

PLAN **10**DECENAL SISTEMA DE JUSTICIA — 2017 - 2027 —

Resumen ejecutivo - documento para
discusión

Yo participo
porque
quiero creer



PLAN DECENAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA
(Versión preliminar- Documento para discusión)

Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón
Vicepresidente de la República, Germán Vargas Lleras
Ministro de Justicia, Jorge Eduardo Londoño Ulloa

Presidenta del Consejo Superior de Defensor del Pueblo
la Judicatura Carlos Alfonso Negret Mosquera
Gloria Stella López Jaramillo

Fiscal General de la Nación Contralor General de la Republica
Néstor Humberto Martínez Neira Edgardo Maya Villazón

Fernando Carrillo Flórez

Procurador General de la Nación
Director Departamento Nacional
de Planeación
Simón Gaviria Muñoz

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

Viceministerio de Promoción de la Justicia
Arleys Cuesta Simanca

Febrero de 2017
Bogotá D.C., Colombia

Tabla de contenido

ACRÓNIMOS, ABREVIACIONES Y SIGLAS MÁS USADAS ii

1. INTRODUCCION 1

2. RETOS DEL PLAN EN MATERIA FISCAL 8

DIMENSIONES DEL PLAN DECENAL 13

2.1. DIMENSIONES TRANSVERSALES 13

 2.1.1. Gestión del sistema de justicia 13

 2.1.2. Información Pública y TIC 20

 3.1.3. Cultura de la legalidad y gestión de conflictos 25

 3.1.4. Enfoque diferencial 31

 3.1.5. Relación con la ciudadanía 39

 3.1.6. Competencias de los actores del sistema de justicia 45

 3.1.7. Seguridad jurídica 49

2.2. DIMENSIONES VERTICALES 57

 2.2.1. Política criminal 57

 2.2.2. Relaciones familiares 72

 2.2.3. Relaciones con el Estado 79

 3.2.4. Subsistema de relaciones civiles, comerciales y de consumo 88

 3.2.5. Subsistema constitucional 93

2.3. DIMENSIONES ESPECIALES 103

 2.3.1. Subsistema étnico 103

 2.3.2. Subsistema de justicia transicional y postconflicto 110

 2.3.3. Subsistema de justicia rural 120

3. PLAN DE ACCION PRELIMINAR	130
4. PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN .	138
BIBLIOGRAFIA	143

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 y Social	Consejo Nacional de Política Económica
C	
BPP	Código de Procedimiento Penal
CPACA	Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
DANE	Departamento Nacional de Estadísticas
ó digo Penal	
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 Víctimas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USPEC	Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

Documentación

1. INTRODUCCION

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 Control¹ 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.

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).

Ahora bien, en esta labor de ponderación de objetivos, alternativas y metas que guíen tanto la ejecución como la evaluación de sus resultados no debe perderse de vista el valor o peso específico del ejercicio propuesto. En sentido, desde el punto de vista de los grados de complejidad de las políticas públicas debe tenerse muy en cuenta la diferenciación entre los niveles estratégico (enfocado al establecimiento de un objetivo, la planificación y orientación respondiendo a la pregunta de ¿qué se va a hacer?), táctico (organización de recursos para el logro de un objetivo respondiendo a la pregunta de ¿cómo se hace?) y operativo (ejecución del proceso exacto respondiendo a las preguntas de ¿quién lo hace?, ¿cuándo y dónde?), para determinar hasta donde debe llegarse con el Plan Decenal.

En este contexto, puede verse entonces que, de acuerdo con los niveles de complejidad propuestos en el Cuadro 1, la estrategia general que la anima o sirve de punto de partida para el Plan Decenal del Sistema de Justicia ha sido fijada, 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.

¹ El artículo 108 de la Ley 1753 de 2015 establece como responsables directos de la formulación del Plan al Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Justicia y del Derecho. No obstante, la perspectiva centrada en el sistema de justicia ha

- 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.	Conjunto 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: Torres, 2013, P. 62.

Por su parte, el ejercicio de planeación y prospectiva propuesto² 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 a 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.

² 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 N° 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 específicas (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.

Los ejercicios de prospectiva o planeación a largo plazo no son una practica 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 justicia³ tales como:

- *“Destino Colombia. Hacia el nuevo milenio”* (Mosquera, 1998): Es un ejercicio de planeación por escenarios desarrollado entre 1997 y 1999 que contó con la participación de 43 personajes destacadas de diferentes sectores. En el mismo, el supuesto de que en un posible postconflicto el énfasis en materia de justicia 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 ex guerrilleros que actuaron como jueces de paz en las regiones en donde habían consolidado su influencia...” (Mosquera, 1998, p. 15)
- *“Repensar a Colombia. Hacia un nuevo contrato social y su síntesis programática”* (Garay, 2002): Se trata de un ejercicio amplio de prospectiva realizado desde la academia en 2002 que en materia de justicia gira en torno: al fortalecimiento del aparato judicial, mejoramiento del acceso y transformación de la política criminal.
- *“Visión Colombia II Centenario: 2019”*: Desde 2004 hasta 2008 generó desde el Gobierno Nacional una reflexión de país que abarcaba todos los sectores productivos que desembocó en una propuesta para discusión general en 2005 (DNP, 2005) y tiempo después en una cartilla específica “Garantizar una justicia eficiente” (DNP, 2008) que fijó sus metas en la racionalización del servicio, modernización de la formación, el fortalecimiento de la productividad y la transformación del sistema penal y del penitenciario y carcelario.

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 con el sistema de justicia, aún 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 lo cual es una de las primeras razones.

De tal forma, una primera razón que anima la realización de este ejercicio, más allá del mandato legal, es explorar una visión especializada en el sistema de justicia, pero con consideración de las realidades de otros sectores.

Una segunda razón, es concretar la posibilidad de articulación de los diferentes actores del sistema de justicia en materia de inversión pública que venía proponiéndose hace ya

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 esta mas centrada en asuntos específicos derivados de negociaciones con actores armados. (Rettberg, 2002; Rubio, 2009).

varios años de manera informal y en algunos casos en diferentes planes nacionales de desarrollo pero que no encontraron terreno fértil para su implementación. En estos se había contemplado, por ejemplo, la posibilidad de contar con un plan maestro de infraestructura para todo el sistema de justicia (actualmente solo la Rama Judicial cuenta con uno), e incluso planes conjuntos para la implementación y desarrollo de reformas como el sistema penal oral acusatorio (Ley 906 de 2004) y la expansión de la oralidad a las especialidades civil y laboral y a la jurisdicción contencioso administrativa.

Por último, las condiciones generadas por los Acuerdos de Paz y el inicio de las negociaciones con otros actores armados hacen necesario pensar en la mejor forma de articulación del sistema de justicia para afrontar la transformación de los conflictos en los territorios, la reconstrucción del tejido social en las zonas afectadas por la violencia, la redefinición de las nociones de lo justo y lo legal en aquellas zonas afectadas históricamente por el conflicto armado y para dónde debe dirigirse la justicia.

¿Cómo se construye el Plan Decenal del Sistema de Justicia?

Teniendo en cuenta que el Plan Decenal del Sistema de Justicia dialoga con las diferentes políticas públicas que orientan el accionar del Estado colombiano y parte, como se señaló anteriormente de estrategias como los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras, es claro que el mismo tiene un conjunto de enfoques que orientan el diseño, implementación y seguimiento de las diferentes actividades que se adelantarán a lo largo del proceso de construcción del Plan.

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, pág. 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 sistema⁴ 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.

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 abanderan 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

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.
- 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 Romani. 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 Rom.
- 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 Dimensiones y estas a su vez se agruparon en tres grandes categorías:

- Dimensiones transversales: Son 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 este tipo de dimensiones se pretende dar soluciones o propuestas a restricciones

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”).

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.

- Dimensiones verticales: Son una agrupación de asuntos en torno a ciertos tipos de conflictividad o relaciones sociales y económicas. En estas dimensiones 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, a la fecha se tienen propuestas un total de 15 dimensiones que pretenden cubrir las principales problemáticas y perspectivas del sistema de justicia y 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.

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 transformación 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 este 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 Fiscal⁵ y demás normas que

⁵ 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

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 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 transformaciones 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 Gráfico 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 el Gráfico 1b.

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”.

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

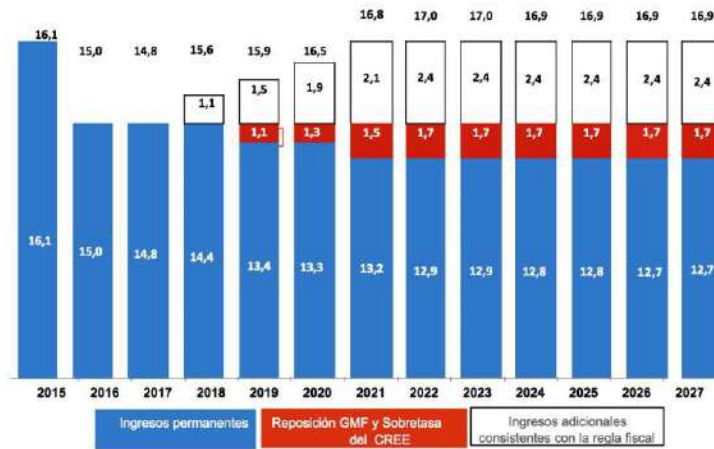
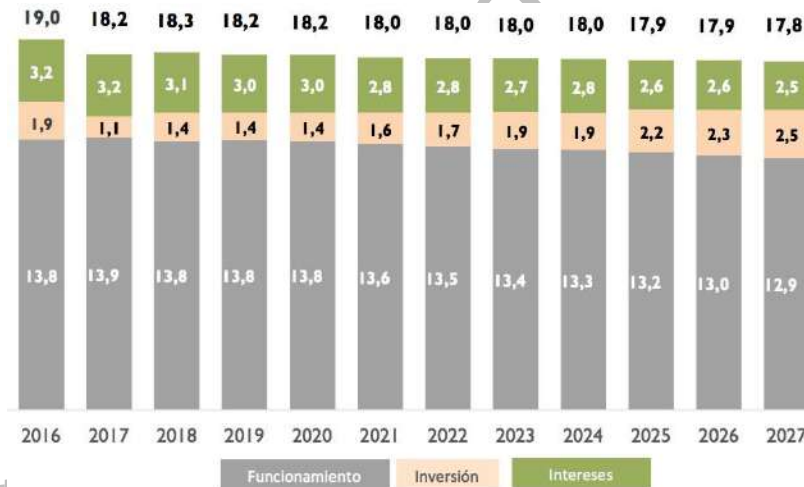


Gráfico 1b. Gastos del Gobierno Nacional Central 2016-2027 (como % del PIB)



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. Factores que impulsarán el crecimiento de la economía, con un mayor aporte en los primeros años después de la firma del acuerdo.

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 PND 2014-2018, 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. 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 específica 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 y último, 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).

Teniendo claro, el horizonte de política fiscal-presupuestal y de prioridades de inversión macroeconómica que se proyectan para el mediano plazo en el país, el Plan Decenal del Sistema de Justicia tiene el importante reto de establecer, así mismo, los criterios de priorización que redefinirán la importancia de la Justicia dentro de los próximos 10 años en el país, más aun cuando se contempla la posibilidad de superar más de 50 años de violencia y conflicto interno.

El Plan Decenal deberá proponer, por tanto, un ejercicio crítico que evalúe y plantee las líneas de acción que le permitan al sistema de justicia, superar los problemas estructurales y coyunturales que lo aquejan, así como prever futuros escenarios a los que se verán abocados los diferentes actores que comportan el sistema de justicia, de acuerdo a las dinámicas mismas de los conflictos humanos y sus relaciones con el entorno. Es importante, sin embargo no perder de vista, 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.

3. DIMENSIONES DEL PLAN DECENAL

3.1. DIMENSIONES TRANSVERSALES

3.1.1. Gestión del sistema de justicia

Para Cabrero (Bozeman, 1998), denominaciones como gestión pública y políticas públicas, en momentos colaboran, en otros rompen y en la mayoría de los casos critican e incluso reemplazan la administración pública tradicional y la teoría burocrática (Cabrero, 1998: 19).

La gestión pública, se centra en la provisión de bienes y servicios públicos. Analiza y formula modelos de intervención frente a su prestación, buscando resolver problemas de tipo organizacional frente a los procesos de producción, las estructuras organizacionales, los problemas de toma de decisiones, las relaciones con el entorno organizacional y el papel del factor humano en la producción y prestación de bienes y servicios públicos. (Vergara, 2010)

Esto implica, entender la importancia de la gestión pública, desde la concepción de cadena de resultados, la cual se basa en una lógica sistémica de entradas y salidas, en la cual 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, siendo incorporados 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, son entregados al entorno socio económico regido por dinámicas institucionales, produciendo efectos en 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). A su vez los efectos generan impactos o cambios en las condiciones de vida de la población objetivo, los impactos también pueden entenderse como cambio social (Chica, 2015).

Grafico 2. Cadena de resultados



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, contribuyendo a la transformación de su entorno a partir de los efectos e impactos que en él ocurren.

Los resultados se producen en el entorno organizacional a partir de los productos entregados y los efectos e impactos generados. Esto 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 son los efectos e impactos el punto de llegada de la gestión pública para resultados.

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, implica también hacer énfasis en otros valores públicos, como son, la 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 el enfoque de 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 para 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, pp. 612-623).

En la búsqueda para alcanzar la prosperidad democrática, la gestión del sistema de justicia, es un factor institucional de suma importancia, que implica su modernización y por ende su orientación al logro de resultados, lo cual se traduce en una orientación hacia la realización del goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica, esto en armonía con la ley estatutaria de la administración de justicia.

A partir de la lectura de los informes académicos y las matrices producto de las mesas de formulación participativa del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 – 2027, se infiere que 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 en una mayor y mejor participación ciudadana en cada uno de los niveles del ciclo de sus políticas.
- Propender por una mayor transparencia en la prestación de la justicia.
- 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 mecanismos de rendición de cuentas en el sistema de Justicia.

3.1.1.1. Problemáticas centrales de la gestión del sistema de justicia

A partir de el proceso de construcción participativo del Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 – 2017, en sus diferentes niveles, se encuentran las siguientes problemáticas relacionadas con la gestión del sistema de justicia, clasificados a partir del ciclo de la gestión pública y la literatura en gestión para resultados.

