procedimientos para mejorar el funcionamiento de los servicios y unidades de información y documentación.

Acción 2. Generar conocimiento como insumo para la formulación de la política pública y la toma de decisiones (2017-2027)

El Observatorio de Drogas de Colombia contribuye a la articulación y puesta en marcha de investigaciones, estudios y análisis como insumo para dimensionar la problemática y la construcción de políticas públicas en las temáticas de oferta, consumo, criminalidad asociada a las drogas y el estudio de los factores directos e indirectos que contribuyen a la afectación de las poblaciones y/o territorios vulnerables y a la dinamización del fenómeno en el país.

En el marco del ODC se promueven las siguientes acciones:

- Gestionar el conocimiento, investigaciones, caracterizaciones, pilotos, diagnósticos situacionales para determinar y conocer las dinámicas de la problemática de drogas a nivel nacional, regional y local permitiendo asegurar la implementación efectiva de intervenciones y estrategias para el logro de los resultados.
- Facilitar la toma de decisiones y suministrar a los ciudadanos información con la cual puedan ejercer una participación informada.
- Aumentar la inversión para el intercambio y profundización de la información, la obtención de datos y el seguimiento, así como para la investigación y evaluación de la situación en relación con las drogas, con el ánimo de identificar las respuestas que deberán darse a escala nacional y local. Ello deberá abarcar todos los aspectos pertinentes del fenómeno de las drogas
- Fomentar y apoyar la investigación, incluida la investigación aplicada, en nuevas sustancias psicotrópicas y garantizar la cooperación y la coordinación entre las redes a escala internacional, nacional, regional y local con el objeto de aumentar la comprensión del fenómeno.

Es necesario fortalecer los canales de generación de conocimiento, información y seguimiento con los territorios, con el fin de fortalecer la toma de decisiones de las instituciones y las instancias involucradas. De otro lado, se hace necesaria la focalización estratégica de las investigaciones que permitan dar insumos a las políticas vigentes en el país y mejorar así de forma directa su acción y resultado. La priorización de temas y enfoques actual se enmarca en los puntos señalados por la UNGASS 2016, acuerdos de paz, líneas de posconflicto y lineamientos generales de la política.

Acción 3. Generar evidencia técnica sobre cultivos ilícitos, infraestructuras de producción y tráfico de drogas, como insumo para la generación de recomendaciones de control e interdicción. (2017-2027).

En el diseño e implementación de política de drogas existe la limitación de entender integral y sistémicamente las relaciones entre los actores, productos ilícitos y su conexión con el territorio. Esta situación se ve materializada en la sostenibilidad de las estrategias frente a un escenario dinámico, en el cual los actores se adaptan a las restricciones modificando sus procesos y acciones e incluso propiciando nuevos escenarios desconocidos para las autoridades intervinientes.

La identificación y análisis de esta información permite comprender y responder al desafío que representa la implementación del Acuerdo de Paz específicamente en lo relacionado con el

punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, en donde se plantea la necesidad de crear estrategias que permitan combatir las redes del narcotráfico mediante la identificación de los actores y las dinámicas que se observan en las cadenas del narcotráfico establecidas en el territorio.

Lo anterior denota la necesidad de generar herramientas aplicables con enfoque territorial, las cuales permitan entender las interrelaciones entre los actores, productos transables y sus puntos de oferta-demanda. La comprensión de dichas conexiones genera insumos estratégicos no solo para la operatividad de las autoridades sino en la planeación de los programas de intervención integral de las instituciones del Gobierno de Colombia hacia la consolidación de las economías legales.

Entre las acciones previstas en el período del Plan Decenal están:

- Dimensionar y caracterizar la problemática de los territorios afectados por los cultivos ilícitos y problemáticas asociadas con el fin de formular estrategias para la transformación y sostenibilidad de las acciones.

- Dimensionar y caracterizar los procesos de producción de drogas en particular los complejos de producción de clorhidrato de cocaína como herramienta fáctica que permita aumentar la capacidad del Estado para fortalecer la actividad operacional primordialmente en la ubicación y desarticulación de centros o complejos de producción de mayor valor agregado como cristalizaderos o laboratorios de cocaína; caletas de insumos; caletas de productos terminados entre otros; los cuales hacen parte de la cadena intermedio-superior de la producción que está relacionada con los puntos o actores estratégicos del mercado.
- Generar evidencia técnica sobre la cadena de valor del narcotráfico (solicitud en el marco del Acuerdo de Paz), esta acción se desarrollará en la acción No. 7 de este mismo objetivo transversal.

El crimen organizado asociado al narcotráfico interviene la producción, el procesamiento, la mano de obra y las actividades relacionadas con el lavado de activos. Este último representa mayor reto por sus tipologías, la complejidad de sus estructuras y la dificultad de su detección; sin embargo, el conocimiento de la cadena de valor, incluido el lavado de activos en el orden nacional, regional y local permitiría redirigir esfuerzos hacia uno de los procesos más importantes del narcotráfico, es decir hacia la detección y desarticulación de los enormes capitales que financian la estructura y la gran empresa del narcotráfico.

Acción 4. Generar conocimiento y evidencia sobre la situación del consumo de drogas como insumo para orientar las acciones de política pública, a través del desarrollo de encuestas nacionales periódicas en poblaciones de interés (hogares, escolares, universitarios, adolescentes en conflicto con la Ley) (2017-2027).

El país tiene progresos importantes en la caracterización del consumo de drogas, producto de la realización de estudios periódicos, con metodologías estandarizadas internacionalmente y dirigidos a tres tipos de población claves para el análisis de este problema: población general de 12 a 65 años, población escolar (estudiantes de básica y secundaria) y población universitaria. Estos estudios han sido desarrollados por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho - ODC, en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional.

El Observatorio de Drogas de Colombia dispone de información sistematizada y de bases de datos para su consulta con miras a generar análisis secundarios y aumentar su aprovechamiento por parte de distintas entidades, universidades, grupos de investigación y expertos, entre otros. En desarrollo de los objetivos de generación de conocimiento, además de las encuestas, se recaba información de fuentes secundarias que complementan el panorama del consumo de sustancias, y ofrecen a su vez información actualizada y oportuna, que han servido de insumo técnico en la promoción y formulación del “Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de Drogas 2014 – 2021”, que se fundamenta en los enfoques de la salud pública y de derechos humanos y que fue aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

Mejorar la comprensión del problema del consumo de sustancias psicoactivas es fundamental como evidencia para la formulación de políticas, el establecimiento de prioridades, la definición de planes y estrategias, la identificación de beneficiarios principales, y la evaluación posterior de los resultados.

En este sentido, los aportes del Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia y del Derecho en estrecha coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social, se expresan en el desarrollo de estudios de alta calidad técnica con metodologías estandarizadas internacionalmente, útiles para estimar la dimensión y características del consumo de drogas en diversas poblaciones. Entre los estudios más importantes figuran:

- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013 (estudio de hogares).
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2008 (estudio de hogares).
- Estudio Epidemiológico Andino de Consumo de Drogas en Universitarios, 2012.
- Estudio Epidemiológico Andino de Consumo de Drogas Sintéticas en Universitarios, 2009.
- Estudio Nacional de Consumo en Adolescentes en Conflicto con la Ley, 2009.
- Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, 2011.

Con el fin de realizar los principales estudios de manera periódica y facilitar el seguimiento de la situación del consumo, el Consejo Nacional de Estupefacientes expidió la Resolución No. 002 de 2012, por medio de la cual se establece la periodicidad en la realización de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.

Acción 5. Diseñar e implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de indicadores en materia de la problemática de drogas en Colombia (2017-2027).

En el año 2016 el Observatorio de Drogas de Colombia inició la construcción de un sistema de indicadores con el objeto que contribuya al seguimiento, monitoreo y evaluación de los territorios y de la problemática en el país, los cuales fueron aprobados por el Consejo Nacional de Estupefacientes en su sesión del 12 de diciembre de 2016. Se espera en los siguientes periodos depurar el sistema de indicadores enfatizando en el establecimiento estructural de los indicadores de impacto que permitan hacer monitoreo, seguimiento y evaluación a los programa, planes, proyectos y estrategias incluidos en los Planes Integrales Departamentales de Drogas o las herramientas que se definan a nivel territorial para la gestión de conocimiento,

información e implementación de la política de Drogas de Colombia. Esta información deberá ser reportada periódicamente al Observatorio de Drogas de Colombia de acuerdo al procedimiento que se defina para tal fin.

Para efectos del monitoreo, seguimiento y evaluación de la política integral de drogas se debe realizar el acondicionamiento de los indicadores contemplados como línea base en el Sistema el cual es de carácter multisectorial, teniendo en cuenta las diferentes aristas que presenta el problema de las drogas en el país.

Acción 6. Apoyar actividades de análisis, monitoreo y seguimiento de cultivos ilícitos, productividad, mercado, entre otros (2017-2027).

El Gobierno Nacional y la cooperación internacional adelantan el monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia; a través de este se promueve una visión integral del problema de los cultivos ilícitos basada en el estudio de los territorios como escenarios donde confluyen diferentes características que facilitan o limitan la sostenibilidad de las acciones de lucha contra dichos cultivos. De esta manera, se busca ofrecer una visión amplia del territorio que ponga a disposición de los diseñadores de política pública, los evaluadores de la misma, la comunidad académica y la sociedad civil; datos confiables y complementarios entre sí, que permitan la comprensión de la compleja dinámica de producción de drogas y su relación con los territorios y comunidades.

Acción 7. Generar evidencia técnica sobre la cadena de valor del narcotráfico (2017-2022).

Esta investigación tendrá en cuenta información disponible y generará nueva información focalizando las relaciones económicas que generan valor a la cadena del narcotráfico, identificando actores clave en el proceso, características del mercado y actividades generadoras de valor agregado respecto a la actividad del narcotráfico y los flujos financieros, incluyendo el lavado de activos como fenómeno asociado. Esta investigación se constituirá en una herramienta estratégica para la formulación de política pública, así como para la focalización de acciones sobre puntos críticos del esquema de mercado del narcotráfico, ya sea para desarticular sus finanzas, afectar su funcionamiento o dirigir acciones tendientes interrumpir y eliminar la cadena productiva desde el ámbito nacional, regional y local.

Acción 8. Divulgar efectivamente la política nacional integral de drogas, sus resultados, retos y desafíos (2017-2027).

La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas desarrollará una estrategia de comunicación que le permita comunicar de manera eficiente y efectiva a la opinión pública, a las entidades de la administración pública con competencia en esta materia, a la sociedad civil interesada y a los agentes de cooperación internacional los desarrollos, resultados y retos de las políticas en materia de drogas. Mediante esta estrategia se busca i) Construir una opinión pública informada sobre la problemática de las drogas teniendo en cuenta la relevancia, complejidad y en algunos casos estigmatización de los asuntos relacionados con la problemática de las drogas; 2) Generar mayor interés y participación de la sociedad civil en los procesos de formulación y monitoreo de estas políticas; 3) Visibilizar los logros y resultados de los esfuerzos que realiza el Gobierno Nacional en esta materia;, y 4) Comunicar los nuevos enfoques de la política de drogas a actores y sectores interesados en esta materia.

Gráfico 76. Objetivo Transversal No. 3: Fortalecer la formulación, implementación, articulación, seguimiento y evaluación de la política a nivel territorial

La Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas, en respuesta al mandato dado por el Estatuto Nacional de Estupefacientes, apoya el funcionamiento de Consejos Seccionales de Estupefacientes y de Comités Municipales de Drogas, y asesora técnicamente la gestión de políticas públicas en las entidades territoriales. En este marco de acción, las gobernaciones elaboran e implementan Planes Integrales Departamentales de Drogas - PIDD con el apoyo de entidades del orden nacional como lo son principalmente el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Para esto, se ha propuesto acompañar a los departamentos y al Distrito Capital en la formulación y el seguimiento a la implementación de los PIDD con el fin de fortalecer la institucionalidad local responsable de atender las problemáticas asociadas a las drogas y los procesos de planeación participativa para mejorar la formulación, implementación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el abordaje integral de este fenómeno, garantizar su coherencia con los lineamientos para la política nacional de drogas y los compromisos internacionales y las problemáticas territoriales, y alcanzar resultados de impacto que den solución sostenible a la problemática de drogas.

De acuerdo con las tareas encomendadas al Ministerio de Justicia y del Derecho, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas tiene la función de fortalecer las capacidades institucionales de los territorios en materia de drogas, particularmente en el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el abordaje integral de este fenómeno.

Este proceso contribuye a la materialización del enfoque territorial del Acuerdo de Paz, debido a que profundiza el proceso de participación y construcción de alternativas de abordaje del fenómeno desde la realidad de los territorios y sus diversos actores.

Acción 1. Diseñar una herramienta para evaluar los Planes Integrales Departamentales de Drogas con respecto a su integralidad, coherencia interna, alineación con los Planes de Desarrollo Departamental y su impacto como insumo para la formulación de la política nacional sobre las drogas – (2017-2027).

Durante el año 2016, las administraciones locales del orden departamental llevaron a cabo el proceso de formulación de los Planes Departamentales Integrales de Drogas -PIDD para el

periodo 2016-2019 con el apoyo técnico de Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio de Salud y Protección Social.

El Ministerio de Justicia y del Derecho realizará durante el año 2017 una evaluación formativa sobre los PIDD, que permita determinar la coherencia interna de los mismos, su concordancia con los Planes de Desarrollo Territorial y otras herramientas de planeación territorial local relacionada. Esto para i) Calificar la asesoría técnica que se está brindado por parte de los ministerios ;ii) Crear herramientas para mejorar las capacidades de planeación de los entes territoriales; iii) Evaluar la pertinencia de desarrollar políticas públicas a nivel local a través de los mecanismos de planeación, discusión y aprobación de política por parte del Estatuto Nacional de Estupefacientes; iv) Determinar la internalización de los lineamientos de política pública emitidos por el orden nacional por parte de los territorios; v) Incentivar la mejora en los procesos de planeación de la política de drogas a nivel local, y vi) Contribuir a la formulación de política pertinentes y efectivas para atender la problemática de las drogas a nivel territorial.

En los años subsiguientes y de acuerdo con los resultados de la evaluación del proceso de diseño de los PIDD, se avanzará en la evaluación del proceso de implementación de los mismos en alineación con el sistema de evaluación que se encuentra en proceso de construcción por parte del Observatorio de Drogas de Colombia –ODC de tal manera que el Gobierno Nacional, en cabeza del Consejo Nacional de Estupefacientes, cuente con una herramienta de evaluación de la implementación de la política de drogas, que se complemente con los desarrollos de la política a nivel local. Esta evaluación se realizará periódicamente por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho lo cual facilitará adicionalmente el flujo de información entre el Consejo Nacional de Estupefacientes y los Consejos Seccionales de Estupefacientes en relación con la implementación y la evaluación de la política de drogas en cada uno de los territorios.

Acción 2. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación y adopción de la política de drogas a nivel departamental (2017-2027).

El Ministerio de Justicia y del Derecho se propone continuar con la oferta de asistencia técnica a los entes territoriales para la gestión de políticas públicas en materia de drogas. Para la formulación de las mismas se apoyará la formulación de Planes Integrales Departamentales de Drogas, lo que supone la inclusión de acciones en materia tanto de consumo como de oferta de drogas y todas las problemáticas asociadas.

Con este propósito, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo del Ministerio de Salud y de Protección Social desarrollará talleres para la formulación de estos Planes haciendo uso de metodologías de planeación que aseguren la participación de todas las entidades locales con competencia en la materia y de la sociedad civil interesada así como la elaboración de Planes robustos técnicamente que logren responder a la complejidad de la problemática de drogas en cada departamento y de acuerdo con las capacidades institucionales y financieras del mismo. La robustez metodológica supone la construcción de Planes a partir de diagnósticos bien concebidos, coherencia entre el diagnóstico, objetivos y actividades, y presupuesto asignado.

Actualmente se encuentran formulados los planes con vigencia hasta el año 2019 de tal forma que cada cuatro (4) años se realizará este apoyo a todas las gobernaciones y a las ciudades que soliciten esta asistencia y dentro de las posibilidades técnicas y presupuestales el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Acción 3. Apoyar a los territorios en el seguimiento a la implementación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas (2017-2027).

Los actuales Planes Integrales Departamentales de Drogas iniciaron su implementación en algunos departamentos en el año 2017, año en el que el Ministerio de Justicia y del Derecho activa su asistencia técnica para contribuir al monitoreo de la implementación de los mismos. Para esto, pone al servicio de los entes territoriales una Guía de Seguimiento como una herramienta que permite a los Consejos Seccionales de Estupefacientes y a los Comités Municipales de Drogas establecer un sistema de monitoreo y evaluación que garantice la implementación de los dispuesto en los Planes y el análisis de resultados de los mismos. Esta información será además de gran relevancia para el Ministerio de Justicia y del Derecho en el proceso de evaluación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas, según lo descrito en la Acción No. 1 de este Objetivo Transversal.

Acción 4. Desarrollar espacios de intercambio de experiencias, aprendizajes y lecciones aprendidas entre las instancias y actores del nivel nacional y del nivel territorial (2017-2027).

El país cuenta actualmente con un cúmulo de información, experiencia y evidencia sobre la problemática y la política de drogas, que requiere ser analizada, sistematizada y compartida para contribuir a la revisión y formulación de políticas públicas y a una mejor implementación de las mismas. En este sentido, actualmente se defienden desde el ámbito académico y de las políticas públicas el intercambio de lecciones aprendidas como un método exitoso hacia la gestión de mejores políticas.

Dado lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho propiciará espacios de intercambio entre los territorios afectados por las problemáticas de las drogas que pueden sacarle provecho a las experiencias de territorios que cuentan con experiencias exitosas enfrentando estas problemáticas. Mediante esta actividad se busca fortalecer las capacidades de gestión de políticas públicas en las entidades territoriales y retroalimentar en doble vía los objetivos, acciones y resultados adelantados por los territorios y la nación.

Gráfico 77. Objetivo Transversal No. 4: Liderar cambios en la Política Mundial de Drogas visibilizando y retroalimentando la política integral de drogas de Colombia

Acción 1. Posicionar la Política Integral de Drogas de Colombia a nivel Internacional participando activa y propositivamente en escenarios internacionales relevantes (2017-2027).

Dado que el problema de las drogas es un fenómeno transnacional y complejo, las estrategias ejecutadas por Colombia están enmarcados en la Política Mundial de las Drogas, que se rige por un marco normativo internacional constituido por las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988, y por la Estrategia del Hemisferio sobre Drogas aprobada cada cinco años en el seno de la Organización de Estados Americanos OEA. Es por esto que las acciones que Colombia viene realizando para solucionar o reducir esta problemática responde, en parte, a los compromisos adquiridos por el país ante la comunidad internacional.

El país ha sido reconocido internacionalmente por liderar el llamado de los gobiernos latinoamericanos a la comunidad internacional a revisar la Política Mundial de Drogas, a la luz de la evidencia con la que se cuenta después de 50 años de guerra contra las drogas.

La apertura al diálogo sobre la reforma de la Política Mundial de Drogas se instauró en nuestro hemisferio en el marco de la Cumbre de las Américas en Cartagena en 2012 donde, por primera vez desde la Convención de 1961 sobre estupefacientes, los mandatarios de la región estuvieron de acuerdo en comenzar un proceso de diálogo sobre la política de drogas. Bajo este marco, encomendaron a la Organización de los Estados Americanos (OEA) la preparación de un informe, que sentará las bases para una discusión basada en evidencias científicas, analizando la problemática en la región, los resultados de las actuales políticas en el hemisferio y explorara nuevos enfoques para responder más efectivamente a este fenómeno.

Como resultado, en junio de 2013, la 43 Asamblea General de la OEA realizada en Antigua (Guatemala), tuvo como tema central el problema de las drogas. La reunión hemisférica concluyó con una declaración que señaló la ruta para continuar el debate en el hemisferio, instando a los países a iniciar un proceso de consultas en diferentes niveles – tanto regionales, como nacionales. Como resultado, Colombia ha participado activamente y con propuestas concretas y desarrollos innovadores de la política de drogas en escenarios regionales de relevancia en esta materia.

Asimismo, el Estado colombiano ha participado activamente de las discusiones en torno a la reforma de la Política Mundial de Drogas, que se desarrollan en las Naciones Unidas y que logran desarrollos concretos en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en abril de 2016 en la que muchas de las propuestas de Colombia se vieron reflejadas en la Declaración de Resultados en la que queda en evidencia la necesidad de recurrir a otros enfoques y a una mayor flexibilidad para que los países logren mayores y mejores resultados a partir de la política de drogas. De manera específica la Declaración de la UNGASS 2016 hace un llamado a incluir los enfoques de derechos humanos, salud pública y derechos humanos en las políticas de drogas, lo cual se reconoce como un resultado del liderazgo de Colombia en este debate.

Este proceso le dio al país un posicionamiento importante en escenarios internaciones multilaterales, internacionales y regionales que el Ministerio de Justicia y del Derecho en apoyo a la labor de la Cancillería se propone mantener y fortalecer mediante la participación activa y propositiva del país en estos escenarios para continuar visibilizando los avances de Colombia en materia de drogas y defendiendo practicas innovadoras, nuevos enfoques y ofreciendo su experiencia para responder a este flagelo de manera coordinada.

Es por ello, que se considera muy importante, la participación de Colombia en distintos espacios internacionales como CICAD/OEA, CELAC, CSPMD/UNASUR, Naciones Unidas, específicamente con el organismo encargado de la problemática: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la Organización Mundial de la Salud (OMS), CDH y JIFE, entre otros.

Acción 2. Identificar y gestionar oportunidades de cooperación internacional, técnica y financiera, mediante la formulación y ejecución de proyectos que contribuyan a la implementación de la política de drogas, incluida la promoción de gestión de conocimiento y de buenas prácticas, procesos y metodologías (2017-2027)

La Cooperación internacional es una herramienta de colaboración que apoya los procesos de desarrollo del país, mediante la transferencia de recursos técnicos y financieros entre diversos actores del sistema internacional (gobiernos, entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil). Contar con los apoyos de la cooperación internacional para impulsar y potenciar los programas y proyectos que impulsa el Ministerio de Justicia en materia de drogas, contribuye al fortalecimiento de las mismas, en la medida que complementa nuestros esfuerzos, procura la apropiación, eficiencia y sostenibilidad de los procesos para alcanzar resultados de mayor impacto.

La búsqueda de oportunidades de cooperación es un ejercicio permanente que debe atender las diferentes modalidades y tendencias de la cooperación internacional. En el ámbito de drogas, la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas participa en espacios propios de cooperación en torno a esta materia, como COPOLAD, PRADICAN, PRISMA Y COHESIÓN, PRELAC, PREDEM y la cooperación derivada en los organismos internacionales como CICAD, UNODC, JIFE dado que el problema demanda acciones de la comunidad internacional por ser un fenómeno transnacional y complejo, a fin de dar solución a actividades, el cultivo, el procesamiento, la distribución, el consumo de drogas, el lavado de activos y otras actividades conexas a la problemática de las drogas.

De esta manera, Colombia viene participando en nuevos mecanismos bilaterales para reforzar la cooperación internacional en la lucha contra las drogas como son los ámbitos de la cooperación Sur –Sur. Como parte de este esfuerzo, el gobierno continuará con los compromisos internacionales de cooperación, relacionados con la lucha contra las drogas, los cuales han demostrado su eficacia con el propósito de fortalecerla lucha contra las drogas afianzando el papel de liderazgo que tiene Colombia en el ámbito internacional.

Acción 3. Generar espacios de diálogo permanente y articulación de esfuerzos con los actores de la cooperación internacional que contribuyen con la implementación de la política de drogas en el país, para dar visibilidad y fortalecer las acciones y resultados obtenidos en esta materia (2017-2027)

La interacción permanente con los actores de cooperación internacional afianza las relaciones institucionales y fortalece los apoyos desde este actor relevante en los procesos de construcción e implementación de las políticas públicas en materia de drogas. Por ello, propiciar encuentros y espacios de diálogo retroalimenta los procesos y permite también conocer los resultados de primera mano y en especial, en el nuevo enfoque integral y de desarrollo territorial de la política de drogas, al igual que el acercamiento con los beneficiarios directos de las políticas.

4. PLAN DE ACCION

La visión prospectiva que tiene el plan de la justicia para Colombia en 2027, basada en cuatro elementos:

- Aumento de eficacia del aparato estatal en la protección, garantía y restitución de derechos.
- Fortalecimiento de los mecanismos de acceso a los servicios de justicia.
- Recuperación de la confianza en el Estado.
- Introducción de un enfoque de transparencia y servicio al ciudadano en la gestión del sistema de justicia.

Para la consecución de tales fines las líneas de trabajo propuestas, que se derivan de las problemáticas tratadas a los largo de este documentos, se detallan en **el ANEXO 1 del presente documento.**

5. PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

5.1. Institucionalidad para el seguimiento y evaluación del Plan Decenal del Sistema

El Plan Decenal de Justicia 2017-2027 deberá contar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación, entendido este como las estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos, que implica la gestión de recursos humanos, materiales y financieros de las entidades y organismos involucradas en la ejecución del plan para el aseguramiento de su seguimiento y evaluación.

Este Sistema debe permitir determinar los resultados a corto, mediano y largo plazo de la ejecución de los diferentes componentes del Plan. Esta herramienta de gestión proporcionará a las instituciones responsables y a la ciudadanía información valiosa frente al cumplimiento de metas, efectos e impactos esperados, a su vez se constituye en una estrategia para el desempeño, gobernabilidad, transparencia y rendición de cuentas. El Sistema dará respuesta sobre el éxito, evidencias significativas, dificultades y acciones correctivas que se desprenden de las etapas de formulación y ejecución del Plan.

Partiendo de la definición de la OCDE 2002 y del alcance del Plan Decenal, el seguimiento tendrá como propósito la recolección y el análisis continúo y sistémico de datos sobre indicadores definidos. Los resultados deben determinar avances en metas, objetivos y recursos de las líneas estratégicas de las dimensiones trasversal y vertical.

En complemento, la evaluación se orientará a la valoración sistémica de efectos, impactos y sostenibilidad del Plan, comprendiendo las etapas de formulación y ejecución. En este sentido, el Seguimiento y Evaluación actúan de forma complementaria generando un proceso de retroinformación durante y posterior a la ejecución del Plan, lo cual permite el análisis para la toma de decisiones en materia de lineamientos de política del Sistema de Justicia.

Para coordinar estas actividades el Estado Colombiano dispondrá la creación de un Comité Directivo del Plan Decenal del Sistema de Justicia, que será la cabeza del Sistema de Seguimiento y Evaluación y estará integrado por:

- El Ministro de Justicia y del Derecho, o el Viceministro de Promoción de la Justicia delegado, quien lo presidirá.
- El Presidente y el Vicepresidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, u otros dos (2) magistrados titulares de esa Sala delegados por aquellos.
- El Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, o el Subdirector delegado.
- El Fiscal General de la Nación, o el Vice-fiscal delegado.
- El Director del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, o el Subdirector Delegado.
- El Contralor General de la República, o el Vice-contralor delegado.
- El Procurador General de la Nación, o el Vice-procurador delegado.
- El Defensor del Pueblo, o el Vice-defensor delegado.

El Comité Directivo, por medio de la Secretaría Técnica, podrá invitar a sus sesiones a asesores expertos, a los Comités Técnicos, o a otras instituciones, públicas o privadas, quienes asistirán con derecho a voz pero sin voto. El comité debe sesionar mínimo cuatro veces al año; la institución garante de la convocatoria a mencionado comité es el Departamento Nacional de Planeación.

Dentro de las funciones del Comité se contarán:

- Promover la implementación del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 en cada una de las entidades que participaron en su formulación.
- Apoyar y dar información a cada una de las entidades de que trata el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, para garantizar la financiación de los proyectos relacionados con los lineamientos del Plan Decenal.
- Fomentar en las entidades territoriales la incorporación de las políticas, filosofía, lineamientos, objetivos y acciones del Plan Decenal del Sistema de Justicia, a través del presupuesto, los planes de inversión y de desarrollo de cada una.
- Prestar apoyo, a través de los Comités Técnicos, a las entidades de que trata el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, en la implementación de los programas relacionados con el Plan Decenal del Sistema de Justicia.
- Aprobar el informe de avance del cumplimiento del Plan Decenal del Sistema de Justicia que se presenta anualmente al Congreso de la República.
- Articular y evaluar la gestión de los Comités Técnicos de que trata el presente decreto.
- Requerir a los Comités Técnicos informes periódicos sobre el avance del Plan Decenal, o los que estime pertinentes.
- Impartir directrices y asignar tareas especiales a los Comités Técnicos del Plan Decenal.
- Impartir directrices y asignar tareas especiales a la Secretaría Técnica.

Dada la multiplicidad labores de seguimiento, monitoreo y evaluación que se propusieron en cada componente el Comité se propone que el Comité se vea acompañado de varios subcomités técnicos o temáticos que permitan no solo articular los esfuerzo en torno al plan, sino servir de puente entre las instancias de coordinación del sistema de justicia. La arquitectura de estas instancias sería la propuesta en el siguiente Grafico.

Gráfico 78. Estructura de la institucionalidad para el seguimiento y evaluación del Plan

5.2. Instrumentos para el seguimiento y evaluación del Plan

Uno de los retos más relevantes para la consolidación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Decenal de Justica 2017-2027 consiste en la definición de la **LINEA BASE,** es decir, que a partir de un sistema de indicadores preestablecido se determinen datos básicos cuantitativos o cualitativos de la situación actual para luego hacer seguimiento, evaluación y monitoreo e identificar cambios desde de la implementación de la política pública.

Esto quiere decir, que se debe tener un punto de partida (evaluación EX-ante), lo cual potencia la planeación basada en la evidencia de la intervención y conduce a reducir la selección adversa en la toma de decisiones durante todo el proceso de formulación y ejecución, además facilita el seguimiento y el desarrollo de evaluaciones EX -post.

> *"La línea base es un "conjunto de indicadores estratégicos seleccionados que permiten hacer seguimiento, evaluación y rendición de cuentas a políticas públicas, planes, programas y proyectos. Su característica principal es que permite comparar los logros o avances que se hayan hecho respecto a un año de referencia. En otras palabras, la línea base proporciona la información necesaria para que los encargados del proceso decisorio puedan medir el desempeño posterior de las políticas, programas y proyectos comparando reiterativamente el transcurso y desarrollo del proyecto respecto al inicio". DANE (2013:11),*
>
> *"El ejercicio de diseñar y utilizar la línea base contribuye a: Identificar indicadores claves de uso obligado para la planeación, el seguimiento, la evaluación, y la rendición de*

> *cuentas; Organizar bases de datos conforme a necesidades de información identificadas; Definir técnicas y procedimientos estandarizados que garanticen la obtención de la información requerida y; Establecer funciones y compromisos frente a los requerimientos de la información".* DANE (2013:18).

Es necesario construir un sistema de indicadores con su respectiva línea base, que permita a las entidades responsables del plan decenal y a la ciudadanía hacer seguimiento y evaluación de los resultados en el orden nacional y territorial. Los indicadores deben construirse en clave al desempeño y seguimiento de los resultados y efectos esperados por dimensiones y componentes, el éxito de indicador está en poder medir cambios y desempeños en el tiempo.

Para entender el presente y el horizonte del Plan Decenal, es prioritaria la construcción de la línea base, contar con indicadores que arrojen datos iniciales y faciliten el seguimiento del desempeño futuro. Una vez se cuente con los resultados de la línea base, los responsables del Plan deben iniciar la etapa de seguimiento para obtener resultados frente a los efectos. Si bien, se contará con instrumentos para el seguimiento de la gestión en términos de ejecución (insumos, actividades y productos), hay un especial interés y necesidad de medir logros en términos de efectos deseados, resultado de un Plan Decenal participativo y formulado desde la demanda (ciudadano sujeto de derechos). Los resultados del seguimiento tanto dela ejecución como de los resultados de efectos serán insumos del ejercicio continuo de redición de cuentas del Plan.

Por lo anterior, se proponen dos instrumentos para lograr la evaluación y el seguimiento del Plan Decenal de Justicia, el primero es la construcción y cálculo de la línea base del Plan y el segundo son dos evaluaciones de Impacto. A continuación, se especifica cada uno.

5.2.1. Construcción y cálculo de la Línea Base del Plan Decenal de Justicia:

Pensar en el Sistema de Evaluación y Seguimiento para el Plan Decenal implica un acuerdo de tipo institucional, de recursos y un compromiso de tipo humano para llevar a cabo el ejercicio con calidad y eficiencia. Compromiso representado en la construcción objetiva de la **LINEA BASE,** del seguimiento a la misma y del seguimiento a la ejecución de estrategias definidas en las dimensiones y componentes del Plan.

Ahora bien, previo a este ejercicio conjunto es necesario definir con las entidades y organismos encargados de la ejecución del Plan las dimensiones y componentes que han de priorizarse o sobre los cuales se centrará el análisis para así definir en qué categoría de las siguientes ha de desarrollarse cada indicador (DNP, 2010; DANE, 2009):

- Indicadores de impacto: cambios resultantes en el bienestar a causa de uno o más programas en la población beneficiaria de la ejecución de la política.
- Indicadores de resultado: pretenden medir los efectos obtenidos por la ejecución de la política sobre la sociedad.
- Indicadores de producto: son los asociados a los bienes y servicios generados como resultado de la ejecución de los procesos.
- Indicadores de proceso o gestión: están encaminados a la medición de la realización de las actividades programadas, respecto a los recursos materiales, personal y/o presupuesto.

Adicional, es adecuado mencionar que, El Ministerio de Justicia y del Derecho a través de la Oficina de Información en Justicia en el año 2016 en convenio con la Universidad Nacional de Colombia, produjo el documento *"Captura de información en el territorio de Caldas y Risaralda para la construcción de indicadores y líneas base en justicia."*, el cual tenía como objetivo construir una línea base de Indicadores en justicia con énfasis en el Plan Decenal de Justicia. Este documento, debe ser insumo para que las entidades y organismos encargados de la ejecución del Plan Decenal de Justicia establezcan los indicadores de medición del impacto de la implementación del Plan Decenal de Justicia.

Por último, es necesario realizar dos aclaraciones de la naturaleza del trabajo de definición de indicadores que de manera conjunta debe hacerse con los responsables del Plan:

- Los indicadores de producto y de gestión ya fueron establecidos en su totalidad en el Plan de Acción que hace parte del presente Plan y están remitidos a cada una de las acciones y productos contenidos en el mismo, pero esta situación no implica que de ser necesario y ante la aparición de nuevas necesidades o actividades asociadas no se puedan definir más indicadores de este tipo.
- Los indicadores de impacto y/o de resultado que se desarrollen para la medición del Plan deben tener en cuenta los aspectos, metodología y periodicidad de medición de la encuesta de Necesidades Jurídicas del DNP que se aplica junto con la Encuesta de Calidad de Vida del DANE.

Partiendo de lo anterior, se propone que, la definición de los indicadores de la Línea Base deberá estar a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Departamento Nacional de Planeación en un periodo no superior a los seis meses de la firma del Plan. Para poder realizar lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia realizarán mesas de trabajo para concertar los indicadores de la línea base con las entidades y organismos encargados de la implementación del Plan Decenal. .

Debido al énfasis territorial del Plan Decenal de Justicia, dentro de los indicadores de la línea base del Plan Decenal de Justicia deben de existir indicadores que su captura sea en territorio. Para la captura de la información en territorio se realizará por medio de dos acciones:

1. Las entidades y organismos deberán alinear los sistemas de información de las entidades y organismos del plan con la información necesaria para la captura de información en territorio para la Línea Base. El Ministerio de Justicia será el encargado de almacenar y analizar la información recolectada por los Sistemas de Información relacionada con este punto, para esto se deben de crear un protocolo de intercambio de mencionada información.

2. El Departamento Nacional de Planeación en articulación con el Ministerio de Justicia anualmente harán recolección de información en los municipios priorizados en común acuerdo por las entidades.

Luego de la validación de los resultados con las entidades y organismos encargados de la implementación del Plan Decenal de Justicia, los resultados del cálculo de indicadores de la línea base deberán ser publicados en el Sistema de Estadísticas en Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

5.2.2. Evaluación de Impacto del Plan Decenal de Justicia:

Parte del fortalecimiento de las acciones del Plan Decenal de Justicia es la posibilidad de evaluar el impacto del Plan Decenal en la población colombiana y su acceso a la Justicia.

Por lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizará dos evaluaciones de Impacto del Plan Decenal de Justicia, la primera, será a los cinco años de firmado el Plan Decenal de Justicia, la cual, debe de tener los siguientes aspectos como mínimo:

(i) Cuellos de botella de la implementación del Plan Decenal por cada una de las dimensiones.
(ii) Análisis del Impacto de la implementación del Plan Decenal en el acceso a la justicia y la mejora de la eficiencia del sistema de justicia.
(iii) Recomendaciones de Política Pública para cada uno de los organismos y entidades del Plan Decenal de Justicia.
(iv) Análisis de inversión y gasto de las entidades en el Plan Decenal de Justicia.

La segunda, debe de realizarse al finalizar el Plan Decenal, la cual debe dar recomendaciones de política pública a las entidades y organismos, además debe de poder crear un análisis del impacto en el acceso a la justicia y la eficiencia del sistema de Justicia.

AGRADECIMIENTOS

Las entidades del artículo 108 de la Ley 1753 de 2015 agradecen a las siguientes personas por sus aportes y colaboración:

- **Consejería Presidencial para los Derechos Humanos**
  Marcela Vega

- **Consejo Superior de la Judicatura**
  Gloria Stella López
  Miriam Saavedra
  Ofelia Betancur
  Marvalyn Hodgson
  Diana Claudia Caro

- **Consejo de Estado**
  Jorge Octavio Ramírez
  María Paulina Rendón

- **Fiscalía General de la Nación**
  Carolina Galindo Poblador
  Nilsa Liliana Marín
  Rosario Moreno
  Diana Vargas Daza

- **Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses**
  Martin Emilio Sepúlveda
  German Andrés Robles
  Patricia Heredia Marroquín
  Miguel Velásquez Acevedo
  Rocío Lizarazo

- **Defensoría del Pueblo**
  Yudy Castillo
  Pedro Santiago Posada

- **Procuraduría General de la Nación**
  Iván Darío Gómez Lee

- **Departamento Nacional de Planeación**
  Gabriel Cifuentes Ghidini
  Ana María Rojas Villamil
  Harbey Peña Sandoval

- **Policía Nacional –DIJIN**
  Eduardo Martínez Sánchez
  Oscar Gómez Castro

- **Cámaras de Comercio**

  Cámara de Comercio de Bogotá
  Centro de Arbitraje y Conciliación
  Mauricio González Cuervo
  Martha Martínez
  Francesca Cifuentes Ghidini
  Verónica Romero
  William Samacá
  Adriana Peralta

  Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
  Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición
  Rafael Bernal Gutiérrez
  María Clara Mejía González
  Alejandra Betancur

  Cámara de Comercio de Cali
  Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición
  Juliana María Giraldo Serna

  Cámara de Comercio de Bucaramanga
  Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición
  Joan Álvarez Rueda

  Cámara de Comercio de Cartagena
  Centro de Arbitraje y Conciliación
  Julia Eva Pretelt
  Diana Patricia Guzmán

  Cámara de Comercio de Pereira
  Centro de Arbitraje y Conciliación
  MariLuz Quiceno Jaramillo

  Confecámaras
  Vicepresidente de Conciliación, Arbitraje y Gobierno Corporativo
  Ángela María Vélez Aranguren

BIBLIOGRAFIA

Acemoglu, D; Johnson, S; Robinson J. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. En, P. Aghion y S. Durlauf (Eds.), Hand – Book of economic growth (pp. 387-470). Netherlands: Elsevier.

Agencia de Cooperación Alemana - GIZ, (2012). Documento guía para la discusión de Política Legal. Bogotá: Proyecto Fortales Der.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 2012) Diagnóstico de Mecanismos Comunitarios de Solución de Conflictos en Colombia.

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 2016) Propuesta conceptual para el abordaje de conflictos de uso y tenencia de la tierra a través de los MASC, Programa Colombia transforma.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2016). Informe de Gestión, primer semestre de 2016. Bogotá.

Albert, Sonia (2005) La trasformación de los conflictos desde la filosofía para la Paz. España.

Álvarez-Correa, Miguel y Flor Inés Montealegre. (2016) *Fractura Verde.* Delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente: diagnóstico preliminar. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público.

Ángel, N.(2012). El enfoque diferencial a la luz de la jurisprudencia constitucional. En. M. Cepeda (Ed.), Desplazamiento forzado: Reflexiones para salir de la encrucijada. Bogotá: Universidad de los Andes.

Amaya N, y Oscar D. (2016). La constitución ecológica en Colombia. Bogotá: Universidad Externado, (3ª Ed.).

Ariel Ávila Martínez y Juan Diego Castro León (2015) Convivencia, Justicia y seguridad rural en el pos conflicto. Análisis. (2). Bogotá, D.C.