3.1.1.1.1. Planeación

Problemáticas identificadas:

- Frente a los problemas de eficiencia, se evidencian bajas capacidades técnicas para alinear la planeación, la presupuestación y el monitoreo y la evaluación del gasto, orientado hacia una mejor asignación de los recursos. Esto implica superar el debate de si gastar más o menos, y concentrarse en estudiar de forma técnica como gastar bien en pro de los impactos esperados.
- Carentes modelos y esquemas de incentivos organizacionales e individuales que estimulen el logro de resultados de la gestión del sistema de justicia.
- Limitaciones para el desarrollo de la planeación participativa y estratégica. Se tiende a avanzar hacia la planeación operativa.
- Falta mayor participación de la sociedad civil en la discusión de los objetivos y metas de la gestión del sistema de justicia.
- No se evidencian indicadores de efecto – impacto. Se ha avanzado en mediciones de metas – productos.

Causas Generales:

- Los procesos de planificación obedecen a prácticas que buscan cumplir con mandatos legales, desligados de su importancia en la generación de valor público.
- La función de la planificación se concentra exclusivamente en los actores gubernamentales, sin desplegar los intereses, valores, culturas, roles socio políticos y económicos e historias de los actores involucrados en el sistema de justicia, tanto estatales como no estatales.
- Una estructura rígida en materia de planificación, con posibilidades muy limitadas para la innovación, la creatividad y co-creación.

Efectos Generales:

- La planificación culmina con la redacción de documentos escritos, sin alcance transformador de la administración de justicia, hacia el goce efectivo de los derechos y la convivencia ciudadana.
- Desarrollo de acciones operativas parciales de corto plazo.
- Falta de claridad de las prioridades del sistema de justicia
- Problemas de identidad al interior del sistema de justicia, no claridad, ni interiorización de valores organizacionales, generación de ambientes de desconfianza organizacional.

- Crisis de coherencia al contrastar el deber ser con la realidad.

Es imperante la definición de una visión compartida de sector con retos estratégico a corto, mediano y largo plazo, para este fin, se requiere una estructura organizacional donde se tenga claro responsabilidades, mecanismos y niveles de coordinación, cooperación, sistemas de gestión, evaluación y monitoreo. De igual forma, deben generarse espacios de participación y diálogo entre la ciudadana y operadores de justicia como una estrategia de relacionamiento y cooperación⁶.

3.1.1.1.2. Presupuestación y aspectos financieros

Problemáticas identificadas:

- Persisten problemas de ejecución presupuestal en las entidades del sistema de justicia, tanto de los créditos asumidos por ellas como con el presupuesto de inversión.
- No claridad en las metas, productos, efectos e impactos de la gestión frente al diseño presupuestal por programas.
- Carente seguimiento y evaluación del desempeño e impacto del gasto en el sistema de justicia.
- No hay retroalimentación efectiva entre las decisiones presupuestales y de gestión con el seguimiento y evaluación del desempeño del gasto.
- Sin bien la información referente a los presupuestos del sistema de justicia están a disposición de la ciudadanía, no se permite identificar de manera clara y sencilla los recursos que se asignan a objetivos, metas, programas o proyectos.
- Los planes de adquisiciones, están desligados o no anteceden los procesos de planificación y formulación presupuestal.
- Falta el desarrollo de una cultura del auto control para el fortalecimiento de un sistema de control interno.

Causas Generales:

- Las normatividad y las herramientas presupuestales y financieras no facilitan el desarrollo de presupuestos basados en resultados.
- No se cuenta con una cultura del servicio público orientado hacia resultados, ni de la medición del impacto del gasto público.

Efectos Generales:

- Sistemas presupuestales y financieros no transparentes.
- Dificultad del control social.
- Ineficiencia y despilfarro de los recursos públicos.

⁶ Para el DNP “La construcción de una visión sistémica es el reto de mayor importancia que enfrenta el sector de cara al logro de una justicia más eficiente y legítima; no basta solamente con evacuar casos, sino que cada una de las actuaciones del aparato de justicia apoye el desarrollo del imperio de la ley, promueva la transparencia y logre la confianza de los ciudadanos en él en particular, y en el Estado en Genera”.

Es importante que las instituciones del sector sean “capaces de ver como fluyen los presupuestos ejecutados hacia sus objetivos misionales más importantes y que no tengan una visión de horizonte sobre la importancia de los procesos productivos y las actividades que los componen” (DNP). Se debe destacar que no necesariamente quienes gastan más son los que más progresan en eficiencia operativa de la justicia (Clavijo, 2011: 18).

3.1.1.1. 3. Programas y proyectos

Problemáticas identificadas:

- No se evidencia la realización de evaluaciones técnicas ex ante a proyectos como paso previo a su aprobación. Los criterios y la toma de decisiones para la asignación de recursos a proyectos no necesariamente obedecen a evaluaciones técnicas ex ante.
- No se evidencia que la información que resulta de evaluaciones técnicas ex-ante de proyectos estén a disposición de la ciudadanía por medio del uso de las TIC (internet).
- Carente medición sistemática y periódica respecto a la satisfacción y la confianza ciudadana frente al sistema de justicia y sus servicios.
- Sin bien se ha avanzado en el desarrollo de un sistema de información con datos actualizados sobre los servicios que prestan algunos organismos del sistema de justicia, falta avanzar en lo territorial.

Causas Generales:

- Falta desarrollo normativo y de lineamientos técnicos para el diseño, implementación y seguimientos de programas y proyectos, acorde a la realidad administrativa del sistema de justicia.

Efectos Generales:

- Programas y proyectos de corto alcance en cuanto a su impacto social y económico.

La ejecución de políticas públicas, programas y proyectos deben ser el reflejo de y de una estrategia global, armónica y perdurable sobre justicia (Garay, 2002: 50)

3.1.1.1.4. Monitoreo y evaluación

Problemáticas identificadas:

- Falta articulación de los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del sistema de justicia.
- Si bien se ha avanzado en el desarrollo de indicadores para el seguimiento del goce efectivo de derechos de víctimas de desplazamiento forzado, falta consolidar indicadores idóneos para realizar el seguimiento del goce efecto de derechos fundamentales y la convivencia pacífica de los colombianos.

- La información producida por los mecanismos de seguimiento a la gestión no necesariamente son empelados para tomar decisiones técnicas, administrativas o presupuestales.
- Falta visibilizar y promover el uso ciudadano de la información producida por los mecanismos de seguimiento y evaluación a la gestión del sistema de justicia.
- La evaluación de resultados (efectos – impactos) no se ha incorporado a la gestión del sistema de justicia plenamente.
- No se evidencian normas técnicas estandarizadas para la realización de términos de referencia de evaluaciones externas a componentes o a la totalidad del sistema de justicia.

Causas Generales:

- Falta desarrollo normativo y de lineamientos técnicos en materia de monitoreo y evaluación de la gestión del sistema de justicia, acorde a su realidad administrativo⁷.
- Carente cultura de del control y el auto control, así como de la evaluación como fuente de aprendizaje organizacional.

Efectos Generales:

- Desconocimiento sobre el cumplimiento de los procesos, productos, efectos e impactos proyectados. No se puede establecer que generan las acciones e intervenciones de la gestión del sistema de justicia.
- No hay explicaciones técnicas ni académicas sobre lo que se ha o no logrado y por qué.
- No se aprende del pasado y los errores se suelen repetir en el tiempo.

3.1.1.1.5. Arreglos institucionales y coordinación entre actores

Problemáticas identificadas:

- Existe una desarticulación entre los operadores de justicia y los encargados de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.
- Hay dificultades para optimizar la presencia institucional en el territorio.
- Se evidencian bajas capacidades para la consolidación de redes organizacionales, que interactúen con sus entornos, y que sean flexibles, operativas y funcionales.
- Falta avanzar en el desarrollo de mecanismos técnicos y legales que permitan formalizar y garantizar la coordinación interinstitucional efectiva entre los diferentes

⁷ “En el desarrollo del ejercicio de medición, y especialmente en las etapas de evaluación de la eficiencia de las instituciones que conforman la rama se pudo notar en la etapas de evaluación de la eficiencia se pudo notar que las plataformas estratégicas y los sistemas de indicadores de gestión no están atados a una visión de la producción institucional, sino que en general están diseñados para hacer seguimiento a procesos e incluso a funciones. De ahí la dificultad de encontrar indicadores que garantizaran la calidad para analizar la eficiencia de las instituciones de la Rama”

niveles territoriales y sectores de gobierno, otros sistemas administrativos, con el sector privado, la sociedad civil y la academia.

Causas Generales:

- El no desarrollo de agendas y pactos de gobernanza frente a los retos de administración de justicia en Colombia.

Efectos Generales:

- Se impide la implementación de un sistema integral de justicia frente al goce efecto de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica en Colombia.

De acuerdo a lo anterior y desde el proceso de análisis prospectivo realizado por el DNP “se identifica la necesidad de comprender la Rama Judicial como un sistema integral, que permita consolidar acciones de forma conjunta para un mejor logro de su objetivo misional y su horizonte estratégico. Este derrotero implica acuerdos iniciales de todos los actores involucrados que permitan la construcción y operacionalización de esta integración de la Rama Judicial colombiana”⁸.

3.1.1.1.6. Otros aspectos transversales

Problemáticas identificadas:

- La infraestructura física de algunas de las sedes del sistema de justicia están presentando problemas estructurales y de obsolescencia.
- Algunas de las sedes del sistema de justicia no se ajustan técnicamente para prestar los servicios de justicia para los cuales están destinados.
- No existen las suficientes sedes disponibles para prestar los servicios de forma digna.
- No hay un registro sistematizado de los bienes con los que dispone el sistema de justicia.
- No hay claridad de cuáles son los bienes disponibles para ser utilizados.
- Existen problemas en algunas de las sedes porque no se adecuan a los usos del suelo establecido en los planes de ordenamiento territorial.

Causas Generales:

La no modernización de la gestión del sistema de justicia en materia de planeación; presupuestación y aspectos financieros, contractuales y logísticos; programas y proyectos; y monitoreo y evaluación. Los problemas de infraestructura no solo obedecen a

⁸ Para el DNP el reto consiste en profundizar las conexiones entre las distintas instituciones que hacen parte de la Rama Judicial, la complementariedad de sus productos, las sinergias de sus variables estratégicas, la evolución de los costos de sus productos y el valor aportado por las actividades

falta de recursos financieros, sino principalmente a problemas estructurales del ciclo de la gestión del sistema de Justicia⁹.

Efectos Generales:

- Demoras en la prestación efectiva del servicio.
- Baja calidad de los servicios prestados.
- Limitado impacto de la gestión hacia el goce efectivo de los derechos fundamentales y la convivencia pacífica.

Un componente de la modernización de la justicia debe estar orientado a dotar al sistema de una infraestructura y tecnología que permita prestar un servicio eficiente, de calidad y que permita el acercamiento y participación de la ciudadanía.

Una política a seguir para agilizar los procesos en Colombia tiene que ver con la modernización de la justicia, asegurándonos de dotarla de infraestructura que le permita levantar y procesar los casos de forma eficiente (electrónica y con seguimiento en tiempo real) (Clavijo, 2011: 8)

3.1.2. Información Pública y TIC

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 como señala 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 2010¹⁰ y CONPES 3785 de 2013¹¹. Dicha política de Gobierno es considerada como *“un eje estratégico del Buen Gobierno, porque procura un Estado más eficiente, más*

⁹ “No es simplemente un aumento del gasto presupuestal de la Rama Judicial, sino que se requiere de un análisis de requerimientos para atender los urgentes problemas de descongestión que constituyen el principal punto de preocupación de la política de justicia, además de un inventario sobre las necesidades en materia de inversión para lograr la modernización de los procesos de la Justicia en todas las áreas funcionales y misionales, recurriendo primero a planes de choque-operativos y después a mejorar la dotación de infraestructura apta para el manejo sistematizado y electrónico de dichos procesos” (DNP).

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

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.).¹²

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 su parte, en el marco de la agenda liderada por la Rama Judicial, si bien se han visto muestras significativas de coordinación con la estrategia de Gobierno en Línea¹², ha prevalecido igualmente el principio de independencia y autonomía en el diseño de la estrategia de e-Justicia¹³, 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:

- Expediente electrónico
- Justicia en red
- Gestión de información
- Gestión de cambio
- 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:

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

En este contexto, el presupuesto de inversión orientado a la implementación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el sector justicia asciende para la

¹² 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.

¹³ Concepto apropiado bajo la XIII Cumbre Judicial Iberoamericana, República Dominicana (2006) – “Proyecto Ejusticia: la Justicia en la Sociedad del Conocimiento”

vigencia 2016 a 224.196 millones de pesos¹⁴, correspondiente al 29.6%¹⁵ del total del presupuesto de inversión del sector Justicia. Este monto está distribuido dentro once (11) 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.

De tal forma, puede decirse que:

- Los sistemas de información para la justicia revisten una importancia estratégica, y evidencia la necesidad latente de iniciar acciones tendientes a articular estos esfuerzos entre entidades. Esto se demuestra en la priorización presupuestal en implementación de TIC por parte de las entidades.
- 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 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. 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.

3.1.2.1. Problemática central en materia de información pública y TIC

Visto hasta acá la problemática central identificada en materia de información pública y TIC es que ha existido una modernización o 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, así como fomentar la transparencia y servicio al ciudadano, lo que finalmente se relaciona con el enfoque

¹⁴ Cifras en millones de pesos de 2016.

¹⁵ Esta cifra corresponde a la participación dentro del Programa Justicia en línea dentro del total del presupuesto de inversión del sector.

prestacional del derecho de acceso a la justicia, con miras de realizar el “principio fundamental de tutela jurisdiccional efectiva”.

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 irremediamente la modernización y desarrollo tecnológico se califique de moderado o modesto. Una serie de factores causan este fenómeno tales como la multiplicidad de actores con disímiles capacidades institucionales e insuficientes mecanismos de coordinación; las debilidades para arraigar una visión realmente estratégica e integral de justicia digital; la persistencia de la brecha digital¹⁶, así como el mismo diseño del esquema institucional y las dificultades en el proceso de uso y apropiación de las TIC, por parte de los mismos operadores de justicia.