Arroyo Vargas, R. (2011). “Acceso a la justicia para las mujeres… el laberinto androcéntrico del derecho”. En: Revista IIDH. Vol. 53.

Badel Rueda (2008) La corrupción Judicial en Colombia, una aproximación al mapa de riesgos. Corporación Transparencia por Colombia. Auros Ltda.

Banco Mundial y OCDE (2005). Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. París: OCDE.

Barrera y Vargas (2016) ¿Justicia territorial? Propuesta metodológica para abordar el desafío en materia de justicia, del gobierno nacional en el territorio colombiano. Archivos de Economía, documento 448. Departamento Nacional de Planeación.

Beauvoir, S. (1957). El segundo sexo. Buenos Aires: Leviatán.

Benavides Burbano L et al. (2006), El pacto de cumplimiento y la garantía de los derechos colectivos, Ed. Universidad del Rosario, Bogotá. Recuperado de: http://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/el-pacto-de-cumplimiento-y-la-garantia.

Bohórquez Viviana, “Reparaciones y potencial transformador a favor de la población de lesbianas, gais, transgeneristas e intersexuales.”. [En línea]. Disponible en:

http://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/viewFile/95/99. Recuperado el 15 de julio de 2014.

Bourdieu, Pierre. (2008). La dominación masculina, Barcelona: Editorial Anagrama.

Brownmiller, Susan (1975), Against Our Will: Men, Women and Rape, Nueva York: Simon & Schuster.

Burin, Mabel. Meler, Irene (2000).Varones: Género y subjetividad masculina. Buenos Aires: Paidos.

Bustamante, J. C. (2012). El pueblo Rrom (gitano) y la Kriss Rromaní en el ordenamiento jurídico colombiano, 1998-2010. Bogotá: Universidad del Rosario.

Cabal Luisa, Lemaitre Julieta y Mónica Roa. (2001). Legislación y Jurisprudencia en América Latina, Bogotá: Facultad de Derecho Universidad de los Andes- Centro Legal para Derechos Reproductivos y Políticas Públicas, Cuerpo y Derecho.

Cabrero, E. (1998) Introducción. En: Bozeman, B. (1998) La gestión pública. Su situación actual. FCE

Cámara de Comercio de Bogotá (2013) Gran Encuesta Nacional de necesidades jurídicas insatisfechas. Resumen Ejecutivo.

Cámara de Comercio de Bogotá Centro de Arbitraje y Conciliación (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas.

Cámara de Comercio de Bucaramanga Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Cámara de Comercio de Cali Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Cámara de Comercio de Cartagena Centro de Arbitraje y Conciliación (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de justicia 2017

Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Cámara de Comercio de Pereira Centro de Arbitraje y Conciliación (2017) Propuesta Regional de Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Casa de la Mujer, Colectivo de trabajo (1986), Nuevos espacios y otros retos. Propuesta a las mujeres, Bogotá: Casa de la Mujer.

Casas-Becerra, et al, (2004). Delitos Sexuales y Lesiones. La Violencia de Género en la Reforma Procesal Penal en Chile: Informe Final, noviembre 2004, investigación parte del proyecto “Género y Reformas a la Justicia Procesal Penal” CEJA.

Castro-Buitrago, Erika. Derecho ambiental y gobernanza. La concertación como actuación informal de la Administración. Medellín: Universidad de Medellín. 2017.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2016) Índice de Servicios Judiciales en Línea 2015. CEJA.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2016) Índice de Servicios Judiciales en Línea 2015. CEJA.

Centro de Memoria Histórica. Informe Mujeres y Guerra. (2011) Disponible en línea en: http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/documentos/informes/informes2011/mujeres-guerra.pdf. Consultado en julio de 2014.

CIDH, Informe de Fondo, N˚ 54/01, María Da Penha Fernandes (Brasil), 16 de abril de 2001, párr. 55.

CIDH, Informe del acceso a la justicia de las mujeres en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 2007.

CIDH, Las Mujeres Frente a la Violencia y la Discriminación Derivadas del Conflicto Armado en Colombia, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 67, 18 de octubre de 2006.

CIDH, Situación de los Derechos Humanos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a No Ser Objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 44, 7 de marzo de 2003.

Clavijo, S. (2011). Costos y Eficiencia de la Rama Judicial en Colombia: Políticas de Choque Operativo. Bogotá: ANIF

Colección de Documentos Observatorio de Integridad N° 16. Bogotá.

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia.(2010). Informe Final. Bogotá.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo, Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, Periodo 2013-2014. Comisión de Monitoreo y Seguimiento, Agosto de 2015.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo, Tercer informe de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley 1448 de 2011, Periodo 2015-2016. Comisión de Seguimiento y Monitoreo, Agosto de 2016.

Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.(2016). Observaciones finales sobre el informe inicial de Colombia Adoptadas durante el 16 periodo de sesiones del Comité (15 de agosto- 2 de septiembre de 2016) CRPD/C/COL/CO/1. 31 de agosto de 2016. Recuperado de http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2FC%2FCOL%2FCO%2F1&Lang=en

Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2015). II Estudio de Tolerancia Social e Institucional frente a las Violencias hacia las Mujeres . Bogotá.

Consejo Nacional de Competitividad. (2017) *Informe Nacional de Competitividad 2016-2017.* Bogotá,. Recuperado de: https://compite.com.co/wp-content/uploads/2016/11/CPC_Libro_Web_2016-2017.pdf

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Expediente: 25000-23-27-000-2001-90479-01 (acumulado). Consejero Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno

Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto del 25 de junio de 2014. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Rad. 20120039501 (IJ) (42.299)

Consejo Superior de la Judicatura, (2014). Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015-2018. Bogotá: C S de J.

Consejo Superior de la Judicatura (2014b), Informe de sentencias proferidas por las relatorías de las salas de Justicia y Paz de Bogotá, Medellín y Barranquilla. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura, (2012). Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial. Bogotá: C S de J.

Consejo Superior de la Judicatura. (2015). Informe al Congreso 2014-2015. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2016). Informe al Congreso 2015-2016. Bogotá.

Consejo Superior de la Judicatura. (2017). Informe al Congreso 2016-2017. Bogotá.

Corporación Colombia Digital. (2014). Medición Brecha Digital Regional. Bogotá. Disponible en:

Corporación Excelencia en la Justicia. (2010). Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2016). Estrategias de defensa jurídica del Estado. Diseño de estrategias de defensa para 8 factores de riesgo de litigiosidad. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). Caracterización de la Justicia Formal en Colombia y elementos para la construcción de una agenda estratégica para su mejoramiento. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia. (16 de Junio de 2014). Eliminación del incentivo económico reduce las acciones populares. Recuperado de: http://www.cej.org.co/index.php/justiciometros3/3897-eliminacion-del-incentivo-economico-reduce-las-acciones-populares

Corporación Excelencia en la Justicia. (2014). Observatorio al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (OCPAyCA). Recuperado de: http://www.cej.org.co/observatoriocpayca/files/2014/INFORME%20MONITOREO%20DIC%20%202013%20VF-3.pdf

Corporación Excelencia en la Justicia, Balance diez años de funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio en Colombia (2010-2014). (2015). USAID, disponible en: http://www.cej.org.co

Corporación Excelencia en la Justicia. (2012). Segundo reporte sobre la reducción de inventarios y la implementación de la reforma al Procedimiento Contencioso Administrativo. Bogotá.

Corporación Humanas. (2015). Políticas de Drogas y Derechos Humanos: el impacto en las mujeres. Santiago de Chile: Letras y monos.

Corporación Sisma Mujer. (2009). Mujeres en Conflicto: Violencia Sexual y Paramilitarismo. Bogotá: Litoxpress.

Corporación Sisma Mujer. (2013). Lineamientos de Política Criminal para la protección del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia sexual. Bogotá: Nomos S.A.

Corporación Transparencia por Colombia (2015) Índice de Transparencia Nacional 2013-2014.

Corporación Transparencia por Colombia (2017) Índice de Transparencia Nacional 2015-2016. Colección de Documentos Observatorio de Integridad N° 16. Bogotá.

Corpovisionarios (2016) Aproximación a la relación entre la población civil y las FARC – EP/ELN desde un enfoque de cultura ciudadana. Bogotá D.C.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (2014) Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso de justicia a las personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas.

Cortes (2015) El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia. Revista Científica General José María Córdova. 13(16), pp. 81-13.

Cuervo Jorge Iván, (2007) "Las políticas públicas entre los modelos teóricos y la practica gubernamental", En: Jorge Iván Cuervo, et al, Ensayos de Políticas Públicas, Bogotá: Universidad Externado.

Cumbre Judicial Iberoamericana (s.f.) Informe Sobre la Aplicación de las 100 Reglas de Brasilia.

Cumbre Nacional de la Rama Judicial (S.f.), una reflexión colectiva para la transformación de la justicia. Relación Documentos Presentados por Asociaciones Sindicales y Agremiaciones Reportados al Tribunal Superior de Bogotá.

Checho, Glenys de Jesús & Weisman, Viviana. (2013) "Acción contra la discriminación de la mujer". Pp 93-102. En: MARIÑO, Fernando M. (D). Feminicidio: El fin de la impunidad. Homenajes & Congresos - Universidad Carlos III de Madrid – Tirant o Blanch..

Chica, S. (2015). Gestión para resultados en el desarrollo: hacia la construcción de buena gobernanza. Administración y Desarrollo, 45(1).

Chica, S. y Salazar, C. (2016) Nueva y Post Nueva Gestión Pública ¿Continuidad o ruptura de las doctrinas de reforma a partir de los años 90? Administración y Desarrollo, 46(1), 100-125.

DAFP, Secretaria de Trasparencia, Presidencia de la Republica. (2012). Metodología para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión,. Bogotá.

De Justicia (2013), Vientos de progresismo soplan desde el derecho administrativo. Recuperado de https://www.dejusticia.org/vientos-de-progresismo-soplan-desde-el-derecho-administrativo/.

De Justicia, (2014), La Rota E, Lalinde S, Uprinmy R. Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas Análisis general y comparativo para tres poblaciones.

Mosquera, I (Coord.). (1998). Destino Colombia. Hacia el nuevo milenio. Bogotá.

Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. (1992). Visible en http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

Defensoría del Pueblo. (2017) Informe Especial de Riesgo: "Violencia y amenazas contra los líderes sociales y los defensores de derechos Humanos". Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2016). XXIII Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2015) *La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social.* Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo, (2014), La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social, p.167. Recuperado de http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/LatutelaylosderechosalaSalud.pdf

Departamento Nacional de Planeación.(2017). Buen Gobierno. Recuperado de: https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx

Departamento Nacional de Planeación (2016) Documento técnico "Recomendaciones para la inversión pública en conciliación".

Departamento Nacional de Planeación. (2016) *Reporte: aproximación al inventario normativo por medio del piloto Big Data regulatorio.* Bogotá: DNP. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Mejora%20Regulatoria/Documentos/2017%2003%2015%20Reporte%20Inventario%20Normativo%20impreso.pdf

Departamento Nacional de Planeación.(2016) *Panorámica Regional. Dividendos ambientales de la Paz.* Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2015) Análisis Conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Segundo Informe de Seguimiento CONPES Social 161. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Documento CONPES Social 161. Equidad de Género para las mujeres. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2013) Conpes Social 166, Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Departamento Nacional de Planeación. (2012), Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2012) Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial.

Departamento Nacional de Planeación (2008) Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente. DNP – Imprenta Nacional. Bogotá.

Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla". (2016) Plan de formación de la Rama Judicial 2016. Bogotá.

Esqueteni Patricia, et al. (2004). Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador.

Fajardo, Luis Alfonso (2000) La Kriss, justicia comunitaria gitana: una opción para la paz en Colombia. En: Pensamiento Jurídico N° 12 - 2000 Revista de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales Universidad Nacional, p. 131 – 154

Farito Simón C y Casas Lidia. (2004). Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Fundación Ideas para la Paz. (2015). Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto. Bogotá D.C.

Gaitán Sánchez, O. (2015) Recopilación y análisis de información legal y técnica para el mejoramiento de la Conciliación Extrajudicial en Derecho. Informe final del contrato No. 0584 de 2015 suscrito con el Ministerio de Justicia y del Derecho Bogotá, D.C.

Garay Jorge Luis, et al. (2002). Repensar a Colombia, síntesis programática, Bogotá: FIP – Alafaomega,.

Garay Jorge Luis, et al. (2002). Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática, Bogotá: ACCI-PNUD, Ed. Tercer Mundo, 2002.

García Villegas M y Espinosa R. (2013). El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia. Recuperado de: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.361.pdf. pag 130.

Gil, Alicia. (2013). "Los crímenes internacionales de violencia sexual". En: MARIÑO, Fernando M. (D). Feminicidio: El fin de la impunidad. Homenajes & Congresos - Universidad Carlos III de Madrid – Tirant o Blanch.

Gómez, D. (2002). Caracterización del grupo étnico Rrom y propuesta en relación con el desarrollo de sus derechos. Bogotá D.C.

Gonzáles, Esperanza; Velásquez, Fabio (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá.

Guerrero Peralta Oscar Julián, Estudio de Seguridad Jurídica, Ministerio de Justicia y del Derecho, Contrato 112 de 2012.

Guzmán, D., & Prieto, S. (2013). Acceso a la Justicia. Mujeres, Conflicto Armado y Justicia. Bogotá: Dejusticia.

Haupt, A. y Kane, T. (2003). Guía Rápida de Población, del Population Reference Bureau 4ª Edición. Washington, DC.

Henao, J.C., (segundo semestre/2013, pp. 67-102), El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. Revista de Economía Institucional, vol. 15, Nº 29.

Herrera Kenia y Diez Andrea. (2004). Violencia contra las mujeres: Tratamiento por Parte de la Justicia Penal de Guatemala.

Hogg, M. / Graham M. / Vaughan M. (2010). Psicología social, Madrid: Editorial Médica Panamericana.

Hoyos, Esteban (2011) Reseña del libro: Los abogados en Colombia / [ed.] Mauricio García Villegas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2010.

http://colombiatic.mintic.gov.co/602/articles-18830_recurso_pdf.pdf

Innova, Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación, El juez contencioso Administrativo y la Protección del Medio ambiente. (2015) pp 7. Recuperado de: https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/Innova%2021(1).pdf

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2016).Informe de Gestión 2015. Bogotá.

Instituto de Defensa Legal (IDL); Fundación Debido Proceso Legal (FDPL) (s.f.) Obstáculos para el Acceso a la Justicia en las Américas.

Instituto de Defensa Legal (IDL); Fundación Debido Proceso Legal (FDPL) (s.f.) Obstáculos para el Acceso a la Justicia en las Américas.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2016). Boletín Epidemiológico. Violencias de género en Colombia. Bogotá.

La Rota, Miguel Emilio. Ordoñez, Sebastián Lalinde. Mora, Sandra Santa. Yepes, Rodrigo Uprimny (2014). Ante la Justicia, Necesidades Jurídicas y acceso a la Justicia en Colombia. Ediciones Antropos.

Lahera Eugenio. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.

Lederach, John Paul (2016) La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de la Paz. Bogotá D.C.

Lloret, J. F. (2006). La protección internacional de las minorías nacionales en Europa: el caso de los Romaníes. Anuario De Derecho Internacional, 22205-254. Consultado en: http://eds.a.ebscohost.com.ezproxy.utadeo.edu.co:2048/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=d070871e-47c0-4dd6-8e5a-c3328cfc3db7%40sessionmgr4008&vid=6&hid=4105

Londoño Toro B., González Acosta, A, Figueredo Medina G.,(2009). Diagnóstico del impacto de la Ley colombiana de Acciones Populares y de Grupo en sus primeros diez años de vigencia. Resultados de investigación. Recuperado de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/4579/5877

Londoño, B., (2007), Vniversitas Bogotá. Eficacia del incidente de desacato. Estudio de Caso. Recuperado de http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/14513/11706

López, G.A., (2010), El incidente de desacato de las acciones de tutela de los jueces de Bogotá Medellín, Cali y Neiva. Recuperado de Dialnet-ElIncidenteDelDesacatoEnLasSentenciasDeTutelaDeLos-3360764.pdf

Manjarres Bravo P. (2013), ¿Se han transformado las acciones populares con ocasión de los cambios normativos y jurisprudenciales ocurridos en el periodo 2006-2012. (Tesis de Maestría, Universidad del Rosario). Recuperado de (http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8901/30739526-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Medina Vásquez Javier, et al. (2014). Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

Melo, T., y Santander, J. , Introducción a las políticas públicas. Bogotá: Iemp Edciones.

Mesa por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias Ley 1257. (2012). Informe sobre la implementación de la ley 1257 de 2008 y su estado actual de cumplimiento . Bogotá.

Mesa, Gregorio. Elementos para una teoría de la justicia ambiental y el estado ambiental de derecho. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2011.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Guía de formalización de la propiedad por barrido predial. Bogotá.

Reporte de Drogas – Observatorio de Drogas de Colombia; Ministerio de Justicia y el Derecho; http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. V Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Biodiversidad Biológica. Bogotá, 2014. Recuperado de: http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/MedioAmbiente/undp-co-informebiodiversidad-2014.pdf.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. «Mecanismo de consulta al público Principio 10.». Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2016. http://www.minambiente.gov.co/images/asuntos-internacionales/pdf/principio_10/20150812_Mecanismo_consulta_al_p%C3%BAblico_Principio_10.pdf (último acceso: 28 de Agosto de 2016).

Ministerio de Comunicaciones, (2008). Plan Nacional de TIC 2008-2019, todos los colombianos conectados, todos los colombianos informados. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones.

Ministerio de Comunicaciones, Agenda de Conectividad. (2008). Diagnóstico de Gobierno en Línea de la Rama Judicial. Bogotá: Ministerio de Comunicaciones.

Ministerio de Justicia y del Derecho -Programa Nacional de justicia en Equidad (2016) Conclusiones mesas de expertos encuentro para discutir proyecto de reforma de la Conciliación en Equidad.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). Lecciones Aprendidas de la Ley 1424 de 2010. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos -Programa Nacional de Conciliación en Equidad (2016) Boletín del Programa Nacional de Justicia en Equidad.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (2017) Justicia Rural y aplicación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) en Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Justicia y Género. (2012). I Marco normativo en torno a la violencia basada en género, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). "Comisarías de Familia. Línea de base nacional. Primera parte". En: Procurando la equidad 6. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). Informe puntos críticos de las Comisarías de Familia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia, Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las Comisarías de Familia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación – Escuela Superior de Administración Pública.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). Diez años después: Balance del proceso penal especial de Justicia y Paz. Bogotá.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (s.f). Estrategia Gobierno en Línea. Bogotá.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Corporación Excelencia en la Justicia. (2010). Plan Nacional TIC 2010-2014 Eje Justicia. Propuestas, recomendaciones y metas para el eje de justicia del plan TIC 2014 – 2019. Bogotá: MinTIC.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Vive Digital, (2014). Agenda Estratégica de Innovación Nodo Justicia. Bogotá: MinTIC.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (2015). Panorama TIC, Comportamiento macroeconómico del sector TIC en Colombia. Bogotá: MinTIC.

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, (2015). Estudio de Cultura de Uso de TIC en los Colombianos para relacionarse con el Estado. Bogotá: MinTIC.

Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación. (2010). Plan Nacional TIC 2010-2014 – Eje Justicia. Propuestas, recomendaciones y Metas para el eje de Justicia del Plan TIC 2014-2019. Min. Tics. Bogotá.

Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación (2015) Estudio de Cultura de uso de TIC en los colombianos para relacionarse con el Estado. Dirección de Gobierno en Línea. Min. TICs. Bogotá.

Monroy C. y Pinzón M. (2012.) Análisis Económico de los derechos colectivos y su mecanismo de protección jurisdiccional en Colombia: El papel de los incentivos, la acción colectiva y la provisión de bienes públicos. Revista de Derecho y Economía No. 36, pp 11-58.

Naciones Unidas, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. (2005). E/CN.4/2005/10.

Naciones Unidas, Informe de la Relatoría Especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias. (2006). Yakin Ertürk, La Norma de la Debida Diligencia para la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, E/CN. 4/2006/61.

Naciones Unidas, Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Protocolo de Estambul presentado a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, U.N. Doc. HR/P/PT/8.

Naciones Unidas. (1998). Medidas de Prevención del Delito y de Justicia Penal para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Resolución Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/RES/52/86, 2 de febrero de 1998.

Naciones Unidas, Principios relativos a la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos penas crueles, inhumanos o degradantes, Asamblea General, Resolución 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de febrero de 2000.

Nidia Losada P. Tesis de grado. (2017) Eficacia de la Conciliación Extrajudicial en Derecho en Bogotá: estudio de caso Centro de Conciliación de la Personería de Bogotá, años 2010 a 2014. Universidad del Rosario.

Nisimblat, N. (2013). Relaciones jurídicas y TIC: tensiones, implicaciones y desafíos en la Administración de Justicia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Observatorio de Drogas de Colombia; Ministerio de Justicia y el Derecho.(2016). Reporte de Drogas, recuperado de; http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

OCDE. (2016). Indicators of regulatory policy and governance 2016: Latin America . Colombia. Recuperado de: http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-regulatory-policy-ireg-2016.pdf. También, la propia OCDE evidenció que 33 de sus 34 países miembros cuentan con al menos una entidad supervisora de la actividad regulatoria.

OCDE. (2016). Regulatory Policy Outlook 2016. Recuperado de: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en#.WSSbI2g18dU

OCDE.(2014). Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Colombia. Más allá de la simplificación administrativa. Recuperado de: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-la-politica-regulatoria-en-colombia_9789264201965-es

ONU Mujeres. En busca de la Justicia, el progreso de las mujeres en el mundo. [En línea]. Disponible en: file:///C:/Documents%20and%20Settings/JUASAL/Escritorio/SP-Report-Progress%20UN%20Women.pdf. Recuperado 15 de julio de 2014.

Oportunidad Estratégica Ltda. (2011). Evaluación Ejecutiva del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano. Departamento Nacional de Planeación. SINERGIA. Bogotá.

Organización Panamericana de la Salud, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer, Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos, Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, Centro de Derechos Reproductivos, IPAS, ISIS Internacional y Comité de América Latina para la Defensa de los Derechos de la Mujer, (2004). Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres.

Ortegón, E .(2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá: Colciencias – CAB – IELAT.

Gaitán, O. (2015). Recopilación y análisis de información legal y técnica para el mejoramiento de la Conciliación Extrajudicial en Derecho. Informe final del contrato No. 0584 de 2015 suscrito con el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Ostrom, E. (2015). Comprender la diversidad institucional. México: Fondo de Cultura Económica.

Pájaro, Nicolás, Las TIC al servicio del proceso. [On Line] https://www.academia.edu/8867673/Las_TIC_al_servicio_del_proceso

Peláez, G. J. C. (2013). Auditoría General de la República. Oficina de estudios especiales y apoyo técnico. Documento técnico de base del proyecto "defensa jurídica pública de la auditoría general de la república y de los órganos de control fiscal territorial: un desarrollo del programa pedagogía, prevención y control social en la lucha frontal contra la corrupción"' contrato 048 de 2012. Bogotá.

PNUD. (2012). Afrocolombianos: sus territorios y condiciones de vida. Bogotá: PNUD.

PNUD. (2012). Pueblos indígenas: diálogo entre culturas. Bogotá: PNUD.

Pontificia Universidad Javeriana. (2003). Elaboración de una Línea de Base, Indicadores de Gestión e Impacto y Marco Tarifario para la Conciliación Extrajudicial en Derecho", Pontificia Universidad Javeriana.

Procuraduría General de la Nación, (2017). Informe de Administración 2009-2016,.Recuperado de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/info_gel_archivos/5//16_Informe%20Administrativo%202009-2016%20FINAL%20.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2015).*Boletín informativo del Instituto de Estudios del Ministerio Público,* Especial Medio Ambiente, (21). Bogotá: PGN.

Programa Presidencial de DDHH, (2013). Guía conceptual y metodológica para el diseño y la formulación de la Política Pública "De la violencia a la sociedad de los derechos. Propuesta de Política Integral de Derechos Humanos 2014-2034".

Proyectamos Colombia SAS. (2016). Estudio técnico sobre la respuesta institucional en la implementación de estrategias para la transversalización del enfoque de género . Bogotá.

Proyecto de Ley Estatutaria Número 038. (2015). Cámara por medio de la cual se reforma el Decreto-ley 2591 de 1991, que reglamenta la acción de tutela definida en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991. Recuperado de http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=18&p_numero=038&p_consec=42384

Ramírez, M. (2010). La antropología de la política pública. Antípoda.(10), pp. 13-17.

Ramírez, S. (2013). Acceso a la Justicia y Derechos Humanos: Un Abordaje Tridimensional. En Acceso a la justicia y derechos humanos. Buenos Aires: ILNAUD.

Rawls, J. (2006). Teoría de la Justicia. México: Fondo de Cultura Económica.

República de Colombia (2014) Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

República de Colombia. (2015). Constitución Política de Colombia de 1991. Bogotá: Panamericana.

Rettberg Angelika (Coord.). (2002). Preparar el futuro: Conflicto y postconflicto en Colombia, Bogotá, FIP-Uniandes-Alfaomega.

Rincón, E. (2013). Tecnología y Administración de Justicia en Colombia. Instrumentos jurídicos habilitantes para la incorporación de TIC a la Administración de Justicia. Bogotá: Certicámara y Colombia Digital.

Rioseco, O. (2005). Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Buenas. Prácticas para la Erradicación de la Violencia Doméstica en la Región de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, septiembre.

Roa, J.E. (2015). El incidente de impacto fiscal y la legitimidad democrática de los tribunales constitucionales., Serie Documentos de Trabajo n. 26, Departamento de Derecho Constitucional. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Rodríguez, Cesar. «Permitido prohibir la minería.» El Espectador, 2 de Junio de 2016: Sección: Opinión.

Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco. (2010). Cortes y cambio social: Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia, recuperado de http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.185.pdf

Rodríguez Garavito C. Debate académico acerca de que debería ser la sala plena de la Corte y no la de revisión la que declaren el estado de cosas inconstitucional. Resumen de la discusión disponible en http://portal.uexternado.edu.co/esp/galeria82013/index.html.

Rodríguez, C.; Sierra, T. y Cavalier, A. (2009). Raza y Derechos Humanos en Colombia. Facultad de Derecho. Bogotá: Uniandes.

Rodríguez, Gloria Amparo. «Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia.» Documento de política presentado en el FNA 2011. Bogotá D.C.: Foro Nacional Ambiental, Mayo de 2011.

Rojas Venegas, C. A., & Gamboa Martínez, J. C. (2008). La Kriss Romani como sistema jurídico transnacional. Íconos, (31), 43+. Recuperado en http://go.galegroup.com.ezproxy.utadeo.edu.co:2048/ps/i.do?p=AONE&sw=w&u=utadeo&v=2.1&it=r&id=GALE%7CA197858288&asid=6fa10e967dbdd72fbcd70afae944240a

Romero Acevedo, Tatiana; Mendivelso, Carolina; Cabrera Miranda, Aura Carmela. Acosta Rubio, Norberto; Caballero Pérez, Adriana Carolina; Nieto Alzate, Clemencia (Sf). Guía de Atención a las Personas con Discapacidad en el acceso a la justicia. Imprenta Nacional de Colombia.

Romero, C, ¿Las TIC lograrán cambiar la justicia colombiana? Bogotá: Ámbito Jurídico. 21 de Julio de 2016. [On Line] https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/administracion-publica/las-tic-lograran-cambiar-la-justicia-colombiana

Romero, Tatiana; Mendivelso, Carolina; Cabrera, Aura, et al. (Sf). Guía de Atención a las Personas con Discapacidad en el acceso a la justicia. Imprenta Nacional de Colombia.

Rubin, G. (1975). El tráfico de mujeres: Notas sobre la economía política del sexo. Obtenido de Programa Universitario de Estudios de Género: http://www.pueg.unam.mx/images/seminari¬2015_2/nociones_teoricas/complementaria/gayle_rubin_el_trafico_de_mujeres.pdf

Rubin, Gayle. (1986). *El tráfico de mujeres: notas sobre la "economía política" del sexo.* Nueva Antropología, vol. VIII, núm. 30, noviembre. pp. 95-145. México: Asociación Nueva Antropología.

Rubio, R.(2009). DDR en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia, Bogotá, Fundación Social- Fundación Konrad Adenauer.

Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (2009) Código de Ética y Buen Gobierno.

San Román, T. (1986) Entre la Marginación y el Racismo. Reflexiones Sobre la Vida de los Gitanos. Alianza Universidad, Madrid, 1986.

Scott, J. W. (1996). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas, El género: la construcción cultural de la diferencia sexual (págs. 265-302). México: PUEG.

Secretaria Distrital de Planeación. (2011). Política Pública para la Garantía Plena de los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgeneristas -LGBT- y sobre Identidades de Género y Orientaciones Sexuales en el Distrito Capital. Bogotá.

Secretaria Distrital de Planeación. (2015). Balances y perspectivas de la política pública LGBTI 2012-2015. Bogotá.

Shapiro, S. (2014). Legalidad. Madrid: Marcial Pons.

SHORE, C. (1997). Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Power. Nueva York: Routledge.

Superintendencia de Industria y Comercio. (2016). Informe de gestión 2015. Bogotá.

Superintendencia de Sociedades. (2016). Informe de gestión 2015, Bogotá.

Superintendencia Financiera. (2016). Informe de gestión enero-diciembre 2015. Bogotá.

Torres, H. (2013). Entrevista. Recuperado en www.lasdosorillas.com.

True, Jacquie. (2012). Political Economy of Violence against Women. Nueva York: Oxford University Press.

Unidad de Restitución de Tierras. (2016). Plan Estratégico Interinstitucional de Restitución de Tierras, para el periodo 2017-2021. Bogotá. Recuperado de: https://www.restituciondetierras.gov.co/documents/10184/769596/PEIR+Version+aprobada.pdf/78754a85-fd43-46a3-9046-f9176aab1232

U.S. Department of Justice. Buereau of Justice Statistics. Selected Findings. Female victims of violence. (2009). Disponible en línea en: http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fvv.pdf. Consultado en julio de 2014.

Universidad de Caldas. (2017). Informe académico Plan Decenal del Sistema de Justicia, formulación participativa en la región Eje Cafetero. Convenio interadministrativo de cooperación Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad de Caldas.

Universidad de Cartagena. (2016). Informe final: primera y segunda jornadas de formulación participativa en el marco de la construcción del marco del Plan Decenal de Justicia 2017-2027. Cartagena.

Universidad de los Andes. (2013). Informe y propuesta de mejoramiento de la acción de tutela. Bogotá: Ministeriod de Justicia, AECID.

Uprimny, R., Durán, J. (2015). Equidad y protección judicial del derecho a la salud en Colombia. Series políticas y sociales No. 197 (CEPAL)

Uprimny, R., Rodríguez, C. y García, M. (2003). La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?" en "¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia.

Valdés Sánchez G, (2003) Independencia Judicial y Seguridad Jurídica: ejes de la convivencia.

Valencia, Javier. (2013). "Los obstáculos y retos para la eficacia del acceso a la justicia ambiental", JURÍDICAS. No. 1, Vol. 10, Manizales: Universidad de Caldas, pp. 123-146.

Vargas,H. (2013). Participación de los ciudadanos en gestión de conflictos** Citizen participation in conflict management, Revista Derecho del Estado.

Villamil, M. (2017). Muchas veces me canso de ser fuerte. Bogotá: organizaciones Caribe Afirmativo, Colombia Diversa y Fundación Santamaría.

Villadiego, Burbano Carolina. (2013). El Modelo de Gestión en la Rama Judicial Colombiana: El gobierno y la Gerencia Judicial.

Vergara, R. (2010). Organizaciones e instituciones. México: BBAP.

World Bank. (2016). Doing Business, Equal opportunity for all, Washington.

World Economic Forum. (2016). Annual Report 2015-2016. World Economic Forum. Ref. 220716

World Bank. Doing Business. (2017). 14th edition. Equal opportunity for all. Washington.

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Rediseño de entidades e instancias de coordinación estratégicas para el mejoramiento del sistema de justicia	Elaborar un diagnóstico de la capacidad y oferta del Sistema de Justicia en función de la Demanda y de la presencia a nivel nacional y territorial. (Mision de verificacion del estado del sistema de justicia)	DNP, Departamento de la Función Publica y Ministerio de Justicia.	14/07/20	14/07/22	Diagnóstico de capacidad u oferta institucional del Sistema de Justicia	Diagnóstico de capacidad de oferta institucional del Sistema de Justicia elaborado	Número de Diagnóstico de capacidad de oferta institucional del Sistema de Justicia elaborado	DNP, Departamento de la Función Publica y Ministerio de Justicia.
				Evaluar los modelos de gestión implementados en la actualidad por lo operadores, administradores de justicia , quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia y las entidades que complementan la efectividad de la Justicia. (Mision de verificacion del estado del sistema de justicia)	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	14/07/20	14/07/22	Evaluación modelos de gestión de los operadores y administradores de justicia	Evaluación modelos de gestión de los operadores y administradores de justicia elaborados	Evaluación modelos de gestión de los operadores y administradores de justicia elaborados/Evaluación modelos de gestión de los operadores y administradores de justicia programadas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Elaborar el flujo de atención de la prestación del servicio de justicia por cada componente de la dimensiones verticales.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	4/02/18	21/11/18	Flujo de atención y prestación de servicios	Flujos de atención y prestación de servicios elaborados	Flujos de atención y prestación de servicios elaborados/Flujos de atención y prestación de servicios programados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Elaborar y articular los mapa del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	2/12/18	21/07/19	Mapas del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia.	Mapas del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia elaborado	Número de Mapas del Sistema de Justicia- Ordenamiento Territorial y Funcional de la oferta de instituciones del Sistema de Justicia nivel nacional y territorial por cada componente del Sistema de Justicia.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Desarrollar modelos de Gestión articulados entre las entidades que hacen parte del Sistema de Justicia, quienes ejercen la función judicial, quienes ejercen los servicios de justicia por cada dimensión vertical en el nivel nacional y territorial.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	14/08/22	14/07/24	Modelos de gestión articulado nivel nacional y territorial por especialidad.	Modelos de gestión articulado nivel nacional y territorial por especialidad elaborados	Modelos de gestión articulado nivel nacional y territorial por especialidad elaborados/Modelos de gestión articulado nivel nacional y territorial por especialidad programados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Formulación de reformas normativas para la adaptación de las figuras, programas y operadores.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	24/08/24	17/12/25	Proyecto de reformas normativas	Proyecto de reformas normativas elaboradas	Número de Proyecto de reformas normativas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación
				Rediseñar instancias de articulación del nivel nacional (Comité Nacional de Casas de Justicia; Sistema Nacional de Conciliación; Comisión Intersectorial de Seguimiento al Sistema Penal Oral Acusatorio; Sistema Nacional de Comisarías de Familia; Instancia de Coordinación Nacional de los SLJ)	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	2/12/18	21/07/19	Propuesta de rediseño de instancias de articulación y coordinación	Propuesta de Rediseño de instancias de articulación y coordinación implementadas	Propuesta de Rediseño de instancias de articulación y coordinación implementadas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Mal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Elaborar estudios técnicos de rediseño institucional de acuerdo al diagnostico de capacidad institucional y evaluación de modelos de gestión.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	21/07/21	21/07/22	Estudios Técnicos de rediseño institucional	Estudios Técnicos de rediseño institucional Elaborados	Número de estudios Técnicos de rediseño institucional Elaborados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Implementar estudios técnicos para el rediseño de las entidades y organismos del orden nacional (medicina Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo, JEP)	Ministerio de Justicia y del derecho; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	21807/2019	21/807/2022	Estudios Técnicos de rediseño institucional	Estudios Técnicos de rediseño institucional implementados	Estudios Técnicos de rediseño institucional implementados/ Estudios Técnicos de rediseño institucional formulados	Ministerio de Justicia y del derecho; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación
				Implementar estudios técnicos para el rediseño de entidades y organismos de orden territorial Comisarías de familia e inspecciones de policía.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	21807/2019	21/807/2022	Estudios Técnicos de rediseño institucional	Estudios Técnicos de rediseño institucional implementados	Estudios Técnicos de rediseño institucional implementados/ Estudios Técnicos de rediseño institucional formulados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Generar criterios, modelos y sistemas que permitan reorganizar la presencia de operadores de justicia de acuerdo a conflictividad y a partir de las propuestas de Mapa del sistema de Justicia y los modelos de gestión y operación articulada	Formular e implementar una metodología que permita caracterizar y comprender las necesidades de justicia de los territorios	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	2/12/18	21/07/19	Metodología de caracterización de necesidades de justicia en los territorios	Metodología de caracterización de necesidades de justicia en los territorios elaborada e implementadas	Número de Metodología de caracterización de necesidades de justicia en los territorios elaborada e implementadas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de
				Generar instrumentos para la articulación de los actores de la justicia local.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	2/12/18	21/07/19	Instrumentos para la articulación de los actores de justicia local	Instrumentos para la articulación de los actores de justicia local elaborados	Número de Instrumentos para la articulación de los actores de justicia local elaborados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del
				Establecer mecanismos específicos, agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	20/08/19	20/11/19	Agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia.	Agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia suscritos	Número de Agendas y pactos de gobernanza para atender los retos de administración de justicia local en Colombia suscritos	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación
				Ampliar la oferta de los operadores de justicia en tamaño y cobertura en los territorio, de acuerdo a diagnósticos de demanda y capacidad institucional.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación	2/12/18	21/07/19	Ampliación de oferta territorial	oferta territorial ampliada	%oferta territorial ampliada	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación
			Mejorar capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación y el monitoreo y la evaluación del gasto, orientado hacia una mejor asignación de los recursos.	Desarrollar ejercicios participativos de las altas Cortes y demás instancias correspondientes en la identificación de las necesidades que deben incorporarse en los Planes de Necesidad de la rama judicial.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública	9/05/19	9/05/26	Jornadas participativas	Jornadas participativas realizados	Jornadas participativas realizados/Jornadas participativas programados	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nal de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Contraloría General de la Republica, Procuraduría General de la nación, Defensoría del Pueblo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Función Pública
				Generar mecanismos que fortalezcan los procesos de recaudo de los dineros con destino a la Rama Judicial y al sector Justicia (cambio normativo)	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda, DNP	14/02/19	14/02/21	Proyectos de Ley	Proyectos de Ley elaborados	Número de Proyectos de Ley elaborados	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda, DNP
				Desarrollar una estrategia de manejo coordinado para el acceso de fuentes de cooperación Internacional por línea de cooperación y a fuentes de crédito.	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General; Defensoría del Pueblo; Medicina Legal; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda	26/08/18	26/08/19	Desarrollar una estrategia de manejo coordinado para el acceso de fuentes de cooperación Internacional	Desarrollar una estrategia de manejo coordinado para el acceso de fuentes de cooperación Internacional desarrollada	Numero Desarrollar una estrategia de manejo coordinado para el acceso de fuentes de cooperación Internacional desarrollada	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General; Defensoría del Pueblo; Medicina Legal; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda
				Propender por una participación fija del presupuesto en relación con el PIB para las entidades que conforman el sistema judicial	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General; Defensoría del Pueblo; Medicina Legal; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda	26/08/18	26/08/19	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Prestar asistencia técnica continua en temas presupuestales y de planeación.	DNP.	23/08/18	23/08/20	Asistencias Técnicas	Asistencias Técnicas realizadas	Asistencias Técnicas realizadas/Asistencias Técnicas programadas	DNP.
			Desarrollar capacidades de medición de resultados por parte de la administración de justicia en cuanto al goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica de los colombianos	Consolidar batería de Indicadores de Efecto Impacto para dimensiones verticales y especiales (de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura y entidades SINEJ de acuerdo con ley Estatutaria de la Administración de Justicia Vigente así como entidades que complementan la efectividad de cada dimensión .	8/03/20	8/03/22	Batería de Indicadores de Efecto-Impacto	Batería de Indicadores de Efecto-Impacto consolidada	Número Batería de Indicadores de Efecto-Impacto consolidada	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura y entidades SINEJ de acuerdo con ley Estatutaria de la Administración de Justicia Vigente así como entidades que complementan la efectividad de cada dimensión .
				Hacer seguimiento de Indicadores de Efecto Impacto para dimensiones verticales y especiales (de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura y entidades SINEJ de acuerdo con ley Estatutaria de la Administración de Justicia Vigente así como entidades que complementan la efectividad de cada dimensión .	8/01/23	8/01/26	Batería de Indicadores de Efecto-Impacto	Batería de Indicadores de Efecto-Impacto Implementada	Número Batería de Indicadores de Efecto-Impacto Implementada	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura y entidades SINEJ de acuerdo con ley Estatutaria de la Administración de Justicia Vigente así como entidades que complementan la efectividad de cada dimensión
			Articular los mecanismos de	Articular las mediciones del sector a nivel de tipos de delitos con destino a rendición de cuentas frente a obligaciones de Monitoreo Internacional UNICEF-Cumbre iberoamericana, UNFA , EPU, la HAYA, OCDE, entre otras Internacionales para dimensiones verticales(de política criminal, familia, laboral civil y comercial, relaciones con el Estado, Constitucional y Disciplinario), dimensiones verticales especiales rural, transicional, étnico)	Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Consejo Superior de la Judicatura	10/05/19	10/005/2021	Estadísticas del Sistema de Justicia	Estadísticas del Sistema de Justicia articuladas	Número de Estadísticas del Sistema de Justicia articuladas	Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Consejo Superior de la Judicatura
				Articular la estadística sectorial del sistema de Justicia con estadísticas básicas de población, NBI, financiera, calidad de vida.	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación DANE , Ministerio de Salud, ICBF, Policía Nacional, y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia	11/05/19	10/005/2022	Estadísticas del Sistema de Justicia	Estadísticas del Sistema de Justicia articuladas	Número de Estadísticas del Sistema de Justicia articuladas	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación DANE , Ministerio de Salud, ICBF, Policía Nacional, y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
TRANSVERSAL	**Herramientas y técnicas para el funcionamiento del sistema (Gestión del sistema de justicia)**	Mejorar la calidad de la gestión del Sistema de Justicia	seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del sistema de justicia.	Articular Encuestas de Acceso a la Justicia y de necesidades de atención en Justicia y otras existentesntes,	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación DANE , Ministerio de Salud, ICBF, Policía Nacional, y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia	12/05/19	10/005/2023	Encuesta de acceso o necesidades de atención en justicia.	Encuesta de acceso o necesidades de atención en justicia ajustada	Número de encuesta de acceso o necesidades de atención en justicia ajustada	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación DANE , Ministerio de Salud, ICBF, Policía Nacional, y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia
				Fortalecer observatorios para monitoreo de comportamiento de atención al ciudadano frente a la solución de sus conflictos por cada dimensión vertical y especial desde la prevención, normativas para atención, investigación, juzgamiento, sanción, resocialización de victimarios, protección y reparación de victimas, y el cumplimiento de protocolos y obligaciones internacionales	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia	8/03/20	8/03/22	Observatorio	Observatorio implementado	Número de observatorios implementados	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación y entidades que complementan la administración de Justicia para cada eje vertical y especial y entidades que formulan el Plan decenal de la Justicia. de conformidad con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia
				Elaborar una propuesta de reforma a los Decretos 1477 de 2000 y 1069 de 2015 y al Convenio Nacional que introduzca criterios para otorgar capacidad coactiva al Ministerio de Justicia y del Derecho en el ejercicio de planeación y coordinación del Programa Nacional de Casas de Justicia y que además se formalice lo pertinente a los Centros de Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia	1/01/18	31/12/18	Documento de propuesta	Documento de propuesta elaborado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia
				Socializar y concertar a través de las instancias del Comité Nacional del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana el documento de reforma a los Decretos 1477 de 2000 y 1069 de 2015 y al Convenio Nacional para otorgar capacidad coactiva al Ministerio de Justicia y del Derecho en el ejercicio de planeación y coordinación del mismo y la reglamentación de los Centros de Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia	1/01/18	31/12/19	Mesas técnicas con las entidades que hacen parte del Programa.	Mesas técnicas realizadas	Numero de mesas	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia
				Tramitar ante la Presidencia de la República la expedición del nuevo decreto reglamentario para la implementación y seguimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, otorgando capacidad coactiva al Ministerio de Justicia y del Derecho en el ejercicio de planeación, articulación y coordinación del programa.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/19	Propuesta de Decreto	Decreto expedido	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Elaborar y suscribir convenios interadministrativos y/o el mecanismo que se defina con las entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/19	31/12/21	Convenios interadministrativos y/o documento que se defina	Convenios y/o documento elaborados y suscritos	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Evaluar el cumplimiento y renovar los convenios interadministrativos y/o el mecanismo que se defina con las entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/25	31/12/27	Convenios interadministrativos	Convenios evaluados y renovados	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Elaborar los planes de acción anuales con las entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana. Evaluar su cumplimiento.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/19	31/12/21	Planes de acción	Planes de acción elaborados y suscritos	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Elaborar y suscribir convenios interadministrativos con las entidades territoriales que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho-Entidades territoriales	1/01/18	31/12/20	Convenios interadministrativos	Convenios elaborados y suscritos	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades territoriales
				Evaluar y renovar los convenios interadministrativos con las entidades territoriales que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho-Entidades territoriales	1/01/25	31/12/27	Convenios interadministrativos	Convenios evaluados y renovados	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades territoriales
				Establecer protocolos de actuación con los órganos nacionales encargados de ejercer la vigilancia y actuación de las entidades nacionales y territoriales que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Procuraduría General de la Nación- Contraloría General de la República	1/01/18	31/12/19	Convenio específico	Convenio específico suscrito	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho- Procuraduría General de la Nación- Contraloría General de la República

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			fortalecer modelos de gestión territorial	Revisar y ajustar los lineamientos para la implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana y establecer indicadores de gestión que tengan en cuenta y sean consecuentes con el enfoque por demanda de los entes territoriales. Esta revisión debe considerar la posibilidad de que el Ministerio de Justicia y del Derecho deje de financiar infraestructuras y sean los municipios los que presenten iniciativas directamente al DNP, para optar por otras fuentes de financiación (regalías y fondos especiales, etc.)	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia+ Departamento Nacional de Planeación	1/01/18	31/12/18	Documento de revisión	Documento elaborado y revisado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia+ Departamento Nacional de Planeación
				Revisar y ajustar los lineamientos de los Sistemas Locales de Justicia como instrumento o modelo para la articulación local de la oferta de justicia con enfoque territorial, y establecer indicadores de gestión y de impacto de los mismos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia+ Departamento Nacional de Planeación	1/06/19	31/12/20	Documento de lineamientos Sistemas Locales de Justicia	Documento elaborado y revisado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia+ Departamento Nacional de Planeación
				Modificar la metodología para la fijación de las metas Sinergia, teniendo en cuenta los criterios resultantes de la revisión de los lineamientos de implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + presidencia de la República	1/01/19	1/01/26	Metodología	Metodología ajustada	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + presidencia de la República
				Incorporación al proceso de implementación, la aplicación del índice de pertinencia del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/19	31/12/19	Caracterización del índice de pertinencia.	Proceso de implementación modificado.	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Elaborar un plan de capacitación en planeación y presupuestación para los municipios pertenecientes al Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, que considere la virtualidad y certificación de idoneidad de los cargos.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + ESAP + Sena			Plan de capacitación	Plan de capacitación elaborado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + ESAP + Sena
				Aplicar el plan de capacitación elaborado a los municipios pertenecientes al Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + ESAP + Sena			Municipios capacitados	Número de municipios con capacitación.	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación + ESAP + Sena
				Elaborar un diagnóstico que establezca la utilidad y oportunidad de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana que incorpore un criterio nacional, territorial y rural.	Ministerio de Justicia y del Derecho			Diagnóstico	Diagnóstico elaborado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Aplicar y socializar las recomendaciones resultantes del diagnóstico de utilidad y oportunidad de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana que incorpore un criterio nacional, territorial y rural.	Ministerio de Justicia y del Derecho			Documento de ajuste al Programa y acto administrativo de adopción.	Documento y circular elaborado.	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Elaboración del proceso y los procedimientos para el seguimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Proceso y procedimientos	Documento de proceso y procedimientos elaborado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Implementación del proceso y los procedimientos para el seguimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/27	Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana con seguimiento	Número de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana con seguimiento		Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Integrar los sistema de información existentes al Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana. Siccac	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/19	31/12/20	Sistema integrado	Número de sistemas de información de entidades integrados.		Ministerio de Justicia y del Derecho
				Ampliar la cobertura, implementación y uso del Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana a través de planes de capacitación y aumento de la conectividad al internet.	Ministerio de Justicia y del Derecho + MINTIC + Entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/18	31/12/23	Municipios con Sistema Nacional de Información.	Número de municipios con Sistema de Información implementado y utilizado.		Ministerio de Justicia y del Derecho + MINTIC + Entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Diseñar la metodología para la realización de una evaluación de impacto del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DNP	1/01/18	31/12/18	Diseño metodológico	Diseño metodológico elaborado	Numero de documentos adoptados	Ministerio de Justicia y del Derecho - DNP
				Realizar la evaluación de impacto del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana de acuerdo a la metodología diseñada.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DNP	1/01/19	31/12/20	Evaluación de impacto	Evaluación de impacto elaborada	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DNP
				Elaborar un estudio para establecer la viabilidad de transformar las Casas de Justicia que se implementaron para operar bajo el esquema de modelos regionales en centros de convivencia ciudadana y/o activar éstos.	Ministerio de Justicia y del Derecho /Entidades territoriales donde se establecieron criterios de modelos regionales	1/01/19	31/12/19	Estudio	Estudio elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho /Entidades territoriales donde se establecieron criterios de modelos regionales
				Implementar las recomendaciones resultantes del estudio para establecer la viabilidad de transformar las Casas de Justicia que se implementaron para operar bajo el esquema de modelos regionales en centros de convivencia ciudadana y/o activar éstos.	Ministerio de Justicia y del Derecho /Entidades territoriales donde se establecieron criterios de modelos regionales	1/01/20	31/12/23	Proceso de transformación y/o adecuación	Procesos implementados		Ministerio de Justicia y del Derecho /Entidades territoriales donde se establecieron criterios de modelos regionales
				Elaborar un diagnóstico sobre la operación y modelos de atención de las entidades del orden nacional en las Casas de Justicia para adecuar y mejorar la oferta de las mismas.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/18	31/12/19	Documento de diagnóstico	Diagnóstico elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Aplicar las recomendaciones resultantes del diagnóstico sobre la operación de las entidades del orden nacional en las Casas de Justicia para adecuar y mejorar la oferta de las mismas.	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	1/01/20	31/12/21	Plan de acción	Plan de acción elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho- Entidades que integran el Comité Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana
				Elaborar un proyecto para el fortalecimiento de la oferta de operadores de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las Casas de Justicia y los Centros de Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/18	Proyecto	Proyecto elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Implementar el proyecto para el fortalecimiento de la oferta de operadores de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en las Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana.	Ministerio de Justicia y del Derecho -Entidades territoriales	1/01/19	31/12/25	Municipios fortalecidos	Número de Municipios con fortalecidos		Ministerio de Justicia y del Derecho - Entidades territoriales

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Realizar una evaluación de la experiencia de los proyectos pilotos para la inclusión de juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple en las Casas de Justicia (Barranquilla, Bogotá, Cali, Envigado, Florencia y Medellín)	Ministerio de Justicia y del Derecho - Consejo Superior de la Judicatura-Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia	1/01/18	31/12/19	Evaluación	Evaluación realizada	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Consejo Superior de la Judicatura-Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
				Diseñar, elaborar y ejecutar una estrategia de promoción y difusión del programa nacional de casas de justicia y convivencia ciudadana	Ministerio de Justicia y del Derecho + Entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana + entes territoriales + RTVC	1/01/19	31/12/23	Estrategia de promoción y difusión	Estrategia de promoción y difusión diseñada y en ejecución		Ministerio de Justicia y del Derecho + Entidades que hacen parte del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana + entes territoriales + RTVC
			Mejorar y optimizar el uso de la infraestructura física de los operadores de justicia	Construir Línea base en infraestructura física para el sector justicia	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .	1/01/20	1/05/21	Documento Línea Base	Documento Línea Base	Numero de documentos adoptados	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .
				Elaborar una propuesta para identificar la viabilidad de construir nodos judiciales de acuerdo con la demanda de justica de cada especialidad	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .	1/06/21	1/05/25	Propuesta	Propuesta Elaborada	Número de propuestas	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .
				Formular Plan Maestro de Infraestructura Física del Sector Justicia	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .	1/06/21	1/05/25	Plan Maestro De infraestructura	Plan Maestro De infraestructura elaborado	Número de Planes Maestros	Consejo Superior de la Judicatura , Ministerio de Justicia y del derecho, Departamento Nacional de Planeación, Defensoría, Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación .
				Construcción y dotación sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito.	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda	5/01/18	31/12/22	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito construidas	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito construidas/Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito proyectadas	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda
				Adquisición y adecuación de infraestructura física para ciudades intermedias y cabeceras de circuito a nivel nacional.	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda	5/01/18	31/12/22	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito construidas	Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito construidas/Sedes despachos judiciales para ciudades intermedias y cabeceras de circuito proyectadas	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda
				Ciudadela judicial para Bogotá .	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda	6/01/18	1/01/25	Ciudadela judicial para Bogotá .	Ciudadela judicial para Bogotá construida	Número de Ciudadelas construidas	DNP, Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Hacienda
TRANSVERSAL	**Talento humano y condiciones para la prestación del servicio de justicia (Competencias y condiciones de los actores del sistema de**	**Fortalecer las destrezas, calidades y conocimientos especializados de los actores del sistema de justicia**	Mejorar la calidad de la educación jurídica que actualmente se imparte en el país.	Definir de los requisitos mínimos de calidad para los Programas de Derecho.	Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia.	8/08/17	13/05/18	Documento de Lineamientos	Documento de lineamientos formulados	Documento de lineamientos formulados/Documento de lineamientos programados	Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia.
				Desarrollar una estrategia para el fortalecimiento de los Consultorios Jurídicos como escenarios de aprendizaje práctico de las Universidades.	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Instituciones de Educación Superior, Defensoría del Pueblo.	6/09/18	6/12/18	Documento estrategia	Estrategia para el fortalecimiento de los consultorios jurídicos formulada	% de ejecución de Estrategia para el fortalecimiento de los consultorios jurídicos formulada	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Instituciones de Educación Superior, Defensoría del Pueblo.
				Formulación de metodología y mecanismos para medir el impacto de los Consultorios Jurídicos.	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Instituciones de Educación Superior, Defensoría del Pueblo.	6/09/19	6/10/20	Mitología y mecanismos de seguimiento	Metodología y mecanismos de seguimiento formulados	Metodología y mecanismos de seguimiento formulados/Metodología y mecanismos de seguimiento programados	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Instituciones de Educación Superior, Defensoría del Pueblo.
			Fortalecer los procesos de formación y actualización de conocimientos de actores que conforman el sistema de justicia	Definir lineamientos para la formulación de los planes de formación y capacitación entre las diferentes Escuelas e Institutos de formación e Investigación que componen el sistema de justicia	Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional	19/09/18	19/09/27	Documento de Lineamientos	Documento de Lineamientos formulado	Documento de Lineamientos formulados /Documento de Lineamientos programados	Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional
				Ajustar los esquemas y herramientas para la profesionalización e inducción para los puestos de trabajo de los actores del Sistema de Justicia.	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, Instituto de Medicina Legal.	6/09/19	6/10/20	Documento Esquema para la profesionalización e inducción para los puestos de trabajo	Esquema para la profesionalización e inducción ajustados	Esquema para la profesionalización e inducción ajustados/Esquema para la profesionalización e inducción programados	Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Procuraduría, Defensoría, Instituto de Medicina Legal.
				Generar de alianzas estratégicas y sinergias para el diseño de programas articulados de profesionalización y de actualización para todos los operadores del sistema de justicia.	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública	6/03/19	19/09/27	Acuerdos	Acuerdo aprobados	Acuerdo aprobados/Acuerdo programados	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública
				Ajustar contenidos de formación a las necesidades del entorno rural, posconflicto y zonas con conflictividad compleja.	Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional; Alta Consejería para el Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para la Paz	6/09/19	6/10/20	Documento	Documentos ajustados	Documentos ajustados/documentos programados para ajustes	Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional;
				Redefinición de los esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria.	Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio del Interior	28/11/19	28/10/20	Esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria.	Esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria ajustados	Número de esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia comunitaria ajustados	Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional;
			Promover el desarrollo de competencias de tipo funcional y comportamental de los actores que conforman el Sistema de Justicia	Diagnostico de competencias funcionales y comportamentales de los operadores de justicia	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Defensoría del Pueblo.	28/11/19	28/10/20	Diagnóstico de Competencias funcionales y comportamentales	Diagnóstico de Competencias funcionales y comportamentales elaborado	Diagnóstico de Competencias funcionales y comportamentales elaborado/Diagnóstico de Competencias funcionales y comportamentales programados	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Defensoría del Pueblo.
				Ajustar las competencias funcionales y comportamentales definidas para los actores del sistema de justicia, teniendo en cuenta, naturaliza del cargo, perfiles, roles y necesidad del servicio.	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Defensoría del Pueblo.	28/11/19	28/10/20	Documento técnico	Documento técnico elaborado	Documento técnico elaborados/ Documentos técnico programado	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo de la Función Pública, Fiscalía General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Defensoría del Pueblo.
				Implementar un plan para el fortalecimiento de competencias funcionales y comportamentales de los actores del sistema de justicia .	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Pública; Esa; Consejo Superior de la judicatura, Fiscalía	28/11/19	28/10/20	Plan de Fortalecimiento	Plan de Fortalecimiento implementado	% de ejecución Plan de Fortalecimiento implementado	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Pública; ESAP; Consejo Superior de la judicatura, Fiscalía

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
	justicia)		Fortalecer las Escuelas de Formación e Institutos de Investigación que componen el Sistema de Justicia	Crear la Red de Formadores y Formadoras en Justicia	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía	28/03/18	28/08/18	Red interinstitucional de Escuelas de Formación e Institutos de Investigación	Red interinstitucional de Escuelas de Formación e Institutos de Investigación del Sistema de Justicia Creada	Número de Redes creadas	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía
				Ajustar diseño curricular con un concepto sistémico hacia abogados litigantes, lideres comunitarios, ciudadanos y otros operadores del sistema de Justicia,.	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.	30/01/19	30/06/19	Documento Currículo	Documento Currículo ajustado	Número de currículo ajustados / Número de currículos programados para ajustes	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.
				Desarrollar un modelo de competencias de autoaprendizaje por medio de la investigación.	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía	25/07/19	25/11/20	Documento de Modelo de competencias de autoaprendizaje por medio de la investigación.	Documento de Modelo de competencias de autoaprendizaje por medio de la investigación formulados	Modelo de competencias de autoaprendizaje por medio de la investigación formulado	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía
				Formular módulos de Autoaprendizaje por materia y/o especialidad.	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía	25/07/19	25/11/20	Módulos de autoaprendizaje por materia y especialidad	Módulos de autoaprendizaje por materia y especialidad formulados	Módulos de autoaprendizaje por materia y especialidad formulados/ Módulos de autoaprendizaje por materia y especialidad programados	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía
				Profundizar en la implementación de la modalidad B-learning (Método mixto entre modalidad presencial y virtual de autoaprendizaje).	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.	25/07/19	25/11/20	Módulos B-learnig	Módulos B-learnig implementados	Números de Módulos B-learnig implementados	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.
				Desarrollar investigación aplicada a la enseñanza judicial por medio de Líneas y Grupos de investigación inter-disciplinarios	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía	15/02/20	15/02/25	Documentos de Investigación	Documentos de Investigación elaborados	Documentos de Investigación elaborados/ Documentos de Investigación programados	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía
				Diseñar e implementar sistemas de Medición de Impacto de la Formación	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.	25/01/21	25/11/22	Sistema de Medición de impactos de formación	Sistema de Medición de impactos de formación implementados	Sistemas de medición de impactos de formación implementados/Sistemas de medición de impactos de formación formulados	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.
			Fortalecer los procesos de selección operadores de justicia	Implementar propuesta de "carga razonable" sujeta a capacidad institucional como variable para la calificación de los servidores judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura	30/01/20	28/07/23	Propuesta de "carga razonable"	Propuesta de "carga razonable" implmentada	% de implementación de propuesta de carga razonable	Consejo Superior de la Judicatura
				Elaborar e implmentar programas de incentivos individuales y organizacionales	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional, Universidad de la Fiscalía	30/01/22	28/04/23	Programa de incentivos individuales y organizacionales	Programas de incentivos individuales y organizacionales implmentado	Programa de incentivos individuales y organizacionales implementados/Programa de incentivos individuales y organizacionales formulados	Consejo Superior de la Judicatura
			Crear sinergias entre los actores nacionales y territoriales involucrados con la gestión de conflictos	Elaborar un diagnóstico de los actores involucrados en la gestión de conflictos a nivel nacional y territorial, con énfasis en ruralidad, y con información precisa acerca de sus roles, funciones, competencias, acciones desarrolladas, categoría y tipología de conflictos de su competencia, perfiles, presupuestos y disponibilidad para la coordinación.	Responsable principal: Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior - Viceministerio para la participación e igualdad de derechos	1/01/18	31/12/18	Documento diagnóstico	Documento diagnóstico elaborado		Responsable principal: Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior - Viceministerio para la participación e igualdad de derechos
					Con insumo de las entidades que conformación la instancia de coordinación.						Con insumo de las entidades que conformación la instancia de coordinación.
				Elaborar un análisis de efectividad a las instancias de coordinación creadas, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en la ruralidad, en relación con la gestión de conflictos, que incluya un mapa de riesgos sobre la posibilidad de su integración o eliminación, y una propuesta de la definición de la instancia en la que deben coordinarse los actores involucrados con la prevención, atención, solución y transformación de los conflictos.	Responsable principal: Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior - Viceministerio para la participación e igualdad de derechos	1/01/18	31/12/18	Documento análisis	Documento elaborado	Numero de documentos	Responsable principal: Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior - Viceministerio para la participación e igualdad de derechos
					Con insumo de las entidades que conformación la instancia de coordinación.						Con insumo de las entidades que conformación la instancia de coordinación.
				Validar el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Justicia con los insumos proporcionados por cada una de las entidades	Responsable principal: Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior - Viceministerio para la participación e igualdad de derechos, con todas las entidades involucradas	1/01/18	31/12/18	Reunión	Reunión realizada		Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Educación, Policía Nacional e ICBF
				Elaborar una propuesta sobre el papel y su respectiva ubicación de los métodos de resolución de conflictos en el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/19	Propuesta de métodos de resolución de conflictos	Documento elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Elaborar una propuesta sobre el papel y su respectiva ubicación y mecanismo de articulación entre el sector jurisdiccional de la Rama Judicial, y el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural.	Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa	1/01/19	31/12/19	Propuesta de sector jurisdiccional	Documento elaborado		Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa
				Elaborar una propuesta sobre el papel y su respectiva ubicación y mecanismo de articulación entre el sector fiscalía de la Rama Judicial, y el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural.	Fiscalía General de la Nación	1/01/19	31/12/19	Propuesta de sector fiscalía	Documento elaborado	Numero de documentos	Fiscalía General de la Nación

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			gestión de conflictos	Elaborar una propuesta sobre el papel y su respectiva ubicación y mecanismo de articulación entre la Defensoría del Pueblo, y el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural.	Defensoría del Pueblo + Oficina Asesora de Planeación	1/01/19	31/12/19	Propuesta de Defensoría del Pueblo	Documento elaborado	Numero de documentos	Defensoría del Pueblo + Oficina Asesora de Planeación
				Elaborar una propuesta sobre el papel y su respectiva ubicación y mecanismo de articulación entre la Procuraduría General de la Nación, y el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural.	Procuraduría General de la Nación	1/01/19	31/12/19	Propuesta de Procuraduría General de la Nación	Documento elaborado	Numero de documentos	Procuraduría General de la Nación
				Presentar para aprobación un Documento CONPES que establezca los lineamientos para la coordinación y trabajo en red, de manera horizontal, vertical y transversal, y defina la estructura y alcance del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en lo rural, detallando los roles, funciones y competencias que cada actor debe desempeñar, y los medios operacionales y presupuestales con los que cuenta cada actor para el cumplimiento de sus roles, e incluyendo sus respectivos esquemas de sostenibilidad y de seguimiento, monitoreo y evaluación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno	1/01/19	31/12/20	Documento CONPES	Documento CONPES elaborado y presentado para aprobación	Numero de documentos	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno
				Realizar informes de seguimiento al Documento CONPES aprobado sobre el Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, o la instancia que haga sus veces en materia de prevención, atención, solución y transformación de los conflictos, en el nivel nacional y territorial.	Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Justicia + Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia	1/01/21	31/12/27	Informes de seguimiento	Informes de seguimiento socializados	Numero de documentos	Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Justicia + Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia
				Realizar un informe de recomendaciones sobre la implementación del Sistema	Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Justicia + Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia	1/01/26	31/12/27	Informe final	Informe final de seguimiento realizado	Numero de documentos	Departamento Nacional de Planeación - Subdirección de Justicia + Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia
				Elaborar una proyecto de ley para modificar lo establecido en la ley 715 de 2001 (propósitos generales) sobre el Sistema General de Participaciones para financiar los temas de Justicia en el nivel territorial.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia	1/01/18	31/12/18	Proyecto de ley	Documento de proyecto de ley	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia
				Presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones para financiar los temas de Justicia en el nivel territorial.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público + Departamento Nacional de Planeación	1/01/19	1/01/19	Propuesta de ley	Documento de propuesta de ley presentada al Congreso	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público + Departamento Nacional de Planeación
				Elaborar una propuesta de reglamentación para implementar las modificaciones a la ley 715 de 2001 para regular la modificación del Sistema General de Participaciones en materia de Justicia en el nivel territorial.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación	1/01/20	31/12/20	Propuesta de decreto	Documento de propuesta de decreto elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho + Departamento Nacional de Planeación
				Expedir el decreto reglamentario para implementar la modificación que sea aprobada por el Congreso de la República sobre el Sistema General de Participaciones en materia de Justicia.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público + Departamento Nacional de Planeación	1/01/20	31/12/21	Propuesta de decreto	Decreto reglamentario expedido	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público + Departamento Nacional de Planeación
				Elaborar y promover proyectos tipo en materia de métodos de resolución de conflictos (implementación de la justicia en equidad, promotores comunitarios de paz y convivencia, centros de conciliación públicos en las alcaldías y entes territoriales, centros públicos de resolución de conflictos con capacidad de itinerancia, gestores de conflictos multifuncionales, centros de recepción de información, centros de conciliación de entidades públicas y centros de conciliación de universidades públicas, mediación, entre otros), casas de justicia y centros de convivencia ciudadana y sistemas locales de justicia, para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y Contratos Plan.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Departamento Nacional de Planeación - Sistema General de Regalías + Defensoría del Pueblo - Delegada para la defensoría pública + Oficina Asesora de Planeación + MEN-Mediación Escolar + Policía Nacional-Mediación Policial	1/01/18	1/01/18	Proyectos tipo	Documentos con proyectos tipo elaborados	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Departamento Nacional de Planeación - Sistema General de Regalías + Defensoría del Pueblo - Delegada para la defensoría pública + Oficina Asesora de Planeación + MEN-Mediación Escolar + Policía-Mediación Policial
				Realizar asesoría técnica a los municipios, con énfasis en los rurales y rurales dispersos, para la elaboración y presentación de proyectos tipo en materia de métodos de resolución de conflictos (implementación de la justicia en equidad, centros públicos de resolución de conflictos con capacidad de itinerancia, gestores de conflictos multifuncionales, entre otros), casas de justicia y centros de convivencia ciudadana y sistemas locales de justicia, para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y Contratos Plan.	Departamento Nacional de Planeación - Sistema General de Regalías	1/01/19	31/12/27	Asesoría técnica	Municipios con asesoría técnica realizada en justicia		Departamento Nacional de Planeación - Sistema General de Regalías
				Explorar y concretar nuevos fondos para el desarrollo de proyectos, en el nivel nacional y territorial, para la promoción del acceso a la justicia y la convivencia ciudadana a través de los métodos de resolución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia +	1/01/18	31/12/19	Fuentes de recursos	Nuevas fuentes de recursos		Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de la Justicia + Ministerio del Interior +

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				convivencia ciudadana a través de los métodos de resolución de conflictos, como los provenientes del FONSECON y de las utilidades de registro mercantil.	Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público	1/01/18	31/12/19	Fuentes de recursos	establecidas		Justicia + Ministerio del Interior + Ministerio de Hacienda y Crédito Público
			Fortalecer la capacidad de sostenibilidad de los métodos de resolución de conflictos en el nivel nacional y territorial	Realizar un estudio reglamentario y de regulación de tarifas para los centros privados de conciliación, arbitraje y amigable composición, que incluya la propuesta de una metodología para establecer las tarifas diferenciadas, considerando como mínimo los siguientes criterios: estrato, ubicación rural-urbano, cuantía y condición de vulnerabilidad. El estudio debe incluir la regulación del servicio público de la conciliación, arbitraje, amigable composición y mediación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + DNP	1/01/19	31/12/19	Estudio reglamentario y de regulación	Documento de estudio reglamentario y de regulación realizado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + DNP
				Realizar la concertación interinstitucional para la definición de los incentivos y reconocimientos para los conciliadores en equidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos- entidades oferentes de acuerdo a mesa de concertación.	1/01/18	31/12/18	Documento de concertación	Documento de concertación realizado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Expedir el decreto reglamentario para la asignación de incentivos y reconocimientos para los conciliadores en equidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/19	Propuesta de decreto	Documento de propuesta de decreto elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Implementar el mecanismo de incentivos y reconocimientos a los conciliadores en equidad.	Todas las entidades que queden definidas en el Decreto	1/01/20	1/01/25	Conciliadores incentivados y con reconocimiento	Número de conciliadores incentivados y con reconocimiento		Todas las entidades que queden definidas en el Decreto
				Realizar una evaluación de impacto al mecanismo de incentivos y reconocimiento a los conciliadores en Equidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho + DNP	1/01/26	31/12/27	Evaluación de impacto	Evaluación de impacto realizada		Ministerio de Justicia y del Derecho + DNP
				Realizar asesoría técnica a los municipios, con énfasis en los rurales y rurales dispersos, para el uso de los recursos en materia de métodos de resolución de conflictos (implementación de la justicia en equidad, centros públicos de resolución de conflictos con capacidad de itinerancia, gestores de conflictos multifuncionales, entre otros), casas de justicia y centros de convivencia ciudadana y sistemas locales de justicia, para ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, y otras fuentes de financiación disponibles.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/27	Asesoría técnica	Municipios con asesoría técnica realizada en justicia		Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Definir una estrategia para la aplicación del marco para la implementación de la conciliación en equidad, MICE, en los Proyectos de Vivienda Gratuita.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos - Departamento para la Prosperidad Social-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1/01/18	31/12/18	Estrategia ara la aplicación del marco para la implementación de la conciliación en equidad, MICE, en los Proyectos de Vivienda Gratuita.	Documento de estrategia elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos - Departamento para la Prosperidad Social-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
				Financiar un proyecto piloto para la implementación de la conciliación en equidad, MICE, en proyectos de vivienda gratuita de acuerdo a la estrategia que se defina con el Ministerio de Justicia y del Derecho.	Departamento para la Prosperidad Social	1/04/18	31/12/18	MICE	MICE implementado en proyectos de vivienda gratuita.		Departamento para la Prosperidad Social
				Definir una estrategia para la adecuación de espacios que faciliten el acceso a la justicia y la aplicación de métodos de resolución de conflictos en los proyectos de vivienda gratuita.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos - Departamento para la Prosperidad Social-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1/01/18	31/12/18	Estrategia para la adecuación de espacios que faciliten el acceso a la justicia y la aplicación de métodos de resolución de conflictos en los proyectos de vivienda gratuita	Documento de estrategia elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos - Departamento para la Prosperidad Social-Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
				Gestionar la adecuación de espacios que faciliten el acceso a la justicia y la aplicación de métodos de resolución de conflictos en los proyectos de vivienda gratuita.	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	1/01/18	31/12/20	Proyecto de vivienda gratuita nuevos y usados con espacios adecuados para el acceso a la justicia y la aplicación de métodos de resolución de conflictos.	Número de proyectos vivienda gratuita nuevos y usados con espacios adecuados para el acceso a la justicia y la aplicación de métodos de resolución de conflictos.		Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
				Concertar aportes interinstitucionales para la sostenibilidad y el fortalecimiento de los MRC.	Todas las entidades que tengan competencias en materia de MRC	1/01/18	31/12/20	Acuerdos de sostenibilidad	Acuerdos suscritos	Numero de documentos	Todas las entidades que tengan competencias en materia de MRC
				Construir una propuesta pedagógica que desarrolle el entendimiento y apropiación de los métodos de resolución de conflictos, teniendo en cuenta los escenarios de la cátedra para la paz y el Sistema Nacional de Convivencia Escolar.	Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Cátedra de resolución de conflictos	Documento de cátedra de resolución de conflictos elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Educación Nacional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Elaborar el modulo de resolución de conflictos incorporado a la Cátedra de la Paz, en el nivel nacional y territorial, con énfasis en los municipios rurales y rurales dispersos.	Ministerio de Educación Nacional, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/20	31/12/27	Cátedra de resolución de conflictos	Kit pedagógico sobre la cátedra de resolución elaborado		Ministerio de Educación Nacional, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Difundir el kit pedagógico sobre la cátedra elaborado, a través de la página web de Colombia aprende	Ministerio de Educación - Subdirección de fomento, Dirección de calidad, educación preescolar, básica y media	1/01/21	31/12/27	Cátedra de resolución de conflictos	Kit pedagógico sobre la cátedra de resolución de conflictos divulgado en medios electrónicos		Ministerio de Educación - Subdirección de fomento, Dirección de calidad, educación preescolar, básica y media

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Fomentar el uso y conocimiento de los métodos de resolución de conflictos	Difundir y distribuir el kit pedagógico del modulo de resolución de conflictos incorporado a la Cátedra de la Paz, a nivel territorial, con énfasis en los municipios que se definan conjuntamente con el Ministerio de Educación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa	1/01/21	31/12/27	Cartilla de resolución de conflictos	Kit pedagógico sobre la cátedra de resolución difundido en medios físicos		Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa
				Difundir los métodos de resolución de conflictos a través de la Oficina de Comunicación Estratégica de la Policía Nacional, de acuerdo con los contenidos que defina el Ministerio de Justicia y del Derecho	Policía Nacional - Oficina de Comunicación Estratégica	1/01/20	31/12/27	Programa institucional de radio	Programa institucional de radio utilizado para la promoción de los métodos de resolución de conflictos		Policía Nacional - Oficina de Comunicación Estratégica
				Elaborar una cartilla sobre resolución de conflictos en propiedad horizontal y planes de vivienda	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Vivienda + Departamento para la Prosperidad Social	1/01/19	31/12/19	Cartilla de resolución de conflictos	Cartilla de resolución de conflictos elaborada	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Vivienda + Departamento para la Prosperidad Social
				Difundir y distribuir la cartilla elaborada sobre resolución de conflictos en propiedad horizontal y planes de vivienda, a nivel nacional y territorial, con énfasis en los municipios que se definan para la construcción de proyectos de vivienda gratuita, y los ya construidos.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Vivienda + Departamento para la Prosperidad Social + Ministerio del Interior	1/01/20	31/12/27	Cartilla de resolución de conflictos	Cartillas de resolución de conflictos distribuidas	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Vivienda + Departamento para la Prosperidad Social + Ministerio del Interior
				Implementar permanentemente un plan de medios de los métodos de resolución de conflictos, que incluya el uso de los canales públicos regionales, la radio comunitaria, el perifoneo, los medios digitales, las alternativas de responsabilidad social de los canales y empresas privadas, entre otros. Esta campaña debe lograr, entre otros aspectos, mejorar la credibilidad en el ejercicio del voluntariado en resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa Con el apoyo del Ministerio de Cultura Mintic, Mincomercio y Mineducación	1/01/06	31/12/27	Plan de medios	Plan de medios implementado		Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa Con el apoyo del Ministerio de Cultura
				Diseñar un programa institucional de radio sobre el uso de los métodos de resolución de conflictos, que busque su fomento y disminuir la cultura del litigio.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Cultura y Comunicaciones + RTVC +ANTV + MINTIC	1/01/19	1/01/19	Programa institucional de radio	Programa institucional de radio diseñado		Ministerio de Justicia y del Derecho + Ministerio de Cultura y Comunicaciones + RTVC +ANTV + MINTIC
				Implementar semanalmente el programa institucional de radio diseñado para fomentar el uso de los métodos de resolución de conflictos, que buscara su fomento y disminución de la cultura del litigio.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa Con el apoyo del Ministerio de Cultura	1/01/20	31/12/27	Programa institucional de radio	Emisión semanal del programa institucional definido		Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa Con el apoyo del Ministerio de Cultura
				Diseñar una Caja de herramientas pedagógicas para la difusión de los métodos de resolución de conflictos, que incluya la metodología para la sensibilización diferenciada por tipo de poblaciones, con énfasis en las dinámicas rurales, y la articulación que tendría la Caja con las diferentes iniciativas itinerantes que incluyan las temáticas de resolución de conflictos (Ferias de servicio al ciudadano, Jornadas móviles de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, Jornadas gratuitas de conciliación, entre otros) .	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa	1/01/19	31/12/19	Caja de herramientas pedagógicas	Caja de herramientas pedagógicas diseñada	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa
				Realizar eventos regionales, dirigidos a actores institucionales del nivel nacional y territorial, y a líderes cívico comunitarios, del sector rural, para la promoción de los métodos de resolución de conflictos, haciendo uso, entre otros medios, de la Caja de herramientas pedagógicas diseñada.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa	1/01/20	31/12/27	Caja de herramientas pedagógicas	Eventos regionales de promoción realizados	Numero de eventos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa
				Gestionar un convenio de cofinanciación con la ANTV para tener un espacio institucional para la difusión de los métodos resolución de conflictos, permanente, fijo, por varios años y en horario prime.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia + Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa	1/01/18	31/12/18	Convenio de cofinanciación	Convenio de cofinanciación gestionado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia + Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa
				Generar alianzas estratégicas para la difusión de los métodos de resolución de conflictos, a través de medios institucionales (Se deberá oficiar a la oficina de medios de cada entidad encargada para, de ser posible, poner en el banner de la página web de cada entidad la publicidad y hacer circular las cuñas radiales)	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia + Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa + Mineducación, Mintrabajo, Policía, ICBF y	1/01/18	31/12/18	Alianzas estratégicas	Alianzas estratégicas gestionadas	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Viceministerio de Promoción de Justicia + Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos + Grupo de Prensa + Mineducación, Mintrabajo, Policía, ICBF y
				Generar alianzas estratégicas con las entidades con competencias en materia de gestión de conflictos y presencia territorial, para la promoción de lo métodos de resolución de conflictos con las herramientas que diseñe el Ministerio de Justicia y del Derecho para tal fin.	MEN , Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.	1/01/20	31/12/27	Alianzas estratégicas	Alianzas estratégicas gestionadas	Numero de documentos	MEN , Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
				Elaborar dos cartillas guía en técnicas de resolución de conflictos dirigidas a las comisiones de convivencia y conciliación de las organizaciones de acción comunal y de otras organizaciones cívico comunitarias. Una cartilla sobre los conflictos en general y otra cartilla sobre los conflictos propios de la ruralidad, que puedan conocer estas instancias.	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho -	1/01/19	31/12/19	Cartillas guía para OAC y organizaciones cívico comunitarias	Cartillas guía elaborada para OAC y organizaciones cívico comunitarias	Numero de documentos	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho -
				Socializar las cartillas guía elaboradas en técnicas de resolución de conflictos, dirigidas a las comisiones de convivencia y conciliación de las							