3.1.2.2. Causas de la problemática principal

- Falta de coordinación efectiva entre los distintos actores del sistema de justicia, para generar una política de Estado en relación con la incorporación e implementación 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. Dichos niveles generan dificultades a la hora de establecer una directriz vinculante estatal en relación con las TIC. Aunado a lo anterior, no existen instancias efectivas de coordinación y articulación entre los actores del sector justicia relacionadas con el uso, implementación y apropiación de las TICs en Colombia.
- Ausencia de un enfoque estratégico y transversal del sistema de justicia digital: 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, tal como se indicó en precedencia, el desarrollo de las líneas, ejes, tiempos y proyecciones presupuestales es insuficiente, además de no cobijar más que los lineamientos correspondientes a la Rama Judicial. No existen 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 tal funcionamiento, y evidenciando la manera de complementar dichas soluciones.
- El manejo de la información en justicia no obedece a un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información: el modelo de gestión no involucra distintos ámbitos relevantes como el aseguramiento y calidad de los datos, la interoperabilidad entre sistemas de información y la disposición de información para la toma informada de decisiones. Esta situación a su vez se explica

¹⁶ 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.

por la falta de un modelo para gestionar las necesidades de información, que asegure su captura de manera completa y con calidad, desde el momento mismo que se generan nuevos hechos; la ausencia de una estrategia unificada de interoperabilidad entre los diversos sistemas de información de las entidades; y la falta una política de seguridad de la información y protección de datos.

- Arraigada cultura formalista en el sistema de justicia y sus actuaciones: A pesar de 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 cultura se debe a factores como la tradición civilista basada en la escrituralidad, la documentación y la presencia de las partes y problemas en el enfoque de las iniciativas de apropiación y uso de las TIC, por parte de los operadores del sistema de justicia.
- Persiste la brecha digital: 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 información¹⁷, de las competencias y habilidades en la apropiación de las tecnologías, así como problemas de accesibilidad y conectividad a la misma tecnología¹⁸.

3.1.3. Cultura de la legalidad y gestión de conflictos

La cultura de la legalidad en nuestro país, ha sido entendida como la observancia o cumplimiento de la Ley (PGN, 2014) por todos los ciudadanos¹⁹ o destinatarios de la norma.

Esta tendencia al cumplimiento o incumplimiento de las normas ha sido abordada desde los niveles micro y macro, es decir, desde las relaciones cotidianas que establecen los

¹⁷ 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”.

¹⁸ Si bien se reconocen los importantes 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. Por ejemplo, si se toman los datos departamentales de conectividad, 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.

¹⁹ El concepto de ciudadanía debe ser entendido en el sentido de ser sujetos de derechos y obligaciones, más no en el sentido restringido de mayoría de edad o de ejercicio de derechos políticos.

ciudadanos entre sí con las normas formales e informales y desde las relaciones entre norma, ley y contexto social y contexto político.

De tal forma en el nivel micro se evalúan, por ejemplo, la resistencia a infringir normas, el rechazo al fraude social y la práctica de la sanción social, mientras que el macro está determinado por tres elementos: la eficacia del entorno legal, la apropiación normativa y la confianza institucional. En cuanto a la primera, García Villegas (2007) precisa que esta abarca aspectos como la capacidad institucional para hacer efectivo el derecho, la concepción de autoridad y ley y el diseño institucional.

En cuanto a la apropiación normativa por su parte refleja tres aspectos diferentes: a) el conocimiento de su contenido, de los objetivos y de las necesidades que pretende resolver en situaciones concretas; b) el reconocimiento de la gravedad que revisten los actos de ilegalidad para el ordenamiento social y para los fines asociados al bien común y c) la claridad en la sanción jurídica que conllevan.

Por su parte, la confianza Institucional puede ser entendida como el mayor o menor grado de respaldo o rechazo a la gestión institucional en relación con las expectativas que los ciudadanos tienen, el cual impacta en las decisiones de la sociedad de participar o retraerse en las actividades políticas y de configurar una actitud hacia la legalidad, en tanto refleja el nivel de credibilidad que despiertan las entidades hacia los ciudadanos para promover, liderar y consolidar un sistema jurídico normativo que represente los intereses y las necesidades de la población que propenda por su bienestar y desarrollo y que garantice su seguridad, es decir, incide en la credibilidad que le es otorgada para controlar y orientar el comportamiento social y por ende en la aceptación de su autoridad.

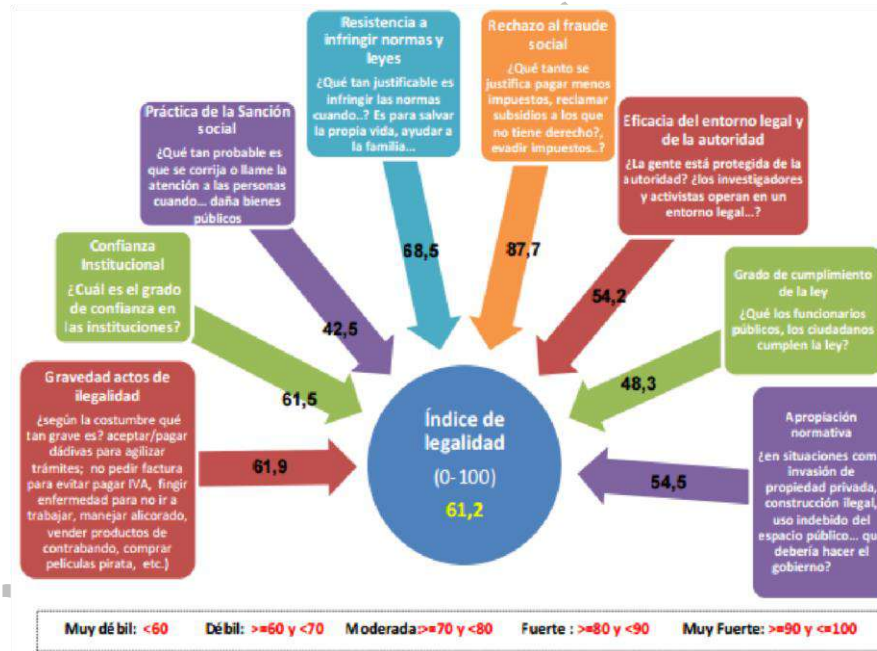
Desde el ámbito de la ciencia jurídica, a veces, se ha prestado poca atención a la dimensión social de la eficacia y de la implementación del Derecho, siendo éste, sin embargo, un tema que afecta directamente a los mecanismos de la cohesión social y de la vertebración de una sociedad, a la vez que determina las condiciones de la existencia misma de un ordenamiento jurídico. No es sólo un problema normativo jurídico, sino también un problema social y cultural, una cuestión, en fin, de solidaridad interna que afecta a la misma estructuración del Estado de Derecho.

El incumplimiento de las normas no siempre es un acto excepcional, sino todo lo contrario. Según García Villegas a cultura del incumplimiento de reglas puede agruparse según tres puntos de vista diferentes: i) La mentalidad estratégica y racional según la cual la gente incumple luego de calcular los costos y los beneficios de la obediencia; ii) La perspectiva del rebelde, según la cual si cumplir con las normas no le ofrece el beneficio o recompensa esperada, la persona decide buscarlo a través del incumplimiento; y iii) Aquella mentalidad, según la cual a pesar del reconocimiento de la ley, se ponderan como superiores otros valores diferentes al acatamiento y que se encuentran estrechamente vinculados con posiciones o privilegios.

3.1.3.1. Problemáticas centrales

Esta tendencia al cumplimiento o incumplimiento de las normas ha sido abordada en nuestro país mediante el Índice de Cultura de la Legalidad, realizado por el Centro de Proyectos y Estudios para el Desarrollo CENDEX de la Universidad Javeriana, que refleja los indicadores sobre las percepciones, actitudes y prácticas frente a la legalidad tanto en su dimensión micro, como en un nivel macro como se muestra en el Gráfico 3

Gráfico 3. Índice de cultura de la legalidad



Fuente. Cendex (2012, p 112).

Este índice se calcula en una escala de 0 a 100 puntos, siendo el resultado nacional para el año 2012 de 61,2 lo que refleja una cultura de legalidad débil²⁰.

De manera más específica en la línea base realizada a propósito del índice de legalidad pueden destacarse, en aras de la brevedad, algunos aspectos para dar cuenta del estado de la cultura de la legalidad. Así, en el nivel micro puede verse la percepción frente a la gravedad que reviste el que se presenten situaciones relacionadas con comportamientos de ilegalidad. En general, se calificó a cada una de las situaciones con puntuaciones cercanas a 3,3 sobre 5, lo cual implica que salvo el hecho del robo de mercancía en supermercados las conductas no son percibidas como graves y en muchos casos no existe temor a la sanción, sea esta social o formal.

A través de los diferentes aspectos analizados se ha evidenciado en las percepciones, referidas una mayor tendencia hacia el apego a la ley expresada en las mayores puntuaciones hacia el deber de la obediencia y el respeto por encima de cualquier situación, no obstante, pareciera ser que tal percepción no se traduce en las prácticas

²⁰ Debe anotarse que la medición de cultura de la legalidad se repitió para 2016 con un número más reducido y los resultados de este grupo de entidades no tuvo cambios sustanciales entre 2012 (53,96 puntos) y 2016 (55,64 puntos) (Procuraduría General de la Nación, et al, 2016).

reales en relación con la conducta que se sigue frente a situaciones concretas. Esto se traduce en una desconexión y brechas entre los ideales planteados y la realidad en las prácticas.

En el nivel macro de confianza en las instituciones se ubica en niveles medios para la mayoría y en pocos casos puede decirse que alta. El nivel de confianza más bajo lo tiene el congreso de la república (29%), en consecuencia la baja legitimación de sus actos expresados en la expedición de las leyes, factor que incide en la pérdida de apropiación y de legitimidad de las normas y leyes.

En contraste la institución pública con los niveles más altos de confianza fue la Procuraduría General de la Nación con un 68%. en general, las instituciones que son encargadas de la aplicación de las normas y leyes (fiscalía, jueces y magistrados) tienen unas calificaciones aceptables entre el 57 y 61% dentro de los resultados mostrados por todas las entidades calificadas.

Por último, en materia de sanción social se puede advertir que los encuestados consideraron de que existe una probabilidad baja de que llamen la atención a otra persona cuando adviertan el incumplimiento de una norma, salvo que se trate de un caso en el que se vean afectados sus intereses.

El imaginario instaurado alrededor de lo que supone ser un buen ciudadano en Colombia (obedecer las leyes, votar y pagar impuestos) da cuenta esencialmente de la concepción que privilegia la relación jurídica existente entre el Estado y el ciudadano relegando en buena medida la dimensión constructiva y participativa del espacio y de las reglas compartidas (participación y corresponsabilidad), así como del bien común (solidaridad). Así, se configura un ideal de “buen ciudadano” que poco o nada tendría que ver con las decisiones que afectan la vida de todos, que con excepción del control social, sugieren individuos pasivos y poco activos para incidir en las transformaciones sociales.

Esto puede traer consecuencias diversas sobre el plano del modelo de ciudadano al cual se debería apuntar y más aún en un proceso para promover la legalidad y la integridad en la administración pública en el país, puesto que poco se concibe una ciudadanía activa, participativa social y políticamente para asumir con corresponsabilidad los procesos de transformación.

3.1.3.1.1. La debilidad de la cultura de la legalidad y su impacto en la gestión de conflictos

Como se ha visto la cultura de la legalidad tiene un impacto en las nociones de lo que es justo o tolerado, así como la manera de en que se solucionan o gestionan los conflictos. En efecto, en la medición de apropiación normativa, que esta dirigida a la medición de la legitimidad de las normas y el ejercicio de autoridad, permite ver que si bien es cierto hay un nivel relativamente alto de intolerancia a prácticas de justicia por su propia mano, ubicándose la mayoría de las calificaciones entre 73 y 80% (Cendex, 2012, p. 74), si se ha permitido en vastas regiones del país, con la contribución de las dinámicas del conflicto

armado, la proliferación de justicias paralelas que de alguna forma toman elementos del mundo jurídico pero que no sobrepasan la cultura adversarial propia del litigio (Soussa, García, 2001; Valencia, Ávila, 2016).

En conexión con lo anterior, uno de los principales problemas de la justicia, y que ataca directamente la legitimidad perseguida, tiene que ver con su propia ineficiencia, la cual surge de múltiples causas, tanto internas como externas a la propia administración de justicia, entre las que vale destacar el culto por la litigiosidad, es decir, la interiorizada concepción en nuestra sociedad de que las controversias deben ser resueltas necesariamente por un juez y la descongestión en los despachos judiciales, esto es, excesivo cúmulo de procesos en trámite de resolución.

Una situación como ésta conlleva a una creciente pérdida de credibilidad del aparato judicial, impunidad, dificultades de acceso al sistema formal de resolución de conflictos y la recurrencia a las vías violentas para la solución de los conflictos que aquejan a nuestra sociedad.

Ante estas circunstancias, en Colombia, el Estado y la sociedad han encontrado alternativas, que, desde perspectivas no judiciales, atienden con mayor agilidad y acceso los conflictos generados en su seno, dentro de las cuales se destaca la conciliación como mecanismo mediante el 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. Esta alternativa, al tiempo que propicia un nuevo espacio para la resolución de los conflictos, se potencia como una herramienta para aliviar la congestión judicial, reducir el costo y demora involucrados en el trámite de los procesos, facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia y generar una cultura de resolución pacífica de las controversias, mediante el diálogo y la concertación.

El constituyente de 1991 reconoció la Conciliación Extrajudicial como un mecanismo válido para administrar justicia, estableciendo en el artículo 116 de la Carta Política que “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de Conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para emitir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

Este canon constitucional, más allá de plantear la Conciliación como una simple alternativa para cuando la justicia tradicional no funcione, la convierte en una nueva forma institucional de administrar justicia, que no desplaza a la Rama Judicial, sino que la complementa para que ambas constituyan la columna vertebral del Sistema Nacional de Administración de Justicia en Colombia.

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).

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, artículo 64). Definición categorizada en derecho y equidad a través de la Ley 640 de 2001 según la cual “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, laboral y de familia, en los asuntos susceptibles de conciliación” (Ley 640 de 2001, artículo 35).