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				organizaciones de acción comunal y de otras organizaciones cívico comunitarias, con las organizaciones de acción comunal de tercero y cuarto grado y los equipos interdisciplinarios de las autoridades territoriales, para que repliquen este fortalecimiento a las organizaciones de acción comunal de primer y segundo grado y a otras organizaciones cívico comunitarias.	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho -	1/01/20	31/12/20	Cartillas guía para OAC y organizaciones cívico comunitarias	Eventos regionales de promoción realizados	Numero de eventos	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho -
				Expedir un acto administrativo que incluya como obligación el uso de las clausulas escalonadas en la contratación pública	Colombia compra eficiente	1/01/18	1/01/19	Acto administrativo	Acto administrativo expedido	Numero de documentos	Colombia compra eficiente
			Fortalecer el conocimiento, las competencias y habilidades de los **operadores** en resolución de conflictos	Reformar el marco normativo que otorga la facultad de conciliar o mediar a servidores públicos, notarios y demás particulares sin previa capacitación en resolución de conflictos. El objetivo es que el servidor público, notario y demás particulares, que preste servicios de conciliación o mediación, tenga previamente formación en resolución de conflictos, definiendo las excepciones a las que haya lugar. Esta reforma debe ser parte del Estatuto de conciliación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/18	Proyecto de ley	Proyecto de ley presentado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Reglamentar lo relacionado con la garantía de la calidad de la formación a operadores en resolución de conflictos (conciliación judicial y extra judicial en derecho y en equidad, mediación, arbitraje y amigable composición), involucrando la función de inspección, control y vigilancia en materia de formación por parte del Ministerio.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/19	Decreto reglamentario	Decreto reglamentario expedido	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Sistematizar, actualizar y difundir la línea institucional del Ministerio en los diferentes métodos resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/19	31/12/20	Documento compilatorio elaborado y difundido	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Realizar un análisis de eficiencia, eficacia y efectividad del contenido y el cronograma del Marco para la Implementación de la Conciliación en Equidad (MICE), con el objetivo de robustecer la etapa de formación, fortalecer las capacidades de los entes territoriales para su conocimiento, implementación, sostenibilidad y seguimiento, y optimizar el tiempo y los recursos económicos y financieros disponibles para tal fin (MICE corto).	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/19	Documento de diagnóstico	Documento de diagnóstico realizado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Definir la línea conceptual y de formación en resolución de conflictos, considerando como mínimo los siguientes aspectos: tipología de conflictos, metodologías de formación dirigidas a actores institucionales, a líderes cívico comunitarios, población priorizad, mypimes, teniendo en cuenta dinámicas propias de la ruralidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/20	Documentos con lineamientos de formación en resolución de conflictos	Documentos elaborados con lineamientos de formación en resolución de conflictos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
TRANSVERSAL	**Métodos Resolución de Conflictos (gestión de conflictos)**	Arraigar los métodos de resolución de conflictos como práctica social e institucional para la gestión de los conflictos, a nivel nacional y territorial de cara a la construcción de paz, seguridad y convivencia.		Definir una línea de formación dirigida a jueces en técnicas de resolución de conflictos, aplicación de los métodos en el proceso judicial, y validez de las actas de conciliación y mediación elaboradas por otros operadores.	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/19	Documentos con lineamientos de formación en resolución de conflictos	Documentos elaborados con lineamientos de formación en resolución de conflictos	Numero de documentos	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Implementar la línea de formación elaborada en técnicas de resolución de conflictos, aplicación de los métodos en el proceso judicial, y validez de las actas de conciliación y mediación elaboradas por otros operadores.	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/20	31/12/27	Formación en resolución de conflictos	Número de jueces capacitados en resolución de conflictos	Numero de documentos	Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Definir la línea de capacitación en métodos de resolución de conflictos dirigida a operadores del sistema nacional de defensoría pública	Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/18	Línea de capacitación	Línea de capacitación definida		Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Implementar gradualmente la línea de capacitación definida en métodos de resolución de conflictos dirigida a operadores del sistema nacional de defensoría pública	Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/27	Número de operadores capacitados	Número de operadores capacitados		Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Definir la línea de formación en conciliación extrajudicial en derecho dirigida a operadores del sistema nacional de defensoría pública, Fiscalía General y Procuraduría General de la Nación, a través de entidades avaladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para impartir la respectiva acreditación	Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) +Fiscalía General de la Nación +Procuraduría General de la Nación (IEMP)+ Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/18	Línea de formación	Línea de formación definida		Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Implementar gradualmente la línea de formación definida en conciliación extrajudicial en derecho dirigida a operadores del sistema nacional de defensoría pública, Fiscalía General y Procuraduría General a través de entidades avaladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para impartir la acreditación	Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) +Fiscalía General de la Nación +Procuraduría General de la Nación (IEMP)+ Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/27	Número de operadores acreditados	Número de operadores acreditados		Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública(Escuela de Capacitación) + Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Crear y poner en funcionamiento los centros de conciliación públicos creados en las regionales de la Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública + Defensorías Regionales con apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/27	Centros de conciliación públicos creados	Centros de conciliación públicos creados		Defensoría del Pueblo - Dirección Nacional de Defensoría Pública + Defensorías Regionales con apoyo técnico del Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Definir una línea de formación en técnicas de resolución de conflictos dirigida a alcaldes, gobernadores, diputados y concejales	Escuela Superior de Administración Pública - Subdirección de Alto Gobierno + Subdirección de Proyección Institucional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	1/01/18	Línea de formación	Línea de formación creada		Escuela Superior de Administración Pública - Subdirección de Alto Gobierno + Subdirección de Proyección Institucional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Implementar la línea de formación en técnicas de resolución de conflictos dirigida a alcaldes, gobernadores, diputados y concejales	Escuela Superior de Administración Pública - Subdirección de Alto Gobierno + Subdirección de Proyección Institucional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/27	Línea de formación	Número de alcaldes, gobernadores, concejales y diputados formados		Escuela Superior de Administración Pública - Subdirección de Alto Gobierno + Subdirección de Proyección Institucional con el apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Diseñar y desarrollar la formación de operadores en Métodos de Resolución de Conflictos específicamente para atender los conflictos de tránsito y transporte en los municipios del país.	Ministerio de Transporte y Ministerio de Justicia y del Derecho	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Ministerio de Transporte y Ministerio de Justicia y del Derecho
				Abrir espacio para canalizar las iniciativas de carácter innovador en la solución de conflictos (Acaban de expedir un Conpes de Innovación)	COLCIENCIAS, Ministerio de Justicia y del Derecho y Universidades	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	COLCIENCIAS, Ministerio de Justicia y del Derecho y Universidades
				Sensibilizar a las organizaciones gremiales de las Universidades y afines, acerca de la importancia de la formación en Métodos de Resolución de conflictos, para que sea tenido en cuenta en la formación de abogados y demás disciplinas	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/18	Por definir	Por definir	Por definir	Ministerio de Educación
				Definir la línea de formación en conciliación extrajudicial en derecho dirigida a operadores de conciliación administrativa y conciliación en las demás áreas del derecho de la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación , a través de entidades avaladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho para impartir la respectiva acreditación.	MJD, Instituto de Estudios del Ministerio Público y Escuela de Formación de la Fiscalía o quien haga sus veces.	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	MJD, Instituto de Estudios del Ministerio Público y Escuela de Formación de la Fiscalía o quien haga sus veces.
				Promover y realizar, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, la ANDJE y la Defensoría del Pueblo, capacitaciones a los miembros de los Comités de Conciliación	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ANDJE.	6/09/17	31/12/26	Revisión y difusión de lineamientos de MASC	Numero de documentos adoptados	Numero de documentos adoptados	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ANDJE.
				Elaborar un diagnóstico sobre las restricciones operativas, técnicas, humanas, presupuestales, de coordinación, para la implementación del SICAAC y SICJ por parte de todos los operadores de los métodos de resolución de conflictos, que incluya las recomendaciones para la implementación completa y conjunta del SICAAC y el SICJ	Departamento Nacional de Planeación + Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/19	Documento de diagnostico	Documento de diagnostico elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE
				Conformar en la DMASC un grupo de trabajo interdisciplinario para el seguimiento y la gestión de la información sobre la operación de los métodos de resolución de conflictos, contribuyendo al desarrollo y administración de los sistemas de información y del Observatorio de métodos de resolución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/18	Grupo de trabajo	Grupo de trabajo conformado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE
				Consolidar progresivamente el reporte de información al SICAAC, través de reporte en línea, web services, plantillas de reporte, para incorporar el reporte de los operadores de la conciliación, y la implementación de las recomendaciones que arroje el diagnostico	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/19	31/12/21	Entidades del orden nacional	Entidades del orden nacional reportando en el SICAAC	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE
				Definir la estructura, el funcionamiento y alcance de los centros de recepción de información para el seguimiento de la operación territorial de lo métodos de resolución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/18	Documento	Documentos elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC +DNP
				Elaborar un diagnóstico de los sistemas de información de las entidades que tienen a su cargo el tema de resolución de conflictos, y que determine los mecanismos y la viabilidad de su interoperabilidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE	1/01/19	31/12/19	Documento de diagnostico	Documento de diagnostico elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC +DNP
				Definir los flujos de información, roles, la funcionalidad y los compromisos que se requieran para aportar información con el objetivo de concertar un sistema de información que permita monitorear la operación, la gestión y la generación de estadísticas que facilite la toma de decisiones en relación con la operación de los métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE	1/01/20	31/12/20	Flujos de información	Documento con flujos de información, roles y funcionalidades definidos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + Gestión documental + Archivo General de la Nación
				Estructurar la operación estadística, surtiendo las etapas de planeación, recolección, procesamiento, análisis y difusión, para el seguimiento de la operación a los métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC + DANE	1/01/20	31/12/21	Proceso de seguimiento	Proceso definido para el seguimiento de los métodos de resolución de conflictos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + ESAP

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Fortalecer el seguimiento y la verificación de la operación de los conciliadores, y nivelar el desarrollo de los sistemas de información	Generar una mesa permanente de interoperabilidad entre las entidades que tiene sistemas de información con relación en métodos alternativos de solución de conflictos, para definir el intercambio de información, la metadata	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC	1/01/18	31/12/27	Mesa de interoperabilidad	Sesiones de la mesa de interoperabilidad en operación	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Disponer en formato abierto (datos abiertos) la información pública, incluida la información cartográfica, de los métodos alternativos de solución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea	1/01/18	31/12/18	Por definir	Por definir	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Automatizar el cargue (ETL) de la base de datos al portal de datos abiertos de la información en métodos de resolución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea	1/01/18	31/12/18	Por definir	Por definir	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Gestionar con otras entidades la apertura de sus datos en relación con métodos alternativos de solución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea	1/01/18	31/12/18	Por definir	Por definir	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Estructurar un observatorio de métodos de resolución de conflictos, cuyo producto sean boletines de seguimiento sobre eficacia de los métodos de resolución de conflictos (cumplimiento de acuerdo), estudios e investigaciones para la toma de decisiones con base en la información sobre la dinámica de los conflictos en el nivel nacional y territorial, con énfasis en los municipios rurales y rurales dispersos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC +DNP	1/01/18	31/12/19	Observatorio de métodos de resolución de conflictos	Observatorio de métodos de resolución de conflictos estructurado		
				Poner en operación un observatorio de métodos de resolución de conflictos, cuyo producto sean estudios e investigaciones para la toma de decisiones con base en la información sobre la dinámica de los conflictos en el nivel nacional y territorial, con énfasis en los municipios rurales y rurales dispersos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC +DNP	1/01/20	31/12/20	Observatorio de métodos de resolución de conflictos	Observatorio de métodos de resolución de conflictos en operación		
				Establecer lineamientos para el manejo de los archivos por parte de los operadores de la resolución de conflictos con base en lo establecido por el Archivo General de la Nación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + Gestión documental + Archivo General de la Nación	1/01/18	31/12/19	Documento con lineamientos en materia de archivos	Documento elaborado con lineamientos en materia de archivos		
				Realizar un análisis al procedimiento de inspección, control y vigilancia que se está aplicando para los centros de conciliación extrajudicial en derecho y arbitraje, que incluya referentes de modelos internacionales y nacionales en funciones análogas, y recomendaciones para mejorar el procedimiento vigente.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + ESAP + Procuraduría General de la Nación + Contraloría General de la República	1/01/18	31/12/18	Documento de análisis	Documento elaborado de análisis		
				Ajustar el procedimiento de inspección, control y vigilancia de acuerdo a las recomendaciones que resulten del análisis realizado.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Procedimiento para la inspección, el control y la vigilancia	Procedimiento mejorado para la inspección, el control y la vigilancia		
				Expedir un acto administrativo que obligue a los centros de conciliación en derecho públicos, privados y de los consultorios jurídicos a realizar el seguimiento y reportar obligatoriamente al SICCAC sobre el cumplimiento de los acuerdos. Así mismo, evaluar a los conciliadores de acuerdo a los parámetros que establezca el Ministerio de Justicia y del Derecho.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Acto administrativo	Acto administrativo expedido y comunicado		
				Establecer estándares mínimos que permitan mejorar, la citación, la calidad de las actas y aumentar el número de acuerdos logrados en el ejercicio de la conciliación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Documento técnico	Documento técnico elaborado		
				Adoptar y socializar el manual de estándares mínimos para mejorar, la citación, la calidad de las actas y aumentar el número de acuerdos logrados en el ejercicio de la conciliación.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC - CON APOYO DE POLICÍA, MINTRABAJO E ICBF (SUGERENCIA: OFICINA ASESORA JURÍDICA)	1/01/19	1/01/19	Acto administrativo	Acto administrativo expedido y comunicado		
				Realizar evaluaciones de impacto, eficacia y eficiencia de los Programas Nacionales de Justicia en Equidad, Conciliación extrajudicial en derecho, Arbitraje y Amigable Composición, y de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana	Departamento Nacional de Planeación + Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/21	Evaluaciones	Evaluaciones realizadas		
				Realizar un análisis de la eficiencia, efectividad y conveniencia de los MRC en materia de lo contencioso administrativo	MJD; ANDJE y Consejo Superior de la Judicatura	1/01/18	31/12/20	Estudio de la eficiencia, efectividad y conveniencia de los MRC en materia de lo contencioso administrativo	Estudio de la eficiencia, efectividad y conveniencia de los MRC en materia de lo contencioso administrativo	Estudio presentado/Estudio programado	MJD; ANDJE y Consejo Superior de la Judicatura
				Realizar la evaluación de impacto de los MRC operados por el sector público, privado y la sociedad civil.	DNP y MJD	1/01/23	31/12/24	Evaluación de impacto de los MRC operados por el sector público, privado y la sociedad civil.	Evaluación de impacto de los MRC operados por el sector público, privado y la sociedad civil.	Evaluación de impacto realizada	DNP y MJD
				Realizar un estudio que evalúe el servicio de los conciliadores en equidad y de los jueces de paz, para analizar la necesidad y conveniencia o no de su unificación.	DNP, MJD y Consejo Superior de la Judicatura.	1/01/18	31/12/19	Estudio	Estudio	Estudio realizado	DNP, MJD y Consejo Superior de la Judicatura.
				Realizar un estudio de análisis comparado entre las experiencias internacionales y nacionales sobre la operación de las figuras de arreglo directo, mediación y amigable composición, que concluya en	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Documento de diagnóstico	Documento elaborado de	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho -

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				recomendaciones para la arquitectura normativa e institucional requerida para el direccionamiento y la operación de estas figuras, de acuerdo con el contexto del país.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Documento de diagnóstico	diagnóstico	Numero de documentos	DMASC
				Diseñar un marco normativo e institucional para el direccionamiento y la operación de las figuras de arreglo directo, mediación y amigable composición.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Documento con arquitectura normativa e institucional	Documento con arquitectura normativa e institucional elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Implementar el marco normativo e institucional diseñado para las figuras del arreglo directo, la mediación y la amigable composición.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/20	31/12/27	Funciones de la DMASC en todos los métodos reglamentados	Documento con funciones de la DMASC ajustadas en todos los métodos reglamentados	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Definir lineamientos de política pública en materia de métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/19	Documento con lineamientos	Documento elaborado con lineamientos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Proveer como insumo los diagnósticos que resulten de la estrategia de ordenamiento social de la propiedad, para el diagnostico de conflictos que se presentan en el contexto rural	ANT - Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	1/01/18	31/12/18	Documentos de caracterización territorial elaborados en el marco de los POSPR	Documentos de caracterización elaborados y compartidos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior
				Definir las necesidades en técnicas y habilidades para la resolución de conflictos a las figuras que la ANT tenga en el territorio como gestores de conflictos	ANT - Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	1/01/18	1/01/19	Diagnóstico de necesidades de formación de líderes en técnicas y habilidades para la resolución de conflictos	Diagnóstico de necesidades de formación de líderes en técnicas y habilidades para la resolución de conflictos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior
				Definir las líneas de formación en técnicas y habilidades en resolución de conflictos a las figuras que la ANT y MinAgricultura tengan en el territorio como gestores de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/20	Líneas de formación	Líneas de formación elaboradas (líderes de la ANT y Mujeres lideres rurales)	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio de Vivienda + Ministerio del Interior + DPS
				Elaborar un documento de diagnostico sobre los conflictos que se presentan en el contexto rural, que considere los sistemas propios de justicia de los grupos étnicos, y que pueden ser objeto de gestión por los métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior Con colaboración del MinEducación, Policía Nacional, ICBF, ANT, MinAgricultura	1/01/18	31/12/19	Documento de diagnóstico	Documento elaborado de diagnóstico	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior
				Elaborar e implementar coordinadamente un documento de lineamientos acerca de la competencia de los operadores de los diferentes métodos de resolución de conflictos en los temas relacionados con los conflictos en el contexto urbano y rural, teniendo en cuenta los desafíos del posconflicto.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior Con colaboración del MinEducación, Policía Nacional, ICBF, ANT, MinAgricultura	1/01/19	31/12/20	Documento con lineamientos	Documento elaborado con lineamientos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio del Interior
				Diseñar y difundir una línea estratégica que atienda las necesidades de resolución de conflictos en propiedad horizontal, proyectos de vivienda, comunidades étnicas y demás población beneficiaria de los proyectos sociales.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio de Vivienda + Ministerio del Interior + DPS	1/01/18	31/12/18	Documento con lineamientos	1. Documento elaborado con lineamientos 2. Documento difundido con lineamientos	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC + DNP + Ministerio de Vivienda + Ministerio del Interior + DPS
			Nivelar el desarrollo normativo e institucional de los métodos de resolución de conflictos	Realizar ejercicio de naturaleza colaborativa para la elaboración del documento de diagnostico sobre los conflictos que se presentan en el contexto rural	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea	1/01/18	31/12/19	Ejercicio de naturaleza colaborativa	Ejercicio de naturaleza colaborativa realizado		Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea
				Realizar un ejercicio de participación por medios electrónicos a través de medios electrónicos para la definición de la aplicación de MASC en conflictos rurales (Uma de cristal)	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea	1/01/19	31/12/20	Documento de ejercicio de participación	Documento de ejercicio de participación elaborado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - OIJ y DMASC + MINTIC - Grupo de Gobierno Abierto de la Dirección de Gobierno en línea
				Reglamentar la virtualidad en lo métodos de resolución de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/19	31/12/19	Proyecto de decreto	Decreto expedido	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Diseñar la plataforma que permita el desarrollo estandarizado de la virtualidad en lo métodos de resolución de conflictos, de acuerdo con la reglamentación definida	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/20	31/12/22	Plataforma para la virtualidad	Plataforma para la virtualidad en operación		Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Presentar el proyecto de ley del estatuto de la conciliación, que incluya la conciliación en derecho y en equidad, de acuerdo con los lineamientos definidos en la dimensión de Gestión de conflictos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/18	31/12/18	Proyecto de ley	Proyecto de ley presentado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Estructurar e implementar un programa interinstitucional para organizar y apoyar la conformación de los promotores comunitarios de paz y convivencia según lo estipulado en el Acuerdo de Paz (numeral 3.4.8)	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho (Masc)	1/01/18	31/12/27	Programa estructurado	Porcentaje de estructuración e implementación	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia y del Derecho (Masc)
				Incentivar las prácticas encaminadas a una correcta utilización de los MRC (cambio normativo y/o administrativo y de gestión)	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ANDJE.	6/09/17	31/12/26	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia. Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia.	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia. Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia.	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario propuesto/Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario programado. Circulares de servicio emitidas/circulares de servicio programadas	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, ANDJE.
				Revisar las competencias territoriales de los centros de conciliación con el exclusivo propósito de incrementar la oferta de justicia	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/18	31/12/18	Documento de análisis de competencias Acto administrativo	Documento de análisis de competencias realizado Acto administrativo expedido	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho
				Elaborar el proyecto de ley que contenga el Estatuto de la conciliación	MJD y demás entidades responsables del PDSJ y	1/01/18	31/12/18	Proyecto de ley del Estatuto de la	Proyecto de ley del Estatuto de la	Proyecto de ley del Estatuto de la	MJD y demás entidades responsables del PDSJ y operadores con

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Elaborar el proyecto de ley que contenga el Estatuto de la conciliación	operadores con competencias en MRC.	1/01/18	31/12/18	Conciliación	Conciliación	Conciliación presentado.	MJD; DNP; Operadores con competencias en MRC.
				Presentar el proyecto de ley del estatuto de la conciliación, que incluya la conciliación en derecho y en equidad.	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	1/01/19	31/12/20	Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley presentado	Proyecto de ley presentado y tramitado	Ministerio de Justicia y del Derecho - Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos
				Promoción de los mecanismos de reforma normativa o administrativos y de gestión que se requieran para fomentar y efectivizar la utilización de los MRC en materia contencioso administrativa	MJD; ANDJE; Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado	1/01/21	31/12/22	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia.	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario, y expedición de circulares de servicio en la materia.	Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario propuesto/Proyecto de Ley y/o Decreto Reglamentario programado. Circulares de servicio emitidas/circulares de servicio programadas	MJD; ANDJE; Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
				Realizar un estudio de incidencia en materia de arbitraje relacionado con la estructura tarifaria vigente, el ejercicio actual del recurso de anulación y el arbitraje social.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/18	31/12/18	Estudio de incidencia	Estudio de incidencia realizado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Implementar las acciones que se requieran en materia de estructura tarifaria vigente en arbitraje, el ejercicio actual del recurso de anulación y el arbitraje social.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Estudio de incidencia	Estudio de incidencia implementado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
			Evitar el comportamiento indebido en el ejercicio de los operadores de métodos de resolución de conflictos	Regular la gratuidad relacionada con el acceso a los servicios de los métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Acto administrativo	Acto administrativo expedido y comunicado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Diseñar e implementar una campaña de medios para generar el control social sobre las actuaciones indebidas de los operadores de métodos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC, Ministerio de las TIC	1/01/21	31/12/27	Campaña de medios	Campaña de medios implementada	numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Gestionar la coordinación entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para darle agilidad al proceso sancionatorio y se informe oportunamente las sanciones disciplinarias de los operadores de métodos alternativos de resolución de conflictos.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/20	Protocolo de coordinación	Protocolo de coordinación aprobado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Establecer un acto administrativo donde se ordene la publicación de las tarifas de los servicios aprobadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en lugar visible para combatir el inadecuado uso de la tarifas y la competencia desleal.	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC	1/01/19	31/12/19	Acto administrativo	Acto administrativo expedido y comunicado	Numero de documentos	Ministerio de Justicia y del Derecho - DMASC
				Hacer un estudio sobre el régimen disciplinario y sancionatorio de los operadores de métodos de resolución de conflictos y definir si se requiere una reglamentación especial o una reforma legal.	Ministerio de Justicia-DNP- Consejo Superior de la Judicatura.	1/01/18	31/12/18	Estudio	Estudio realizado	Número de estudios	Ministerio de Justicia-DNP- Consejo Superior de la Judicatura.
				Implementar las recomendaciones que resulten del estudio sobre el régimen disciplinario y sancionatorio de los operadores de métodos de resolución de conflictos y definir si se requiere una reglamentación especial o una reforma legal.	Ministerio de Justicia-DNP- Consejo Superior de la Judicatura.	1/01/19	31/12/19	Documento de implementación	Documento de implementación	Cantidad de documentos	Ministerio de Justicia-DNP- Consejo Superior de la Judicatura.
			Propiciar el posicionamiento de la seguridad jurídica desde la perspectiva estratégica de la política pública	Diseñar y construir indicadores de medición de seguridad jurídica a partir del levantamiento de una línea base	Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Administrativo de la Función Pública: Departamento Nacional de Planeación	1/01/19	31/12/21	Documento de diseño de metodología de evaluación y seguimiento a la política de mejora de la calidad de la producción normativa y la seguridad jurídica, a nivel nacional y territorial. Documento de metodología de costeo de la regulación a los sectores económicos relevantes, que determine acciones de simplificación y desregulación normativa. Implementación de la metodología de costeo estándar a 5 sectores estratégicos (Ej.,: transporte, salud, comercio, etc.)	Documento y línea base elaborados	Documento y línea base elaborados	MJD, DNP
				Crear y poner en funcionamiento la Comisión Intersectorial para la Mejora de la Producción Normativa	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la República; DNP	6/09/17	6/09/27	Normatividad para la creación de la Comisión y definición de sus funciones Definición de metodología de funcionamiento de la Comisión Comité de Mejora de la Calidad de la Producción Normativa establecido	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	MJD, DNP
				Diseñar y poner en marcha Subcomisiones encargadas de analizar las propuestas normativas en cada sector administrativo sobre el cual se determine que revistan impacto, coordinadas por la Comisión Intersectorial para la Mejora de la Producción Normativa	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la República; DNP	1/01/19	6/09/27	Normatividad para la creación de la Comisión y definición de sus funciones Definición de metodología de funcionamiento de la Comisión Subcomités Sectoriales establecidos	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	MJD, DNP

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
TRANSVERSAL	Seguridad jurídica	Propiciar las condiciones para que los atributos de cognoscibilidad, calculabilidad y confiabilidad del ordenamiento jurídico se desarrollen en Colombia		Generar un mecanismo de coordinación y articulación entre los niveles del Gobierno (nacional, departamental y municipal) encargado de promover la adopción de políticas normativas y regulatorias, así como herramientas para asegurar el cumplimiento de criterios de calidad en la producción normativa y regulatoria	Ministerio de Justicia y del Derecho, Departamento Nacional de Planeación (Subd. Territorial), Ministerio del Interior, departamentos, distritos y municipios	1/01/19	31/12/21	Documento de metodología de seguimiento de implementación de la política de calidad regulatoria a nivel territorial Documento de propuesta de Indicadores para seguimiento y evaluación Normatividad para la coordinación multinivel por vía institucional	Documento y línea base elaborados	Documento de metodología elaborado Documento de indicadores y línea base elaborados	MJD, DNP, Federación Nacional de Departamentos, Federación Nacional de Municipios
			Definir estrategias de divulgación y difusión del ordenamiento jurídico vigente en la nación y en el territorio, en función de su cognoscibilidad.	Atender de manera efectiva las necesidades de infraestructura y arquitectura humana y tecnológica del Sistema Único de Información Normativa - SUIN	Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/19	6/09/27	Documento de identificación de necesidades para el robustecimiento del SUIN Totalidad de necesidades del SUIN satisfechas	Documento y línea base elaborados Porcentaje de avance en la estrategia	Número de necesidades del SUIN Satisfechas/Número de necesidades del SUIN identificadas	MJD
				Realizar la articulación tecnológica del SUIN con los Sistemas electrónicos de información de las entidades públicas del orden nacional y territorial	Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de TIC, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación	1/02/18	1/01/21	SUIN articulado con portales del Estado	Número de portales articulados	Número de Portales articulados con SUIN Número de portales de entidades públicas del orden nacional	MJD - MINTIC - DNP
			Fortalecer la consolidación y divulgación de la jurisprudencia y las decisiones administrativas que permiten entender la interpretación del ordenamiento jurídico	Atender de manera efectiva las necesidades de infraestructura y arquitectura humana y tecnológica para las Relatorías de las Altas Cortes, los Tribunales, los organismos de control, la autoridad tributaria y las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales	CSJd, PGN, CGR, DIAN, Ministerio de Justicia y del Derecho, SIC, Supersociedades, Superfinanciera, Supe salud, ICA	1/01/18	6/09/27	Documento de identificación de necesidades para el robustecimiento del relatorías Totalidad de necesidades del relatorías satisfechas	Documento y línea base elaborados Porcentaje de avance en la estrategia	Número de necesidades de Relatorías Satisfechas/Número de necesidades de Relatorías identificadas	CSJd - PGN- CGR - DIAN - Superintendencias - ICA
				Ampliar la divulgación jurisprudencial y doctrinaria a la ciudadanía	CSJd, PGN, CGR, DIAN, Ministerio de Justicia y del Derecho, SIC, Supersociedades, Superfinanciera, Supersalud, ICA	1/01/19	6/09/27	Documento de estrategias de divulgación Renovación de portales de Relatorías Integración de Relatorías con SUIN	Documentos elaborados Porcentaje de renovación de portales Porcentaje de integración con SUIN	Número de documentos elaborados Número de necesidades Satisfechas/Número de necesidades identificadas Número de Relatorías que comparten información con SUIN	CSJd - PGN- CGR - DIAN - Superintendencias - ICA - Minjusticia
				Elaborar lineamientos para la divulgación interna de información sobre novedades jurisprudenciales y doctrinarias, dentro de las Entidades Públicas	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la República; DNP	1/01/19	31/12/21	Documento de diagnóstico Documento de estrategias de divulgación de Entidades Documento de plan para la socialización de las estrategias a las Entidades	Documentos elaborados Estrategias construidas Entidades informadas sobre las estrategias	Número de documentos elaborados Número de necesidades cubiertas por estrategias/Número de necesidades identificadas Número de entidades beneficiarias de socialización sobre las estrategias	MJD, DNP
				Ampliar los espacios de socialización de la jurisprudencia por parte de la administración de justicia	CSJd, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional	30/06/16	6/09/27	Diálogos regionales para la socialización de novedades en cada jurisdicción y especialidad Diálogos sectoriales con entidades y actores interesados según la temática, para la socialización de novedades en cada jurisdicción y especialidad	Documentos de planes anuales de diálogos regionales y sectoriales Diálogos regionales efectuados Diálogos sectoriales efectuados	Número de documentos elaborados Número de diálogos regionales llevados a cabo Número de diálogos sectoriales llevados a cabo	CSJd
				Efectuar seguimiento, verificación y difusión de los casos y las situaciones en que se esta dando aplicación a la extensión del precedente jurisprudencial en sede administrativa.	Ministerio de Justicia; Ministerio de TIC; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la Republica; Departamento Nacional de Planeación; Agencia de Defensa Jurídica de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado	30/06/16	6/09/27	Documento metodológico de seguimiento Publicación de informes sobre aplicación de extensión jurisprudencial	Documentos elaborados Informes publicados	Número de documentos elaborados Número de informes publicados	CSJd - Minjusticia
			Generar mecanismos de articulación para la producción normativa para propiciar la coherencia en el marco jurídico.	Diseñar e implementar una ruta de apropiación de la plataforma Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP), como un mecanismo de coordinación entre las entidades para la expedición de normas de carácter general y de participación de la ciudadanía y los grupos de interesados en los proyectos normativos	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la República; DNP	1/02/18	31/12/21	Esquema de seguimiento a la apropiación de la Plataforma Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP Alianzas sectoriales para la coordinación y fortalecimiento de SECOP	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	MJD-DNP- DAPRE
			Consolidar la prevención del Daño Antijurídico dentro de la Producción Normativa.	Crear metodologías de análisis del daño antijurídico, ligadas a causas primarias atribuibles al marco normativo.	Ministerio de Justicia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Departamento Administrativo de la Función Pública	1/01/18	1/06/19	Metodología para el estudio de daño antijurídico derivado del marco normativo	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	ANDJE-MJD
				Crear metodologías de análisis de riesgo de daño antijurídico en el sector, aplicables al proceso de construcción normativa	Ministerio de Justicia, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Departamento Administrativo de la Función Pública, Presidencia de la República	1/01/18	1/06/19	Metodología para el análisis del daño antijurídico dentro de la construcción normativa	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	ANDJE-MJD
			Fortalecimiento de lineamientos para la producción normativa en función de la calidad y la previsibilidad.	Establecer la aplicación y el seguimiento al cumplimiento de la implementación del análisis de impacto normativo para la regulación de carácter general de la Rama Ejecutiva del orden nacional	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; DNP	6/01/18	6/09/27	Implementación plena de la AIN y su revisión para la regulación de carácter general de la Rama Ejecutiva del orden nacional	Grado de implementación de la metodología de AIN en la entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva	Número de Entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva que implementan AIN / Número total de Entidades del orden nacional de la Rama Ejecutiva	MJD-DNP- DAPRE
				Generar las recomendaciones para la adopción de la metodología del análisis de impacto normativo y su respectivo mecanismo de revisión para la regulación de carácter general de la Rama Ejecutiva del orden territorial	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Departamento Administrativo de la Función Publica; DNP	30/6/18	31/12/21	Documento de recomendaciones para la adopción de la política de la calidad regulatoria en el orden territorial	Integridad de las recomendaciones elaboradas	Número de necesidades diagnosticadas cubiertas por recomendaciones generadas / Número de necesidades diagnosticadas	MJD-DNP
				Revisar buenas prácticas y estándares internacionales de seguridad jurídica y generar recomendaciones para su adopción	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la Republica	1/01/20	6/09/27	Metodologías Espacios de participación	Porcentaje de avance en la estrategia	numero de actividades ejecutadas / actividades programadas	MJD-DNP

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Aumentar de los niveles de transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa.	Consolidar el SUCOP con un mecanismo de participación entre la ciudadanía y las entidades, en la fase de planeación, diseño e implementación de las normas	Ministerio de Justicia, Presidencia de la República - Secretaría de Transparencia, DNP	1/01/20	6/09/27	SUCOP plenamente implementado Documento de metodología para el seguimiento y evaluación a la implementación del SUCOP	Normas elaboradas con previo trámite en SUCOP Avance de la construcción de metodología de seguimiento y evaluación	Numero de documentos formulados Número de ciudadanos que participan a través de los espacios generados	MJD-DAPRE-DAFP
			Mejorar estándares de calidad de la producción normativa para facilitar la eficacia, cognoscibilidad y confiabilidad del ordenamiento jurídico	Elaborar el Manual de técnica de producción normativa, generando lineamientos para la mejora de la calidad normativa por parte de las Oficinas jurídicas de Administración Pública encargadas de desarrollar dicha función.	Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la Republica; Departamento Nacional de Planeación	1/01/20	6/09/27	Caracterización de usuarios Metodologías de lenguaje claro Manual de Técnica Normativa Mecanismos y metodologías de seguimiento en relación con la aplicación del Manual	Numero de documentos formulados Indicadores de implementación de metodologías	Numero de documentos formulados Número de estrategias completamente implementadas / Número de estrategias definidas	MJD-DAFP-DNP- MINTIC
				Diseñar e implementar mecanismos de capacitación y socialización permanente a los funcionarios de entidades del orden nacional y territorial en temas sobre calidad de la producción normativa,, el uso del lenguaje claro, metodología análisis de impacto de la regulación, costeo de la regulación, evaluación y seguimiento, participación ciudadana, entre otros.	Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio de Justicia y del Derecho	1/01/20	6/09/27	Curso virtual de mejora de la calidad regulatoria dirigido a funcionarios del orden nacional y subnacional Ruta de capacitaciones sobre los principios y las herramientas de calidad regulatoria	Grado de avance en la implementación del curso virtual Grado de avance de la ruta de capacitaciones	Numero de actividades ejecutadas / actividades programadas Número de funcionaros capacitados / Número de funcionarios totales	DNP-MINTIC-DAFP
TRANSVERSAL	**Relación con la ciudadanía (transparencia, rendición de cuentas y servicio al ciudadano)**	Aumentar los niveles de participación, legitimidad y condiciones de relacionamiento con la ciudadanía (establecer Justicia Abierta)	Mejorar la accesibilidad y calidad del servicio al ciudadano del Sistema de Justicia	Elaborar diagnostico de necesidades y demandas del servicio al ciudadano en el Sistema de Justicia.	Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública,	10/11/17	11/11/18	diagnóstico de necesidades y demandas del servicio al ciudadano	Diagnostico de necesidades del servicio al ciudadano elaborados	Diagnostico de necesidades del servicio al ciudadano elaborados/Diagnostico de necesidades del servicio al ciudadano elaborados	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, procuraduría.
				Definir lineamientos específicos de atención y servicio al ciudadano propios para el Sistema de Justicia	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Instituto de Medicina Legal, Procuraduría, Defensoría, Departamento Administrativo de la Función Pública.	10/11/18	11/11/18	Lineamientos para el acceso en canales no presenciales	Numero de documentos formulados	Numero de documentos formulados	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, procuraduría.
				Implementar plan de mejoramiento para la atención del servicio a ciudadano.	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, procuraduría.	21/02/19	5/11/19	Plan de mejoramiento	Plan de mejoramiento formulado e implementados	Número de planes de mejoramiento formulado e implementados	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, procuraduría.
				Implementar mecanismos de evaluación de satisfacción de usuarios de justicia	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, procuraduría.	21/02/19	5/11/27	Mecanismo de evaluación de satisfacción de usuarios	Mecanismo de evaluación de satisfacción de usuarios implementados	Número de Mecanismo de evaluación de satisfacción de usuarios implementados	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal,
				Adoptar la guías de lenguaje claro operadores de justicia.	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Procuraduría, Defensoría.	30/6/18	31/06/24	Guías de lenguaje claro	Guías de lenguaje claro adoptadas	% Guías de lenguaje claro adoptadas	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal,
				Implementar una estrategia en medios de comunicación en la cual se de a conocer a la ciudadanía las diferentes actores que conforman el sistema de justicia y sus competencias.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.	17/07/20	17/07/22	Estrategia de comunicación	Estrategia de comunicación implementada	% Estrategia de comunicación implementada	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, comisarias de familia.
				Desarrollar una estrategias de formación en conocimiento de los derechos para el ciudadano como actor principal dentro del sistema de Justicia.	Escuela Judicial Lara Bonilla, Ministerio de Justicia, Escuela de la Defensoría , Instituto de Estudios del Ministerio Publico, Escuela Penitenciaria Nacional.	30/04/18	30/09/21	Estrategia pedagógica	Estrategia pedagógica implementada	%Estrategia pedagógica implementada	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, comisarias de familia.
			Visibilizar y divulgar los resultados de la gestión de los operadores de justicia a la ciudadanía.	Definir lineamientos para la transparencia y la rendición de cuentas en el Sistema de Justicia.	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Justicia	6/09/17	31/12/22	Documento de lineamientos	Numero de documentos formulados	Numero de documentos formulados	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, comisarias de familia.
				Desarrollar una estrategia nacional y territorial para la transparencia y rendición de cuentas en el Sistema de Justicia.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.	10/11/18	11/11/26	Estrategia de transparencia y rendición de cuentas.	Estrategia de transparencia y rendición de cuentas desarrolladas	% Estrategia de transparencia y rendición de cuentas desarrolladas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.
				Llevar a cabo un ejercicio de redición de cuentas de la ejecución del Plan Decenal de justicia.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, DNP, Procuraduría, Defensoría, Contraloría,	10/10/21	10/10/27	Rendición de Cuentas	Rendición de Cuentas implementadas	Número de Rendición de Cuentas implementadas	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.
				Hacer seguimiento a las estrategias y mecanismos creados para la transparencia y rendición de cuenta.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, DNP, Procuraduría, Defensoría, Contraloría,	1/04/19	1/04/26	Seguimiento y monitoreo mecanismos y estrategias para la transparencia y rendición de cuentas	Seguimiento y monitoreo realizado	Seguimiento y monitoreo realizado/Estrategias y mecanismos implementados	Seguimiento y monitoreo mecanismos y estrategias para la transparencia y rendición de cuentas
			Prevenir la Corrupción y por mover comportamiento Ético.	Suscribir acuerdo internos de buen gobierno.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, DNP, Procuraduría, Defensoría, Contraloría,	10/24/2017	11/11/18	Acuerdos de Buen Gobierno	Acuerdos de Buen Gobierno suscritos	Número de acuerdos de Buen Gobierno suscritos	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.
				Desarrollar una estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justica.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, DNP, Procuraduría, Defensoría, Contraloría,	3/03/19	11/03/27	Documento Estrategia	Estrategia Desarrollada	% Estrategia desarrollada	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.
				Hacer seguimiento estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justica.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, DNP, Procuraduría, Defensoría, Contraloría,	3/03/19	11/03/27	Documento	Documento de seguimiento	Número de documentos de seguimiento.	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia, Fiscalía, Medicina Legal, Casas de Justicia, Comisarias de Familia.
			Fomentar la apropiación del modelo social de derecho de la discapacidad, por parte	Capacitar y sensibilizar a los operadores de justicia frente a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Modelo Social de Derecho que consigna.	Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Consejería para los Derechos Humanos	3/03/19	5/09/21	Capacitaciones	Capacitaciones desarrolladas	Capacitaciones desarrolladas/Capacitaciones programadas	Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Consejería para los Derechos Humanos
				Implementar una estrategia en medios de comunicación que proyecten la inclusión de las personas con discapacidad, especialmente en asuntos con relevancia jurídica	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo, DNP, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos	5/07/20	8/10/23	Estrategia de medios de comunicación	Estrategia de Comunicación implementada	% Estrategia de Comunicación implementada	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo, DNP, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			de quienes integran el Sistema de Justicia.	Desarrollar una estrategia conjunta con RUNDIS (Red Universitaria para el Reconocimiento y la Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad), para le fortalecimiento de los consultorios jurídicos.	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Rundis.	6/08/18	5/04/19	Estrategia	Estrategia para el fortalecimiento de los consultorios jurídicos implementada	% Estrategia para el fortalecimiento de los consultorios jurídicos	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo y Consejo Superior de la Judicatura
				Desarrollar investigación sociojurídica en materia de derechos de las personas con discapacidad, bajo el modelo propio de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	Ministerio de Justicia	20/05/21	20/05/22	Documento	Documentos Elaborados	Número de documentos Elaborados	Ministerio de Justicia
			Gestionar la eliminación de las normas anacrónicas y discriminatorias sobre discapacidad	Identificar las disposiciones legales y reglamentarias que se refieren a las pe	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones	2/03/18	10/11/18	Documentos	Documentos Elaborados	Número de documentos Elaborados	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones
				Elaborar proyectos de ajustes a la norma.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones	17/02/19	17/02/20	Documento proyectos de Ley	Proyectos de Ley elaborados	Número de proyectos de Ley elaborados	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones
				Implementar de un Modelo de Seguimiento y Fortalecimiento del Ordenamie	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	27/04/22	27/04/23	Modelo de Seguimiento	Modelos de seguimiento implementados	Número de Modelos de seguimiento implementados	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Implementación de un Modelo de Justicia Inclusiva para Personas con Discapacidad	Propiciar el Reconocimiento de la Capacidad Legal de las Personas con Discapacidad.	Diseñar un sistema de toma de decisiones con apoyo.	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Salud.	15/03/20	15/03/22	Sistema de toma de decisiones con apoyo	Sistema de toma de decisiones con apoyo diseñado	Sistema de toma de decisiones con apoyo diseñados/Sistema de toma de decisiones con apoyo programados	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal.
				Capacitar a los operadores de justicia frente a la toma de decisiones con apoyo	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones	15/04/22	15/11/22	Capacitaciones	Capacitaciones desarrolladas	Capacitaciones desarrolladas/Capacitaciones programadas	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH, Ministerio de Salud, y otras instituciones
				Construir un glosario jurídico en lengua de señas colombiana	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH; Instituto de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	7/07/19	7/11/20	Glosario Jurídico	Glosario Jurídico Elaborado	Glosario Jurídico Elaborado	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH.
				Capacitar a interpretes y población con discapacidad en asuntos de tipo jurídico.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	7/07/19	7/11/20	Capacitaciones	Capacitaciones desarrolladas	Capacitaciones desarrolladas/Capacitaciones programadas	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los DD.HH; Instituto de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
				Evaluar la implementación de los sistemas de toma de decisiones con apoyo y su impacto.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	15/05/24	15/05/26	Documento de evaluación	Evaluación implementada	Número de evaluaciones implementadas	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
			Construir protocolos de atención en los servicios de justicia con criterios de accesibilidad y ajustes razonables.	Construir un diagnostico sobre la prestación de los servicios de justicia a las personas con discapacidad.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	30/11/18	30/05/19	Diagnóstico	Diagnóstico elaborado	Diagnósticos elaborado/ Diagnósticos programados	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
				Formular lineamientos y protocolos para garantizar un servicio de justicia inclusiva.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	15/04/19	16/12/19	Protocolos	Protocolos y lineamientos formulados	número de protocolos y lineamientos formulados	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
				Diseñar un modelo para el seguimiento de la implementación de los protocolos de atención inclusiva para personas con discapacidad	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	1/02/20	28/12/20	Modelo de Seguimiento	Modelo de seguimiento implementado	% de modelo de seguimiento implementado	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
				Generar herramientas de evaluación periódica del servicio.	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud	1/02/21	25/112021	Herramientas de evaluación	Herramientas de evaluación formuladas	Número de herramientas de evaluación formuladas	Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Consejería Presidencial de los de Medicina Legal, Fiscalía, Procuraduría, Ministerio del -Salud
VERSAL	Enfoque		Contribuir a la eliminación de prácticas patriarcales y discriminatorias en las actuaciones de las entidades del sector justicia.	Desarrollar estrategias de capacitación y sensibilización (continuas y con seguimiento) a través de pedagogías alternativas, en temas relacionados con la justicia de género, para todo el personal vinculado a las entidades del sector (servicios generales, administrativos, operadores de justicia y línea directiva)	Todas las entidades del Sector Justicia:**	1/06/18	1/06/22	Estrategias pedagógicas de capacitación y sensibilización	% de Entidades del sector con estrategias pedagógicas % de servidores_as vinculadas anualmente	N° de entidades con estrategias/N° total de entidades del sector Nº de servidoras_es vinculados a la estrategia/ N° de servidores_as contratadas por la entidad	** Todas las entidades del Sector Justicia: Rama Judicial Sector Jurisdiccional: Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia, Tribunales y Despachos Judiciales. Fiscalía General de la Nación (FGN) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencia Forenses (INMLCF) Rama Ejecutiva Ministerio de Justicia y del Derechos y sus entidades adscritas: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Agencia Nacional para la Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPC) y Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)
				Implementar estrategia de monitoreo, seguimiento y sanción a servidores_as y entidades del sector justicia que no procedan de acuerdo con la ley y protocolos establecidos en relación con la atención de casos de violencia de género e intrafamiliar.	Departamento Administrativo de la Función Pública; Procuraduría, Defensoría del Pueblo	1/06/18	31/12/27	Estrategia de monitoreo, seguimiento y sanción	% de avance en la formulación e implementación de la estrategia de monitoreo	N° de actividades desarrolladas/N° de actividades programadas	Departamento Administrativo de la Función Pública; Procuraduría General de la Nación