En tan solo en 79 municipios del país se cuenta con Centros de conciliación y/o arbitraje y, se conoce únicamente el nombramiento de conciliadores en equidad en 247 municipios del país.

3.1.3.2. Causas de las problemáticas principales

- Cultura de Litigio muy arraigada en la sociedad colombiana: Dados factores como la desconfianza mutua existe una preferencia de la ciudadanía frente a las decisiones impuestas por terceros, para resolver sus conflictos jurídicos; en especial las instancias tradicionales de justicia, como los jueces: los casos tramitados ante conciliadores equivalen a alrededor de 5% del total de casos de la jurisdicción ordinaria.
- Debilidad y falta de pertinencia de las políticas o lineamientos de expansión de los métodos alternativos de solución de conflictos: Los esfuerzos institucionales se han enfocado en la formación de conciliadores en equidad, en la oferta de los servicios de conciliación extrajudicial en derecho, su registro y tecnificación, descuidándose las políticas dirigidas a aumentar la demanda.
- Insuficiente conocimiento sobre los métodos de solución de conflictos por parte de la comunidad en el territorio nacional: Se advierten limitaciones en el conocimiento del ciudadano frente a las instituciones y centros concentradores de oferta especializada, los servicios y posibilidades que ofrecen mecanismos alternativos de solución de conflictos²¹ y en particular, frente al acto de conciliar, el cual aún es visto como un trámite de adjudicación hecho ante una autoridad.

²¹ De acuerdo a la Gran Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, 2011-2013: 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.

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 extrajudicial en derecho 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 y económicas dificultan que la población necesitada pueda acudir a las sedes. Para el caso de las jornadas descentralizadas, el rigor procesal dificulta su realización. Para el caso de los conciliadores en equidad, la falta de incentivos económicos y de otro tipo ha generado en varios casos desmotivación y abandono de la figura y poca credibilidad entre los usuarios que desconfían de la capacidad de un personal no remunerado.

- Debilidad de las capacidades territoriales para la implementación de la figura de la conciliación: Las autoridades locales no generan acciones tendientes a fortalecer y facilitar el acceso a la justicia a través de la conciliación, como tampoco propician espacios adecuados para el ejercicio del voluntariado de los conciliadores en equidad y la implementación de centros públicos de conciliación extrajudicial en derecho. Debe anotarse que a su vez esta situación es facilitada por factores tales como la insuficiente asesoría técnica y operativa a las organizaciones, departamentos y municipios para implementar la conciliación en equidad o mejorar su operación²², la deficiente e insuficiente formación y/o actualización a los operadores de la conciliación en el nivel territorial y la existencia de aspectos jurídicos sin regulación especial o con regulación confusa o insuficiente (Vgr. requisito de procedibilidad, jornadas gratuitas, valoración de las actas de conciliación por parte de algunos operadores judiciales, elevación de las actas de conciliación a escritura pública, entre otros).
- Falta de oportunidad en la ejecución y pertinencia los lineamientos de política pública para el desarrollo de los métodos de solución de conflictos: los tiempos prolongados de ejecución y en general la inadecuada implementación de las políticas pueden ser atribuidas a factores como el débil seguimiento y evaluación al desarrollo de los métodos de solución de conflictos en el nivel nacional y territorial (Vgr. el Programa Nacional de Justicia en Equidad no cuenta con un sistema de información de calidad para desarrollar políticas públicas que permitan conocer el desarrollo del mecanismo a nivel nacional, así como el registro del resultado del ejercicio); y los insuficientes lineamientos para dar cabal cumplimiento a las funciones de la Dirección de Métodos Alternos de Solución de Conflictos del MJD.

3.1.4. Enfoque diferencial

²² Por ejemplo, el proceso de implementación de la Conciliación en Equidad, se realiza a través de la aplicación del Marco de Implementación de la Conciliación – MICE, y está concebido a partir de una etapa preparatoria y cuatro fases, el cual únicamente se ha podido desarrollar en 247 municipios del país. La sostenibilidad de la figura en la promoción e implementación a nivel local: depende de donantes internacionales en gran medida sin que se aumente el presupuesto propio del Programa.

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 diferencial²³, en particular en temas relacionados con la atención de víctimas del conflicto armado. (Ángel 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 (Ramírez, 2013)²⁴ para los diferentes grupos poblacionales en el país, está

²³ Natalia Ángel Cobo en su texto *El enfoque diferencial a la luz de la jurisprudencia constitucional*, 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”.

²⁴ Silvina Ramírez, en su texto *Acceso a la Justicia y Derechos Humanos: Un Abordaje Tridimensional*, plantea la necesidad de abordar este tema desde una mirada que integre “un análisis político, una reflexión conceptual y una

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)

En el reconocimiento de los Derechos Humanos por parte del Estado, el sistema judicial entra a jugar un papel fundamental en la vinculación de poblaciones que se han visto desconocidas históricamente en la participación de sus derechos jurídicos. Este es el caso de las personas con discapacidad (en adelante PcD) que por diferentes motivos han sido segregadas del marco institucional, especialmente en cuanto a la construcción de mecanismos que satisfagan sus necesidades jurídicas, en este sentido, la justicia se constituye en un mecanismo de protección de la ciudadanía. No obstante, para que el Sistema Judicial 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 (Minjusticia, 2016, p. 70).

3.1.4.1.1. Problemática central de la PcD

Se identifica el colectivo con discapacidad en Colombia como uno de los grupos históricamente más excluidos y cuyos derechos no solo han sido permanentemente restringidos, sino denegados y se puede establecer que la regulación normativa que durante siglos ha determinado el alcance de los derechos de esta población ha estado cargada de prejuicios y estigmas propios de visiones discriminatorias de la discapacidad. Esto significa que a pesar del reconocimiento de los derechos y de las obligaciones del Estado colombiano en materia, es evidente la falta de garantías para el ejercicio participativo de los derechos de la PcD en el sistema de justicia en especial el reconocimiento de los derechos a la capacidad jurídica y el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

3.1.4.1.2. Causas de la problemática de la PcD

Dicho problema es alimentado por situaciones y condiciones como:

comprensión práctica”, que permitan una resolución de la conflictividad en lo cotidiano, analizando la complejidad de variables que intervienen en un mismo caso.

- No se reconoce a las personas con discapacidad su derecho a la capacidad jurídica, lo que impide su participación directa en las actuaciones que generan efectos jurídicos: La persistencia de un paradigma de modelo en salud²⁵ en el imaginario de sistema de justicia, desembocaron en estrategias jurídicas que propiciaron el desconocimiento de garantías en el ejercicio de los derechos participativos de las PcD.
- Los operadores de justicia aplican las disposiciones legales y reglamentarias contrarias a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y desconociendo el bloque de constitucionalidad integrado por los mandatos que esta contiene: En el ordenamiento jurídico se conservan disposiciones contrarias a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MJD, 2016, p. 73-74) y en muchos casos las decisiones y en general el razonamiento de los operadores de justicia aún no se han identificado con el modelo social propio de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁶.
- Los procedimientos y protocolos de acceso a la justa no se encuentran ajustados para permitir la participación directa de las personas con discapacidad: El sistema de justicia mantiene barreras jurídicas, físicas, comunicativas y actitudinales para las personas con discapacidad. En este sentido, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas señala que la proporción de necesidades jurídicas que son resueltas a través del sistema de justicia es muy baja: 13% de los conflictos para las PcD (MJD, CCB, 2013). La encuesta permitió igualmente identificar los obstáculos de acceso a la justicia. Los tres principales fueron: i) falencias en la orientación jurídica, ii) una cierta decepción acerca del desempeño de autoridades administrativas y particulares y iii) la mora en los procesos. Un aspecto fundamental de los hallazgos es que la mayoría de personas con conflictos no acuden tanto a particulares, sino a autoridades públicas, y dentro de éstas, predominantemente a las autoridades administrativas. La cantidad de necesidades jurídicas que acaban siendo solventadas por jueces o magistrados es mínima: menos de dos por ciento para las PcD. Estas proporciones equivalen a menos del uno por ciento de la totalidad de conflictos. En comparación, la proporción de conflictos para los que se acudió a un tercero que acaba en manos de autoridades administrativas o particulares son 52% y 27% para las PcD.

²⁵ El modelo médico-rehabilitador de comienzos del siglo XX consideraba que la causa de la discapacidad es de carácter médico, es decir, una diversidad funcional física, psíquica o sensorial que traía como consecuencia que las personas con limitaciones fueran vistas como *personas rotas* o *enfermas*, teniendo que ser *rehabilitadas* y *normalizadas* para integrarlas a la sociedad. De esta manera, la discapacidad es entendida como una enfermedad, y la persona con discapacidad es vista en su individualidad, pues ella es la causante del problema y quien tiene que adecuarse a la sociedad misma a través de *medidas normalizadoras* enfocadas principalmente en el ámbito de la salud (medicación, institucionalización). (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 238-239).

²⁶ El modelo social surgió en Inglaterra y en los Estados Unidos de América a finales de la década de los sesenta y principios de los años setenta, con el denominado *movimiento de vida independiente*, promovido por las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad, a partir del cual se replantearon las causas que originaban la discapacidad, es decir, las barreras físicas y actitudinales de la sociedad en su conjunto (en lugar de las diversidades funcionales de las personas), que generaban, inaccesibilidad a los edificios, al transporte, a la infraestructura urbana y a

- Se desconoce el derecho de las personas con diversidad funcional a la toma de decisiones con apoyo y en su lugar se implementan figuras sustitutivas de la voluntad como la interdicción: Las consideraciones en torno a la PcD en modelos anteriores, que aún están muy presentes en la cultura del sistema de justicia, giran en torno a dos conceptualizaciones de dicha población: a) la *prescindencia* que enmarca a la persona con discapacidad en el más desalentador de los panoramas como sujeto de eliminación o marginación de la vida social; y b) la de *rehabilitación* que define la discapacidad como una enfermedad o deficiencia que debe ser normalizada y el individuo debe ser rehabilitado para la incorporación a la sociedad. Bajo estas premisas las personas en condición de discapacidad están aun en muchos casos sujetos a las decisiones de terceros.
- El lenguaje empleado por la justicia aún resulta estereotipado y discriminatorio: En efecto, es posible ver por ejemplo que fue hasta la expedición de la Ley 1309 de 2009 cuando se derogó de manera tajante varios apartes del Código Civil en el cual se hablaba aún de incapacidades y se excluía a las personas en condiciones tales como ciegos o sordos para ejercer tutela o curaduría.

Todas las causas identificadas anteriormente están relacionadas con la necesidad de reorientar las instituciones, figuras y operadores de justicia que aún, con un marco

los servicios, las conductas discriminatorias y la repetición de estereotipos en contra de las personas con discapacidad, entre otros elementos. De este modo, las personas con discapacidad comenzaron a reivindicar el lugar que ocupan en la sociedad, combatiendo la percepción de ser ciudadanos de segunda clase, o bien, la de un grupo vulnerable al que resultaba necesario proteger, asistir, institucionalizar y medicar, asentando que eran ellas mismas, y no terceras personas (ya fueran médicos, familiares o instituciones) las que mejor conocían sus necesidades, así como los medios para satisfacerlas.

jurídico claramente orientado por un enfoque diferencial siguen dando respuesta a las necesidades jurídicas con un enfoque basado en el paradigma médico de discapacidad.

3.1.4.2. Enfoque de género en el acceso a la justicia como premisa para la materialización de los principios de igualdad y no discriminación

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, ha establecido 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 permanencia de la gran mayoría de estos incidentes en la impunidad, perpetuando la violación y desprotección sistemáticas de sus derechos humanos. El Estado debe responderles a las mujeres que han sido víctimas de violencias por razones de género protegiéndolas, restableciendo sus derechos, haciendo visibles las causas estructurales de los hechos en los procesos y castigándolos en debida forma. Adicionalmente, debe hacerlo para mitigar las causas y riesgos de la violencia, como veremos en adelante.

Uno de los hallazgos de este diagnóstico es que la causa principal de la persistencia de la violencia contra las mujeres y de su impunidad es la reproducción de los patrones sexistas de discriminación en las instituciones del Estado y en los operadores de justicia. Superar el sexismo institucional y la tolerancia institucional a la violencia es un reto enorme, pues están aún muy intrincados en la normalidad de lo social. En los escenarios del quehacer cotidiano de la justicia y de la toma de decisiones en estas materias no han sido comprendidas ni visibilizadas las causas estructurales de la violencia contra las mujeres, razón por la que, a pesar de sus dimensiones, gravedad y sistematicidad, no es prioritario en la agenda pública. No existe claridad sobre la relación entre el machismo, la discriminación y las victimizaciones, dejando la lucha contra estos hechos siempre fuera de las prioridades institucionales y en una impunidad casi total.

Es debido señalar que la situación es particularmente crítica para los grupos de mujeres doblemente discriminados, como los de pueblos indígenas y afrodescendientes, pues las insuficiencias de la administración de justicia por lo general las sufren con mayor severidad las poblaciones vulnerables y discriminadas.

En Colombia, el *II Estudio de Tolerancia Social e Institucional frente a las Violencias hacia las Mujeres* indica que si bien en el país se registran avances importantes, todavía siguen arraigados prejuicios frente a los derechos de las mujeres y, aún más, por los funcionarios encargados de atender a las víctimas. Esto incide en 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 estudio, puede resaltarse los siguientes resultados sobre la encuesta a los funcionarios públicos:

- 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.

Está claro que en Colombia aún aplican las preocupaciones de la Comisión Interamericana. La forma en la que la Justicia relate la historia de la violación de los derechos de las mujeres, es el espejo del estado de avance de una sociedad en relación con la equidad entre los sexos. La impunidad es uno de esos relatos.

3.1.4.2.1. Problemática central del acceso a la justicia de las mujeres en Colombia

El informe de “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencias en las Américas” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos indica las falencias del sistema de justicia en la materia, al hacer evidente el incumplimiento de los Estados, incluida Colombia, de las obligaciones internacionales que le corresponden para avanzar en la erradicación de la violencia por razones de género en contra de las mujeres. Esto se evidencia especialmente porque el número de sentencias producidas no se compadece en nada con el número de denuncias y mucho menos con la magnitud del problema.

La Comisión señala dos tipos de obstáculos: a) Aquellos relacionados con la impunidad debido a la ineficacia de la administración de justicia en la investigación y sanción de estos casos; y b) los que tienen que ver con deficiencias de la formulación, interpretación y aplicación de la normativa existente. Estos coinciden en sus puntos principales con los obstáculos identificados por: el Comité de Seguimiento a la CEDAW en sus recomendaciones emitidas para Colombia; los informes emitidos por el Congreso de la República en la materia; los informes de la Mesa de seguimiento a la Ley 1257 de 2008; y los demás reportes y denuncias realizados por la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional que operan en el país.

A pesar de los esfuerzos realizados y de los avances normativos logrados con la Ley de no violencias contra las mujeres; el Conpes para la equidad de género; la Ley de violencia sexual; la Ley de feminicidio; y la de penalización de ataques con agentes químicos, su implementación, efectividad, eficacia y monitoreo siguen siendo grandes retos.

3.1.4.2.2. Causas de la problemática de acceso a la justicia de las mujeres en Colombia

Dicho problema es alimentado por situaciones y condiciones como:

- Vacíos e irregularidades en la investigación de los casos de violencia contra las mujeres: Los diversos reportes mencionados relacionan de forma directa el fenómeno del sexismo institucional con la ocurrencia de retrasos injustificados en la investigación judicial, debido a la percepción de estos casos como no prioritarios. La CIDH establece que pudo constatar que la falta de investigación de los hechos son producto de la “influencia de patrones socioculturales discriminatorios que descalifican a las víctimas y contribuyen a la percepción de estos delitos como no prioritarios”. Igualmente existen vacíos e irregularidades en las diligencias que obstaculizan el proceso de juzgamiento y la eventual sanción de los hechos. Se denuncian deficiencias como la no realización de pruebas clave para lograr la plena identificación de los responsables, la gestión de las investigaciones por parte de agentes que no son competentes o que carecen de imparcialidad, el énfasis exclusivo en la prueba física y testimonial de terceros, la escasa credibilidad otorgada al relato de la víctima, y el trato poco digno e inadecuado de éstas de sus familiares cuando procuran colaborar en la investigación de los hechos. Estas deficiencias en la investigación se traducen en un número bajo de casos en los que se inicia el proceso judicial, lo cual no corresponde al alto número de denuncias que se reciben (CIDH, 2007).

- **Victimizaciones secundarias durante el proceso judicial:** El sistema de justicia no protege de manera suficiente la dignidad y la privacidad de las víctimas dentro del proceso de investigación. Las víctimas llegan a ser revictimizadas por una falta de sensibilidad ante su situación de víctimas, su sexo y la gravedad de los hechos alegados.
Asimismo, los establecimientos donde las víctimas reciben apoyo no siempre garantizan su privacidad y éstas tienen que esperar largos períodos de tiempo para recibir atención. Las víctimas son interrogadas por varios funcionarios en público – entre otros, uno o dos policías, un fiscal, un doctor de medicina forense, una secretaria, un juez, un abogado de defensa - y las víctimas no son informadas sobre el proceso judicial en general. Por otro lado, la mayoría de los casos de violencia intrafamiliar y abuso sexual son cometidos en la esfera privada y sin evidencias materiales, contándose sólo con la palabra de la víctima contra la del agresor. En estos casos el sistema de justicia se inclina a creerle más al agresor. Asimismo, los exámenes medico-legales no siempre contribuyen al establecimiento de la verdad por la falta de capacitación en casos de violencia contra las mujeres y la consiguiente interpretación subjetiva de los profesionales. Por otra parte, la CIDH ha observado principios aplicables a la judicialización de casos de violencia contra las mujeres, los cuales otorgan un amplio margen a los fiscales para decidir cuáles delitos investigan o no, lo que se presta a la influencia de patrones socioculturales discriminatorios en la decisión de cuáles delitos de violencia contra las mujeres deben investigar. La Comisión analizó esta situación en su informe sobre el impacto del conflicto armado en las mujeres colombianas, en el que varias fuentes, incluida la Defensora Delegada para la Niñez, 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 a criterios generales cuáles delitos investigan o no en los casos de violencia contra las mujeres (CIDH, 2006). El grado de discrecionalidad otorgado en ocasiones a los fiscales facilita que en la decisión de investigar un delito, sus creencias y actitudes personales desempeñen un papel fundamental.
- **Deficiencias en el juzgamiento y sanción de los casos de violencia contra las mujeres:** La Comisión ha constatado que ciertos patrones socioculturales discriminatorios influyen en las actuaciones de los funcionarios en todos los niveles de la rama judicial, lo que 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 los derechos se interpretan de manera restrictiva, reproduciendo las raíces de la discriminación y de la inequidad en la región (Caballero, Lemaitre, 2001). Esto indica que la velocidad con la que se ha transformado el derecho para la protección de las mujeres supera muchísimo aquella en la que se transforma la cultura judicial que filtra la aplicación del marco normativo.

Otra preocupación mayor identificado de forma repetitiva por diferentes actores es la tendencia de los operadores de justicia a promover principalmente el uso de la conciliación durante el proceso de investigación como método para resolver delitos de violencia contra las mujeres, sobre todo la intrafamiliar. Es de reconocimiento internacional que la conciliación en casos de violencia intrafamiliar no es recomendable como método para resolver estos delitos (OPS, et al, 2004).

- Falta de efectividad de los mecanismos preventivos de protección frente a la violencia contra las mujeres: En materia de prevención y protección se ha denunciado que las autoridades estatales, y en particular la policía, no cumplen plenamente con su deber de proteger a las mujeres víctimas de violencia contra actos inminentes. Los problemas más graves verificados son el cumplimiento y el seguimiento de órdenes de protección o medidas cautelares emitidas, situación particularmente crítica en la esfera de la violencia intrafamiliar. Una vez más, entre las razones que explican la inacción de las autoridades estatales se encuentran su desconfianza en lo alegado por las víctimas de violencia y su percepción del tema como un asunto privado y de baja prioridad. Se ha constatado de forma reiterativa que en muchos casos las mujeres sufren agresiones mortales luego de haber acudido a reclamar la protección del Estado, e incluso habiendo sido beneficiadas con medidas de protección que no fueron adecuadamente implementadas ni supervisadas.
- Barreras en el acceso a la justicia: En general, es posible destacar la falta de información y asistencia jurídica disponible a las víctimas y sus familiares, sobre la forma de acceder a instancias judiciales de protección y el procesamiento de los casos. Asimismo, varios estudios revelan que las mujeres desisten en usar el sistema por muchas razones, entre ellas la carencia de documentos de identidad, la percepción del alto costo de usar el sistema judicial, la inversión de tiempo, el temor a perder el juicio y el potencial de posibles represalias por parte del agresor, así como una percepción de la administración de justicia como politizada y susceptible a ser comprada. La carencia de documento de identidad afecta principalmente a mujeres que han sido víctimas de desplazamiento forzado o mujeres rurales. Un importante obstáculo que ha destacado la CIDH es la fuerte estigmatización que pueden sufrir por parte de sus comunidades al ser víctimas de violencia, y la vergüenza que pueden sentir al denunciar los hechos.

3.1.5. Relación con la ciudadanía

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 el servir a la comunidad, el garantizar la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos y facilitar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Para lograr estos objetivos se han diseñado diferentes mecanismos como, por ejemplo:

- El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano creado por el Programa de Renovación de la Administración Pública – PRAP.

- La política nacional de servicio al ciudadano establecida mediante los documentos Conpes 3649 de 2010 y 3785 de 2013.
- La política de rendición de cuentas a la ciudadanía establecida mediante el documento Conpes 3654 de 2010.
- Los estatutos anticorrupción Leyes 190 de 1995 y 1474 de 2011.
- La creación de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (Decreto 4637 de 2011).
- La estrategia de “Buen gobierno” consagrada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.
- La ley 1712 de 2014 “Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional”.

Aun cuando estos y otros mecanismos están dispuestos para servir a la comunidad y facilitar la participación, el principal problema que persiste en el sistema de justicia es que los ciudadanos desconfían de éste pues consideran que los operadores de justicia no muestran los resultados de su gestión, en ocasiones están cooptados por la corrupción y la información que facilitan no es clara.

3.1.5.1. Problemas de transparencia

Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparency International (el cual indica el grado de corrupción en el sector público según la percepción de empresarios y analistas del país en una escala de 0 para muy corrupto y 100 para ausencia de corrupción) Colombia ocupa el puesto 90 entre todos los países del mundo, con una puntuación de 37/100 en el índice. Del mismo modo, el Foro Económico Mundial en su reporte de competitividad global 2016-2017, establece que la corrupción es el segundo factor más problemático para realizar negocios en Colombia (2016, p. 148).

De manera mas especifica la Corporación Transparencia por Colombia, en el Índice de Transparencia Nacional – ITN 2013-2014 (publicado en junio de 2015)²⁷, clasifica en una escala de 0 a 100 (siendo de 0 a 44 un riesgo muy alto de corrupción y de 85 a 100 uno muy bajo) a varias entidades publicas entre ellas algunas del sistema de justicia cuyos resultados evidencian ciertos campos que es necesario reforzar como se muestra en el cuadro.

²⁷ El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 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 (Transparencia por Colombia, 2015, p. 8).

Cuadro 2. Comparado de Calificaciones Actores Sistema de Justicia

Variable	Sub variable	C. S. de la J.	Fiscalía	Medicina Legal	Min. Justicia
visibilidad	Divulgación de información Pública	82.5	71.7	88.3	73.1
	Divulgación gestión administrativa	20.1	74.7	81	85.7
	Divulgación de la gestión presupuestal y financiera	42.5	76.9	100	58.3
	Divulgación de trámites y servicios al ciudadano	66.7	16.7	50	33.3
Institucionalidad	Medidas y estrategias anticorrupción	52	58.6	58.3	64.7
	Gestión de la planeación	87.5	50	75	100
	Políticas de comportamiento ético y organizacional	72.5	83.3	33.3	36.7
	Gestión de la contratación	76.7	82	62.2	60.6
	Gestión de talento humano	30.9	60.4	41.3	77
	Gestión de control fiscal	NA	NA	NA	NA
Control y sanción	Sistema de PQRS	31.3	87.2	71.4	25
	Rendición de cuentas a la ciudadanía	36.1	24.1	39.5	47
	Control social	32.9	41.3	46.9	65.6
	Control institucional	0	0	0	50
	Control interno de gestión y disciplinario	66.7	50	100	100
Calificación global		49.8	62.5	64.8	62.4

Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de Transparencia Nacional 2013-2014.

Ahora bien, los puntos en los cuales estas entidades y organismos del sistema de justicia presentaron las mayores debilidades se muestran en el siguiente Cuadro.

Cuadro 3. Debilidades y factores comunes de mejora en materia de transparencia

Dimensión de	Variables calificadas con puntaje bajo evaluación
<i>Visibilidad Periodicidad</i>	<p>Periodicidad de la divulgación de la información, encargados de la divulgación de información, 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.</p>
<i>Institucionalidad</i>	<p>Política para declaración y trámite de conflicto de interés, plan anticorrupción y atención al ciudadano – <i>lidad</i> 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 y 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, acápites 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.</p>
<i>Control y Línea de atención</i>	<p>a denuncias de corrupción, protocolos de protección al denunciante, disposición <i>sanción</i> 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</p> <p>Fuente: Elaboración propia a partir del Reporte final de resultados Índice de transparencia nacional 20132014.</p>

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

ejerciendo los operadores de justicia y los formuladores de las políticas públicas en materia 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. Así mismo, 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 justicia.

Actualmente en todos los niveles del sistema de justicia existe una débil capacidad y estructura institucional para la transparencia, rendición de cuentas. Esto se refleja en que aún no se configuran de manera óptima procesos y procedimientos claves para la eficiencia y la anticorrupción. 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, existen niveles de corrupción dentro de los operadores que administran justicia, lo cual es una de las principales causas de la desconfianza y la pérdida de legitimidad en las instituciones y organizaciones del Estado por parte de la población. Las mesas señalaron altos niveles de corrupción, la cual se incrementa en los municipios pequeños, y genera la percepción de que la justicia es clasista y elitista.

3.1.5.1.1 Causas de la problemática en materia de transparencia

Dentro de las causas de esta desconfianza e ilegitimidad de las instituciones y organizaciones administradoras de justicia, que surgieron de las mesas participativas, se puede mencionar las siguientes:

- Los ciudadanos desconocen los resultados de la gestión de los operadores de justicia. Si bien existe toda una normatividad vigente que establece la transparencia y la eficiencia en cuanto al acceso de justicia a la ciudadanía, la implementación de esta normatividad es insuficiente (lo cual se observa en la desactualización de la información en la web), a lo cual se le suma las limitaciones que tiene la población para el acceso a dicha información.
- Prevalencia de la opacidad en la divulgación de la información básica sobre el proceso de gestión administrativa, sobre trámites y sistemas de atención al ciudadano. En las mesas, se manifestó la falta de transparencia sobre las conductas y decisiones de los funcionarios públicos, lo cual, se caracteriza por la dificultad de acceso a la información de la actuación pública en temas como proyectos realizados, presupuesto invertido, criterios de selección, etc. Específicamente hablando de procesos judiciales esta ausencia de condiciones de transparencia e información, impide que los ciudadanos puedan realizar un seguimiento a sus casos.
- La ciudadanía en las mesas participativas evidencia problemas morales de los operadores de justicia, en donde se destaca la actuación según sus intereses particulares de los operadores de justicia en detrimento de la transparencia en la función pública, situación caracterizada por la primacía del manejo de influencias

en el sistema de justicia, en donde es frecuente en los operadores de justicia asumir la actitud que están “haciendo favores” y no que están prestando un servicio remunerado a la población. Estos fenómenos de corrupción y tráfico de influencias en la administración de la justicia también se caracterizan para la ciudadanía participante en las mesas, por 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.

- A pesar de los avances en materia de políticas de transparencia y rendición de cuentas en el Estado colombiano los actores del sistema de justicia aun no han apropiado en su totalidad los diferentes instrumentos y rutinas de disposición de información a la ciudadanía siendo los mismos considerados como meros asuntos administrativos o de trámite o incluso ajenos a su actividad.

3.1.5.2. Problemas de servicio al ciudadano

El estado colombiano ha venido encaminando sus esfuerzos al mejoramiento general del servicio a la ciudadanía y con los documentos Conpes 3654 de 2010 y 3785 de 2013 que establecen la Política Nacional de Servicio al Ciudadano, se han dado algunos lineamientos que han sido acogidos no solo por los operadores apoyados por la Rama Ejecutiva (para la cual fue expedido el documento mencionado), sino por la Rama Judicial²⁸.