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
TRANSVERSAL	diferencial	Implementar estrategias de transversalización del enfoque de género en las áreas estratégicas, misionales y operativas del sistema nacional de justicia que procure el goce efectivo del derecho a la justicia y a una vida libre de violencias		Incluir unidades orgánicas institucionalizadas con personal de dedicación exclusiva para la transversalización de los asuntos de género al interior de las entidades del Sector Justicia:	Todas las entidades del Sector Justicia:	7/01/19	31/12/27	Unidades orgánicas y personal de dedicación exclusiva	% de Entidades del sector con unidades orgánicas en funcionamiento N° de servidores_as vinculadas con dedicación exclusiva	N° de entidades con unidades orgánicas/N° total de entidades del sector Nº de servidoras_es vinculados con dedicación exclusiva / N° total de servidores_as contratadas por la entidad	Cada una de las entidades del Sector Justicia:
				Diseñar e implementar un plan de acción en cada entidad del sector justicia, para la transversalización efectiva del enfoque de género.	Todas las entidades del Sector Justicia:	7/01/19	31/12/27	Plan de acción	% de entidades con Plan de Acción	N° de entidades con plan de acción/N° total de entidades del sector	Cada una de las entidades del Sector Justicia:
				Realizar informes de seguimiento y evaluación anual de las acciones orientadas a la transversalización del enfoque de género en cada entidad del sector justicia, en cumplimiento del CONPES 161	Todas las entidades vinculadas al sector justicia	7/01/19	31/12/27	Informe de seguimiento y evaluación anual	% entidades con informe anual	N° de entidades con informe de seguimiento/N° total de entidades del sector	Cada una de las entidades del sector justicia
			Implementar acciones estratégicas para garantizar la denuncia y mitigar demás barreras de acceso a la justicia	Diseñar protocolos diferenciados de atención para el acceso a la justicia con enfoque de género y diferencial que permitan la atención prioritaria de casos que pongan en riesgo la vida de las personas, por ejemplo violencia sexual)	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia	1/06/18	1/06/20	Protocolos diferenciados de atención	% de entidades con protocolos diferenciados	N° Protocolos implementados/N° Protocolos diseñados y/o ajustados por entidad	Cada una de las entidades del sector justicia
				Diseño e implementación de estrategias de comunicación sectorial para la socialización y divulgación anual de rutas de atención y medidas de protección eficaces que garanticen la seguridad de las mujeres víctimas de violencia.	Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia	1/06/18	31/12/27	Estrategias de socialización y divulgación	N° Estrategias de socialización y divulgación de rutas de atención implementadas	N° Estrategias implementadas/N° estrategias diseñadas N° de entidades con estrategias implementadas /N° total de entidades del sector	Cada una de las entidades del sector justicia
				Generar un sistema de información interinstitucional para el registro, monitoreo y acompañamiento de declaraciones, denuncias y demás acciones del proceso judicial para casos de violencias basadas en el género (VBG)	Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia	7/01/19	31/12/27	Un Sistema de Información interinstitucional	% implementación del sistema de información	N° de sistema de información implementados N° de entidades vinculadas al sistema de información/	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM)
				Incluir en los sistemas de información de las entidades del sector justicia las variables que correspondan a las dimensiones identitarias (étnicos, discapacidad, género, personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas -OS IG-)	Ministerio de Justicia y del Derecho; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia	7/01/19	31/12/27	Sistemas de información con variables diferenciales	N° de sistemas de información ajustados	N° de sistema de información ajustados	Cada una de las entidades del sector justicia
				Implementar un programa nacional de intervenciones socio-jurídicas para la orientación, asesoría y representación técnico-legal a favor de mujeres y demás personas víctimas de violencias basadas en el Género	Defensoría del Pueblo; Ministerio de Justicia y del Derecho, CPEM	7/01/19	31/12/27	Un programa nacional de intervención socio-jurídica	N° programa nacional de intervención socio-jurídica	N° programa nacional de intervención socio-jurídica implementado N° de casos orientados, asesorados y representados	Defensoría del Pueblo; Ministerio de Justicia y del Derecho, CPEM
			Fortalecer el marco institucional del sistema de administración de justicia para atender casos de violencias de género	Adecuar espacios de atención diferenciada para víctimas y victimarios que garanticen la seguridad y privacidad en la recepción de denuncias.	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia.	7/01/20	31/12/27	Espacios de atención diferenciada	N° de espacios adecuados	N° de espacios adecuados/ Entidad	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia.
				Implementar puntos de atención especializada de las entidades del sector justicia en zonas con escasa presencia institucional, para atender casos de violencia sexual, intrafamiliar y demás VBG (Ejemplo: comisarías de familia)	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Ministerio de Justicia (Casas de Justicia, Comisarias de Familia)	7/01/22	31/12/27	Puntos de atención especializada	N° Puntos de atención especializada	N° Puntos de atención especializada	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Ministerio de Justicia
				Garantizar espacios de atención adecuados y diferenciada para menores de edad que asistan con las mujeres (en calidad de cuidadoras)a las diligencias judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia	8/01/20	31/12/27	Espacios de atención diferenciada para menores de edad	N° de espacios adecuados	N° de espacios adecuados/ Entidad	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; Instituto Nacional de Medicina Legal; Comisarias de Familia.
			Fortalecimiento de los procesos investigativos, de juzgamiento y sanción de casos con enfoque de género y diferencial	Aumentar progresivamente el presupuesto destinado a la capacidad investigativa, recursos y materiales para la investigación en casos de violencia de género.	Medicina Legal; Fiscalía General de la Nación ; Policía Nacional	8/01/20	31/12/27	Aumento presupuestal	% presupuesto destinado	% presupuesto destinado anualmente/entidad	Medicina Legal; Fiscalía General de la Nación ; Policía Nacional
				Implementar instancias de coordinación interinstitucional periódicas que garanticen la comunicación efectiva y el seguimiento de las investigaciones, respetando los estándares nacionales e internacionales para casos de violencia de género.	Medicina Legal; Fiscalía General de la Nación ; Policía Nacional	1/06/18	31/12/27	Instancias de coordinación interinstitucional	N° instancias funcionando	N° de reuniones anuales N° de actividades desarrolladas/N° de actividades programadas	Medicina Legal; Fiscalía General de la Nación ; Policía Nacional
				Formulación de una Política criminal y penitenciaria con enfoque de género	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación	8/01/18		Documento de Política Pública formulada	N° de Documentos de Política Pública de Política Criminal	N° de Documentos de Política Pública de Política Criminal	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de Política Criminal
				Caracterizar las condiciones socioeconómicas de las mujeres vinculadas al cultivo, producción y distribución de la droga en el país	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación	1/06/18	7/01/27	Documento caracterización	N° de documentos de caracterización	N° de documentos de caracterización	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación
				Desarrollar espacios de composición mixta y regional para la discusión y construcción de alternativas sobre la política penitenciaría en relación con las mujeres vinculadas al cultivo, producción y distribución de drogas ilícitas.	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo	1/06/18	7/01/20	Espacios de discusión	N° de espacios desarrollados	N° de reuniones anuales N° de entidades participantes N° de mujeres vinculadas	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo
				Fortalecer procesos de re socialización penitenciaria con enfoque de género , que incluyan ofertas institucionales para mujeres diversas privadas de la libertad	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo	1/06/18	7/01/20	Procesos de resocialización con enfoque de género	N° Procesos de resocialización con enfoque de género	N° Procesos de resocialización ajustados con enfoque de género N° de casos abordados por medio de estos procesos ajustados	Ministerio de Justicia y del derecho; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo
				Adecuación diferenciada de espacios en los en centros penitenciarios para mujeres y personas OS IG	Ministerio de Justicia y del Derecho - INPEC	8/01/20	31/12/27	Espacios de atención diferenciada	N° de espacios adecuados	N° de espacios adecuados N° de personas beneficiadas anualmente	Ministerio de Justicia y del Derecho - INPEC

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Implementar campaña comunicativa para visibilizar y sensibilizar sobre los pronunciamientos judiciales y normas relativas a los derechos sexuales y reproductivos (incluyendo la IVE).	Ministerio de salud, Ministerio de Educación	8/01/19	31/12/24	Campaña comunicativa	N° de campañas comunicativa	N° de personas impactada con la campaña	Ministerio de salud, Ministerio de Educación
				Aplicar sanciones a las entidades y funcionarios/as del sector justicia que dilaten la aplicación de la IVE, según los términos establecidos por la sentencia C355 del 2016.	Ministerio Público	9/01/18	31/12/27	Casos abordados	N° de casos de incumplimiento abordados	N° de casos atendidos N° sanciones aplicadas	Ministerio Público
		Generar un enfoque estratégico y transversal para la coordinación efectiva de los diferentes actores del sistema del sistema de justicia	Crear una instancia interinstitucional que permita generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el sistema de justicia	Crear el comité o comisión interinstitucional conformado mínimo por el líder técnico, líder jurídico, directores de TI de cada una de las entidades que hacen parte del Plan Decenal, con un representante MINTIC, DNP y DANE e invitados especiales puede incluirse: Policía Nacional, Min Defensa, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Policía Nal y Ministerio de Defensa, Min Hacienda, MINTIC, DNP y DANE	15/07/17	31/12/19	Decreto normativo e Instancias de coordinación	Comité técnico soportado normativamente	Numero de comités técnicos soportados normativamente	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal, Policía nal y Ministerio de Defensa, Min Hacienda, MINTIC, DNP y DANE
			Planear, diseñar y gestionar Proyectos de TI interinstitucionales	Presentar ante el DNP planes y proyectos de TI interinstitucionales bajo los lineamientos de Arquitectura Empresarial propuestos por MINTIC y las figuras contractuales establecidas por Colombia Compra Eficiente	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia y de Derecho; Defensoría del Pueblo; Instituto Nal de Medicina Legal aprobación de los proyectos por parte de Min Hacienda, MINTIC y DNP	1/02/18	31/12/27	Proyectos TIC formulados, aprobados y en gestión	% de Proyectos TIC aprobados y en desarrollo	Número de proyectos TIC aprobados por año/ Número de proyectos TIC formulados por año	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia y de Derecho; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto de Medicina Legal aprobación de los proyectos por parte de Min hacienda, MINTIC y DNP
			Integrar sistemas de información misionales y de apoyo a la gestión de las diferentes entidades que conforman el sistema de justicia	1. Fortalecer las audiencias virtuales por medio de la telepresencia: (gestión documental enfocada a audio, video y texto) 2- Establecer un sistema de coordinación de agendas para las audiencias 3- Adaptar sistemas de gestión procesal con expedientes virtuales para permitir la trazabilidad en los procesos interinstucionales 4- Implementar e integrar infraestructura para la gestión de conocimiento y gestión de información a nivel territorial 5. Articulación entre plataformas TI existentes e integración de sistemas de información necesarios en cada una de las dimensiones del Plan Decenal bajo el modelo de gestión de información establecido.	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, INPEC, Instituto Nal de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho, Policía Nacional	1/11/17	31/12/27	Sistemas de información integrados	% sistemas de información integrados	Número de sistemas de información integrados / Cantidad total de sistemas de información de las entidades que hacen parte del plan decenal	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, INPEC, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho, Policía Nacional
			Fortalecer los sistemas de información misionales y de apoyo, mantenimiento y actualización de los mismos	Fortalecer todos los sistemas de información y plataformas virtuales de los entidades que conforman el sistema de justicia de acuerdo con sus planes de modernización y Planes Estratégicos de Tecnología de la Información y las Comunicaciones-PETIC presentados: Por ejemplo: Justicia XXI web, (integración expediente electrónico y litigio en línea) adalet, sierju-bi, sima, SPOA, SISIPEC y sistemas de información de FGN, Medicina Legal, CSJ, Defensoría, Procuraduría, Ministerio Justicia y del Derecho, y demás entidades relacionadas como Policía Nacional e ICBF	Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Superintendencias; comisarias de familia, ICBF, INPEC, Instituto Nal de Medicina Legal, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y de Derecho,	1/08/17	31/12/27	Planes de modernización o Planes Estratégicos de Tecnologías de la información y comunicaciones-PETIC implementados	% de Avance de los planes formulados	Número actividades ejecutadas/ Número actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, INPEC, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho,
			Diseñar e implementar un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información	Diseñar y aplicar el modelo de gestión de información integrado para gestionar de manera estandarizada los requerimientos de información de tipo estadístico (aseguramiento de la información, conceptualización y modelaje de datos) respetando la independencia misional de las instituciones	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Procuraduría General de la Nación y Ministerio de Justicia y del Derecho	1/09/17	1/09/22	Modelo de gestión de información aplicado	% de avance del modelo de gestión información implementado	Número actividades ejecutadas/ Número actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, INPEC, Instituto de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho,
				Obtener Soluciones o plataformas tecnológicas que permitan mejorar los flujos de información con base en los procesos interinstitucionales	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal comisarias de familia, ICBF, Min salud, Ministerio de Justicia y del Derecho	1/03/19	1/03/26	Soluciones tecnológicas para flujos de información implementadas	Porcentaje de Soluciones tecnológicas para flujos de información implementadas	Número de Soluciones tecnológicas para flujos de información implementadas por año/numero total de soluciones requeridas	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, comisarias de familia, ICBF, Min salud, Ministerio de Justicia y del Derecho
				Generar mecanismos o herramientas informáticas que permitan capturar y recopilar información de manera eficiente y confiable a nivel nacional y territorial	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de Mediciona Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho, Mintic, DANE	1/10/17	1/10/26	Mecanismos o herramientas informáticas operando	Porcentaje de avance en la implementación	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación Ministerio de Justicia y del Derecho, Mintic, DANE
				Fortalecer la Infraestructura para la generación de datos abiertos o aprovechamiento de las plataformas existentes y caracterización de la información a publicar teniendo en cuenta los intereses de los ciudadanos	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho ,Mintic, DANE	1/09/17	31/12/21	Datos abiertos disponibles	Publicación de Datos abiertos anualmente	Número de Publicaciones en formato de Datos abiertos	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho ,Mintic, DANE
				Existencia de un portal único de información o ventanilla única digital para trámites y servicios en justicia e integración de la infraestructura técnica y tecnológica para la racionalización de trámites y servicios	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Comisarias de familia, Mintic, DNP y DAFP	1/03/18	1/03/23	Integración de trámites y servicios para la ciudadanía	Porcentaje de Integración de trámites y servicios	Cantidad de trámites y servicios integrados / Cantidad total de trámites y servicios	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, comisarias de familia, Mintic y DNP
				Generar el Intercambio interinstitucional de datos personales para prevención de delitos y violencia que permita generar alarmas con apoyo TIC que conduzcan a acciones para la protección de derechos fundamentales señaladas en cada una de las dimensiones del Plan Decenal	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Procuraduría General de la Nación, Superintendencias, comisarias de familia, Mintic	1/04/18	3/04/24	Intercambio interinstitucional de datos para la generación de alarmas	Número de alarmas con apoyo TIC creadas mediante el Intercambio interinstitucional de datos por año	Número de alarmas con apoyo TIC creadas mediante el Intercambio interinstitucional de datos por año	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Superintendencias, comisarias de familia, Mintic

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
TRANSVERSAL	Información pública y TIC	Mejorar la calidad y la gestión de la información del sistema de Justicia con apoyo TIC	Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia.	Construcción del lenguaje común mediante mesas de trabajo en la que se establezcan las clasificaciones pertinentes para conceptos específicos de las dimensiones del Plan Decenal de Justicia, con el fin de permitir la normalización y comparabilidad de los datos e información	Consejo Superior de la judicatura; ; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y de Derecho	1/08/17	1/08/27	i) Parametrización de conceptos o códigos para el uso del lenguaje común ii) Directorio de datos actualizado	Porcentaje de avance de las actividad programada	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Superintendencias, comisarias de familia, Mintic
				Implementar arquitectura SOA (arquitectura orientada a servicios), web service, ETL, VPN, SDMX, nodos para intercambio de información, etc. y demás herramientas, plataformas, aplicativos tecnológicos o estándares que faciliten la interoperabilidad	Consejo Superior de la judicatura; ; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y de Derecho, Mintic, DANE, entes territoriales y demás entidades inherentes al sistema de justicia	1/09/17	1/09/27	Estrategia de gobernanza de la interoperabilidad componente (técnico, semántica, organizacional)	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; ; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y de Derecho, Mintic, DANE
				Generar acuerdos, protocolos y convenios para el intercambio de información	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Instituto Nal de Medicina legal, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho y demás entidades inherentes a cada dimensión	1/10/17	1/10/27	Acuerdos, protocolos y convenios para el intercambio de información formalizados	Porcentaje de Acuerdos, protocolos y convenios formalizados	Número de acuerdos, protocolos o convenios firmados / Total de acuerdos, protocolos o convenios programados	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho
			Crear las condiciones para garantizar la calidad de los datos	Diseñar un marco legal apropiado que garantice el cumplimiento por parte de los diferentes operadores a nivel territorial de las obligaciones de registrar y reportar información	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Instituto Nal de Medicina Legal, Procuraduría General de la Nación, operadores de justicia, entes territoriales, Mintic y DANE	1/05/18	1/05/20	Marco Legal y Estrategia de implementación territorial	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia de calidad	Número de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Mintic y DANE
				Generar registros administrativos para el sistema de justicia por cada una de las dimensiones del Plan Decenal y promover la calidad y certificación de operaciones estadísticas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Intituto Nal de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y del Derecho y DANE	1/07/18	1/12/25	Registros administrativos disponibles, certificación de operaciones estadísticas y estrategia para mejorar la calidad de la información	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia calidad, registros administrativos y certificación de operaciones estadísticas	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación Ministerio de Justicia y del Derecho y DANE
				Permitir la confirmación de datos de los ciudadanos por parte del Registradora Nacional	Consejo Superior de la judicatura; ; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de de Medicina Legal Ministerio de Justicia y de Derecho, Registradora General de la Nación	15/07/17	15/07/19	Lineamientos de seguridad y protección de datos para el acceso a la confirmación de datos por parte de la Registradora	Porcentaje de avance en el desarrollo de lineamientos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; ; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y de Derecho, Registradora General de la Nación
			Generar una política de seguridad de la información y protección de datos	Identificar los riesgos de la información reservada o sensible necesaria para intercambiar a nivel interinstitucional e intersectorial	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Secretaria de Transparencia y Superintendencia de Industria y Comercio	1/08/17	31/12/21	Manual de manejo de información reservada o sensible Lineamientos de seguridad y protección de datos y Programa de mejoramiento de protección de datos	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia prevista en el documento	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Secretaria de Transparencia y Superintendencia de Industria y Comercio
				Implementar soluciones tecnológicas para el tratamiento de datos personales a nivel institucional para cumplimiento de Ley estatutaria.	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Secretaria de Transparencia y Superintendencia de Industria y Comercio	1/09/17	31/12/20	Bases de datos de acuerdo con la Ley estatutaria soportadas por TI	Porcentaje de bases de datos de acuerdo con la Ley estatutaria administradas con TI	Número de Bases de datos de acuerdo con la Ley estatutaria administradas con TI/numero total	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Secretaria de Transparencia y Superintendencia de Industria y Comercio
				Fortalecer a nivel institucional las áreas de tecnología y demás recursos para materializar las políticas de seguridad, junto con la implementación de procedimientos asociados ISO 27001	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Instituto Nal de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho, Mintic e Icontec	1/05/18	1/05/23	Estrategia de fortalecimiento implementada	Actividades en operación que hacen parte de la estrategia de fortalecimiento	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Justicia y de Derecho, Mintic e Icontec
				Crear los mecanismos de protección de datos (Ejemplo: encriptación, anonimización, códigos de seguridad)	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Instituto Nacional de Mediciona Legal, Procuraduría General de la Nación, Mintic	1/08/18	1/08/27	mecanismos para protección de datos operando	Porcentaje de avance en la implementación de mecanismos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación, Mintic
				Fortalecimiento tecnológico y humano en función del Conpes de ciberseguridad y cibernética	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Min Defensa, Política Nacional; Procuraduría General de la Nación, Mintic y DNP	1/11/17	1/11/26	i) Guía y protocolos para la protección de información e infraestructura vulnerable del sistema de justicia y ii) Análisis de puntos críticos y rutas de acción definidas	Porcentaje de avance en la implementación de las guías y protocolos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho, Min Defensa, Política Nacional; Procuraduría General de la Nación, Mintic y DNP
				Elaborar e implementar los planes de recuperación ante-desastres (infraestructura TI) y Planes de continuidad del negocio: (recursos humanos, centros alternos, procedimientos y recursos físicos)	Consejo Superior de la judicatura; ; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Instituto Nacional de Medicina Legal, Mintic	1/06/18	1/06/26	Estrategia de implementación del Plan de recuperación ante-desastres y Plan de continuidad del negocio	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; ; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Mintic
		Fortalecer el uso y apropiación de	Cambio cultural en el sistema de justicia alrededor del uso de TIC	i) Realizar capacitaciones para el desarrollo de habilidades y competencia de TI y programas de formación de educación superior a todos las entidades inherentes al sistema de justicia y operadores judiciales ii) Desarrollar programas de difusión, divulgación, socialización y sensibilización para generar el cambio cultural en el sistema de justicia iii) Implementar programas de formación en áreas relacionadas con el Derecho informático y Derecho de la TIC iv) Fortalecimiento a programas b-learning v) Continuidad de programas para el cumplimiento de metas de TI a mediano y largo plazo a nivel territorial vi) Implementación de teletrabajo para los servidores judiciales (normatividad, TI, procedimientos) vii) Capacitación y programas de formación para el ciudadano	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo; Instituto Nacional de Medicina Legal, Procuraduría General de la Nación; Mintic, Min educación, Sena	1/02/18	31/12/27	Estrategia de cambio cultural en doble vía para entidades, operadores de justicia y ciudadanos	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; ; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Mintic

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
		apropiación de TIC	Reducción de la brecha digital	i) Mejorar la infraestructura actual de acceso y conectividad a nivel territorial de las entidades y operadores del sistema de justicia ii) Desarrollar programas de infraestructura tecnológica social bajo el liderazgo de Mintic, Min minas y proveedores TELCO iii) Fomentar la Alfabetización Digital de manera conjunta con programas establecidos por Min educación y Mintic	Entidades del Plan Decenal de Justicia y operadores del sistema de Justicia, Mintic, Min minas, Min educación, sector privado Telcos	1/06/19	31/12/27	Estrategia de acceso, uso y apropiación de TIC Desarrollo de SW Directrices de enlace de programas del sistema de justicia con otras iniciativas gubernamentales (Vive Digital)	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la judicatura; ; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del Derecho; Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Mintic
			Generación de contenidos apropiados basados en la caracterización de los usuarios del sistema	i)Articular programas de Mintic referentes al desarrollo de aplicaciones y contenidos con enfoque diferencial para el sistema de justicia ii) Desarrollo o aplicación de herramientas tecnológicas que permitan crear perfiles para generar contenidos con enfoque diferencial (nivel educativo, edad, condición social, condición de discapacidad, minerías étnica, etc.)	Consejo Superior de la judicatura; Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia y del derecho; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Intituto Nal de Medicina Legal, DNP, MINTIC	1/10/18	1/10/27	Caracterización de usuarios y potencial de uso de canales no presenciales para el desarrollo de Contenidos con enfoque diferencial	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia de contenidos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD- DAPRE- C. S. de la J. -FGN - INMLCF- MINTIC- DNP
		Articulación entre la justicia penal y penitenciaria para que sea coherente, proporcional, racional, respetuosa de los derechos humanos, con fines resocializadores y de inclusión a la vida social logrando la eficiencia	Fortalecer el Sistema Penal Oral Acusatorio	Implementar mecanismos o instrumentos técnicos que permitan recolectar y analizar información para garantizar la coherencia normativa y la racionalización proporcional de las penas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Justicia y del Derecho	1/10/17	1/09/27	i) Análisis racional de proporcionalidad de penas sobre el impacto (social, económico etc.) en el sistema , ii) matriz sistémica para análisis estadístico sobre la proporcionalidad de penas iii)Posible Reforma al Código Penal	% de avance Documento presentados y validados y matriz sistematizada	Numero de documentos validados / Numero de documentos presentados	MJD-FGN-CSJ-INMLCF
				Revisar y adoptar nuevos modelos de gestión y operativos para disminuir los tiempos procesales	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho; Instituto Nacional de Medicina Legal, Policía Nacional	1/09/17	1/09/27	i) Modelo de gestión y operativos aplicados (optimización de procesos y procedimientos) i) Estrategia para la disminución de tiempos procesales	Porcentaje de avance en la implementación del modelo y la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho;
				Fortalecer la realización de audiencias orales a nivel territorial	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho; Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal	1/08/17	1/08/27	i) Programa de fortalecimiento para audiencias orales a nivel territorial que contenga un análisis sobre la sincronización de agendas, traslados y dilatación de procesos, apoyo TIC, desarrollo de competencias,	Porcentaje de avance de ejecución del programa	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho;
				Análisis de fenómenos criminales a nivel territorial	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, DNP, Ministerio de Justicia y de Derecho, Consejo Ssuperior de Politica criminal y entes territoriales	1/03/18	1/03/27	Caracterización y análisis de los fenómenos criminales e Informe de alertas de factores de riesgo y fenómenos criminales identificados desde los PISCC (articulación DNP, Policía Nacional y Observatorio de	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia interinstitucional	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho; Policía Nacional
				Articulación de actores en la focalización para la determinación de delitos de alto impacto	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia,Policía Nacional y Ministerio de Justicia y de Derecho, DNP, Policía Nacional y entes territoriales	1/10/17	1/03/27	Clasificación de delitos de alto impacto	% avance en las actividades programadas	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho;
				Generar herramientas y capacidades para el estudio de patrones de criminalidad tanto a nivel nacional como territorial, para generar programas integrales de prevención de delitos y lucha contra la criminalidad	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo, Ministerio de justicia y del Derecho, DNP, Policía Nacional, Consejor superior de Politica criminal ,entes territoriales y autoridades locales	01/06/18	1/06/27	i)Estrategia de integración, focalización, priorización, comunicación, flujos de información para analizar fenómenos criminal (observatorio) ii)Mecanismos y herramientas técnicas integradas para prevención de delitos y lucha contra la criminalidad	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia, mecanismos y herramientas técnicas integradas	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho;
				Fortalecer a los operadores de justicia en la etapa de investigación para la creación de rutas de acción interinstitucionales	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, Instituto Nacional de Medicina Legal, Ministerio de Justicia y de Derecho, DNP y entes territoriales	1/10/17	1/11/27	i) Rutas de acción interinstitucional ii) Mayor numero de funcionarios de policía judicial y fiscales delegados a nivel territorial	Numero de rutas concertadas e incremento de funcionarios	Numero de rutas concertadas e incremento de funcionarios	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo, INPEC, Ministerio de Justicia y de Derecho;
				Fortalecer a los operadores de justicia en la etapa de juzgamiento	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, Defensoría Publica, Procuraduría y Ministerio de Justicia y de Derecho, DNP y entes territoriales	1/10/17	1/11/27	i) Mayor numero de Juez de Control de Garantías, Juez de Conocimiento y personal de apoyo a nivel territorial i) Mayor numero de Defensores públicos a nivel territorial	Por definir	Por definir	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, Defensoría Publica, Procuraduría y Ministerio de Justicia y de Derecho, DNP y entes territoriales
				Fortalecer y promover el papel de las formas de terminación del proceso (conciliación y principio de oportunidad)	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia y Ministerio de Justicia y de Derecho	01/03/18	01/03/25	Programas de fortalecimiento y promoción de la terminación anticipada de procesos	Mayor número de casos de terminación anticipada de procesos	Numero de casos	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, Defensoría Publica, Procuraduría y Ministerio de Justicia y
				Generar políticas conjuntas de manejo estratégico de cargas razonables y de trabajo a nivel interinstitucional	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/09/17	01/09/25	Politica conjunta de cargas	Documentos elaborados y aprobados	Numero de documentos aprobados / Numero de documentos presentados	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Defensoría Publica, Procuraduría y Ministerio de Justicia y de Derecho
				Diseñar e implementar la estrategia de fortalecimiento de Capacidades Institucionales a nivel territorial	Ministerio de Justicia y del Derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Procuraduria General de la Nacion, Policía Nacional	01/03/18	03/03/27	Estrategia de fortalecimiento Institucional implementada	% de avance de las Actividades	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, Defensoría Publica, Procuraduría y Ministerio de Justicia y de Derecho
				Identificar las necesidades de justicia penal a partir de la caracterización de la criminalidad (clasificada)a nivel territorial	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/03/18	01/03/23	Estudio de caracterización de la Justicia Penal	Documento final aprobado	Documento final aprobado	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía
				Revisar mapas de competencias territoriales y funcionales de las instituciones públicas que formulan y ejecutan la justicia penal lo cual contribuye al ordenamiento de la oferta institucional y al acceso a la Justicia en particular para la Rama Judicial en relación con el sistema penal para adultos, para adolescentes, penal especializado, de justicia Transicional, de ejecución de Pena.	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/10/17	01/10/22	i)Mapa de competencias de actores territoriales ii) Propuesta ordenamiento oferta institucional	Documentos presentados y aprobados	Documentos presentados y aprobados	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
		administrativa de las capacidades institucionales	Fortalecer la etapa de Juzgamiento para la atención penal	Establecer modelos de gestión que permitan la gestión de la etapa judicial y su articulación con los demás actores del sistema de Justicia	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/03/18	01/03/25	i) tipologías de conflicto para garantizar una atención articulada, la disposición de despachos judiciales penales para para adultos, para adolescentes,	Documento presentado	Documento presentado	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía
				Establecer modelos de Organizacionales para la operación articulada en el ámbito penal con cargas razonables en el tiempo normativo, dentro de los parámetros del SIGCMA estandarizando procesos y procedimiento articulados, base para la articulación en TIC.	Consejo Superior de la Judicatura;	01/03/18	01/03/25	i) oferta de justicia diferenciada para las zonas con concentración de demanda y las zonas donde se debe fortalecer la presencia del Estado.	Documento presentado	Documento presentado	Consejo Superior de la Judicatura;
				Fortalecer la Oferta de justicia Formal para eliminar la congestión judicial ampliando el número de despachos y el establecimiento de cargas razonables para la atención en cumplimiento de los tiempos normativos, en armonía con los otros actores del sistema de Justicia.	Consejo Superior de la Judicatura;	01/06/18	01/06/27	Plan implementado de fortalecimiento de áreas administrativas y de coordinación acorde al crecimiento de la demanda de justicia penal y de presencia institucional en el territorio nacional de la especialidad	% de avance de Plan de fortalecimiento implementado	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la Judicatura;
				Fortalecer la Planeación en materia penal de manera articulada con las instituciones que hacen parte del sistema	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional, Ministerio de Justicia y del Derecho y el Consejo Superior de politica Criminal	01/10/17	01/10/22	Mesas de trabajo interinstitucionales	% de avance de las mesas de trabajo	Número de mesas de trabajo realizadas/ mesas de trabajo Programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional
				Implementar mecanismos de descongestión judicial para la etapa de Juzgamiento en el nivel nacional y territorial para la efectividad de la administración de justicia	Consejo Superior de la Judicatura;	01/03/18	01/03/25	Mecanismos de descongestión judicial aplicados	% de mecanismos aplicados	Número mecanismos aplicados/ numero de mecanismos propuestos	Consejo Superior de la Judicatura;
				Profesionalizar el talento humano de la especialidad Penal en la etapa de Juzgamiento con actualización de perfiles y competencias y el fortalecimiento del Ingreso por mérito, los procesos de selección, calificación y promoción	Consejo Superior de la Judicatura;	01/03/19	01/03/27	Programa de profesionalización del talento humano	% de avance del Plan	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la Judicatura;
				Fortalecer la formación y actualización de Jueces y servidores judiciales así como de servidores de las áreas administrativas de la Rama Judicial que apoyan la especialidad.	Consejo Superior de la Judicatura;	01/03/19	01/03/24	Programas de formación y actualización de jueces y servidores judiciales	% de avance del Plan	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la Judicatura;
				Fortalecer y aplicar un modelo de incentivos para la especialidad penal articulado con el modelo que se plantee para los demás actores del sistema	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/03/20	01/03/25	Propuesta modelo de incentivos articulado con los demás actores del sistema de justicia	% de avance de la propuesta del modelo de incentivos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional
				Fortalecer y aplicar un modelo de bienestar y seguridad social para los servidores Judiciales de la Especialidad penal.	Consejo Superior de la Judicatura	01/03/20	01/03/23	Propuesta Modelo de bienestar y seguridad social	% de avance de la propuesta del modelo	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Consejo Superior de la Judicatura;
				Fortalecer las TIC dentro de un modelo de gestión articulado para el trámite de los procesos y para la gestión de la Información judicial las comunicaciones y estadística	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional	01/10/17	01/10/27	modelo de gestión articulado para el trámite de los procesos y para la gestión de la Información judicial	% de avance del modelo	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional
				Fortalecer la Infraestructura de despachos Judiciales, de salas de audiencias y de servicios compartidos con los demás actores del sistema penal.	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional	01/06/18	01/06/27	Plan de infraestructura salas de audiciencias implementado	% de avance del Plan de infraestructura implementado	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional
				Fortalecer las estrategias de seguridad para los funcionarios y servidores de los despachos Judiciales en forma articulada con las instituciones de los demás actores del sistema penal	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional	01/06/18	01/06/27	Estrategias de seguridad implementadas	% de avance estrategia ejecutada	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Ministerio de Justicia y de Derecho, INPEC; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Policía Nacional
				Fortalecer la estrategia para mejorar los protocolos de gestión y disciplinarios con abogados litigantes en el proceso penal.	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía Nacional	01/03/18	01/06/23	Protocolos de gestión y disciplinarios con abogados litigantes implementados	% de avance del aplicación de los protocolos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo, Ministerio de Justicia y del Derecho, Policía
VERTICAL	**Justicia penal, penitenciaria y de adolescentes**		Facilitar la integración de los sistemas de información entre los diferentes operadores de justicia	Fortalecer los sistemas de información actuales e integrar las bases de datos institucionales de acuerdo con lo definido en la dimensión TIC del presente Plan	Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional y entidades con función de policía judicial (consejo nacional de policía judicial) CSJ	31/03/18	31/06/2027	Sistema de Información integrado y actualizado	i)% de integración de las bases de datos institucionales	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional y entidades con función de policía judicial (consejo nacional de policía judicial) CSJ
				Registro, seguimiento y actualización, de obligatorio cumplimiento de la información de cada caso					ii)% de avance de la actualización de la información en el sistema integrado	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional y entidades con función de policía judicial (consejo nacional de policía judicial) CSJ
			Superar las dificultades tecnológicas, técnica y de infraestructura locativa para la realizar las actividades de investigación criminal.	Renovación y modernización de equipos, instrumentos y demás herramientas para el desarrollo de las actividades técnicas e investigativas	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	30/06/19	31/12/27	"i)Laboratorios y grupos forenses con tecnología renovada	ii) % de equipos renovados	i) Número de equipos renovados / cantidad de equipos para renovación	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Actualizar y articular adecuadamente métodos, metodología, procesos y procedimientos institucionales para el desarrollo de las actividades técnicas e investigativas	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	30/06/19	31/12/27	ii)Laboratorios y grupos forenses con metodologías actualizadas	ii) Metodologías actualizadas	ii) Número de metodologías actualizadas / No. Total metodologías	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Acreditación de los laboratorios o grupos forenses	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	30/06/19	31/12/27	iii)Laboratorios y grupos forenses acreditados	iii) Laboratorios y/o grupos forenses acreditados	iii) No. De Laboratorios y/o grupos acreditados / No. De Laboratorios y grupos proyectados para acreditar	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Ampliar, mejorar y fortalecer la infraestructura locativa institucional propia.	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	30/06/19	31/12/27	iii)Laboratorios y grupos forenses acreditados	iii) Laboratorios y/o grupos forenses acreditados	iii) No. De Laboratorios y/o grupos acreditados / No. De Laboratorios y grupos proyectados para acreditar	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
			Proveer las	Diagnóstico de las capacidades institucionales para la Investigación y análisis criminal .	DAFP, Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional,	1/02/18	1/02/20	documento de diagnostico institucional implementado	% de avance de las acciones propuestas en el diagnostico	Número de actividades ejecutadas / actividades programadas	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
		Aumentar la oportunidad, calidad y utilidad de los resultados de la investigación criminal mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica, científica e investigativa de las entidades que ejercen la función permanente de policía judicial o de apoyo técnico científico.	necesidades de talento humano para responder a la demanda actual y los nuevos retos	Estudio de roles y perfiles institucionales para identificar el posible cambio normativo con el fin ampliar el rol del analista criminal .	DAFP, Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional,	1/09/18	1/09/20	Estudio sobre el rol del analista criminal	Estudio elaborado y Propuesta normativa para ampliar el rol del analista criminal	% de la elaboración del Documento	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Ampliar la planta de personal de acuerdo con las necesidades de talento humano de cada institución acorde con la demanda de servicios de la investigación criminal	DAFP, Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional,	1/01/19	31/12/27	Planta de personal Institucional ajustada a las necesidades acorde con la demanda de servicios de la investigación criminal	% de Nuevos Funcionarios vinculados	% de funcionarios vinculados / No. Funcionarios Nuevos Requeridos	Ministerio de Hacienda, DNP, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
			Disminuir la brecha en conocimientos y competencias necesarias para la investigación criminal	Diagnosticar e identificar las necesidades y áreas en las cuales se requiere capacitación y formación	Entidades del Plan Decenal de Justicia- Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de largan, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales	30/06/19	31/12/27	i) Diagnostico de necesidades	i) % de avance en el diagnostico	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de la FGN, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales,
				Fortalecer las áreas institucionales encargadas de la formación y capacitación	Entidades del Plan Decenal de Justicia- Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de la FGN, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales,	30/06/19	31/12/27	iii) Programa de fortalecimiento	iii) % de avance en el programa de fortalecimiento	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de la FGN, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales,
				Planificar y realizar las capacitaciones y formación especializada requeridas	Entidades del Plan Decenal de Justicia- Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de la FGN, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales,	30/06/19	31/12/27	iv) Servidores formados y capacitados	iv) % de servidores formados	# de servidores capacitados y formados / # total de servidores que requieren capacitación y formación	Escuela Policía Nal Centro de altos estudios de la FGN, Ministerio de Educación, Universidades, organismos internacionales,
			Fomentar la certificación del personal en las diferentes áreas en investigación criminal.	Diagnosticar las áreas objeto de certificación	Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional	30/06/18	31/12/27	i)Programas con esquemas de certificación incentivos construidos.	i) Programas de Certificación	i)# de programas de certificación diseñados / *# de programas susceptibles de certificación.*	i)Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional
				Fortalecer los programas que existen y construir los esquemas de certificación que se requieren para cada área	Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional	30/06/18	31/12/27		ii) Esquemas de incentivos	*ii)*# de esquemas de incentivos diseñados/ # de entidades que participan	i)Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional
				Divulgación y difusión de los programas de certificación	Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional	30/06/18	31/12/27		ii) Esquemas de incentivos	*ii)*# de esquemas de incentivos diseñados/ # de entidades que participan	i)Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional
				Generar incentivos en la participación de los programas de certificación.	Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional	30/06/18	31/12/27	ii)Servidores Certificados	iii) Servidores Certificados	iii)# de servidores certificados / # total de servidores que se presenten a certificación	i)Medicina Legal , Fiscalía General de la Nación , Policía Nacional
			Ajustar los perfiles de los investigadores para la investigación criminal	Definir los perfiles adecuados del investigador de acuerdo al delito a investigar.	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/03/18	31/12/27	Personal de investigación que se ajusta al perfil	% investigadores Perfilados	Número de investigadores con perfil ajustado incorporado / número de investigadores por institución	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Realizar los ajustes a las plantas de personal conforme a los perfiles definidos	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/03/18	31/12/27	Personal de investigación que se ajusta al perfil	% investigadores Perfilados	Número de investigadores con perfil ajustado incorporado / número de investigadores por institución	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
			Generar lineamientos entre el fiscal y policía judicial para adecuada estructuración del programa metodológico	i) Articular las actividades de fiscal y policía judicial en la investigación criminal ii) Determinar el perfil adecuado del fiscal de acuerdo con la investigación criminal iii) Fortalecer la comunicación entre los fiscales, peritos e investigadores	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional, Medicina Legal	31/03/18	31/12/27	Programa metodológico y ordenes a policía judicial adecuada	Programa metodológico y ordenes a policía judicial adecuadas a la investigación criminal	número de casos con programa metodológico adecuados a los lineamientos / número total de casos investigados	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional, Medicina Legal
			Mejorar la valoración e interpretación de los productos investigativos por parte de los fiscales	i) Definir los perfiles adecuados de los fiscales de acuerdo con el delito a investigar ii) Realizar los ajustes a los perfiles definidos iii)Asignar las investigaciones judiciales de acuerdo con las competencias de los fiscales	Fiscalía General de Nación y Ministerio de Hacienda	31/03/18	31/12/27	Perfiles de fiscales adecuados	Fiscales asignados a la investigación criminal	Número de fiscales asignados con perfil adecuado / número total de fiscales de las áreas	Fiscalía General de Nación y Ministerio de Hacienda
			Reducir los riesgos de seguridad que impiden o dificultan el despliegue de las actividades de investigación criminal en el momento requerido.	I) Documentar de forma adecuada los procesos de seguridad de investigación criminal	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional, Medicina Legal	31/03/18	31/12/27	Documento de seguridad para las actuaciones de investigación criminal	Documentación de medidas de seguridad las actuaciones de investigación criminal	Número de documentos elaborados / número de documentos programados	Fiscalía General de Nación, Policía Nacional, Medicina Legal
			Optimizar la realización de las actividades de policía judicial y criminalística en el territorio nacional	i) Definir necesidades de ampliación de cobertura en las 3 entidades ii) Ejecutar un plan gradual de ampliación de cobertura, según la priorización establecida por las entidades	Fiscalía General de la Nación / Policía Nacional /Instituto Medicina Legal, Ministerio de Hacienda y Crédito Público/ Departamento Nacional de Planeación	1/02/18	31/12/2027	i) Definir necesidades de ampliación de cobertura en INMLCF, DIJIN, CTI ii) Ejecutar un plan gradual de ampliación de cobertura, según la priorización establecida por las entidades	Ampliación de cobertura en territorio nacional (numero de oficinas)	Numero de oficinas	INMLCF, DIJIN, CTI
			Mejorar la efectividad de la asistencia a las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan realizado actividades de investigación criminal	i) Crear mecanismos que garanticen la asistencia a las audiencias de juicio oral necesarios para los funcionarios estatales que hayan desarrollado actividades de investigación criminal	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/12/18	31/12/27	Asistencia efectiva a las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan realizado actividades de investigación criminal	i) % de funcionarios que rinden testimonio en audiencias de juicio oral.	i) # funcionarios rinden testimonio en audiencias juicio oral/ # de funcionarios citados a audiencias juicio oral	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				ii) Fortalecer y mejorar la cobertura a nivel nacional para la realización de audiencias virtuales	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/12/18	31/12/27		ii) Cobertura a nivel nacional de audiencias virtuales	ii) # sedes judiciales con implementación audiencias virtuales/ # total de sedes de audiencias virtuales programadas	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				iii) Fortalecer la infraestructura de las áreas de audiencias y que incluyan zonas de espera adecuadas con servicios de baño para los testigos	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/12/18	31/12/27		iii) % mejora de infraestructura de las áreas de audiencias	iii) # mejoras de infraestructuras áreas de audiencias/ # total se mejoras programadas	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				iv) Establecer mecanismos de monitoreo o seguimiento por parte de las instituciones de las actuaciones en las audiencias de juicio oral de los funcionarios estatales que hayan desarrollado actividades de investigación criminal	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional	31/12/18	31/12/27		iv) Mecanismos de monitoreo o seguimiento de las actuaciones de los funcionarios en las audiencias de juicio oral	iv) # mecanismos de monitoreo implementados/ # total de instituciones participantes	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
			Fortalecer la capacidad del sistema penitenciario y carcelario	Racionalizar del uso de la privación preventiva de la libertad, de las penas privativas y de las medidas de aseguramiento	Ministerio de Justicia; INPEC; USPEC; Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación	01/09/17	01/09/27	1. Posible Reforma al Código de Procedimiento Penal 2. Reformas especiales para: i) el uso de la privación de la libertad ii) despenalizar algunos delitos, rebaja de penas y	Numero de reformas adoptadas	Numero de reformas adoptadas	Ministerio de Hacienda, DNP, CSJ, Medicina Legal, Fiscalía General de Nación, Policía Nacional
				Articular a los entes territoriales a través de la corresponsabilidad para el mejoramiento del Sistema Carcelario y de Penitenciario	INPEC; USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho, DNP y entidades territoriales	01/08/17	01/08/27	i) Reforma normativa ii)programas conjuntos de construcción y dotación de infraestructura iii) Propuesta de esquema de	Documentos aprobados	Numero de documentos aprobados / Numero de documentos presentados	INPEC; USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho y entidades territoriales