No obstante, persisten muchos obstáculos que influyen en los niveles de satisfacción de la población que busca el acceso a al servicio de justicia haciendo que el problema central identificado por el Conpes 3654 mencionado siga vigente, es decir que aún existe “Insatisfacción de la ciudadanía con la calidad de los servicios prestados por la Administración Pública [y los demás actores del sistema de justicia], así como la mala percepción de la ciudadanía de la eficiencia y la probidad de la misma” (p. 24).

En efecto, a pesar de los esfuerzos de los deferentes operadores de justicia puede verse como por ejemplo en regiones afectadas por el conflicto armado y los cultivos ilícitos tales como Montes de María, Bajo Cauca, Sur del Tolima y el Pacífico Nariñense manifestaron en las mesas participativas del Plan altos índices de desconfianza en las autoridades, y el desconocimiento de los beneficios de la justicia formal. Este desconocimiento y desconfianza en las instituciones genera comportamientos ambiguos de restitución de la justicia, como la aplicación de la justicia por mano propia o paralela para la resolución de conflictos (tal como se manifestó en la mesa temática de San José del Guaviare).

En general puede plantearse que los ciudadanos desconocen los resultados de la gestión de los operadores de justicia; los operadores no son accesibles para los ciudadanos,

²⁸ En efecto el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama 2015-2018 dentro de sus políticas institucionales, en especial la de democratización de los servicios de justicia, establece mandatos claros en materia de consolidación de una cultura de la participación de la sociedad civil en la gestión del quehacer diario de la Rama judicial, mediante el impulso de acciones precisas en materia de servicio al ciudadano y rendición de cuentas a la ciudadanía (C. S. de la J., 2015).

puesto que utilizan un lenguaje demasiado complejo, además que no parecen interesarse por sus necesidades jurídicas, lo que redundaría en que los ciudadanos no comprenden la información que los operadores de justicia les facilitan, que desconfíen de los operadores de justicia, y que perciban la actuación de estos últimos es explicada por sus intereses e influencias. Ante esto, sería importante considerar que la participación ciudadana en las distintas etapas del proceso de las políticas públicas, garantiza la apropiación e interiorización de las instituciones por parte de los ciudadanos, y, por ende, aumenta la legitimidad de estas (Ostrom, 2015).

3.1.5.2.1. Causas principales de los problemas de servicios al ciudadano.

- Debilidades en materia de planeación de los servicios: Como lo identificó el Conpes 3654 hace ya varios años, aun es común la falta de aplicación de técnicas de planeación para la identificación de las necesidades en materia de servicio al ciudadano en diferentes entidades o espacios de prestación de servicios, a pesar de que en la Rama Ejecutiva se han desarrollado y aplicado distintas herramientas para tales fines (Vgr. Metodologías de caracterización de la ciudadanía, manuales de lenguaje claro, lineamientos para la generación de portafolios de servicios, etc). En este sentido, es posible apreciar, por ejemplo, que dentro de la planeación de servicios aun no se ha dado prioridad a que todos los espacios de servicio estén equipados para ofrecer diversos tipos de atención de justicia, y cuenten con protocolos de atención especiales (MJD, CCB, 2013; Dejusticia, 2014). Aunque esto ya sucede en múltiples escenarios de servicios judiciales, ello depende del nivel de compromiso y capacidad de un funcionario de turno, sin que exista una política institucional al respecto.
Igualmente, las debilidades en materia de planeación para el servicio al ciudadano se manifiestan en la carencia de instrumentos propios de gestión presupuestal apropiados (balance presupuestal, gestión detallada del presupuesto, etc.). En este mismo orden de ideas, la débil planeación hace que no se destinen los recursos humanos necesarios para el abordaje satisfactorio de las necesidades de la ciudadanía.
- Deficiente cubrimiento del territorio por parte de la oferta de justicia: Un tema constante a lo largo de las distintas mesas de formulación participativas desarrolladas por el Ministerio de Justicia es la manifestación por parte de los ciudadanos, de que la institucionalidad no tiene presencia en todo el territorio, o que los operadores que se encuentran en el mismo no tienen la vocación para atender de manera adecuada la conflictividad propia de los mismos. En general, en municipios afectados por el conflicto armado y por la economías ilegales 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, tanto de organizaciones como de operadores capacitados, está acompañada de la

centralización de los procesos judiciales y de la atención a las víctimas, puesto que, si bien hay oficinas en los departamentos, estas 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 Registro Único de Víctimas (RUV), impidiendo la garantía de sus derechos y limitando las ayudas que deben recibir.

- Desconocimiento de la oferta y de sus derechos por parte de la sociedad civil: Otro tema recurrente en las mesas participativas es la evidencia de un bajo conocimiento por parte de la población de la institucionalidad en general. Este escaso conocimiento hace que la población carezca de capacidad de agenciamiento para la defensa de sus propios derechos, en la medida en que desconocen las herramientas existentes para ello, un ejemplo de esto, es el desconocimiento de la población frente al proceso de titulación y legalización de predios por parte de los campesinos sin propiedad rural.

3.1.6. Competencias de los actores del sistema de justicia

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”²⁹. 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.

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, ya sea por falta de personal, o por cuestiones de capacitación adecuada de los operadores, lo que redundará en la ausencia de un perfil de operadores de justicia que responda a las reales necesidades de la población.

²⁹ Palabras de la 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.

En el caso de las comisarías de familia, se han señalado deficiencias graves en materia de capacitación por parte de Ministerio de Justicia y el ICBF. Según los operadores de justicia, esta no es 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).

3.1.6.1. Causas de las problemáticas centrales en materia de competencias

- Debilidad de la formación profesional de los operadores de justicia: Se evidencia que existe un desconocimiento por parte de los operadores sobre temas especializados. Una de las razones de esto, es la politización de los cargos de operadores de justicia, en el caso de los comisarios de familia, estos son cargos de libre nombramiento y remoción, y, por lo tanto, termina siendo un puesto político al ser nombrado por los alcaldes. Esta forma de selección de comisarios de familia no contempla las capacidades de la persona para ejercer el cargo.

Por otra parte, el 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.

- Debilidades en la generación de competencias comunicacionales: Existen barreras en materia del lenguaje utilizado por los operadores en todos los niveles de interacción con la ciudadanía (atención presencial, redacción de providencias, notificaciones, etc.) ya que persiste un apego al lenguaje técnico, resultando 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). Igualmente, los operadores de justicia no cuentan en su mayoría con competencias, ni apoyo en materia de 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.
- Ausencia de competencias a nivel administrativo: Existe una falta de capacitación de los operadores de justicia a nivel administrativo, especialmente en temas de formulación de estrategias de gestión, manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación 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 funcionarios judiciales, lo cual genera 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 constante

retraso, no se resuelvan casos de manera oportuna y se desestimen causas de manera apresurada ((IDL y FDP, S.F., p. 10).

- Debilidad de la formación de operadores de métodos alternos de solución de conflictos: 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 ³⁰, 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.

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).

- Debilidad de las competencias en materia de enfoque diferencial (población en condición de discapacidad): De acuerdo con los nuevos retos en materia de atención

³⁰ Elaboración de una Línea de Base, Indicadores de Gestión e Impacto y Marco Tarifario para la Conciliación Extrajudicial en Derecho”, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

a población con discapacidad en Colombia adquiridos 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.

Partiendo del hecho de que en Colombia existen medidas sustitutivas de la capacidad jurídica de esta población, 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, pp. 21).

3.1.7. Seguridad jurídica

El principio de la seguridad jurídica ha sido definido 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. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio).

Este principio tiene dos dimensiones 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 ser un instrumento de orientación, protección y tranquilidad para las personas” (Ferrer, Fernández, 2013, p. 5).

De tal forma, se busca que el ordenamiento jurídico, incluyendo su componente regulatorio, 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 sean previsibles y no signifiquen una vulneración arbitraria de sus derechos.

La satisfacción de esta condición, que se ha venido a catalogar como un derecho a la seguridad jurídica, depende entonces no solo de la implacable aplicación del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades del Estado, sino en gran parte de la concreción y aplicación juiciosa de una política de calidad y eficacia de la producción normativa, garantista, estable, razonable y coherente.

3.1.7.1. Problema central

Durante los últimos años Colombia ha avanzado en el desarrollo de capacidades en materia de seguridad jurídica, producción y divulgación normativa, y racionalización y simplificación normativa, las cuales han tenido cierta evolución, pero sin coordinación estratégica. De tal forma, no existen: a) una política pública integral de gobernanza normativa orientada a sistematizar y unificar sus lineamientos, a garantizar la calidad del desarrollo del proceso de producción normativa que contemple a su vez estándares para su gestión; b) instancias responsables de revisar su cumplimiento; y c) homogeneidad en la aplicación de las herramientas existentes en el nivel territorial, lo cual contribuye a la fragmentación del campo de aplicación del principio de seguridad jurídica y la vigencia a consecuencia, del estado social de derecho.

En nuestro país como parte de los lineamientos de la política de seguridad jurídica se 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, con la construcción del Sistema Único de Información normativa, SUIN JURISCOL, como repositorio público y gratuito de las normas de carácter general y abstracto de carácter nacional; 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.

Así las cosas, en Colombia las respuestas de política pública, en especial, la mejora de la calidad en la producción normativa ha sido un tema continuo en la agenda política del gobierno. Toda vez que la calidad ha sido entendida como un asunto que permite mejorar los niveles de seguridad jurídica y con ello, el aumento de la competitividad así como del desarrollo económico y social. Respuestas de Política Pública que pueden sintetizarse en el siguiente Cuadro.

Cuadro 4. Lineamientos de política en materia de producción normativa

Norma/instrumento	Contenido
Ley 812 de 2003	Estableció, en su artículo 8, Literal A numeral 3, que “se racionalizará el servicio administrativo de justicia a través de una mejor articulación de los operadores, mejores sistemas de información, y la simplificación y armonización de la normatividad”.
Directiva Presidencial normativas 01 de 2005	Impartió instrucciones en materia de racionalización y simplificación del Ordenamiento Jurídico y abarcó asuntos como: la realización de inventarios normativos y jurisprudenciales; la estructuración de compilaciones por sector; el diseño, desarrollo e implementación del Sistema Único de Información Normativa-SUIN; el análisis de vigencias y la presentación de Decretos Reglamentarios Únicos por sectores o temáticos.
Ley 1151 de 2007	Señaló que, las políticas relacionadas con el sistema de justicia -dentro de la cual está la justicia para la seguridad jurídica- incluyen entre otras cosas, “la racionalización de la producción normativa mediante la simplificación de la normatividad vigente y el control en la expedición de normas jurídicas”.
Ley 1450 de 2011	En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para Todos se consagró lo siguiente: (...) “con la aplicación de nuevas tecnologías, se profundizará la política de racionalización del ordenamiento jurídico, para actualizarla y validar el universo del mismo. Con tal fin, se concluirá y se revisará la determinación de las normas vigentes, como paso previo para su consolidación –con apoyo del Sistema Único de Información Normativa–, para la expedición de eventuales decretos derogatorios, y para la validación y expedición de compilaciones legislativas y decretos únicos en relación con la legislación que se determine como vigente (...).”
Ley 1753 de 2015	En las bases del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, con la finalidad de Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial, se consagró en la estrategia 2.4. el fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional. En dicha estrategia se señaló que se debe “diseñar, promover e implementar estándares, procesos y herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional”. Para tales fines se estableció la necesidad de un marco de largo plazo que sienta las bases para la coordinación con la Rama Judicial en relación con la actualización jurisprudencial; la conformación del sistema de producción normativa que articule a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en un proceso de producción normativa con calidad y eficacia; el análisis de normas expedidas desde 1886 para fortalecer el diseño e implementación de la producción normativa; y facilitar el conocimiento, el acceso y la comprensión de la producción normativa, mediante la ampliación en el alcance normativo, sectorial y territorial del Sistema Único de Información Normativa SUIN- JURISCOL y su articulación con el Sistema Único de Información de Trámites SUIT y el Portal del Estado colombiano
Conpes 3816 de 2014	Mejora Normativa: Análisis de Impacto

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 y resoluciones) no debe obviarse que el problema de la falta de calidad en la producción normativa redundando en todo el ordenamiento jurídico en su conjunto (lo que da relevancia a las relaciones con el poder legislativo y el judicial)”.

3.1.7.3. Causas de la problemática central

De la problemática identificada se derivan una serie de causas que la animan que de detallan a continuación:

- 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 gobierno.

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, aun 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.

- Debilidad de los lineamientos mínimos que garantizan la calidad del proceso de producción normativa: En efecto, 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.

Cuadro 5. 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)

Al contrastar la información de la tabla anterior de forma anualizada, podemos 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 normas promulgadas por día, que evidencia 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.

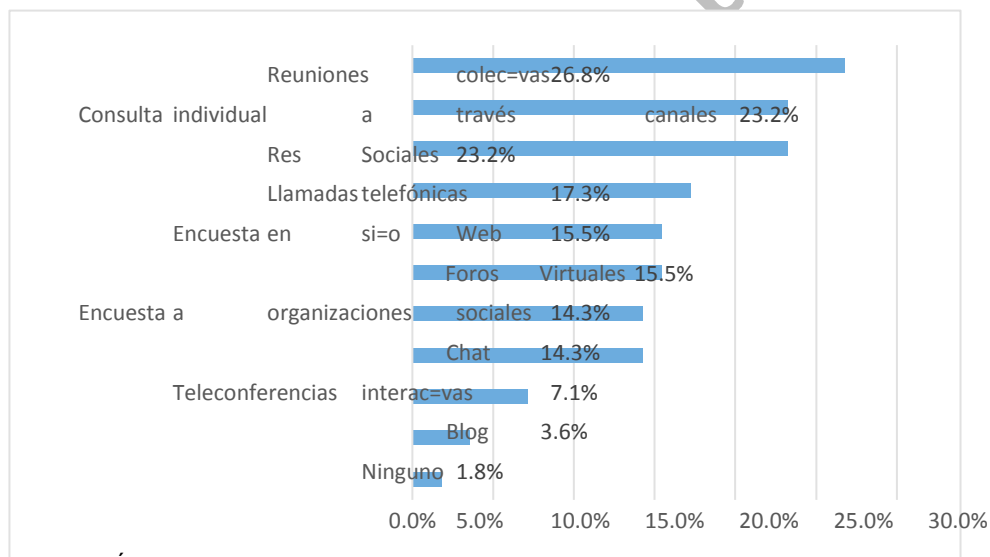
A pesar de lo anterior y de acuerdo con la información suministrada por la tabla precedente, debe resaltarse que desde el 2014 a la fecha, la expedición y producción de decretos ha venido decreciendo, reduciéndose en parte el proceso inflacionario que afecta el ordenamiento jurídico

- Debilidad en las herramientas existentes para garantizar la transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa: 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.

Gráfico 4. Canales de participación ciudadana utilizados por las entidades públicas durante el proceso de producción normativa.



Fuente: Formulario Único Reporte de Gestión Administrativa – FURAG (2014)

Como se puede apreciar en la ilustración anterior, el canal más utilizado para promover la participación ciudadana son 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 presente documento, 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”*.

Los datos anteriormente presentados permiten apreciar que no hay unidad de criterios para garantizar la participación ciudadana efectiva en el proceso de producción normativa de la Rama ejecutiva del nivel nacional. Adicionalmente, un tercio de las entidades reducen 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 es 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.

- 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. 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. 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.
- 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: A pesar de la expedición del CONPES 3816 de 2014 que contempla la medida de creación del Análisis de impacto normativo, a la fecha, en el ámbito de las leyes como en el de los decretos no existe un estándar específico para la elaboración de este tipo de evaluaciones, lo cual deja en manos de cada actor la decisión sobre qué y cómo evaluar la norma que propone. Esto supone un desequilibrio en la producción normativa y un desmejoramiento de su calidad.
- 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. Aun siguen siendo comunes.

- Falta de conexión 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 ha tenido un efecto vinculante en todo el territorio nacional, haciendo casi nulo para muchos de nuestros ciudadanos la observancia del principio de seguridad jurídica; así como la plena vigencia del Estado social de Derecho y de los efectos asociados a su incumplimiento.

3.2. DIMENSIONES VERTICALES

3.2.1. Política criminal

3.2.1.1. Ausencia de lineamientos claros en materia de proporcionalidad de las penas

Tal vez una de las más graves enfermedades que padece nuestro sistema penal es la que se ha denominado “populismo punitivo”, sus principales manifestaciones son el alza indiscriminada e inconsulta de penas y la restricción irreflexiva de beneficios; a través de varios lustros de emitido el Código Penal del año 2000, tan penoso flagelo ha hecho metástasis, por lo que 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 de fijación de penas colombiano, 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 los incrementos punitivos superan los máximos de pena 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.

Nótese que el art. 37 del Código Penal, no podrá imponerse más de cincuenta (50) años de prisión [seiscientos -600- meses] por delito, o más de sesenta (60) años [setecientos veinte -720- meses] en caso de concurso; no obstante tal directriz, 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 el mínimo como el máximo del límite legal, por lo que se hablaría de una pena única de cincuenta (50) años para ese delito.

Por otra parte, el homicidio simple tiene una pena que oscila entre doscientos ocho (208) y cuatrocientos cincuenta (450) meses de prisión, mientras que el delito de porte ilegal de armas (art. 365) ostenta una pena básica entre nueve (9) y doce (12) años, pero que al agravarse de acuerdo con la ley 1453 de 2011, pasa a rangos entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de prisión, esto es, entre doscientos dieciséis (216) y doscientos ochenta y ocho (288) meses, superando sin razón alguna el delito de homicidio simple.

Bajo esa lógica, es más grave portar un arma que acabar con la vida de una persona, circunstancia que además de denotar una desproporción frente a los bienes jurídicos tutelados, permite resaltar la orfandad lógica del Código Penal colombiano; bajo la misma línea, la inducción a la prostitución (art. 213) tiene una pena de diez (10) a veintidós (22) años, mientras que el constreñimiento a la prostitución (art. 214) tiene una pena de nueve (9) a trece (13) años de prisión; por lo que, en la lógica del legislador, es más grave inducir a alguien a que se prostituya a que se obligue para el mismo propósito.

Así mismo, de un recorrido por las múltiples reformas que se han introducido al Código Penal colombiano, se hallan episodios calamitosos como el acontecido en la Ley 890 de 2004, norma que sirvió como preludeo 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, como las medidas de aseguramiento preventivas de la libertad exigían para su procedencia de cuatro años en el mínimo de la conducta, 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.

Por todo lo expuesto, resulta por lo menos innegable que los principios de proporcionalidad y equidad brillan por su ausencia en el actual Código Penal colombiano, por lo que se impone su pronta

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; 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.

De acuerdo con el art. 91 de la Ley 1709 de 2014, que modificó el art. 167 de la Ley 65 de 1993, el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC) es un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado; cuenta con la obligación de aprobar el Plan de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años, mismo que deberá incorporarse en un documento Conpes con el fin de garantizar su financiación.

Es de llamar la atención que entre sus miembros se encuentran los principales protagonistas de la dirección de la política criminal del país, como son, entre otros, el Ministro de Justicia, el Presidente de la Sala penal de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General de la Nación, el Procurador General y el Defensor del Pueblo³¹; de la misma

³¹ De acuerdo con la norma en comento, son miembros del Consejo Superior de Política Criminal: El Ministro de Justicia y del Derecho (quien preside), el Presidente de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Educación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Director General de la Policía Nacional, el Director General de la Agencia Nacional de Inteligencia Colombiana (ANIC), el Director General del Instituto Nacional Penitenciario y

manera, es de resaltar que dentro de sus funciones, 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.

Si ello es así, al menos 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; evidentemente si se cumplieran e implementaran a cabalidad los postulados que se han mencionado en precedencia, se tendría por lo menos una política criminal más coherente y ponderada; así pues, puede afirmarse que la disonancia en la aplicación de las normas relacionadas con el CSPC puede deberse a dos circunstancias, de una parte, a que aún es muy reciente la expedición de reglamentación del funcionamiento del organismo, pues esto ocurrió mediante decreto número 2055 del 16 de octubre de 2014, y con toda seguridad aún no se ha afianzado ni ha completado su ciclo de maduración.

Ante tal panorama se evidencia que desde un punto de vista formal, la creación y funciones del CSPC parecen ser una muy importante herramienta para la adecuada dirección de la Política Criminal del país, pues, de una parte, obliga a debatir la conveniencia o no de cada proyecto de ley y, de otra, el hecho de que deba emitirse un concepto previo, obliga a plasmar en un documento diferentes puntos de vista que, en un escenario ideal, debería ser criterio de obligatoria atención por parte del poder legislativo.

3.1.2.2. Procedimiento Penal

3.1.2.2.1. Ley 600 de 2000

La mayoría de análisis que se presentan sobre el sistema penal abordan simplemente el ámbito del SPA, dejando de lado que actualmente están vigentes miles de procesos bajo la ley 600 de 2000, espectro que demanda un importante capital humano y físico, por lo que mientras tal carga permanezca vigente no será posible pregonar que el SPA funciona en su máxima capacidad.

De acuerdo con documentos 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 se 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 acuerdo a expreso precepto que en tal sentido incorporara la Ley 906 de 2004 y porque, excepcionalmente, pueden abrirse causas por

Carcelario (INPEC), el Director General de la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (Uspec), el Director General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Director General del Departamento Nacional de Planeación, dos senadores y cuatro Representantes a la Cámara.

delitos cometidos antes del año 2004 de los que no se pueda predicar la figura de la prescripción de la acción penal como serían, a modo de ejemplo, los de lesa humanidad.

Salvo las anteriores excepciones, la vigencia de la Ley 600 de 2000 se predicará, en teoría, hasta que se venzan los términos de prescripción de la acción penal para delitos cometidos hasta el año 2004, 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.

Ahora bien, no puede desatenderse que en cerca de 12 años que han transcurrido desde que entró en vigencia el SPA, 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, pues su permanencia no sólo afecta la dinámica plena que está en mora de emprender la Ley 906, sino por el riesgo de prescripción de la acción penal de muchos de esos delitos, circunstancia que deja un sinsabor de impunidad.

3.1.2.2.2. Ley 906 de 2004

A efectos de abordar la eficiencia del sistema, una primera mirada que debe presentarse, tiene que ver con una confrontación entre ingresos y egresos, para lo cual ha de indicarse que arbitrando las cifras de 2010 a 2014, se tiene que en promedio ingresaron poco más de un millón sesenta mil (1.060.000) noticias criminales anuales, frente a menos de novecientos mil (900.000) procesos evacuados en el mismo lapso de tiempo.

Con esos datos preliminares pueden presentarse algunas conclusiones parciales que coinciden justamente con los consabidos problemas de la justicia, que son su ineficiencia y la congestión judicial; tal aserto 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 redundará en la acumulación de expedientes.

Si se atienden las cifras reseñadas, se observará que en el período analizado un promedio de cerca de ciento cincuenta mil procesos se acumula anualmente, lo que sumado a la congestión que traía la Ley 600 de 2000, fácilmente hoy se puede hablar de un represamiento de más de dos millones (2.000.000) de procesos o, más precisamente, de noticias criminales, como se verá a continuación.

No obstante las cifras expuestas ha de atenderse a que en estricto sentido no puede hablarse de un ingreso de “procesos”, sino de “noticias criminales”; este aspecto resulta de importante relevancia, si se observa a que de acuerdo con las cifras de egresos, un muy alto porcentaje corresponde a archivo de las diligencias, es decir, porque la conducta no existió o porque no fue posible identificar al autor de la conducta.

Indíquese que si se analizan las estadísticas de los años 2010-2014, del total de egresos un promedio aproximado de 65% fueron archivos, un 13% salieron por conciliación, un 12% por extinción de la acción penal y un 5% sentencias; tales promedios permiten exponer el siguiente grupo de consideraciones.

En primer lugar, se tiene que de acuerdo con el 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 a denunciados, si los hubiere, como al Ministerio Público (Corte Constitucional, Sentencia C-1154 de 2005, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Si ello es así, y se coteja este precepto con los datos estadísticos comentados, se tiene que un sesenta y cinco por ciento (65%) de los egresos corresponden a denuncias y querellas que o bien no tuvieron relevancia penal o fue imposible determinar los autores de la eventual conducta.

Uno de los matices que caracteriza el esquema del sistema procesal del años 2004 es justamente el de la atención especial a la justicia restaurativa y a 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, sí se observa que los distintos mecanismos que pueden lograr la justicia restaurativa no se trabajan a plenitud; en consecuencia, a continuación se presenta un balance de cada uno de ellos.

- Conciliación: Analizadas las estadísticas oficiales sobre egresos del SPA se advierte que la figura genera un aporte significativo a la depuración del sistema aunque, 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. De acuerdo con la Ley 906 de 2004 los delitos querellables exigen como requisito de procedibilidad el agotamiento de la etapa de conciliación, 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, ya 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, que establecen 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 se halla subutilizada, pues sólo un 0,06% de salidas se hicieron por dicho mecanismo y para delitos como inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar, violencia contra servidor público, lesiones y hurto quedando por fuera de la lista todos los delitos de alto impacto, especialmente aquellos que guardan relación con la delincuencia organizada.

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 Justicia 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 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicación 19094, 2005; Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, radicación 23567, 2005). No obstante, el uso de esta posibilidad no es tan frecuente.

3.1.2.2.3 De las pequeñas causas

Una de las preguntas que constantemente se formulan en materia penal, refiere a si se justifica que delitos no considerados graves, deban surtir en su investigación y juzgamiento idéntico trámite al de delitos de mayor complejidad; las respuestas no son uniformes pues, por una parte, se argumenta que deben tener el mismo tratamiento como delitos que son, además que con ese trámite terminan por garantizarse de mejor manera los derechos fundamentales de los vinculados a dichas diligencias; por otra parte, se argumenta que no se justifica un desgaste de la Administración de Justicia de tal magnitud, pues delitos que no comporten mayor complejidad, no deben demandar tan importantes costos para el aparato estatal.

Con la expedición de la Ley 1826 de 2017 se modifica la lista de conductas querellables, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado. Frente a esta debe llamarse la atención en los siguientes aspectos:

- Se pone de presente que existen conductas punibles de menor lesividad para la sociedad colombiana, mismas que ocurren de manera frecuente en el panorama nacional, congestionan de manera contundente el sistema judicial y requieren de un tratamiento ágil y eficaz para su investigación y juzgamiento.
- De acuerdo a información suministrada por la Fiscalía General de la Nación, para el año 2015 había un total de 273.987 procesos activos por delitos querellables, que en el 2014 ingresaron 234.765 noticias criminales vía querella, pudiéndose señalar que un 21% del total de procesos activos se adelantan por delitos querellables.
- Se puso de presente que el Código Penal del año 2000 en su art. 19 señaló que las conductas punibles se componen de dos categorías, delitos y contravenciones, sin que éstas últimas tuvieran desarrollo en la codificación; así pues, y con el ánimo de determinar cuáles conductas comportan menor lesividad, se acude a la figura de la querella como baremo para su identificación, pues el legislador impuso ese requisito de procedibilidad para la puesta en funcionamiento del aparato judicial (Proyecto de Ley número 048 de 2015, Recuperado: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/proyectos-de-ley2015/proyectos-de-ley>).
- De cara al procedimiento especial abreviado para estas conductas contravencionales, se estructura en dos audiencias, una en la que se comunican los cargos y se descubren y solicitan pruebas; y otra en la que se practican las pruebas, se adelanta el contradictorio y se dicta una decisión de fondo; en términos prácticos se elimina el acto de imputación que tiene como característica fundamental ser un acto de comunicación, mismo que se hará con el traslado del recurso de acusación.
- En lo que tiene que ver con la figura del acusador privado (optativo para las víctimas que así lo deseen, sin que en ningún evento pueda entenderse una renuncia de la FGN a su función de persecución e investigación penal), se alude a que la conversión de la acción pública a privada permitirá un tratamiento más

eficiente para las conductas punibles de menor lesividad; se comenta que tal modalidad no es ajena en el derecho comparado, pues en países como Perú, Venezuela, Ecuador, Chile y México, entre otros, contemplan tal posibilidad.