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
		Fortalecer el Sistema Penitenciario y Carcelario		Cumplimiento del plan maestro de infraestructura y desarrollar programas conjuntos de dotación y suministros para la prestación del servicio	Ministerio de Justicia y del Derecho; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación	30/09/17	31/12/27	i) Plan maestro de infraestructura ii)Plan de acción para dotación y suministros,	i)% de avance del Plan maestro ii) Documento y plan de acción aprobado	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	USPEC-INPEC-MJD
			Infraestructura penitenciaria y carcelaria adecuada y dignificación humanotaria de las condiciones en los centros de reclusión	Adecuar y construir los ERON de acuerdo con estándares mínimos que garanticen derechos fundamentales bajo los lineamientos del comité técnico de infraestructura	INPEC; USPEC, Ministerio de Justicia y del Derecho	01/09/17	31/12/18	i) Establecimientos ERON adecuados de acuerdo con los estándares dados en el Plan Maestro ii) Creación del Comité técnico de infraestructura y grupo especializado de proyectos de infraestructura	% de establecimientos intervenidos y avance a las actividades programadas por el comité	Numero de establecimiento intervenidos y acciones realizadas/ establecimiento planeados y actividades programadas	MJD-USPEC
				Replantear el esquema de tratamiento y desarrollo penitenciario intramural bajo el enfoque de justicia restaurativa	Ministerio de Justicia y del Derecho; Procuraduría General de la Nación; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, SENA	1/03/18	1/01/26	i) Metodología de medición de impacto en términos de reincidencia de los programas de resocialización existentes ii) Plan integral de programas de resocialización para la reinserción laboral y social iii) Programas adicionales o complementarios con el Ministerio de Educación y SENA	Metodología aprobada y Plan integral	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD-INPEC-USPEC y CSPC
				Fortalecer la provisión de servicios esenciales en cumplimento de los DDHH de la PPL	Ministerio de Justicia; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, SENA	1/10/17	1/10/27	Prestación de servicios garantes de los DDHH (incluye el nuevo modelo de salud)	% de avance del Plan acción propuesto	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD-INPEC-USPEC
			Garantizar el acceso a la inclusión social de la PPL	Implementar programas para fortalecer la resocialización y reincorporación de la PPL a la sociedad civil	INPEC; Ministerio de Justicia y del Derecho, SENA, Cámaras de comercio, organizaciones sociales y fundaciones y entidades privadas	1/10/18	1/10/27	i) Propuestas de alternativas de resocialización ii) Creación del Banco de proyectos	% de avance de las Propuestas implementadas	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD- INPEC- USPEC
		Mejorar las condiciones y efectividad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Garantizar la efectividad del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Articulación de actores y creación de estrategias y programas intersectoriales	Ministerio de Justicia y del Derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo y entidades territoriales	1/03/18	1/03/27	i) Posibles reformas normativas ii) Ruta de acción integral iii) Propuesta de priorización de programas y de articulación con otras iniciativa iv)Acuerdos intersectoriales y con entidades territoriales v) Estrategia de comunicación y divulgación	Avances en el Plan de acción y Propuesta o acuerdo aprobado	Documentos o anexos aprobados / documentos o anexos presentados	ICBF, MJD-FGN-CSJ-Defensoría, INMLCF, Ministerio de Educación
				Análisis de fenómenos que inciden en la conducta punible y fortalecer estrategias de prevención del delito de adolescentes y jóvenes y de reincidencia	Ministerio de Justicia y del Derecho ; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud	1/07/17	1/07/25	i)Diagnóstico de fenómenos sociales asociados a este tipo de criminalidad (por territorio) ii) Propuesta de estrategia integral para la prevención del delito en la población NNA	Diagnósticos elaborados y Estrategias propuestas	Documentos elaborados / Documentos programados	ICBF, MJD-FGN-CSJ-Defensoría, INMLCF, Ministerio de Educación
			Mejorar las condiciones del sistema de responsabilidad penal para adolescentes	Promover la aplicación de mecanismos de justicia restaurativa mediante programas dirigidos a victimas de delitos graves, ordinarios y leves	Ministerio de Justicia y del Derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo	1/06/18	1/06/27	mecanismos formales y no formales para protección de justicia restaurativa	Porcentaje de avance en la implementación de mecanismos	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	ICBF, MJD-FGN-CSJ-Defensoría, INMLCF, Ministerio de Educación
				Garantizar las condiciones de infraestructura física y de capacidades institucionales para mejorar el SRPA	Ministerio de Justicia y del Derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud	1/08/18	1/08/27	i) Programa de fortalecimiento de talento humano especializado y calificado ii) Plan maestro de infraestructura	Porcentaje de avance del programa de fortalecimiento	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	ICBF, MJD-FGN-CSJ-Defensoría, INMLCF, Ministerio de Educación
				Creación de mecanismos o instrumentos técnicos que permitan realizar seguimiento y monitoreo a la implementación de del SRPA	Ministerio de Justicia y del Derecho; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud	01/03/18	31/12/25	mecanismos de seguimiento y monitoreo (datos e información, apoyo TIC e indicadores)	% de avance de implementación	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	ICBF, MJD-FGN-CSJ-Defensoría, INMLCF, Ministerio de Educación
			Fortalecer y articular la institucionalidad del sector Familia	Elaborar mapeo de identificación de competencias materiales y territoriales de las diferentes instituciones del sector familia, tanto a nivel nacional como territorial, en que se advierta la corresponsabilidad de las mismas.	Consejo Superior de la Judicatura , Autoridades administrativas que integran el SNBF, MINJUSTICIA, fiscalía, DNP, Procuraduría, Defensoría y Federación de Municipios	01/01/18	31/12/19	Lineamientos de delimitación de competencias y corresponsabilidades	Lineamientos de delimitación de competencias elaborados	Documento realizado	Rama Judicial , Autoridades administrativas propias del ICBF, MINJUSTICIA, fiscalía, DNP, Procuraduría, Defensoría y Federación de Municipios
				Establecer lineamientos que permitan a las comisarías de familia asegurar la sostenibilidad de la gestión, la permanencia del equipo interdisciplinario, la creación de infraestructura y la operatividad de mecanismos de protección. (Artículo 2, literal b del decreto 4840 de 2007-DAFP)	Departamento Nacional de la Función Pública, Minjusticia, ICBF, Federación de Municipios	01/01/18	31/12/18	Lineamientos de sostenibilidad de la gestión, permanencia del equipo interdisciplinario, creación de infraestructura y operatividad de mecanismos de protección.	Lineamientos de sostenibilidad de la gestión, permanencia del equipo interdisciplinario, creación de infraestructura y operatividad de mecanismos de protección elaborados	Documento realizado	Departamento Nacional de la Función Pública, Minjusticia, ICBF, Federación de Municipios
				Desarrollar e implementar sistemas de información, como herramienta de gestión interinstitucional del sector familia que adicionalmente proporcionen información idónea a los ciudadanos	MJD, Mintic, ICBF, DNP, Consejo Superior de la Judicatura	01/01/18	31/12/23	Sistema de Información	Sistema de información diseñado e implementado	Sistema diseñado e implementado	MJD, Mintic, ICBF, DNP
				Revisar y revaluar el modelo de gestión de los Juzgados de Ejecución de Sentencias de familia.	Consejo Superior de la Judicatura,	01/01/18	31/12/27	Diagnóstico sobre el modelo de gestión que incorpora el análisis de la estructura de los despachos judiciales (cargas laborales, planta de personal y cuellos de botella), los sistemas de información y la infraestructura física requerida.	Diagnóstico sobre el modelo de gestión que incorpora el análisis de la estructura de los despachos judiciales (cargas laborales, planta de personal y cuellos de botella), los sistemas de información y la infraestructura física requerida realizado	Entrega del diagnóstico	Consejo Superior de la Judicatura
				Diseñar e implementar estrategias de optimización de procesos judiciales en asuntos de familia	SNBF, Consejo Superior de la Judicatura	01/01/18	31/12/27	Estrategia de implementación e implementación del nuevo modelo de gestión	Estrategia diseñada y Modelo implementado	Documento de estrategia entregado y modelo implementado al 100%	SNBF, Consejo Superior de la Judicatura
				Empoderar la figura de la defensoría de familia, con el objetivo de descentralizar y lograr el cumplimiento de los fines de esta dependencia	ICBF, MJD, DNP	01/01/18	31/12/27	Mecanismo de empoderamiento y descentralización de la figura de la defensoría de familia	Mecanismo de empoderamiento de la figura de la defensoría de familia formulado e implementado	Número de defensores receptores de mecanismo de empoderamiento o número de defensorías creadas / Número total de defensorías	ICBF, MJD, DNP
				Realizar sensibilización y formación integral dirigida a formadores (Defensores, Comisarios, Inspectores de policía y corregidores que dan trámite a asuntos de ésta naturaleza)	ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Departamento Administrativo de la Función Pública, Policía Nacional	1/01/18	31/12/27	Recepción de la formación por parte de Defensores, Comisarios, Inspectores de policía y corregidores	Número de Funcionarios capacitados	Número de funcionarios destinatarios de la formación / Número de funcionarios total	ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Departamento Administrativo de la Función Pública, Policía Nacional

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
VERTICAL	Justicia de familia	Reconocer el carácter esencial y fundamental de la familia, buscando reducir los niveles de conflictividad en ella, tanto con un enfoque preventivo como de respuesta institucional oportuna.	Desarrollar actividades de prevención y de socialización de las políticas públicas del Sector Familia.	Desarrollar e implementar estrategias de comunicación o planes de medios en diferentes niveles con contenidos que promuevan la prevención de conflictos en materia de familia	MEN, MJD, ICBF, Federación de Municipios y Mintic	1/01/18	31/12/27	Estrategias de comunicación o planes de medios	Estrategia de comunicación o planes de medios diseñados e implementados	Número de municipios impactados/número de municipios determinados - integridad del territorio nacional	MEN, MJD, ICBF, Federación de Municipios y Mintic
				Elaborar y aplicar protocolo de seguimiento a las acciones preventivas lideradas por el ICBF	MJD, ICBF	1/01/18	31/12/27	Protocolo	Protocolo realizado y empleado	Documento entregado y uso en el tiempo	MJD, ICBF
				Implementar estrategias pedagógicas de alertas tempranas dirigidas a la ciudadanía en general (Aprender a identificar situaciones problemáticas, oferta institucional y rutas de atención para la garantía de derechos)	MEN, MJD, ICBF, Federación de Municipios, MIN SALUD.	1/01/18	31/12/27	Estrategias pedagógicas	Estrategias pedagógicas diseñada e implementada	Número de municipios impactados/número de municipios determinados - integridad del territorio nacional	MEN, MJD, ICBF, Federación de Municipios, MIN SALUD.
			Fomentar los registros de información sobre población vulnerable	Diseñar e implementar estrategia de interoperabilidad de los sistema de información que permita la coparticipación de todas las entidades del sector familia	Mintic, ICBF	1/01/18	31/12/27	Estrategia de interoperabilidad	Estrategia de interoperabilidad diseñada e implementada	Numero de entidades coordinadas/numero de entidades del sector familia- integridad del territorio nacional	Mintic, ICBF
				Garantizar la capacitación y actualización regular de los funcionarios que tienen a su cargo la alimentación de este sistema de información	Mintic, ICBF	1/01/18	31/12/27	Capacitación y actualización	Capacitación y actualización realizada	Numero de funcionarios capacitados/numero de funcionarios que garantizan la interoperabilidad de los sistemas	Mintic, ICBF
			Fomentar el restablecimiento de derechos	Diseñar e implementar protocolos únicos especializados que atiendan las especificidades de los casos en materia de familia para mejorar la accesibilidad acordes a la complejidad de cada tipo procesal.	ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/27	Protocolos únicos especializados que atiendan las especificidades de los casos de violencia intrafamiliar, aquellos en que haya menores, mujeres y población LGBTI involucraos	Protocolos únicos diseñados e implementados	porcentaje de uso de los protocolos/ uso de protocolos esperado en todos aquellos que atienden casos de violencia intrafamiliar, aquellos en que haya menores, mujeres y población LGBTI involucraos	ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación
				Priorizar la atención de casos de población vulnerable, con énfasis en criterio de ruralidad y ruralidad dispersa. Para ello, se propone realizar jornadas itinerantes con acompañamiento de la Defensoría, Comisarias de familia e inspecciones de policía	ICBF, Federación De Municipios, Policía Nacional, MJD-(coordinación con DMASC), DNP y Consejo Superior d la Judicatura (Juzgados itinerantes-ambulantes)	1/01/18	31/12/27	Jornadas itinerantes con acompañamiento de la Defensoría, Comisarias de familia e inspecciones de policía	Jornadas itinerantes con acompañamiento de la Defensoría, Comisarias de familia e inspecciones de policía realizadas	Jornadas realizadas/Jornadas programadas	ICBF, Federación De Municipios, Policía Nacional, MJD.
				Realizar capacitación sobre la importancia y el uso de medidas de estabilización dirigidas a Comisarios de Familia (Artículo 22 de la Ley 1257 de 2008)	ICBF, DAFP, MJD.	1/01/18	31/12/27	Sensibilización y capacitación	sensibilización y capacitación dirigida a comisarios	Numero de Comisarios / Número de comisarios facultados para dictar medidas de estabilización	ICBF, DAFP, MJD.
				Realizar sensibilización y capacitación en materia de restablecimiento de derechos dirigida a los operadores y funcionarios públicos del sector familia	ICBF, DAFP, MJD, Procuraduría, Consejo Superior de La Judicatura	1/01/18	31/12/27	Sensibilización y capacitación	sensibilización y capacitación dirigida a los operadores y funcionarios públicos realizada	Numero de funcionarios que reciben la capacitación / Número de funcionarios facultados para dictar medidas de restablecimiento de derechos	ICBF, DAFP, MJD, Procuraduría
			Unificar las disposiciones jurídicas en materia de familia	Hacer un estudio para identificar duplicidad reglamentaria	Corte Suprema de Justicia, MJD.	1/01/18	31/12/19	Estudio	Estudio terminado	Documento entregado	Consejo Superior de la Judicatura, MJD.
				Elaborar un decreto compilatorio para la defensa de la familia	ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación	1/01/20	31/12/21	Documento compilatorio para la defensa de asuntos propios de la institución familiar	Documento realizado	Documento entregado	Consejo Superior de la Judicatura, ICBF, Consejería para la Equidad de la Mujer, MJD, Policía Nacional y Procuraduría General de la Nación
			Fortalecer los mecanismos de seguimiento de las acciones desarrolladas por las entidades o dependencias del sector familia	Hacer un diagnóstico sobre el uso de mecanismo de seguimiento en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar teniendo en cuenta los estándares determinados mediante convenios y tratados internacionales	ICBF y Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/19	Documento diagnóstico	Documento realizado	Documento entregado	ICBF y Procuraduría General de la Nación
				Elaborar lineamientos relativos a mecanismos de seguimiento en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar teniendo en cuenta los estándares determinados mediante convenios y tratados internacionales	ICBF, MJD, Procuraduría General de la Nación	1/01/20	31/12/22	Documento de lineamientos	Documento realizado	Documento entregado	ICBF, MJD, Procuraduría General de la Nación
			Fortalecer los mecanismos de seguimiento y sanción de responsables en términos de políticas públicas y restablecimiento de derechos al interior del sector familia	Fomentar herramientas de monitoreo, seguimiento y sanción a servidores y servidoras y entidades del sector justicia que no procedan de acuerdo con la ley y protocolos de restablecimiento de derechos contemplados en el Estatuto del Defensor de Familia-Resolución 652 de 2011	DAFP, Procuraduría General de la Nación e ICBF	1/01/18	31/12/27	Estrategia de monitoreo, seguimiento y sanción	Estrategia de monitoreo, seguimiento y sanción implementada	Cantidad de acciones de monitoreo, seguimiento y sanción activas en entidades del SNBF / Cantidad de entidades y dependencias del SNBF que deberían cumplir función de monitoreo, seguimiento y sanción	DAFP, Procuraduría General de la Nación e ICBF
				Fortalecer herramientas para hacer efectivos los mecanismos sancionatorios derivados de la ausencia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes (Art 204 Ley 1098 de 2006)	Procuraduría General de la Nación, Comisión de disciplina judicial.	1/01/18	31/12/27	Mecanismos sancionatorios derivados de la ausencia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes aplicados	Mecanismos sancionatorios derivados de la ausencia de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes aplicados	Número de mecanismos sancionatorios aplicados / Número de casos con fuerte indicio sancionatorio a que haya lugar	Procuraduría General de la Nación
						1/01/18	31/12/20	Inventario real de los procesos acumulados en cada despacho.	Documento Técnico Elaborado	Inventario realizado/Inventario programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Clasificación técnica de los procesos que cursan en cada despacho, aplicando metodologías de clasificación por especialidad, afinidad temática, cuantías, estado del trámite procesal, entre otras.	Documento Técnico Elaborado	Clasificación realizada/Clasificación programada	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Inventario clasificado de los procesos que cursan en cada circuito, distrito y acumulado nacional.	Documento Técnico Elaborado	Inventario realizado/Inventario programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Revisión y reevaluación de las cargas de procesos en cada despacho judicial, a partir de reglas de competencia establecidas en el CPACA	Documento Técnico Elaborado	Documento técnico elaborado/Documento técnico programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Costeo y elaboración del presupuesto especial para el Plan Especial de Descongestión.	Documento Técnico Elaborado	Documento técnico elaborado/Documento técnico programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
VERTICAL	Jurisdicción de lo contencioso administrativo	Aumentar la eficacia y efectividad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la protección, garantía y restitución de derechos y del orden jurídico	Reducir la coexistencia de regímenes y descongestionar la JCA	Preparar y adoptar un Plan Especial de descongestión de lo Contencioso Administrativo, cuyo objetivo sea llevar hasta su terminación todos los procesos judiciales promovidos en vigencia del CCA y evacuar los procesos tramitados en vigencia del CPACA que se encuentren acumulados en los juzgados, tribunales y en el Consejo de Estado.	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado			Análisis del mapa real de congestión y definición de las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponibles.	Documento Técnico Elaborado	Documento técnico elaborado/Documento técnico programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Determinación de los despachos especiales y salas transitorias de descongestión que tendrán a su cargo el plan de descongestión, asignando la infraestructura física y tecnológica apropiada.	Acuerdo	Indicador de cumplimiento	Consejo Superior de la Judicatura
								Definición de indicadores de seguimiento y definición de metas	Documento Técnico Elaborado	Estudio realizado/Estudio programado	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
						1/01/21	31/12/21	Acuerdo que adopte el Plan Especial de Descongestión	Acuerdo	Acuerdo expedido/Acuerdo programado	Consejo Superior de la Judicatura
						1/01/22	31/12/27	Creación de Salas Transitorias de Descongestión en el Consejo de Estado y de los despachos de descongestión necesarios	Acuerdo	Servidores capacitados/capacitaciones programadas	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado
								Entrega de los procesos clasificados a evacuar por cada despacho o sala transitoria	Acuerdo	Procesos entregados o repartidos	Consejo Superior de la Judicatura
								Capacitación de los funcionarios y empleados del plan específico de descongestión.	Capacitaciones	Servidores capacitados/capacitaciones programadas	Consejo Superior de la Judicatura
								Señalamiento de metas	Metas	Indicador de cumplimiento	Consejo Superior de la Judicatura
								Publicación y divulgación del plan a la comunidad en general y a todos los estamentos interesados	Difusión	Indicador de cumplimiento	Consejo Superior de la Judicatura
								Evaluación Plan Especial de Descongestión. Nivel de evacuación de procesos.	Evaluación	Número de procesos evacuados/Inventario real	Consejo Superior de la Judicatura
				Generar y aplicar un plan específico de manejo de tutelas en la JCA	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado	1/01/18	31/12/27	Acuerdo que adopte un plan específico de manejo de tutelas en la JCA, que permita una distribución equitativa de las cargas de trabajo y mejorar los tiempos de resolución de las acciones de tutela y de los procesos ordinarios a cargo	Acuerdo	Acuerdo expedido/Acuerdo programado	Consejo Superior de la Judicatura
				Presentar propuesta de reforma al CPACA	Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, ANDJE, Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/19	Proyecto de ley que reforme el CPACA en relación con los problemas prácticos que se presentan, las actuaciones que contribuyen a aumentar el tiempo de duración del proceso, la distribución de competencias que dificulta llevar a cabo la labor de unificación jurisprudencial por parte del Consejo de Estado, las antinomias y vacíos y las incompatibilidades con el CGP, entre otras	Proyecto de ley	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado
			Generar condiciones técnicas y operativas para el desarrollo de los mandatos del CPACA (articular con los componentes de Gestión Sistema Justicia y Tic)	Implementar y desarrollar los componentes específicos de los planes maestros de infraestructura y tecnología para la JCA en el nivel nacional y territorial	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Ministerio de las Telecomunicaciones	1/01/20	31/12/27	Documento de metodología de priorización	Documento Técnico Elaborado	Indicador de cumplimiento	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Ministerio de las Telecomunicaciones
								Implementación de proyectos de acuerdo a metodología y plan de infraestructura y tecnológico	Proyecto implementado	Proyectos implementados/proyectos formulados	
				Implementar una Mesa Técnica de la Rama Judicial, a fin de aprovechar los recursos humanos en materia de TIC y unificar las plataformas tecnológicas	Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional	1/01/18	31/12/19	Acuerdo que cree la Mesa Técnica de la Rama Judicial y regule su organización, funcionamiento y articulación con las mesas y proyectos del Sistema de Justicia	Acuerdo	Indicador de cumplimiento	Consejo Superior de la Judicatura
					Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Ministerio de las Telecomunicaciones	1/01/20	31/12/21	Estudio de las necesidades tecnológicas de cada jurisdicción, de las plataformas tecnológicas existentes y del recurso humano disponible	Estudio	Estudio realizado/Estudio propuesto	Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional
					Consejo Superior de la Judicatura, Consejo de Estado, Corte Suprema de Justicia, Corte Constitucional y Ministerio de las Telecomunicaciones	1/01/22	31/12/27	Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura que unifique las políticas en materia tecnológica de la Rama Judicial, implemente cambios o mejoras al actual sistema estadístico, implemente sistemas de gestión de despachos eficientes y unifique los lineamientos de divulgación jurisprudencial, entre otros	Acuerdo	Acuerdo propuesto/Acuerdo programado	Consejo Superior de la Judicatura
				Integrar el sistema de defensa jurídica y promover la gestión del conocimiento para generar un cambio cultural orientado a la prevención del daño antijurídico, la solución amistosa y la gerencia eficiente del litigio.	Ministerio de Justicia; Agencia Nacional de Defensa Jurídica; Presidencia de la República; Consejo de Estado	6/09/17	31/12/27	Propuesta de integración del sistema que contenga, entre otras, el fortalecimiento del ciclo de gestión de defensa, gestión de conocimiento de defensa jurídica, fortalecimiento de las funciones de defensa jurídica en sistema interamericana de DD.HH.	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia.	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	ANDJE-MJD
									Número de documentos adoptados	Número de documento adoptado	

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Generar dinámicas de prevención del daño antijurídico y reducción de la litigiosidad	Promover y efectivizar el uso de los MRC para la resolución de los conflictos en materia de lo contencioso administrativo y la disminución de la litigiosidad con el proyecto de gerencia jurídica y eficiencia institucional que lidera la Procuraduría General de la Nación (articular con el componente de MRC)	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/20	Análisis de eficiencia, efectividad , conveniencia y uso o abuso de los MRC en materia de lo contencioso administrativo (especialmente la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad, la conciliación judicial como trámite necesario para acceder al recurso de apelación y el arbitraje)	Estudio	Estudio presentado/estudio programado	Ministerio de Justicia
					Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación	1/01/21	31/12/22	Proyectos de reforma normativa o administrativa y de gestión que se requieran para fomentar y efectivizar la utilización de los MRC en materia de lo contencioso administrativo	Proyecto de ley y/o decreto reglamentario y expedición de circulares de servicio en la materia	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación
					Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo	1/01/18	31/12/27	Capacitaciones sobre la necesidad de aplicar los MRC en materia de lo contencioso administrativo, dirigida principalmente a los miembros de los Comités de Conciliación de las entidades públicas, a los representantes de entidades y entes territoriales que no posean Comités de Conciliación y a los defensores públicos	Capacitaciones	Capacitaciones realizadas/capacitaciones programadas	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo
					Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/27	Lineamientos integrales para el uso de los MRC en materia de lo contencioso administrativo y e incentivos para las entidades públicas que promuevan y apliquen buenas prácticas en la utilización de los MRC	Lineamientos e incentivos	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura , ANDJE, Procuraduría General de la Nación
				Promover, incentivar e implementar el respeto por el ordenamiento jurídico, haciendo énfasis en el precedente del Consejo de Estado (articular con el componente de seguridad jurídica)	Ministerio de Justicia, ANDJE, Presidencia de la República, Consejo de Estado	1/01/18	31/12/27	Mecanismos de amplia difusión de las reglas o sentencias de unificación del Consejo de Estado	Difusión	Espacios de difusión realizados/espacios de difusión programados	Consejo de Estado
					Ministerio de Justicia, ANDJE, Presidencia de la República, Consejo de Estado	1/01/18	31/12/27	Políticas institucionales de cultura de acatamiento del ordenamiento jurídico por parte de la Administración Pública.	Políticas	Políticas realizadas/políticas programadas	Ministerio de Justicia, ANDJE, Presidencia de la República, Consejo de Estado
					Ministerio de Justicia, ANDJE, Presidencia de la República, Consejo de Estado	1/01/18	31/12/27	Material academico y/o de consulta en el que se consignen periódicamente las sentencias de unificación y aquellas mediante las que se de aplicación del mecanismo de unificación de jurisprudencia	Material	Material publicado/material programado	Ministerio de Justicia, ANDJE, Presidencia de la República, Consejo de Estado
				Fortalecer y promover la unificación jurisprudencial en la JCA (articular con el componente de seguridad jurídica)	Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, ANDJE	1/01/18	31/12/20	Estudio de necesidades de unificación jurisprudencial	Estudio	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura, ANDJE
					Consejo de Estado	1/01/18	31/12/19	Proyecto de ley que modifique las competencias del Consejo de Estado para fortalecer su naturaleza como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y órgano consultivo del Gobierno	Proyecto de ley	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado
					Consejo de Estado	1/01/18	31/12/27	Expedición de sentencias de unificación de acuerdo con las necesidades detectadas, las cargas de trabajo y las competencias asignadas	Sentencias de unificación	Sentencias proferidas/necesidades detectadas	Consejo de Estado
				Fortalecer los mecanismos de repetición y fomentar el recaudo de las condenas pagadas por el Estado a causas del dolo o culpa grave del agente estatal	Ministerio de Justicia; ANDJE, Procuraduría General de la Nación	1/01/18	31/12/27	Estudio de eficiencia y efectividad de la acción o medio de control de repetición, identificación de instrumentos adicionales que permitan un mejor y más eficiente recaudo de condenas contra el Estado cuando obra dolo o culpa grave del agente estatal y adopción de los correctivos necesarios (proyecto de reforma legislativa, reglamentaria y de gestión procedente)	Documento Técnico Elaborado	Indicador de cumplimiento	Ministerio de Justicia; ANDJE, Procuraduría General de la Nación
			Fortalecer el acceso a la justicia formal en los sectores más apartados del país, a fin de generar un control eficiente y eficaz de la actividad del Estado (articular con el componente de Gestión Sistema de Justicia)	Diseñar e implementar mecanismos que garanticen a la población vulnerable o ubicada en regiones de difícil acceso, no solo el acceso a la justicia sino también el conocimiento de los derechos en las relaciones con el Estado y las formas de hacerlos efectivos (articular con los componentes Relación con la Ciudadanía y Enfoque Diferencial)	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Ministerio de Justicia	1/01/18	31/12/27	Mecanismos permanentes de articulación con las incoativas y programas nacionales de acceso a la justicia liderados por el Gobierno Nacional	Metodología y acuerdos	Documentos	Consejo Superior de la Judicatura; Consejo de Estado; Ministerio de Justicia
								Material didáctico, talleres y socialización del papel de la jurisdicción en la resolución de conflictos.	Material	Material socializado/material programado	
			Fortalecer la imagen institucional de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno	Promover e implementar políticas de comunicación efectiva con la Administración Pública y los administrados	Consejo de Estado; Consejo Superior de la Judicatura, Ministerio de Telecomunicaciones	1/01/18	31/12/19	Manual de comunicación efectiva y asertiva aplicable a la JCA	Manual	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado
						1/01/18	31/12/27	Página web para la JCA	P(agina web	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado
						1/01/18	31/12/27	Espacios en radio y televisión pública para presentar de manera didáctica la labor de la JCA	Programas	Indicador de cumplimiento	Consejo de Estado

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
VERTICAL	**Justicia civil, comercial y de consumo**	Adecuar los procedimientos y oferta de justicia en materia civil, comercial y de consumo a las necesidades de la población	Buscar la coherencia y buen funcionamiento de los regímenes procesales	Implementar la reforma del CGP y evacuar los procesos bajo el régimen del CPC	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	6/09/17	31/12/20	Plan operativo	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD-C. S. de la J.-DAFP
								Plan de descongestión y evacuación	Numero de documento adoptado	Numero de documento adoptado	
								Propuesta de modelo de gestión	Numero de documento adoptado	Numero de documento adoptado	
			Promover la implementación efectiva del sistema oral	Adecuar la infraestructura física y de comunicaciones para la implementación de la oralidad	Consejo Superior; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda	6/09/17	31/12/23	Plan operativo	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD-C. S. de la J.-DAFP
								Intervenciones en infraestructura	Numero de documento adoptado	Numero de documento adoptado	
			Promover el conocimiento y uso pertinente de los MASC con el objetivo de gestionar el conflicto de una manera más rápida, en instancias previas a la jurisdicción o de forma más temprana al interior de la misma.	Replantear el papel de los MASC en el comportamiento de las entradas y terminaciones anticipadas, así como en la gestión del conflicto en materias civiles y comerciales	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	31/12/23	Documento de lineamientos	Numero de documentos adoptados	Numero de documentos adoptados	MJD-C. S. de la J.-DAFP
			Lograr la maximización de procesos, especialmente aquellos relativos a la tutela para reducir la moratoria	Generar medidas especificas para el manejo de tutelas en las especialidades civil y comercial	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	2/01/18	31/12/20	Plan de descongestión	Porcentaje de avance en la implementación de la estrategia	Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas	MJD-C. S. de la J.-DAFP
VERTICAL	**Justicia Laboral**	Adecuar las condiciones de oferta en la especialidad Laboral para atender las demandas de Justicia Laboral en forma pronta y efectiva.	Gestionar acciones dentro de la colaboración y coordinación entre poderes para instar a las autoridades del sistema de seguridad social, den respuesta de manera oportuna a los usuarios de los servicios de salud pensiones y aseguradoras de riesgos laborales siendo este la mayor demanda que se presenta ante despachos laborales en el país	Identificar a nivel territorial el mapa de comportamiento de las entidades del sistema de seguridad social que tiene mayores demandas ante los Jueces y Magistrados de la especialidad Laboral	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Realizar un trabajo coordinado interinstitucional entre la Rama Judicial y ministerios de Salud y Protección social, las entidades públicas y particulares prestadoras de servicios públicos, los órganos de vigilancia y control, para fortalecer los roles y responsabilidades de cada autoridad en el nivel nacional y territorial	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Difundir las reglas del sistema de seguridad social y de empleo y, de las sentencias y jurisprudencias emitidas por los jueces y las Altas Cortes para mayor conocimiento de los ciudadanos.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Realizar arreglos normativos para actualizar las nuevas formas de empleo, y garantizar su protección.	Articular el mapa de tipos de empleo, con tipos de inversión nacional y extranjera, y su ubicación territorial, a efectos de definir los ámbitos de competencia que determinan la oferta institucional pública y privada para solucionar controversias de carácter laboral	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Establecer ajustes de tipo normativo y reglamentario para la protección del empleo y el trabajo.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Eliminar la congestión Judicial en la especialidad Laboral, estableciendo las cargas razonables para los despachos Judiciales y ajustando la oferta judicial en la especialidad en función de la demanda y de la presencia territorial institucional en sitios prioritarios.	Establecere cargas razonables en relación con el tipo de asuntos y la ubicación de los despachos judiciales.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Fortalecer la coordinación con las autoridades a cargo del sistema de seguridad social en las regiones, las autoridades que rigen el empleo y las formas de vinculación, que se resuelvan las peticiones de los afiliados de acuerdo con las normas y las jurisprudencias	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Fortalecer la articulación para difundir información sobre seguridad social y empleo de manera que se pueda ordenar el acceso al servicio	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Establecer estrategias de fortalecimiento del	Atender los ajustes que se consideren necesarios en el perfil del Juez para la atención de conflictos de seguridad social y del empleo.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Generar y aplicar esquemas de formación articulada entre Rama Judicial y autoridades con función jurisdiccional, autoridades de los MASC y de la justicia comunitaria para unificar actualización en el sistema de seguridad social y laboral.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Talento Humano en la especialidad Laboral de la Rama Judicial y las entidades que complementan la acción de la justicia laboral.	Desarrolar programs de formación articulada de la Rama Judicial con las entidades administradoras del sistema de seguridad social y del empleo así como con las entidades de las superintendencias, la procuraduría, la defensoría para mejorar el conocimiento sobre derechos de seguridad social de los colombianos y en relación con el empleo y mejorar la difusión conjunta la ciudadano como el deber pedagógico de los jueces y todas las autoridades de difundir al ciudadano sobre las herramientas con que cuenta para defender sus derechos en seguridad social y laborales.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Establecer esquema de incentivos de forma articulada	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Fortalecer la gestión de información hacia una justicia abierta, entre la Rama Judicial con las entidades administradoras de seguridad social así como las formuladoras de la política laboral, las entidades de vigilancia y control, la procuraduría la defensoría.	Articular e interoperar la Información de sentencias y jurisprudencias mejorando su difusión.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Articular e interoperar la gestión de la Información estadística de la Rama Judicial con la de las entidades que interactúan en el sistema de seguridad social y laboral, así como en la atención de conflictos de estas materias, con el propósito de realizar seguimiento y monitoreo sobre la atención de conflictos de seguridad social y laborales los usuarios de este mecanismo, los cuellos de botella en el acceso, en el trámite procesal, y en las post sentencias.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Articular e interoperar para realizar mediciones de tiempos de atención en función de los tiempos normativos como medida de eficacia así como otros indicadores de impacto.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Mejorar la gestión de la justicia laboral, difundir sus decisiones y normatividad relevante	Fortalecer la gestión del conocimiento y cumplimiento de las sentencias emitidas por los jueces y por las Altas Cortes.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Difundir los derechos y las caracteristicas del Sistema de Seguridad Social a la ciudadanía.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Divulgar las sentencias a nivel de distrito judicial en materia laboral	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
				Generar mayor conocimiento de los derechos a la seguridad social y del sistema de seguridad social.	Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
			Implementar estrategias para descongestionar el sistema de justicia dándole preponderancia a los mecanismos administrativos como medios efectivos para la protección de derechos fundamentales y aplicando medidas de prevención.	Difundir en la ciudadanía y promover el acceso a los mecanismos jurisdiccionales ante la Superintendencia de Salud para la solución de controversias relacionadas con la prestación de servicios de salud conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 1122 de 2007 y el artículo 126 de la Ley 1438 de 2011.	Consejo superior de la Judicatura, Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría del Pueblo, Procuraduría.	1/02/18	31/12/23	Programa de difusión y promoción de los mecanismos administrativos jurisdiccionales para descongestionar los juzgados.	% de reclamaciones resueltas por vía de la Superintendencia de salud	aumento del % de reclamaciones ante la Superintendencia año a año.	Estadisticas Superintendencias
				Promover la participación de la Superintendencia de Salud en formas de justicia itinerante para permitir que lleguen a las regiones de alta conflictividad y promuevan el acceso a los mecnaismos jurisdiccionales que le son propios y ampliar su presencia en casas de justicia y centros de convivencia.	Ministerio de Justicia	1/02/18	31/12/23	Espacios para que los ciudadanos en regiones de la periferia accedan a los mecanismos judiciales ante la Superintendencia de Salud.	% de reclamaciones resueltas por vía de la Superintendencia de salud en regiones de la periferia o de altos conflictividad.	aumento del % de reclamaciones ante la Superintendencia año a año.	Estadisticas Superintendencias
				Establecer cargas razonables en los despachos Judiciales para cumplir con los tiempos normativos de las acciones constitucionales y los procesos propios de la especialidad o jurisdicción	Consejo Superior de la Judicatura.	1/02/18	31/12/27	Cargas de trabajo razonables.	Porcentaje de cargas de trabajo sobre el operador judicial.	Porcentaje de carga de trabajo asignada a los despachos.	N/A
				Fortalecer la oferta judicial para mejorar la atención de la Tutela, el modelo de gestión, operativo y organizacional soportado en medios tecnológicos y de comunicación.	Consejo Superior de la Judicatura.	1/02/18	31/12/27	Oferta de justicia fortalecida	Índice de mejora de los modelos e gestiòn.		
				Fortalecer las capacidades de la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales con el fin de robustecer sus funciones en la garantía de los derechos. Fomentar el respeto por el artículo 14 y 15 de la ley 24 de 1992 entre las entidades del estado empoderarando a la Defensoría en su rol de hacer cumplir los derechos. (Pendientes de compromiso de entrega de propuetas de las entidades validantes)	Ministerio de Justicia y del Derecho, entidades del sector ejecutivo,Defensoria del Pueblo.	1/08/17	31/12/27	Competencias de la Defensoría fortalecidas y cumplimiento de los términos de las entidades para responder los requerimientos de la Defensoría.	Porcentaje de requerimientos hechos por la Defensoría a la entidades resueltos dentro de los términos.	Nùmero de requerimientos	

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
VERTICAL	Justicia constitucional	Fomentar la prevención de conflictos derivados del reconocimiento de derechos fundamentales	Gestionar acciones dentro de la coordinación y colaboración armónica entre poderes, para Instar a las autoridades públicas y particulares prestadores de servicios públicos para que de manera preventiva den respuesta oportuna a los derechos de petición y para que se subsanen las fallas en el sistema de seguridad social y en salud para garantizar el goce efectivo de los derechos de derechos de los ciudadanos, identificados como principal causa del crecimiento desbordado del uso de la acción constitucional de la Tutela.	a. Capacitar a los funcionarios públicos en forma articulada (principalmente de la Rama Judicial, Ministerio Público, Superintendencias y entidades con mayor demandas de acciones de tutela) ,en líneas jurisprudenciales vinculantes para prevenir violaciones a los derechos fundamentales y garantizar el rol pedagógico que deben cumplir frente al ciudadano en relación con los mecanismos de protección ciudadana. b. Atender los ajustes que se consideren necesarios en el perfil del Juez para la atención de asuntos constitucionales. c. Elaborar un diagnóstico sobre los incentivos necesarios para mejorar el perfil del juez y definir acciones para establecerlos y garantizarlos de forma articulada. d. Establecer acciones articuladas de bienestar para mejorar el perfil del juez. e. Identificar a nivel territorial el mapa de comportamiento de las entidades que tiene mayores demandas de acciones de tutela y las entidades que están presentando desacatos. Así mismo identificar a nivel territorial la acción de atención de la Rama Judicial y la defensoría, así como de la capacidad de respuesta en materia de vigilancia de las superintendencias, Ministerios, y de los órganos de control a efectos de formular medidas de fortalecimiento en la prestación del servicio acudiendo a mecanismo de planeación operativa articulada. f. Crear un sistema de monitoreo permanente para identificar las autoridades públicas y los particulares que incurren de sistemáticas violaciones a los derechos fundamentales.	Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría de Pueblo, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura.	1/08/17	31/12/27	Capacitación de funcionarios públicos	Porcentaje de funcionarios de la rama ejecutiva capacitados.	Numero de funcionarios capacitados	N/A
				g. Crear reportes semestrales con base en el sistema de monitoreo, dirigidos a los accionados más recurrentes, sugiriendo planes de acción y recomendaciones para prevenir la afectación a derechos fundamentales. h. Hacer un seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el reporte. i. Adelantar una coordinación interinstitucional entre la Rama Judicial y ministerios de Salud y Protección social, las entidades públicas y particulares prestadoras de servicios públicos, los órganos de vigilancia y control, la superintendencia, la defensoría para que adopten medidas necesarias para subsanar la fallas y se privilegie la resolución de las peticiones acorde con las normas y las jurisprudencias vigentes. j. Articular e inter-operar la gestión de la Información Estadística de la Rama Judicial con las entidades públicas y particulares que prestan servicios públicos, superintendencias y la procuraduría, para seguimiento y monitoreo sobre los tipos de tutela, los usuarios de este mecanismo, los cuellos de botella en el acceso, en el trámite, los fallos, las impugnaciones, el seguimiento al cumplimiento de los fallos, desacatos y los incentivos y las medidas del gobiemo nacional para prestar los servicios adecuadamente y que causan las demandas de tutela. k. Articular e interoperar la Información de sentencias y jurisprudencial y mejorar la difusión de sentencias y jurisprudencias. l. Articular e interoperar la gestión de información sobre derechos fundamentales y herramientas para reclamar, por parte de la Rama Judicial, el ejecutivo y los órganos de control. Dirigido a Ciudadanos en caso de incumplimientos por parte de las instituciones públicas o particulares prestadoras de servicios públicos. Usando diversidad de medios informáticos de manera complementaria y articulada.							
				m. Elaborar diagnósticos anuales sobre los procedimientos que adelantan las superintendencias y en general las autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales, que permitan conocer los esquemas de gestión, la idoneidad del mecanismo, la imparcialidad de operador y en general establecer estudios similares a los que se adelantan en la rama judicial. n. Mejorar la vigilancia, control y seguimiento por parte de la superintendencia. o. Implementar un registro anual de cifras sobre el número de incidentes de desacato que se presentan en las distintas jurisdicciones con el fin de llevar a cabo un seguimiento. p. Mejorar la comunicación entre la Rama Judicial las entidades públicas ante las cuales se presentan más acciones de Tutela y la Procuraduría General de la Nación. q. Apoyar la labor de las Superintendencias para Mejorar la vigilancia, control y seguimiento.							
			Diagnosticar la situación en relación con el cumplimiento de los fallos de tutela	a. Crear e implementar metodologías para monitorear los incidentes de desacato que se presentan en las distintas jurisdicciones con el fin de llevar a cabo un adecuado seguimiento. b. Fortalecer la coordinación con las entidades que presentan desacatos para hacer el seguimiento articulados al cumplimiento. c. Fortalecer la gestión de información hacia una justicia abierta, entre la Rama Judicial con las entidades más demandadas con acciones de tutela, con las entidades que están generando desacatos, con la superintendencia, con los ministerios y con la procuraduría con la defensoría.	Ministerio de Justicia y del Derecho, Defensoría de Pueblo, Procuraduría General de la Nación (Grupo de transparencia y supervigilancia), Consejo Superior de la Judicatura.	1/08/17	31/12/27	Sistema semestral de monitoreo, reportes de recomendaciones, y planes de acción y seguimiento.	Determinar el porcentaje de fallos de tutela cumplidos.	Porcentaje de fallos de tutela efectivamente cumplidos sobre el total de fallos de tutela	Consejo Superior de la Judicatura
			Garantizar que el sistema de justicia permita que los habitantes de los departamentos y municipios con los índices de desarrollo humano más bajos y los sujetos de especial protección constitucional tengan	1.Elaborar estadísticas (continuas y periódicas) para llevar a cabo un análisis riguroso, con el fin de hacer seguimiento sobre los usuarios de tutela en las zonas de bajo índice de desarrollo humano e identificar las relaciones causales y las soluciones al déficit de acceso mediante estudios de cobertura. De acuerdo con la información rcolectada generar los mecanimos o acciones que conduzcan a lograr el objetivo específico. 2. Fortalecer la oferta judicial para mejorar la atención de la Tutela, el modelo de gestión, operativo y organizacional soportado en medios	DNP, DANE, Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo..	1/02/19	31/12/21	Reporte y estudios que identifiquen índices de litigiosidad y estudios de cobertura en población vulnerable.	Índice de acceso a la justicia en materia de tutela en regiones con bajo IDH (Indice de Desarrollo Humano) y en sujetos de especial protección constitucional.	Porcentajes de acceso a la justicia por parte de la población vulnerable	Datos sobre egresos en materia de tutela en las zonas de menor IDH del país y fallos en los que los accionantes sean sujetos de especial protección constitucional.

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			acceso a los mecanismos constitucionales de protección ciudadana	tecnológicos y de comunicación.							
			Evitar que las demandas presentadas sin mediación de abogado tengan una mayor tendencia a no ser recurridas que aquellas en la que existió representación por parte de un abogado.	a. Adelantar campañas de pedagogía con miras a difundir el procedimiento en materia de tutela especialmente en lo referente a los recursos contra las decisiones. b. Articular e inter-operar la gestión de información sobre derechos fundamentales y herramientas para reclamar, por parte de la Rama Judicial, el ejecutivo y los órganos de control para que la información sea unificada y complementaria.	Defensoría del Pueblo, Procuraduría, Ministerio de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura	1/02/18	31/01/20	Campañas pedagógicas	Indice de impugnación de accionantes sin representación de abogado	Porcentaje de tutelas de primera instancia impugnadas por ciudadanos que obraron sin representación de abogado	Estadísticas e informes del consejo Superior de la Judicatura
			Fortalecer la eficacia y cumplimiento de las decisiones judiciales en materia de acciones populares.	Establecer un sistema de control con cifras en materia de acciòn popular y sobre los casos en los que se ordena el comité de verificación, con el fin de poder llevar a cabo un ejercicio de seguimiento efectivo.	Consejo Superior de la Judicatura, Defensoría del Pueblo, Procuraduría.	1/01/19	12/01/27	Sistema de control de cifras de la acción y estadísticas de la verificación de cumplimiento.	Seguimiento de los fallos de acción popular.	Número de acciones populares en los que se ordena comité de verificación/ numero total de fallos de acciones populares	N/A
				Establecer compromisos interinstitucionales para coordinar y fortalecer el rol de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo en la coadyuvancia e intervención en los procesos adelantados en el marco de las acciones populares y en los comites de verificación.	Ministerio Público, Defensoría del Pueblo	1/01/19	12/12/22	Coordinación interinsitucional en las acciones populares.	Número de procesos con intervención efectiva del Ministerio Público	Número de procesos con intervención efectiva del Ministerio Público sobre el total de procesos.	N/A
			Corregir las fallas de la acción de tutela via arreglos normativos y reglamentarios con el fin de correir el trâmite procesa, el acceso al ciudanano y el control posterior al fallo de tutela.	Concertar en una mesa técnica una reforma estructural a la acción de tutela para expedir arreglos normativos y reglamentarios, depurados e unficados, descritos en la dimensión	Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Consejo Superior De la Judicatura, Altas Cortes, Ministerio de Justicia y del Derecho	1/02/18	31/12/25	Areglos normativos y reglamentarios en materia de tutela.			
			Fortalecer los conocimientos y herramientas de apoyo técnicos y jurídicos en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia a cargo del conocimiento y tramitación de este tipo de controversias	Diseñar currículos interinstitucionales de capacitación en temas, comprendiendo asuntos tales como ambientales, mineros, de hidrocarburos y de ordenamiento territorial, para funcionarios del sistema de justicia que intervienen en la tramitación y resolución de conflictos ambientales (aprovechamiento vía Escuelas de formación de las Entidades correspondientes)	Ministerio de Ambiente (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, Ministerio de TIC, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional (DIJIN), Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Tierras, Escuela de Investigación Criminal PONAL, INMLCF	6/09/17	31/12/21	Documento de identificación de asignaturas y temáticas a nivel interinstitucional Documento de caracterización de contenidos del módulo Instrumentos normativos mediante los cuales se adopta la estructura curricular interinstitucional	Documentos producidos Entidades beneficiadas Asignaturas incorporadas en programas de capacitación	Número de documentos sobre contenidos curriculares producidos Número de Entidades con currículos reformados / Número de Entidades que deben ser beneficiarias Asignaturas incorporadas por Entidad/ Asignaturas requeridas por Entidad	Cada escuela de formación - CSJd, FGN, Defensoría, PGN, CGR, PONAL
				Hacer seguimiento intersectorial a la operación del sistema de justicia en materia ambiental para proponer los correctivos a nivel institucional y normativo que se estimen pertinentes	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo	1/01/22	6/09/27	Documento de metodología para el seguimiento Informes de seguimiento Documentos de propuestas para el mejoramiento de dificultades evidenciadas en los seguimientos	Documentos producidos Necesidades diagnosticadas cubiertas por propuestas	Número de documentos generados por la instancia de seguimiento Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas	MJD
				Promover en los programas de Derecho y afines a la temática ambiental, la inclusión en las asignaturas, del estudio de la conflictividad en materia ambiental y asuntos conexos (p.ej. minería, hidrocarburos, agricultura, infraestructura) y divulgar buenas prácticas en los consultorios jurídicos.	Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA)	6/09/17	6/09/27	Análisis de lineamientos sobre contenidos de conflictividades medioambientales y conexas y su posicionamiento en la estructura curricular Propuesta institucional para la integración de la temática en los programas de las Universidades Espacio de difusión virtual de buenas prácticas de programas universitarios y consultorios jurídicos	Documentos de análisis Documentos de propuestas Incremento de programas con contenidos de análisis de conflictividad medioambiental y conexas Construcción de espacio virtual de difusión y consulta	Número de documentos de análisis elaborados Número de documentos de propuestas elaborados Número de programas con contenidos incorporados a la fecha de corte / Número de programas con contenidos incorporados en la línea de base Grado de implementación de espacio de consulta a la fecha de corte / Grado de implementación de espacio de consulta en la línea de base	MJD; Mineducaciòn

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo especifico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
VERTICAL	Justicia Ambiental	Mejorar la eficacia y efectividad de la justicia ambiental	Mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales	Ampliar los módulos y escenarios de capacitación de funcionarios judiciales y actores que integran el sistema de justicia, en derecho ambiental y áreas conexas	Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia, Ministerio de TIC, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional (DIJIN), Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Hidrocarburos, Agencia Nacional de Tierras	6/09/17	31/12/21	Documento de metodología pedagógica para la difusión de los módulos Modificaciones a los planes de formación anuales para la incorporación de los módulos Informes de satisfacción de los destinatarios de los módulos de capacitación	Documentos producidos Entidades beneficiadas Personas capacitadas Satisfacción de personas capacitadas	Número de documentos sobre contenidos curriculares producidos Número de Entidades con planes de capacitación reformados / Número de Entidades que deben ser beneficiarias Número de funcionarios capacitados / Número de funcionarios que deben ser capacitados Puntaje de calificación promedio de los aspectos de satisfacción evaluados en las capacitaciones	Cada escuela de formación - CSJd, FGN, Defensoría, PGN, CGR, PONAL
				Diseñar incentivos para robustecer las listas de auxiliares de la justicia que pueden aportar a los funcionarios judiciales en la resolución de conflictos ambientales a cargo del sistema de justicia, contando a su vez con la participación efectiva de las Universidades para el efecto.	Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación (observatorio laboral), Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA) y Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Documento de análisis de experiencias en derecho comparado Documento de análisis de alternativas para el establecimiento de estímulos para fortalecimiento de las listas de auxiliares de la justicia Propuestas normativas para la adopción de estímulos Metodología para medir el impacto de las propuestas adoptadas	Documentos producidos Necesidades diagnosticadas cubiertas por propuestas	Número de documentos generados por la instancia de seguimiento Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas	MJD
			Mejorar la interlocución entre autoridades administrativas y autoridades judiciales dentro del trámite de conflictos ambientales	Creación de estrategias de gestión para agilizar la tramitación de requerimientos emanados de las autoridades judiciales, a cargo de las autoridades ambientales.	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente, Ministerio de TIC, Consejo Superior de la Judicatura y Fiscalía General de la Nación	6/09/17	31/12/21	Documento de caracterización de cuellos de botella dentro de la interacción entre autoridades judiciales y autoridades administrativas. Documento de análisis de experiencias internacionales para la optimización de la interlocución interinstitucional en materia ambiental. Propuesta metodológica para la implementación de estrategias. Piloto de medidas propuestas	Documentos producidos Medidas pilotadas Necesidades diagnosticadas cubiertas por propuestas Entidades que implementan las medidas propuestas	Número de documentos producidos Número de medidas pilotadas Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas Número de Entidades beneficiadas / Número de Entidades susceptibles de medidas de fortalecimiento	MJD - Minambiente
				Elaboración de un manual para la administración de justicia, sobre el funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, las competencias de cada tipo de autoridades que lo integran, el mapa territorial de jurisdicción de las mismas y el contenido de las acciones constitucionales y medios de control de la actividad administrativa, a cargo de las diferentes especialidades de la jurisdicción	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente, Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo	6/09/17	31/12/19	Documento de caracterización de la estructura y funciones de las autoridades que componen el SINA Documento de caracterización de las acciones constitucionales empleadas para la resolución de controversias socioambientales Manual de funcionamiento del SINA y acciones constitucionales. Documento de estrategias de socialización y divulgación del Manual.	Documentos producidos Construcción del Manual Operadores judiciales beneficiados Socialización del Manual	Número de documentos producidos Porcentaje de elaboración definitiva del manual Numero de operadores judiciales que recepcionan el Manual / Número total de operadores judiciales Número de eventos de socialización del Manual	MJD - CSJd
				Creación de foros, así como redes de información compartida y socialización de inquietudes entre las autoridades judiciales y las autoridades ambientales, sobre las decisiones de trascendencia sobre la materia en sede administrativa y judicial.	Ministerio de Ambiente (con colaboración de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, Ministerio de TIC, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales y Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos	6/09/17	31/12/22	Documento de metodología y diseño del Foro y los espacios virtuales de información compartida Implementación del espacio virtual, conforme a los lineamientos metodológicos, operativos y de diseño definidos	Documentos elaborados Construcción del espacio virtual Vinculación institucional	Número de documentos elaborados Porcentaje de construcción total del espacio virtual Número de Entidades vinculadas al espacio virtual	CSJd, FGN, Minambiente
			Mejorar la eficacia de los mecanismos judiciales de resolución de conflictos socio-ambientales	Fortalecer la pedagogía en derechos socioambientales y la apropiación de mecanismos participativos y judiciales para su protección.	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente (con colaboración de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de TIC, Defensoría del Pueblo	6/09/17	6/09/27	Documentos pedagógicos Planes de capacitación ciudadana Estrategias de difusión de información	Documentos elaborados Planes implementados Estrategias implementadas Personas beneficiadas	Número de documentos elaborados Número de planes implementados Número de estrategias implementadas	MJD, Minambiente, Defensoría
				Propiciar canales de orientación técnica y jurídica para el conocimiento de los ciudadanos en relación con los conflictos de incidencia ambiental que los aquejan y las rutas de acceso a la justicia para su resolución.	Ministerio de Justicia (apalancamiento vía LegalApp), Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Defensoría del Pueblo, Ministerio de TIC y Corporaciones Autónomas Regionales	6/09/17	6/09/27	Documento de rutas de atención y orientación técnica para la resolución de conflictos socioambientales. Contenido en páginas web institucionales sobre las rutas de atención. Convenios con entidades educativas y organizaciones para el desarrollo de estrategias de orientación	Documentos elaborados Planes implementados Páginas con contenidos Convenios suscritos Personas beneficiadas	Número de documentos elaborados Número de planes implementados Número de páginas web con contenidos incorporados. Número de convenios suscritos Número de personas beneficiadas de la divulgación de información	MJD, Minambiente, Defensoría

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Diseñar arreglos institucionales, procesales y técnicos para dotar al juez de herramientas para efectuar un seguimiento efectivo a la decisión judicial y sancionar a los responsables en caso de eventual incumplimiento.	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo	6/09/17	6/09/27	Documento de diagnóstico de dificultades procesales a nivel normativo y de gestión Documento de análisis de experiencias internacionales Propuestas de ajuste a nivel normativo y de gestión	Documentos elaborados Propuestas elaboradas	Número de documentos generados por la instancia de seguimiento Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas	MJD - CSJd
			Fortalecer la capacidad institucional para la persecución de conductas que afectan el medio ambiente, que revisten incidencia penal	Fortalecer, mediante capacitación y asignación de capital técnico y humano, de personal a cargo de la persecución de conductas penales y el sistema nacional de defensoría pública	Ministerio de Justicia, Ministerio de Ambiente (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Hacienda, Fiscalía General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), INMLCF, Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional – DIJIN, Escuela de investigación criminal PONAL, Defensoría del Pueblo.	6/09/17	31/12/21	Documento de identificación de carga de trabajo sobre delitos ambientales en la FGN y órganos con funciones de policía judicial Documento de caracterización de carga razonable de los funcionarios destacados para asuntos ambientales en la FGN y los organismos con funciones de policía judicial Propuestas de ajuste a la planta de personal de la FGN, INMLCF y los organismos con funciones de policía judicial Planes anuales de capacitación Informes de satisfacción de los destinatarios de los módulos de capacitación	Documentos producidos Entidades beneficiadas Personas capacitadas Satisfacción de personas capacitadas	Número de documentos sobre contenidos curriculares producidos Número de Entidades con planes de capacitación reformados / Número de Entidades que deben ser beneficiarias Número de funcionarios capacitados / Número de funcionarios que deben ser capacitados Puntaje de calificación promedio de los aspectos de satisfacción evaluados en las capacitaciones	FGN - INMLCF - PONAL - CTI
				Capacitar al personal con funciones de policía judicial, con énfasis específico en las particularidades propias de la recolección de elementos materiales de prueba en el marco de la comisión de delitos ambientales.	Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) y Dirección de Investigación Criminal de la Policía Nacional – DIJIN, Escuela de investigación criminal PONAL, INMLCF	6/09/17	31/12/22	Documento de propuesta curricular Planes anuales de capacitación Informes de satisfacción de los destinatarios de los módulos de capacitación	Documentos producidos Entidades beneficiadas Personas capacitadas Satisfacción de personas capacitadas	Número de documentos sobre contenidos curriculares producidos Número de Entidades con planes de capacitación reformados / Número de Entidades que deben ser beneficiarias Número de funcionarios	FGN - INMLCF - PONAL - CTI
				Diseñar metodologías y protocolos para la constitución como víctimas de las autoridades ambientales y el ejercicio del incidente de reparación integral, con ocasión de la comisión de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente.	Ministerio de Ambiente (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, ANLA, Unidad Administrativa de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos	6/09/17	31/12/22	Documento de estudio de metodologías aplicables para la cuantificación del daño Documento de análisis de experiencias internacionales Documento de lineamientos de protocolo para la constitución como víctima Documento de lineamientos metodológicos para el ejercicio del incidente de reparación	Documentos elaborados	Numero de documentos elaborados	Minambiente
				Construir y poner en funcionamiento un observatorio para el seguimiento a la tramitación de incidentes de reparación dentro del marco de procesos penales por delitos ambientales.	Ministerio de Ambiente (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, Fiscalía General de la Nación, ALA, Unidad Administrativa de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos	6/09/17	6/09/27	Documento de metodología del observatorio Documentos de memoria administrativa de la gestión del observatorio Informes periódicos de hallazgos del observatorio.	Documentos elaborados Informes elaborados	Número de documentos elaborados Número de informes elaborados	Minambiente
			Impulsar la gestión legislativa y administrativa para la prevención de conflictos socio-ambientales de alto impacto económico y político y propiciar la confianza inversionista.	Identificar vacíos normativos (a nivel legislativo, reglamentario, regulatorio), así como aspectos susceptibles de reforma, en temas de trascendencia ambiental	Ministerio de Ambiente (con colaboración y asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, Consejo Superior de la Judicatura, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Tierras	6/09/17	6/09/27	Documento de diagnóstico de vacíos normativos Propuestas normativas para los diferentes niveles jerárquicos Agenda normativa	Documentos producidos Medidas propuestas Necesidades diagnosticadas cubiertas por propuestas Medidas implementadas	Número de documentos producidos Número de medidas propuestas Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas Número de necesidades con medidas implementadas / Número de necesidades diagnosticadas	Minambiente
				Elaborar planes de mejoramiento dentro de las autoridades administrativas, tendientes al despliegue de gestiones para el cumplimiento de mandatos normativos de trascendencia ambiental insatisfechos.	Ministerio de Ambiente (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales y Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos	6/09/17	31/12/22	Documento de metodología interinstitucional del trabajo Documento de identificación de dificultades administrativas en la gestión de procesos y procedimientos Documento de identificación de mandatos normativos pendientes de pleno cumplimiento por las autoridades administrativas Documento de lineamientos para planes de mejoramiento Informes de seguimiento a la implementación de correctivos	Documentos producidos Informes producidos	Número de documentos producidos Número de informes producidos	Minambiente

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Diseñar y poner en marcha un observatorio interinstitucional de justicia ambiental y derecho económico, desde el cual se documenten líneas y tendencias jurisprudenciales y se efectúe seguimiento a casos de trascendencia desde la perspectiva socioambiental y empresarial.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural (con asesoría de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental - MIDA), Ministerio de Justicia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	6/09/17	6/09/27	Documento de metodología del observatorio Documentos de memoria administrativa de la gestión del observatorio Informes periódicos de hallazgos del observatorio.	Documentos producidos Informes producidos	Número de documentos producidos Número de informes producidos	Minambiente
				Elaborar políticas de prevención del daño antijurídico para tipologías de conflicto ambiental de alto impacto definidas por la institucionalidad	Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Justicia, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, ANLA, Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales, Corporaciones Autónomas Regionales, Autoridades ambientales de los grandes centros urbanos, Agencia Nacional de Minería, Agencia Nacional de Infraestructura, Agencia Nacional de Hidrocarburos y Agencia Nacional de Tierras	6/09/17	6/09/27	Documento de identificación de causas primarias Documento de identificación de tendencias jurisprudenciales Documento de recomendaciones, objetivos y metas Piloto para implementación de estrategias Ajustes internos en la gestión de Entidades	Documentos producidos Medidas pilotadas Necesidades diagnosticadas cubiertas por propuestas Entidades que implementan las medidas propuestas	Número de documentos producidos Número de medidas pilotadas Número de necesidades con propuestas formuladas / Número de necesidades diagnosticadas Número de Entidades beneficiadas / Número de Entidades susceptibles de medidas de fortalecimiento	ANDJE
ESPECIAL	**Justicia rural**	Mejorar el acceso a la justicia y la gestión de conflictos en el entorno rural	Proponer alternativas organizacionales pare la gestión de conflictividad rural asociada a la propiedad uso y tenencia de la tierra	Realizar el estudio de transitoriedad de regímenes para el nuevo esquema de justicia agraria.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura	1/01/18	31/12/18	Análisis de tipología y estado de procesos que cambiarían de radicación hacia los nuevos jueces que se creen. Propuesta de articulación de competencias en sede jurisdiccional. Propuesta para entrada en vigencia progresiva del nuevo régimen. Plan especial para la implementación del nuevo régimen.	Documento de análisis realizado de tipología y estado de procesos que cambiarían de radicación hacia los nuevos jueces que se creen. Documento con propuesta realizada de articulación de competencias en sede jurisdiccional. Documento con propuesta realizada para entrada en vigencia progresiva del nuevo régimen. Plan especial diseñado para la implementación del nuevo régimen.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura
				Realizar la formulación de modelo de gestión para el nuevo esquema de justicia agraria.	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura + Departamento Nacional de Planeación	1/01/18	31/12/18	Análisis de modelos de funcionamiento de justicia agraria en derecho comparado. Acompañamiento institucional a la implementación de barrido predial y catastro multipropósito. Pilotaje de estrategias de gestión (para ser aplicados durante la entrada progresiva en vigencia del nuevo régimen) Construcción de modelo de gestión para las nuevas figuras judiciales agrarias	Documento con análisis realizado de modelos de funcionamiento de justicia agraria en derecho comparado. Acompañamiento institucional a la implementación de barrido predial y catastro multipropósito. Pilotaje de estrategias de gestión (para ser aplicados durante la entrada progresiva en vigencia del nuevo régimen) Construcción de modelo de gestión	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura + Departamento Nacional de Planeación	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura
				Seguimiento a la implementación del nuevo esquema de justicia agraria	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura + Departamento Nacional de Planeación	1/01/18	31/12/27	Instancia especial desde la que se creen indicadores para seguimiento a la adecuada implementación del régimen, generación de recomendaciones, monitoreo.	Documento con esquema de seguimiento definido Informes de seguimiento realizados	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura + Departamento Nacional de Planeación	Ministerio de Justicia y del Derecho + Consejo Superior de la Judicatura
		Generar condiciones de acercamiento, reconocimiento y fortalecimiento de las justicias propias y comunitarias de	Fortalecer los sistemas de justicia propia y comunitaria de los pueblos ANPR, de acuerdo a sus prácticas culturales, espirituales, usos y costumbres	Impulsar los espacios de interlocución comunitaria para la reconstrucción de prácticas y conocimientos ancestrales de justicia propia al interior de los pueblos ANPR desde su cosmovisión, usos y costumbres.	Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura; Ministerio de Justicia.	6/09/17	6/09/24	Espacios de Interlocución	Número de espacios de interlocución comunitaria	Número de espacios de interlocución / Número de pueblos ANPR	Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura; Ministerio de Justicia.
				Realizar intercambios permanentes de experiencias y de cooperación interétnica entre sistemas de justicia propia y comunitaria.	Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura; Ministerio de Justicia.	6/09/17	6/09/24	Intercambios de experiencias	Número de intercambios realizados	Número de intercambios realizados / Número de pueblos ANPR	Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura; Ministerio de Justicia.
				Fortalecer los procesos de justicia propia y comunitaria, a través de la documentación y socialización de experiencias, usos y costumbres de los pueblos ANPR.	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior	6/09/17	6/09/27	Experiencias documentadas y socializadas	Número de experiencias documentadas y socializadas	Número de experiencias documentadas y socializadas / Número de pueblos ANPR	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior
			Reconocer usos, costumbres y tradiciones de la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom.	Incluir en los procesos académicos del Sistema Nacional de Educación (cátedras, investigaciones, mallas curriculares) los derechos de los pueblos ANPR y Rrom, y sus sistemas de justicia propia y comunitaria.	Ministerio de Justicia; Ministerio de Educación;	6/09/17	6/09/27	Procesos académicos implementados	Número de procesos académicos implementados	Número de procesos académicos étnicos implementados / Número de procesos académicos generales implementados	Ministerio de Justicia; Ministerio de Educación;
				Garantizar el acceso a la justicia en asuntos relacionados con el reconocimiento de territorios y derechos de los pueblos ANPR con las entidades pertinentes.	Ministerio de Justicia; Rama judicial; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras General de la Nación; Superintendencia de Notariado y Registro	6/09/17	6/09/27	Pueblos ANPR que acceden a la justicia	Número de pueblos ANPR que acceden a la justicia	Número de pueblos ANPR que acceden a la justicia / Número de pueblos ANPR	Ministerio de Justicia; Rama judicial; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras General de la Nación; Superintendencia de Notariado y Registro
				Promover espacios de interlocución efectiva con enfoque diferencial entre las entidades estatales, operadores de justicia ordinaria y autoridades de los pueblos ANPR y Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama judicial; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras General de la Nación; Superintendencia de Notariado y Registro	6/09/17	6/09/27	Espacios de Interlocución	Número de espacios de interlocución con pueblos ANPR y Rrom	Número de espacios de interlocución con ANPR y Rrom / Número de entidades y Operadores de justicia	Ministerio de Justicia; Rama judicial; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras General de la Nación; Superintendencia de Notariado y Registro
				Impulsar acciones que permitan la construcción de una línea base en asuntos de justicia propia, con información censal actualizada de los pueblos ANPR y Rrom, con enfoque diferencial.	Ministerio de Justicia; DANE; Ministerio del Interior;	6/09/17	15/6/23	Acciones de construcción de línea base	Número de acciones de construcción de línea base	Número de acciones de construcción de línea base / Número de pueblos ANPR y Rrom	Ministerio de Justicia; DANE; Ministerio del Interior;

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
ESPECIAL	**Justicia pueblos afrocolombianos, negritudes, palenqueros, raizales y pueblo Rrom**	los pueblos afrocolombianos, negritudes, palenqueros, raizales (ANPR) y pueblo Rrom, que faciliten la coordinación con las demás jurisdicciones del Sistema Nacional de Justicia.	Garantizar el enfoque diferencial en la prestación de servicios del Sistema Nacional de Justicia para los pueblos ANPR y Rrom.	Aumentar progresivamente la destinación presupuestal para la implementación del enfoque diferencial en la prestación de servicios del Sistema Nacional de Justicia.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Presupuesto destinado a enfoque diferencial	Presupuesto destinado a enfoque diferencial	Presupuesto enfoque diferencial / Presupuesto Sistema Nacional de Justicia	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Implementar procesos de sensibilización, formación y seguimiento para el fortalecimiento de las competencias y conocimientos de los actores del sistema de justicia ordinaria en materia de justicia propia y comunitaria de los pueblos ANPR y Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Procesos de sensibilización, formación y seguimiento	Número de sensibilizaciones, formaciones y seguimiento	Número de sensibilizaciones y formaciones en justicia propia a los operadores/ Número de sensibilizaciones y formaciones a los operadores	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Elaborar, ajustar e implementar protocolos y rutas de atención diferenciada, desde el enfoque étnico, para el acceso a la justicia de los pueblos ANPR y Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Protocolos y rutas de atención diferenciada	Número de protocolos y rutas de atención diferenciada	Número de protocolos y rutas de atención diferenciada / Número de protocolos y rutas de atención de los operadores	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Ampliar el marco normativo nacional para el reconocimiento, identidad cultural y garantía del derecho a la justicia propia de los pueblos ANPR y Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Normatividad aprobada en justicia propia	Número de normas aprobadas en justicia propia	Número de normas en justicia propia / Número de normas de justicia aprobadas	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Promover estrategias de socialización y difusión de los derechos y mecanismos de participación de los pueblos ANPR y Rrom relacionados con la administración de justicia.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Estrategias de socialización y difusión	Número de estrategias de socialización y difusión	Número de estrategias de socialización y difusión	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Incluir variables indentitarias en función de la etnia en los sistemas de información judicial	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	6/09/27	Variables étnicas	Número de variables étnicas incluidas	Número de variables étnicas incluidas / Número de variables del sistema de información judicial	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
				Realizar un diagnóstico del acceso a la justicia de los pueblos ANPR y Rrom, identificando los patrones de discriminación en los procesos de judicialización investigación y sanción	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Ministerio del Interior	6/09/17	6/09/27	Diagnóstico acceso a la justicia Pueblos ANPR y Rrom	Diagnóstico realizado	Diagnóstico realizado	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Ministerio del Interior
			Promover el diálogo intercultural entre la justicia ordinaria y las justicia propia Rrom.	Crear canales de comunicación y espacios de acercamiento intercultural entre la justicia ordinaria y la justicia propia Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio del Interior	6/09/17	15/06/27	Canales de comunicación y acercamiento intercultural	Número de canales de comunicación y acercamiento intercultural	Número de Rutas de atención establecidos / Número de Instrumentos normativos internos	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio del Interior
				Realizar un diagnóstico de las necesidades jurídicas del pueblo Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura	6/09/17	15/06/27	Diagnóstico necesidades jurídicas pueblo Rrom.	Diagnóstico realizado	Diagnóstico realizado	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio del Interior; Ministerio de Cultura
				Concertar protocolos de reconocimiento para la comunidad Rrom.	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	15/06/27	Protocolos de reconocimiento	Número de protocolos de reconocimiento	Número de protocolos de reconocimiento pueblo Rrom / Número de protocolos de justicia ordinaria	Ministerio de Justicia; Rama Judicial; Consejo Superior de la Judicatura
			Reducir las barreras para la participación y atención de víctimas dentro de los mecanismos de justicia transicional.	Fortalecer los mecanismos disponibles para la participación efectiva de las víctimas en los procesos y la eficacia en el reconocimiento de sus garantías procesales.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Defensoría del Pueblo; Unidad de Restitución de Tierras	6/09/17	6/09/27	Propuesta de solución de vacíos en los requisitos y ritualidades de acceso a los derechos, incluido el proceso de restitución de tierras.	Numero de documentos adoptados Numero de necesidades atendidas	Numero de documentos adoptados Número de necesidades cubiertas por las propuestas implementadas / Número de necesidades diagnosticadas	MJD-C. S. de la J.
				Diseñar e implementar estrategias para propiciar el equilibrio entre la limitación de los recursos disponibles y la eficacia del derecho a la reparación de las víctimas, cuando se reconoce la ocurrencia de hechos victimizantes dentro del marco de los procesos judiciales de justicia transicional.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Departamento Nacional de Planeación	6/09/17	6/09/27	Propuesta de gestión de recursos conforme a la disponibilidad de recursos, la caracterización de hechos victimizantes sometidos a la justicia transicional y el volumen de víctimas reconocidas. Propuestas de reforma normativa para la eficacia del derecho a la reparación integral conforme a la disponibilidad de recursos.	Número de documentos e instrumentos adoptados Cobertura de reparación a víctimas	Numero de documentos adoptados Víctimas beneficiarias de planes de reparación finalizados satisfactoriamente / Víctimas reconocidas dentro de procesos judiciales con decisión condenatoria	MJD-C. S. de la J. - UARIV
				Depurar la información en el Registro Único de Víctimas y mejorar la interoperabilidad con los sistemas de información de las Entidades que componen la oferta institucional dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV), en relación con la ruta de atención a víctimas.	Ministerio de Justicia; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Departamento para la Prosperidad Social	6/09/17	6/09/2027 (o hasta cierre de tramitación de asistencia a víctimas bajo el SNARIV)	Metodología para la depuración de información dentro del RUV. Estrategias de interoperabilidad y actualización de bases de datos.	Diseño e implementación de metodología de depuración Número de documentos e instrumentos para la actualización e interoperabilidad adaptados	Numero de documentos adoptados Numero de actividades ejecutadas/actividades programadas Número de bases de datos vinculadas bajo interoperabilidad con el RUV	MJD - UARIV - DPS
				Diseñar estrategias para la verificación de la satisfacción de los derechos de las víctimas en virtud de la asistencia de Entidades del Estado y la reparación patrimonial en sede judicial.	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Departamento para la Prosperidad Social	6/09/17	Conforme a fechas de vigencia - Ley de Víctimas y restitución de tierras	a.Documento de indicadores de satisfacción del derecho a la reparación b. Documento de estrategia para seguimiento administrativo a la satisfacción del derecho a la reparación c. Documento de estrategia y plan para difusión interinstitucional y con la administración de justicia, sobre los indicadores y estrategias para seguimiento a la satisfacción del derecho a la reparación.	Número de documentos e instrumentos adoptados Número de Entidades sensibilizadas sobre la metodología	Número de documentos e instrumentos adoptados Número de Entidades sensibilizadas sobre la metodología	UARIV - DPS
				Mejorar la atención y oferta de condiciones de seguridad a víctimas que reporten situaciones de amenaza contra su integridad.	Ministerio de Justicia; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Fiscalía General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Unidad Nacional de Protección; Policía Nacional	6/09/17	6/09/27	Formulación de estrategias de protección prioritaria a víctimas amenazadas. Reformas a protocolos de protección y dotación de mecanismos de seguridad	Número de documentos e instrumentos adoptados Víctimas atendidas Tiempos de atención	Numero de documentos adoptados Número de víctimas beneficiarias de medidas de protección Promedio de tiempo para resolver solicitudes de medidas de protección solicitadas por víctimas del conflicto armado	UARIV - UNP - PONAL

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
ESPECIAL	Justicia transicional y postconflicto	Consolidar los instrumentos e instituciones transicionales a cargo de la protección de los derechos de las victimas		Avanzar en la integración de las medidas administrativas para el afianzamiento de la seguridad jurídica sobre la propiedad rural, y las actuaciones administrativas y judiciales de restitución de tierras.	Unidad de Restitución de Tierras; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Corte Constitucional; Agencia Nacional de Tierras; Unidad de Planeación Rural Agropecuaria; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Departamento Nacional de Planeación; Superintendencia de Notariado y Registro; Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas	6/09/17	9/06/2021 (Vigencia Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)	Metodología de articulación entre la actuación administrativa de barrido predial, catastro multipropósito y las actuaciones en materia de restitución de tierras Predios objeto de restitución con intervención interadministrativa integral / Predios con solicitudes de restitución vigentes	Número de documentos e instrumentos adoptados Porcentaje de predios sometidos a restitución intervenidos administrativamente	Numero de documentos adoptados Número de predios con solicitud de restitución objeto de la intervención administrativa para la aclaración de situación técnico-jurídica/ Número de predios con solicitud de restitución	URT - IGAC - ANT - DNP
				Consolidar la ejecución del plan especial para la evacuación de procesos en sede administrativa y judicial, dentro del régimen de restitución de tierras, en consonancia con lo establecido por la H. Corte Constitucional	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad de Planeación Rural Agropecuaria; Instituto Geográfico Agustín Codazzi; Departamento Nacional de Planeación; Superintendencia de Notariado y Registro	6/09/17	9/06/2021 (Vigencia Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)	Diseño de metodología y cronogramas para la agilización en la evacuación de procesos administrativos y judiciales de restitución de tierras Adopción de medidas de descongestión Presentación de informes de cumplimiento ante la Corte Constitucional	Numero de documentos metodológicos adoptados Número de medidas de descongestión adoptadas Porcentaje de evacuación de procesos en sede administrativa Porcentaje de evacuación de procesos en sede judicial Cumplimiento de órdenes judiciales para la evacuación íntegra de procesos de restitución de tierras	Número de documentos adoptados Número de actos administrativos expedidos Número de funcionarios designados para descongestión Número de procesos evacuados en sede administrativa / Número de procesos activos en sede administrativa Número de procesos evacuados en sede judicial / Número de procesos activos en sede judicial	CSJd - URT
				Fortalecer la garantía de derechos de las comunidades étnicas dentro del marco del los instrumentos de atención a víctimas del conflicto armado.	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Presidencia de la República; Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; Agencia Nacional de Tierras; Procuraduría General de la Nación; Unidad Nacional de Protección; Fiscalía General de la Nación; Unidad de Restitución de Tierras; INMLCF	6/09/17	6/09/2027 (o hasta cierre de tramitación de asistencia a víctimas bajo el SNARIV)	a. Compilación de gestiones institucionales en curso sobre mejora de atención a comunidades étnicas. b. Estudio, reforma e implementación de protocolos institucionales e interinstitucionales de atención a población víctima del conflicto armado perteneciente a comunidades étnicas. c. Piloto de mejoramiento de atención a comunidades étnicas.	Número de documentos adoptados Número de entidades que adoptan nuevos protocolos Personas pertenecientes a comunidades étnicas, atendidas bajo las medidas contempladas en el Decreto 4633 de 2011 o la norma que haga sus veces.	Número de documentos adoptados Numero de actividades ejecutadas Número de personas pertenecientes a comunidades étnicas atendidas / Número de personas pertenecientes a comunidades étcnicas solicitantes	UARIV - UNP - INMLCF
			Fortalecer las condiciones de seguridad física y jurídica para los destinatarios de los mecanismos.	Diagnosticar los puntos críticos en para la garantía de la integridad de las personas sentenciadas que cumplen penas dentro de los regímenes de justicia transicional	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Unidad Nacional de Protección; Agencia Colombiana para la Reintegración; INPEC; Fiscalía General de la Nación	6/09/17	30/06/18	Documento de caracterización de puntos críticos y mapa de riesgos	Numero de documentos adoptados	Numero de documentos adoptados	MJD - UNP
				Planear y poner en funcionamiento medidas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de los testigos que deben comparecer en los procesos judiciales de justicia transicional	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Unidad Nacional de Protección; Policía Nacional	6/09/17	6/09/27	Formulación de estrategias de protección a testigos. Reformas a protocolos de protección y dotación de mecanismos de seguridad	Número de documentos e instrumentos adoptados Testigos atendidos Tiempos de atención	Numero de documentos adoptados Número de testigos beneficiarios de medidas de protección Promedio de tiempo para resolver solicitudes de medidas de protección solicitadas por testigos	UARIV - UNP - PONAL
				Planear y poner en funcionamiento medidas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de las personas sentenciadas que cumplen penas dentro de los regímenes de justicia transicional	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Unidad Nacional de Protección; Agencia Colombiana para la Reintegración; INPEC; Policía Nacional; Defensoría del Pueblo	1/07/18	6/09/27	Formulación de estrategias de protección a personas sentenciadas. Reformas a protocolos de protección y dotación de mecanismos de seguridad	Numero de documentos adoptados Número de entidades que adoptan nuevos protocolos Sentenciados atendidos Tiempos de atención	Numero de documentos adoptados Número de víctimas beneficiarias de medidas de protección Promedio de tiempo para resolver solicitudes de medidas de protección solicitadas por sentenciados en procesos de justicia transicional	MJD - UNP
				Identificar los aspectos críticos y proponer los correctivos correspondientes, en relación con la transición normativa derivada de las reformas efectuadas a los instrumentos de justicia transicional	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; Presidencia de la República; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad de Víctimas; Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura	6/09/17	31/12/20	Identificación de aspectos críticos en materia normativa para la seguridad jurídica Propuesta de armonización y reforma integral	Numero de documentos adoptados Necesidades de reformas atendidas	Numero de documentos adoptados Número de aspectos cubiertos por reformas y/o medidas de gestión / Número de necesidades de reforma diagnosticadas	MJD-C. S. de la J.
				Fortalecer el marco institucional y la gestión para la ejecución de programas de resocialización y reincorporación a la vida civil de las personas sentenciadas dentro de los instrumentos de justicia transicional	Presidencia de la República; Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior; Agencia Colombiana para la Reintegración; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; INPEC	6/09/17	6/09/27	Propuestas normativas y de gestión para el fortalecimiento de la reintegración	Numero de documentos adoptados Sentenciados beneficiarios de programas de reintegración	Numero de documentos adoptados Número de personas sentenciadas vinculadas a programas de reintegración	Conforme a fechas de vigencia - Ley de Justicia y Paz y Ley de Desmovilizados
				Identificar las deficiencias a nivel de tecnología, gestión y normatividad, para la tramitación de causas judiciales bajo los regímenes de justicia transicional actualmente vigentes y de acciones constitucionales relacionadas, para la elaboración de planes de mejoramiento.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Consejo o Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	6/09/17	30/06/18	Documento de diagnóstico de deficiencias normativas y de gestión Propuestas de reforma normativa Planes de mejoramiento en materia de gestión administrativa y judicial Propuestas de gestión de sistemas de información para la agilización de trámites administrativos y judiciales	Numero de documentos adoptados Necesidades de reformas atendidas	Numero de documentos adoptados Número de aspectos cubiertos por reformas y medidas de gestión / Número de necesidades de reforma diagnosticadas	MJD - C. S. de la J.

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Mejorar la eficiencia en el trámite y evacuación de casos, conforme a los criterios de transitoriedad de los mecanismos.	Agilizar la culminación total de las causas tramitadas bajo la Ley de Justicia y Paz, en cumplimiento de los términos legales fijados para el efecto.	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Corte Suprema de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; Unidad de Victimas	6/09/17	Conforme a fechas de vigencia - Ley de Justicia y Paz	Propuesta de modelo de gestión Plan de descongestión	Numero de documentos adoptados Ejecución del plan de descongestión	Numero de documentos adoptados Acciones culminadas dentro del plan de descongestión/ Acciones totales previstas en el plan de descongestión Número de funcionarios designados para descongestión Número de procesos evacuados en sede judicial / Número de procesos activos en sede judicial	MJD-C. S. de la J.
				Agilizar la culminación total de las causas tramitadas bajo la Ley de Desmovilizados (Ley 1424 de 2010), en cumplimiento de los términos legales fijados para el efecto.	Centro Nacional de Memoria Histórica; Agencia Colombiana para la Reintegración; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia	6/09/17	31/12/20	Informes de gestión sobre el trámite y culminación de causas	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas Procesos evacuados	Numero de documentos adoptados Acciones culminadas dentro de la ejecución del modelo de gestión Número de procesos evacuados / Número de procesos totales	MJD-ACR-CNMH -C. S. de la J.
			Consolidar los arreglos institucionales y organizacionales que permitan el funcionamiento óptimo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; con énfasis en la Jurisdicción Especial para la Paz	Identificar las necesidades prioritarias de corto y mediano plazo para la adecuada puesta en funcionamiento de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición.	Ministerio de Justicia; Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición; UARIV; URT; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía General de la Nación; INMLCF	6/09/17	30/06/18	Diagnóstico de necesidades prioritarias	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Numero de actividades ejecutadas Número de necesidades prioritarias caracterizadas	MJD - CEVCNR
				Identificar las necesidades prioritarias de corto y mediano plazo para la adecuada puesta en funcionamiento de la Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado.	Ministerio de Justicia; Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; UARIV; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; INMLCF	6/09/17	30/06/18	Diagnóstico de necesidades prioritarias	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Numero de actividades ejecutadas Número de necesidades prioritarias caracterizadas	MJD - UBPD
				Identificar las necesidades prioritarias de corto y mediano plazo para la adecuada puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz	Ministerio de Justicia; Jurisdicción Especial para la Paz; UARIV; URT; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; INMLCF	6/09/17	30/06/18	Diagnóstico de necesidades prioritarias	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Numero de actividades ejecutadas Número de necesidades prioritarias caracterizadas	MJD - JEP
				Establecer un plan de atención para las necesidades prioritarias identificadas en el marco de la puesta en funcionamiento de la Jurisdicción Especial para la Paz	Ministerio de Justicia; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad de Victimas; Ministerio de Justicia; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; Consejo Superior de la Judicatura; Fiscalía General de la Nación; INMLCF	6/09/17	9/09/20	Estudios técnicos Normatividad (Legislación, reglamentación, regulación) Modelos de gestión Protocolos de atención	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Numero de documentos adoptados Número de necesidades atendidas / Número de necesidades priorizadas caracterizadas	DAPRE- SIVJRNR-MJD
				Identificar y poner en marcha los instrumentos clave para el desarrollo del modelo de investigación definido de acuerdo con el modelo de la Jurisdicción Especial para la Paz	Ministerio de Justicia; Jurisdicción Especial para la Paz (Secretaría Ejecutiva, Unidad de Investigación y Acusación, Tribunal de Paz); Fiscalía General de la Nación; INMLCF	6/09/17	30/12/19	Informe de experiencias internacionales en materia investigativa Documento de análisis de alternativas sobre la adopción de modelos de investigación. Normatividad (legislación, reglamentación, regulación) Modelos de gestión Protocolos de investigación	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Número de acciones ejecutadas Número de actos administrativos expedidos	DAPRE- SIVJRNR-MJD
				Establecer un escenario interinstitucional para el seguimiento y retroalimentación, en relación con la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz	Presidencia de la República (Coordinador del Observatorio de Derechos Humanos); Ministerio de Justicia; DNP; Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; UARIV; URT; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo; INMLCF;	6/09/17	6/09/27	Documento de metodología de funcionamiento para el escenario de seguimiento Informes periódicos de seguimiento y retroalimentación Informes de gestión	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Número de acciones ejecutadas Número de propuestas formuladas para corrección de deficiencias diagnosticadas en la JEP	MJD - SIVJRNR - C.S. de la J.
				Propiciar el marco operativo para la adecuada interlocución entre la Jurisdicción Especial para la Paz y los demás instrumentos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	Jurisdicción Especial para la Paz (Tribunal de Paz, Sala de reconocimiento de verdad, de responsabilidad y de determinación de los hechos y conductas, Sala de definición de las situaciones jurídicas, Sala de amnistía o indulto, Unidad de investigación y acusación, Secretaría Ejecutiva); Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición (Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado); Ministerio de Justicia; UARIV; URT	6/09/17	30/12/19	Levantamiento de procesos y procedimientos Documento de identificación de nodos de interlocución Normatividad (legislación, reglamentación, regulación) Protocolos para la interlocución	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Número de acciones ejecutadas Número de actos administrativos expedidos	DAPRE- SIVJRNR-MJD

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
				Establecer los parámetros para la transición, subsunción o distinción entre las medidas impartidas dentro de la aplicación de los instrumentos de justicia transicional actualmente vigentes y las medidas previstas dentro de la Jurisdicción Especial para la Paz.	Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No repetición; UARIV; URT; Ministerio de Justicia; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad de Víctimas; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Procuraduría General de la Nación; Defensoría del Pueblo	6/09/17	Conforme a fechas de vigencia - Ley de Justicia y Paz y Ley de Desmovilizados	Documento de análisis de dilemas normativos para el tratamiento de procesados y víctimas bajo la coexistencia de regímenes Normatividad (legislación, reglamentación, regulación)	Numero de documentos adoptados Acciones ejecutadas	Número de documentos adoptados Número de necesidades atendidas / Número de necesidades priorizadas caracterizadas	DAPRE- SIVJRNR-MJD
			Objetivo Estratégico No. 1 - Apoyar la transformación y desarrollo integral de los territorios	Acompañar y promover los procesos de construcción, desarrollo y seguimiento liderados por las entidades responsables para la reducción de las vulnerabilidades de los territorios afectados por las drogas	DPCD - SEA Grupo Oferta Grupo ODC	1/03/17	31/12/27	Territorios focalizados acompañados por el MJD	Porcentaje de territorios acompañados por el MJD	Número de territorios acompañados por el MJD / Territorios focalizados interinstitucionalmente* 100	DPCD
				Acompañar la implementación de acciones de erradicación de cultivos ilícitos	DPCD - SEA Grupo Oferta Grupo ODC	1/03/17	31/12/27	Acciones de erradicación a cultivos ilícitos apoyadas y monitoreadas	Porcentaje de iniciativas acompañadas	Iniciativas acompañadas / Iniciativas diseñadas inter agencialmente	DPCD
				Promover y apoyar las estrategias de afectación integral de la producción de drogas	DPCD - SEA Grupo Oferta Grupo ODC	1/03/17	31/12/27	Estrategias diseñadas con el acompañamiento del MJD	Porcentaje de estrategias acompañadas	Estrategias acompañadas / Estrategias diseñadas	DPCD
			Objetivo Estratégico No. 2 - Apoyar la atención integral al consumo de drogas	Implementar acciones en el marco del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas – SPA, con enfoque de salud pública y derechos humanos	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/03/17	31/12/27	• Personas intervenidas a través de diferentes, proyectos, planes y programas enmarcados en el Plan de Promoción de la salud, la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas	Meta Plan Estratégico Implementación de acciones en el marco del Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas - PSA	Número de personas intervenidas a través de diferentes proyectos, planes y programas enmarcados en el Plan de Promoción de la salud, la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas	DPCD - SEA
				Promover el fortalecimiento de la oferta de programas de prevención del consumo de drogas, basados en la evidencia y con enfoque de salud pública				• Personas cubiertas con programas de prevención que cumplen estándares y/o criterios técnicos basados en la evidencia		Número de personas cubiertas con programas de prevención que cumplen estándares y/o criterios técnicos basados en la evidencia	
				Promover el fortalecimiento de las acciones de reducción de daño en el marco del plan nacional de respuesta al consumo emergente de heroína				• Personas cubiertas con acciones de reducción de daños que cumplen estándares y/o lineamientos técnicos		Número de personas cubiertas con acciones de reducción de daños que cumplen estándares y/o lineamientos técnicos	
				Promover las acciones de mejora del acceso, oportunidad y calidad del tratamiento a las personas con abuso o dependencia de drogas a través del sistema de atención, en coordinación con Ministerio de Salud y Protección Social.				• Personas atendidas por consumo de drogas, con intervenciones que cumplen estándares y criterios técnicos basados en la evidencia, los derechos humanos y la salud pública		Número de personas atendidas por consumo de drogas, con intervenciones que cumplen estándares y criterios técnicos basados en la evidencia, los derechos humanos y la salud pública	
				Promover las acciones de mejora del acceso, oportunidad y calidad del tratamiento a las personas con abuso o dependencia de drogas a través del sistema de atención, en coordinación con Ministerio de Salud y Protección Social.		1/03/17	31/12/18	• Acto administrativo de creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	Meta Plan de Acción Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	Acto administrativo de creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas	
				Revisar y hacer seguimiento a la política y al Plan Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas - SPA	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/03/17	31/12/27	• Documentos técnicos de formulación o seguimiento de la política de promoción de la salud, la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas	Meta Plan Estratégico - Plan de Acción Formulación y seguimiento de la política y el plan nacional de reducción del consumo de sustancias psicoactivas - SPA	Documento de formulación o seguimiento de la política de promoción de la salud, la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas elaborado	DPCD - SEA
				Revisar y ajustar participativamente la política pública frente al consumo de drogas ilícitas	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/01/19	30/07/20	• Política de reducción del consumo de drogas formulada de forma participativa, aprobada y en implementación			DPCD - SEA
				Diseñar y coordinar junto con el Min Salud el desarrollo del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/01/19	30/07/20	• Acto administrativo de creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas - Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas en marcha	Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas (Acuerdo de Paz)		DPCD - SEA
				Implementar un sistema de seguimiento y monitoreo de las acciones de política de reducción del consumo de drogas en el orden nacional y territorial	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/03/19	31/12/27	Sistema de indicadores implementado en el nivel nacional y territorial: 100% de las entidades nacionales con competencia en el tema, y en el 100% de los departamentos.	Seguimiento y monitoreo a la implementación de acciones de política de reducción del consumo de drogas en el orden nacional y territorial		DPCD - SEA
				Fortalecer el Sistema de Alertas Tempranas del Observatorio de Drogas de Colombia, para la detección oportuna de drogas nuevas o emergentes con el fin de reducir los riesgos y daños del consumo y su impacto en la salud pública.	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/03/17	31/12/27	Número de alertas emitidas y socializadas sobre drogas nuevas o emergentes detectadas, Un proceso de formación anual dirigida a las entidades que forman parte del SAT. Cuatro encuentros anuales de coordinación técnica de los actores del SAT. Apoyo de Colombia a la construcción de una guía para la creación de SAT para países de la CELAC.	Emisión de alertas tempranas sobre nuevas drogas o drogas emergentes, para el control y reducción de daños y riesgos asociados al consumo	Número de alertas tempranas emitidas / Número de nuevas drogas detectadas	DPCD - SEA
				Formular alternativas a la privación de la libertad con un componente de tratamiento al consumo de SPA en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente	DPCD - SEA Equipo Criminalidad	1/03/17	31/12/27	• Alternativas a la privación de la libertad en el SRPA formuladas para los entidades territoriales que las demanden	Alternativas a la privación de la libertad formuladas en el SRPA	No. de alternativas a la privación de la libertad formuladas en el SRPA	DPCD

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Objetivo Estratégico No. 3 - Apoyar la desarticulación y afectación de las estructuras y economía criminal y control al narcotráfico	Desarrollar acciones de manera articulada con la Dirección de Política Criminal para el fortalecimiento de la lucha contra el lavado de activos, la aplicación efectiva de la extinción de dominio y el fortalecimiento cultura de la legalidad.	DPCD - SEA Equipo LA	1/03/17	31/12/27	• Diseño Plan metodológico de la investigación en ED • Diseño de un pensum académico de entrenamiento para investigadores, jueces y fiscales • Revisión del pensum académico - Actualización • Entrenamiento especializado a autoridades (Inv., Fiscales y Jueces • Juicio simulado en ED - Actualización	Implementación estrategia para la aplicación efectiva de la Extinción de Dominio	No. de funcionarios públicos de las distintas autoridades entrenados	DPCD
						1/03/17	31/12/26	• Campaña Nacional contra el Lavado de Activos y Cultura de la Legalidad realizada • Análisis de factores actuales asociados a la cultura de la legalidad y lavado de activos • Propuesta diseño campaña, concepto e imagen • Divulgación de la campaña en medios masivos • Rediseño y replica de la campaña	Campaña Nacional contra el Lavado de Activos y Cultura de la Legalidad desarrollada	Número de sectores alcanzados / Número de sectores demandantes de fortalecimiento de la cultura de la legalidad contra el LAFT	DPCD
				Realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferencial de los eslabones débiles de la cadena de narcotráfico e impulsar acciones dirigidas a la implementación de alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas de menor gravedad	DPCD - SEA Equipo Criminalidad	1/03/17	31/12/27	• Proyectos de Ley de Tratamiento Penal Diferencial elaborados y presentados ante el Congreso de la República - * Formular acciones para la alternatividad penal para delitos de menor gravedad relacionados con drogas.	Meta Plan Estratégico Propuestas y acciones para la implementación de alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas	Acciones formuladas y documentos técnicos elaborados	DPCD
				Aumentar las capacidades técnicas en los territorios, en aspectos relacionados con la política contra el tráfico urbano de drogas y criminalidad asociada desde el control territorial y la intervención social, a través del diseño, implementación y evaluación de un Modelo Operativo de Buenas Prácticas a nivel territorial, para el abordaje integral de mercados urbanos de drogas	DPCD - SEA Equipo Microtráfico	1/07/18	31/12/27	• Programa Nacional de Fortalecimiento de Capacidades Técnicas Territoriales, dirigido a (Equipos de trabajo de: CDD/CMD/Responsables de la Política), para la formulación, implementación y evaluación de políticas contra fenómenos de microtráfico desde las perspectivas de control territorial e intervención social	Meta Plan de Acción Territorios Fortalecidos	No. de territorios fortalecidos técnicamente / No. de territorios priorizados por (MJD-FGN-DIJIN)	DPCD
				Fortalecimiento de la CCICLA, a través de las acciones desarrolladas por el Ministro de Justicia y del Derecho y del Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, relacionadas con la aplicación de la política criminal, cultura de la legalidad, lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como la extinción del derecho de dominio y la recuperación de activos relacionados con actos de corrupción.	DPCD- DPC SEA- Equipo Lavado de Activos	1/07/17	31/12/26	* Propuestas de actualización legislativa en temas LA, FT, ED, Recuperación de Activos y política criminal, apoyadadas por los miembros de CCICLA, en fortalecimiento del Sistema Antilavado de Activos y contra la Financiación del Terrorismo. * Recomendaciones a instituciones miembros de CCICLA, en incremento de la efectividad institucional en la cadena de prevención, control, detección, reporte, investigación, judicialización y sanción de actividades delictivas; así como la extinción de dominio, recuperación de activos y política criminal, relacionados con el lavado de activos y la financiación del terrorismo, observando estándares internacionales. * Recomendaciones a Gobierno Nacional sobre políticas públicas que generen estrategias y acciones relacionadas con mejores prácticas en prevención, control, detección y reporte de actividades delictivas, aplicables a los diferentes sectores de la economía.	Número de propuestas normativas y legislativas presentadas a la CCICLA para aprobación y aplicación. Número de recomendaciones de política pública aplicables a instituciones y sector privado (Financiero, real, social, solidario).	Número de iniciativas aprobadas / número de iniciativas presentadas.	VPCJR- DPCD-DPC
				Diseñar e implementar el modelo de control para acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis: • Definición de mecanismos y herramientas de control a las actividades relacionadas con el manejo de las semillas para siembra, del cultivo de cannabis y del cannabis con fines médicos y científicos. • Desarrollo de herramienta informática para el registro actualizado de usuarios, trámite de licencias, movimientos en línea y articulación de las autoridades de control. • Propiciar el desarrollo de encuentros de actualización para químicos forenses de todo el país sobre metodologías analíticas para identificación de NPS. • Generación de evidencia técnica y científica que sustenten los lineamientos de control de cannabis.	DPCD - SCFS	1/03/17	31/12/27	• Un (1) Proceso de expedición de licencias diseñado y puesto en marcha. • Un (1) modelo de constante monitoreo, coordinación y trabajo interinstitucional para el manejo de cannabis en Colombia. • Dos (2) estudios para la permanente actualización normativa, técnica y operativa de los lineamientos de control de cannabis. • Autoridades y usuarios socializados y sensibilizados con énfasis en regiones vulnerables en materia de manejo de cannabis			DPCD

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
ESPECIAL	**Política Integral de Drogas**	Atender y hacer seguimiento de manera integral, efectiva y de impacto la problemática de drogas en sus diferentes aristas con enfoque de derechos humanos y salud pública.		Fortalecer la red institucional para abordar la problemática de drogas de síntesis, drogas emergentes y precursores químicos: • Impulsar en la agenda legislativa el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se reforma el Código Penal y se dictan otras disposiciones en materia de drogas sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas". • Definir herramientas con contenido técnico y normativo que faciliten el quehacer de los operadores de justicia • Fortalecer la investigación sobre el origen de las drogas sintéticas y NPS que permita identificar países de origen o rutas químicas. • Realizar el monitoreo y vigilancia química del mercado ilícito de drogas de síntesis mediante la permanente coordinación y trabajo interinstitucional • Fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades administrativas, operativas, forenses y judiciales para abordar la problemática a través el desarrollo de encuentros de actualización para químicos forenses de todo el país sobre metodologías analíticas para identificación de NPS.	DPCD - SCFS	1/03/17	31/12/27	• Conformación de tres (3) grupos especializados de trabajo a nivel central y regional para mantener constante monitoreo y vigilancia química del mercado de drogas de síntesis y nsp. • Propiciar el desarrollo de dos (2) encuentros de actualización para químicos forenses de todo el país. • Gestionar la adquisición y dotación de treinta y cuatro (34) maletines con materiales de referencia de NPS y precursores a laboratorios forenses. • Cuatro (4) estudios para la definición de estrategias de control de precursores químicos, drogas de síntesis y NSP. • Autoridades socializadas y sensibilizadas en cuanto a herramientas técnicas, normativas y operativas para abordar la problemática de drogas de síntesis.			DPCD
				Desarrollar la estrategia de cooperación voluntaria entre el Gobiemo, el sector privado y autoridades regionales, en temas de sustancias y productos químicos controlados: • Identificar, seleccionar y clasificar empresas estratégicas y autoridades regionales • Realizar el acercamiento y la sensibilización • Elaboración de la propuesta de cooperación voluntaria para el intercambio de información • Concertación con las autoridades regionales, gremios y empresas. • Desarrollo y puesta en marcha de plataforma de comunicación para intercambio de información.	DPCD - SCFS	1/03/17	31/12/27	Fortalecimiento relación Gobierno / empresa. • Cinco (5) acuerdos de cooperación voluntaria concertados con el sector privado y las autoridades a nivel central y regional.			DPCD
			Objetivo Transversal No.1 Fortalecer la política pública integral y el marco legal y normativo relacionado con drogas	Elaborar y actualizar la política nacional de drogas	DPCD Equipo Política Nal.	1/03/17	31/12/27	• Documento de política elaborado, ajustado y socializado con entidades competentes	Meta Plan Estratégico Lineamientos actualizados para la política nacional de drogas	Documentos de lineamientos y política pública en materia de drogas formulados y actualizados	DPCD
				Actualizar y reglamentar el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986)	DPCD	1/03/17	31/12/19	• Nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes elaborado, socializado y presentado al Congreso de la República	Estatuto Nacional de Estupefacientes actualizado	Documento elaborado y Aprobado	DPCD
				Liderar y gestionar las acciones para la formulación, suscripción, implementación y seguimiento del CONPES de Sustitución de cultivos ilícitos	DPCD - SEA Grupo Oferta Grupo ODC	1/03/17	31/12/27	• Documento CONPES de sustitución de cultivos formulado, suscrito y con seguimiento		Documento CONPES de sustitución de cultivos	DPCD
				Liderar y gestionar las acciones para la formulación, suscripción, implementación y seguimiento del CONPES de Microtráfico y Narcomenudeo	DPCD - SEA Equipo Microtráfico	1/03/17	31/12/27	• Documento CONPES de microtráfico y narcomenudeo formulado, suscrito y con seguimiento	Meta Plan Estratégico Generación de conocimiento y formulación de lineamientos y plan de política pública sobre el microtráfico y narcomenudeo a través de la caracterización del problema	Documento CONPES de microtráfico y narcomenudeo	DPCD
				Modifiicar, actualizar y reglamentar en coordinación con la Dirección de Política Criminal el Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014)	Despacho Viceministro PC - OAJ - DPCD	13/12/16	30/06/18	• Modificación y actualización al Código de Extinción de Dominio con su correspondiente reglamentación e implementación	Modificación y actualización del Código de Extinción de Dominio	Código de Extinción de Dominio actualizado, reglamentado e implementado	DPCD
				Realizar en coordinación con la Dirección de Política Criminal, ajustes normativos, cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones de finanzas ilícitas	DPCD - SEA Equipo LA	1/03/17	31/12/20	• Nuevo Estatuto de Prevención y Lucha Contra las Finanzas Ilícitas y documento con la cualificación de las autoridades de investigación y supervisión. • Plan de Acción para el fortalecimiento de las autoridades de investigación y	Estatuto de Prevención y Lucha contra las Finanzas Ilícitas Documento con cualificación de las autoridades de investigación y supervisión	Número de ajustes aprobados / Número ajustes requeridos.	DPCD - DPCJR
				Ejercer la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes - CNE, permitiendo potenciar el Consejo Nacional de Estupefacientes como espacio de articulación, seguimiento y retroalimentación entre la nación y el territorio	DPCD - Secretaria Técnica CNE Equipo LA	1/03/17	31/12/27	• Proyectar los actos administrativos derivados de las decisiones adoptadas por este órgano cuando hubiere lugar a ello. • Realizar el seguimiento a las decisiones del CNE.	Elaborar los actos administrativos requeridos para implementar las decisiones tomadas por el CNE Realizar el seguimiento y gestionar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el CNE	Número de actos administrativos de decisiones del CNE elaborados / Número de actos administrativos de decisiones del CNE requeridos Número de compromisos y decisiones del CNE cumplidos y gestionados	DPCD - DPCJR
				Fortalecer y dar sostenibilidad a la plataforma del Observatorio de Drogas de Colombia y el Sistema de Información de Drogas de Colombia	DPCD - SEA ODC	1/01/18	31/12/27	• Herramienta para la formulación e implementación de acciones de política pública basadas en evidencia e información	Meta Plan Estratégico Número de módulos temáticos (Oferta, consumo, delitos relacionados) implementados y actualizados conforme a las siguientes herramientas (consulta, visor geográfico, reportes e infografías)	Sostenibilidad de los módulos temáticos con información actualizada (Oferta, consumo, delitos relacionados)	DPCD
				Generar conocimiento como insumo para la formulación de los lineamientos de política publica y la toma de decisiones	DPCD - SEA ODC	1/01/18	31/12/27	• Evidencia y conocimiento para la formulación de lineamientos y políticas en materia de drogas	Meta Plan Estratégico Número de estudios e investigaciones generados como insumos para los lineamientos de política pública en materia de drogas	Número de documentos que aporten al entendimiento de la problemática de drogas en el país.	DPCD
				Generar evidencia técnica sobre infraestructuras de producción y tráfico de drogas, como insumo para la generación de recomendaciones de control e interdicción.	DPCD - SEA Grupo Oferta	1/03/17	31/12/27	• Número de estudios e investigaciones relacionados con infraestructuras de producción y tráfico de drogas, que generaron recomendaciones de control e interdicción.	informe técnico sobre la infraestructura de producción y tráfico de drogas	Documento Elaborado y Aprobado / documentos programados	DPCD

Dimensión	Componente	Objetivo general	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables	Inicio de ejecución (DD/MM/AA)	Final de ejecución (DD/MM/AA)	Producto	Nombre del Indicador	Fórmula de cálculo	Fuente del indicador
			Objetivo Transversal No. 2 Fortalecer la generación de evidencia técnica, los sistemas de seguimiento y evaluación y la comunicación efectiva	Generar conocimiento y evidencia sobre la situación del consumo de drogas como insumo para orientar las acciones de política pública, a través del desarrollo de encuestas nacionales periódicas en poblaciones de interés (hogares, escolares, universitarios, adolescentes en conflicto con la Ley)	DPCD - SEA Equipo Consumo	1/03/17	31/12/27	• Número de investigaciones y estudios especializados en materia de consumo de drogas ilícitas que incluya un enfoque diferencial, de género y etáreo (un estudio cada cinco años para cada población) Matriz Estratégica aprobada por el CNE en 2016 - (Indicadores validados - aplicados - retroalimentados) Indicadores de Impacto • Edad de inicio del consumo de drogas • Prevalencias del consumo de drogas • Proporción de consumidores problemáticos respecto de consumidores totales	Meta Plan Estratégico - Meta Plan de Acción (a partir de 2019) Generación de conocimiento sobre el consumo de SPA, como insumo para la atención, prevención y toma de decisiones por las instancias competentes	Estudios nacionales de consumo de sustancias psicoactivas - SPA en diferentes poblaciones	DPCD - SEA
				Diseñar e implementar un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de indicadores en materia de la problemática de drogas en Colombia	DPCD - SEA ODC	1/01/18	31/12/27	Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de indicadores de la problemática de drogas	Creación, implementación y sostenibilidad del sistema de indicadores	Creación, implementación y sostenibilidad del sistema de indicadores	DPCD
				Generar evidencia técnica sobre la cadena de valor del narcotráfico	DPCD - SEA Grupo Oferta	1/03/17	31/12/22	• Informe mapeo del delito de narcotráfico en todos los niveles, incluyendo el regional • Caracterización de la cadena de valor del narcotráfico con enfoque territorial	informe técnico sobre la construcción de la cadena de valor del narcotráfico con enfoque territorial	Documento Elaborado y Aprobado / documentos programados	DPCD
				Apoyar actividades de análisis, monitoreo y seguimiento de cultivos ilícitos, productividad, mercado, minería ilegal, entre otros	DPCD - SEA DIRAN - PONAL	1/03/17	31/12/27	• Informe anual de monitoreo de cultivos lícitos	Meta Plan de Acción Monitoreo de Cultivos Ilícitos	Monitoreo	DPCD - SEA
				Divulgar efectivamente la política nacional integral de drogas, sus resultados, retos y desafíos	DPCD Equipo Política	1/03/18	31/12/27	• Estrategia de comunicación formulada e implementada	Meta Plan de Acción Estrategia de comunicación	Estrategia de comunicación ejecutada	DPCD
			Objetivo Transversal No. 3 Fortalecer la formulación, implementación, articulación, seguimiento y evaluación de la política a nivel territorial	Diseñar una herramienta para evaluar los Planes Integrales Departamentales de Drogas con respecto a su integralidad, coherencia interna, alineación con los Planes de Desarrollo Departamental y su impacto como insumo para la formulación de la política nacional sobre las drogas	DPCD Equipo Política	1/03/17	31/12/27	• Evaluación y retroalimentación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas (PIDD) con el propósito de promover la apropiación y territorialización de la Política de Drogas.	Meta Plan de Acción Evaluación y retroalimentación de los PIDD	Número de PIDDs evaluados	DPCD
				Asesorar a las entidades territoriales en la formulación y adopción de la política de drogas a nivel departamental	DPCD Equipo Política Territ.	1/03/17	31/12/27	• Planes Integrales departamentales de Drogas elaborados, actualizados periódicamente, con herramientas de seguimiento y coherentes con las realidades territoriales, metas nacionales y compromisos internacionales	Meta Plan Estratégico Asesoría a las entidades territoriales en la formulación y adopción de la política de drogas a nivel departamental	Documento técnico sobre la asesoría de las entidades territoriales en la formulación y adopción de la política de drogas a nivel departamental elaborado	DPCD
				Apoyar a los territorios en el seguimiento a la implementación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas	DPCD Equipo Política	1/03/17	31/12/27	• Informes de seguimiento a la implementación de los PIDD aprobados por los Consejos Seccionales	Meta Plan Acción Número de Planes Integrales Departamentales de Drogas con seguimiento	Número de departamentos con acompañamiento en el seguimiento a la implementación de los PIDD	DPCD
				Desarrollar espacios de intercambio de experiencias, aprendizajes y lecciones aprendidas entre las instancias y actores del nivel nacional y del nivel territorial	DPCD Equipo Política	1/03/17	31/12/27	• Metodología (espacio de participación) para la retroalimentación de experiencias frente a la implementación de la política a nivel territorial	Meta Plan de Acción Encuentro Nacional de Regionalización de la Política de Drogas	Encuentro Nacional de Regionalización de la Política de Drogas realizado	DPCD
			Objetivo Transversal No. 4 Liderar cambios en la Política Mundial de Drogas visibilizando y retroalimentando la política integral de drogas de Colombia	Posicionar la Política Integral de Drogas de Colombia a nivel Internacional participando activa y propositivamente en escenarios internacionales relevantes	DPCD Equipo Política Internal.	1/03/17	31/12/27	• informes técnicos de resultado de la participación del país en escenarios relevantes en materia de drogas.	Meta Plan Estratégico Incidencia en la reforma de la política mundial de drogas mediante el fortalecimiento internacional de Colombia en escenarios claves en esta materia	Documentos e informes técnicos que consolidan y visibilizan la posición de Colombia frente a la política de drogas en los escenarios nacionales, internacionales y de cooperación	DPCD
				Identificar y gestionar oportunidades de cooperación internacional, técnica y financiera, mediante la formulación y ejecución de proyectos que contribuyan a la implementación de la política de drogas, incluida la promoción de gestión de conocimiento y de buenas prácticas, procesos y metodologías.	DPCD Equipo Política Internal.	1/03/17	31/12/27	• Proyectos formulados y gestionados bajo los lineamientos de cooperación internacional, para la consecución de recursos técnicos y financieros que contribuyan a la implementación de la política de drogas en Colombia	Meta Plan de Acción Proyectos formulados y gestionados para contribuir a la implementación de la política de drogas del país	Número de proyectos gestionadas	DPCD
				Generar espacios de diálogo permanente y articulación de esfuerzos con los actores de la cooperación internacional que contribuyen con la implementación de la política de drogas en el país, para dar visibilidad y fortalecer las acciones y resultados obtenidos en esta materia.	DPCD Equipo Política Internal.	1/03/17	31/12/27	• Alianzas estratégicas generadas a partir de Encuentros y espacios de interacción con los Cooperantes	Meta Plan de Acción Alianzas estratégicas generadas como resultado de la Feria de Cooperantes	Número de alianzas estratégicas generadas	DPCD

PLAN DECENAL
SISTEMA DE JUSTICIA
2017 - 2027

www.minjusticia.gov.co