Dada su reciente expedición aun se espera conocer los efectos que pueda tener en el sistema de justicia aunque se espera que ayude a evacuar cerca de 12.000 querellas que actualmente se estima, con base en cifras de 2014, están entrando a las fiscalías locales de todo el país (FGN, 2014).

3.2.1.3. Sistema de Responsabilidad Penal de los Adolescentes - SRPA

De acuerdo con la Comisión verificadora de derechos humanos de adolescentes y jóvenes del SRPA (2015) cerca de 49 millones de personas que tiene Colombia, el treinta y dos por ciento (32%) son niños, niñas y adolescentes (NNA); de tal cifra, el treinta y cuatro por ciento (34%) viven en pobreza multidimensional.

Dentro de los principales factores de vulnerabilidad de los NNA se destacan los siguientes: a) pobreza extrema, desigualdad, segregación, discriminación y violencia; b) uso y abuso de alcohol y tabaco; c) consumo de sustancias psicoactivas; d) trabajo informal a niveles urbano y rural; e) suicidio; f) conflicto armado, reclutamiento y minas antipersonas; g) violencia intrafamiliar, maltrato infantil, abuso y explotación sexual; h) deserción escolar; i) problemas y riesgos relacionados con el embarazo de niñas y adolescentes; j) acoso escolar; k) abandono; l) corrupción.

En cuanto al trabajo infantil, de acuerdo con cifras del DANE, la tasa de menores que se encuentran en esta circunstancia, entre los años 2012 a 2014, osciló entre el 10,2 y el 9,3%, para una cifra aproximada de más de un millón de menores que afrontan esa situación; la causa principal de esta problemática es la necesidad de colaborar económicamente con su grupo familiar. La deserción escolar (UNICEF, 2014) asciende en las zonas urbanas al 18%, mientras que en las zonas rurales alcanza un 52%.

Entre los años 1999 y 2013, el ICBF asistió a cerca de 5500 niños desvinculados de grupos armados ilegales, de los cuales 72% eran niños y 28% niñas; súmese a ello que de acuerdo a UNICEF, entre 2008 y 2012, se registraron cerca de 50 mil casos de víctimas de violencia sexual contra menores de 18 años, en donde los presuntos agresores pertenecían a grupos armados.

Entre 2008 y 2013 nacieron en promedio cerca de 160 mil niñas y niños de madres entre diez (10) y diecinueve (19) años de edad, de las cuales un 4% eran madres entre diez (10) y catorce (14) años; la tasa de embarazo de adolescentes supera el 19%, lo que implica que una de cada cinco niñas entre quince (15) y diecinueve (19) años es madre o está embarazada; el embarazo en adolescentes es la causa de la mitad de abandono escolar, además de conllevar situaciones de discriminación, inestabilidad e informalidad laboral.

La Ley 1098 del 08 de noviembre de 2006, por medio de la cual se expidió el Código de la Infancia y la Adolescencia, tuvo 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 (art. 1º); por otra parte, como objeto de la Ley se establecieron 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.

El 24 de junio del año 2011 se dictó la Ley 1453, por medio de la cual se reformó el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, reglas sobre extinción de dominio y se dictaron otras disposiciones en materia de seguridad; en lo relacionado con el Código Penal, esta norma creó el delito de tráfico de niñas, niños y adolescentes, y el de uso de menores de edad en la comisión de delitos; en lo que tuvo que ver con la Ley 1098 de 2006, se dictaron algunos preceptos relacionados con las funciones de la Policía Nacional para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, se matizó el concepto de la privación de la libertad, se precisaron las sanciones y se reguló el régimen de contravenciones para adolescentes.

De manera puntual en el art. 110, se creó la Comisión de Evaluación del SRPA, la cual tendría como propósito verificar que el Sistema cumpla la finalidad pedagógica, específica y diferenciada y que garantice la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño; dentro de las funciones de la Comisión se destacan las de evaluar el proceso que soporta el SRPA, identificar aspectos críticos y elaborar las recomendaciones pertinentes que conlleven a lograr los ajustes necesarios³².

Con base en tal disposición, un hecho en el que debe llamarse la atención, es que el SRPA ha sido objeto de constante seguimiento y valoración, cuyos análisis se han plasmado, principalmente, en dos informes, uno correspondiente a la Comisión de Evaluación de fecha 23 de diciembre de 2011, y el otro corresponde a la Comisión Verificadora de Derechos Humanos de Adolescentes que se dividió a su vez en dos fases, la primera en un documento del mes de diciembre de 2014 y la segunda, del año 2015.

De esta instancias, así como de la observación de los diferentes actores pueden destacarse las siguientes problemáticas.

- Ausencia de ente rector: Existe un vacío normativo al no señalarse cuál es la institución que debe encargarse de articular el sistema; aquí se aclara que la Ley de infancia realmente involucra dos procesos paralelos, por una parte el judicial, en la práctica a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y la Fiscalía General de la Nación, que procura el juzgamiento de los adolescentes, y por otra, el

³² La Comisión por expresa disposición legal está integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del ICBF, quienes serán copresidentes de la Comisión; adicionalmente por un delegado de cada una de las siguientes entidades: Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Policía de Infancia y Adolescencia, Alianza por la Niñez, observatorio del SRPA de la Universidad Nacional y, finalmente, dos delegados de entidades territoriales.

administrativo, en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que aboga por el restablecimiento de derechos. De la misma manera, no se halla claridad en cuanto a la condición en la que interviene la autoridad competente en el restablecimiento de derechos, pues el defensor de familia, o en su ausencia el comisario de familia, si bien cuentan con la obligación de acompañar al adolescente, no es claro si su intervención es o no como sujeto procesal o a título de qué interviene, requiriéndose una aclaración legislativa o jurisprudencial en ese sentido³³.

- Falta de claridad sobre la autoridad competente para el restablecimiento de los derechos de los adolescentes: El art. 177 de la Ley de Infancia y Adolescencia estableció las sanciones aplicables a los adolescentes que fueren encontrados responsables penalmente, señalando en su inciso final que las mismas se cumplirán en programas de atención especializados del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y deberán responder a lineamientos técnicos diseñados por el ICBF; aun cuando tal precepto fue modificado mediante Ley 1453, se evidencia que se pretermitió indicar cuál es la entidad a cargo de la financiación de los programas, circunstancia que redundaba en la incertidumbre sobre si son los entes territoriales o el ICBF quien debe asumir tal carga.
- Inadecuados espacios para la privación de libertad de adolescentes: De acuerdo con el art. 162 de la Ley 1098 de 2006, la privación de la libertad de los adolescentes, cuando a ello hubiere lugar, deberá efectuarse en establecimientos de atención especializada en programas del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, separados de la población adulta; a renglón seguido preceptúa que mientras no existan este tipo de establecimientos especiales, el funcionario judicial procederá a otorgarles libertad provisional o detención domiciliaria; en concordancia con la anterior disposición, el art. 191 regula lo relacionado con las capturas de adolescentes sorprendidos en flagrancia; ante tal cotejo normativo se halla que su aplicación exige el acondicionamiento de lugares de reclusión, en todo el territorio nacional, que permitan, en condiciones adecuadas, materializar la efectividad de la justicia desde el mismo momento de la captura de los menores infractores. No obstante, se advierten hacinamiento en muchas unidades de servicio, precarias condiciones de salubridad y falta de control en agresiones entre los mismos menores privados de su libertad.
- Insuficiencia de los programas de salud para contrarrestar el consumo de sustancias psicoactivas: Cerca del 90% de adolescentes vinculados al SRPA ostentan algún tipo de vinculación con el consumo de sustancias psicoactivas, alcohol o enfermedades mentales situación que debe enfrentarse con personal que además de ser insuficiente en muchos casos no tienen el perfil profesional o comportamental para tales fines. Igualmente, en materia de prestación de atención médica, psiquiátrica y odontológica se presentan fallas en materia de disponibilidad permanente de personal médico, acceso a tratamientos médicos apropiados y gratuitos, implementación de programas de promoción a la salud,

³³ El art. 146 de la Ley 1098 de manera expresa señaló que en todas las actuaciones del proceso y en las etapas de indagación, investigación y del juicio, el adolescente deberá estar acompañado por el Defensor de Familia, quien verificará la garantía de los derechos del adolescente

inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas y endémicas. En lo relacionado con derechos sexuales y reproductivos se halló limitado acompañamiento por parte del sector salud en lo relacionado con procesos de prevención y atención de ETs, ITs, métodos anticonceptivos, cáncer de mama, cuello uterino y embarazos no planeados; así mismo no se hallaron condiciones para que los adolescentes puedan asumir el disfrute de su libertad sexual mientras se encuentran privados de la libertad.

- Debilidades en materia de Formación e inclusión social: El Estado colombiano debe garantizar el acceso de los adolescentes al sistema educativo, de acuerdo con sus necesidades, capacidades y destinado a prepararlos para su inclusión a la sociedad. En este contexto, preocupa la falta de atención diferenciada para menores y mayores de 18 años, vinculados al SRPA, en todos los lugares visitados por la Comisión; también se notaron deficiencias en algunos entes territoriales para garantizar una planta docente adecuada a la demanda de la población reclusa, circunstancia que se acompaña con la limitada oferta de talleres relacionados con carreras técnicas; de la misma manera, no se halla una cobertura integral de actividades de recreación, deporte y culturales; finalmente, se encontraron algunas fallas en lo relacionado con la diversidad sexual y los procesos de atención diferencial de los que deben gozar las comunidades LGTBI.

3.2.1.4. Sistema Penitenciario y Carcelario – SPC

Ha de recordarse que 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 del 16 de diciembre de 2015, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado; Corte Constitucional, sentencia T-388 del 28 de junio de 2013, M. P. María Victoria Calle Correa; Corte Constitucional, sentencia T-153 del 28 de abril de 1998 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Ahora bien, debe rememorarse también 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, de la lectura de la sentencia T-153 de 1998, puede advertirse sin dificultad que al presentarse un análisis histórico de los índices de ocupación carcelaria del país, se planteó como uno de los aspectos a conjurar la infraestructura física del sistema carcelario de la época.

En la sentencia T-388 de 2013, si bien se reconocieron los esfuerzos en la ampliación y mejoramiento de la infraestructura carcelaria, se advirtió que las crisis se mantenían, por lo que hubo de hacerse especial énfasis en la política criminal del país y se identificaron las siguientes problemáticas puntuales: i) violación masiva 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 sistema³⁴.

Finalmente, en la sentencia del año 2015, además de reiterarse especialmente los planteamientos de la providencia del año 2013, se hizo un especial balance de la política criminal, aludiéndose expresamente al denominado “populismo punitivo” como una perversa tendencia al indiscriminado, irresponsable e inconsulto endurecimiento de penas o de reducción de beneficios, e insistiéndose que debe darse cumplimiento a los principios de derecho penal mínimo o *ultima ratio*.

Aquí también se tocó el tema del hacinamiento, advirtiendo la desproporción entre entradas y salidas de internos, falta de construcción y adaptación de cupos que respeten condiciones mínimas de dignidad y consistencia; insuficiencia de destinación de recursos para asumir esta problemática, precarias condiciones de salubridad e ineficiente sistema de salud; de cara a lo relacionado con la resocialización de los internos, se tiene, por una parte, la imposibilidad de realizar actividades tendientes a la resocialización y redención de la pena y, por otra, demoras inadmisibles en las respuestas a peticiones de libertad condicional o de redención de penas. Finalmente, se aludió al suministro de alimentación en condiciones poco higiénicas y la imposibilidad de realizar visitas conyugales en condiciones de intimidad y dignidad.

En este contexto, y teniendo en cuenta los esfuerzos en materia de 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 un 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 se enfocó en el 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%. Como causas directas de esta problemática pueden enumerarse varios elementos.

3.2.1.4.1. Política criminal reactiva

Contrariando el principio de mínima intervención del derecho penal, la política criminal se ha caracterizado por ser reactiva y represiva. Durante los últimos 20 años se han endurecido las penas, se han creado delitos y se han aumentado las causales de agravación punitiva³⁵, con la finalidad de atacar las conductas delictivas.

³⁴ Fue en esta sentencia en la que se introdujo la figura del equilibrio decreciente, en virtud de la cual sólo se permite el ingreso de personas a establecimiento penitenciario siempre que no se aumente el nivel de ocupación.

³⁵ Sobre el particular, la Corte Constitucional en la sentencia C-365 de 2012, aseveró: “...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 individuos; como también ha precisado que la

Colombia se ha caracterizado por la presentación de proyectos de ley y por la expedición de leyes que carecen de sustento empírico y de una evaluación de sus efectos sobre: (i) la coherencia con el sistema penal; (ii) la carga de trabajo de los servidores judiciales; (iii) el sistema penitenciario y carcelario; y (iv) la evolución de los fenómenos criminales (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012). Situación que se agrava cuando existe una influencia directa de los medios de comunicación.

A pesar de que la finalidad de este endurecimiento punitivo es atacar la criminalidad, debe anotarse que diversos estudios han demostrado que se obtienen mejores resultados al incrementar la eficacia del sistema penal o al recurrir a medidas alternativas.

3.2.1.4.2. Infraestructura penitenciaria y carcelaria inadecuada

Colombia cuenta con 136 establecimientos penitenciarios y carcelarios a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, en adelante INPEC. Estos se clasifican en primera, segunda y tercera generación. El Cuadro 11. muestra la situación de los ERON.

Cuadro 6. 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)

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 en las redes eléctricas e hidrosanitarias, reclamos por espacios inadecuados para la atención y tratamiento de los internos, para la preparación de alimentos, las áreas de sanidad, las garitas y las visitas. Situación que se traduce en condiciones inadecuadas de reclusión.

3.2.1.4.3. Uso indebido de la detención preventiva

A pesar de ser la detención preventiva una medida excepcional, en el Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, publicado el 30 de diciembre de 2013, se evidenció que la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio generó un efecto nocivo por el abuso de la figura de la detención preventiva.

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.”

Según la Comisión, la detención preventiva también es utilizada para forzar a los procesados a que colaboren aceptando cargos o aportando pruebas, razón por la cual se solicita la detención preventiva, aun cuando no se cuenta con suficiente evidencia. En otras palabras, se está utilizando como una herramienta de investigación en un contexto en el que existen importantes presiones sociales, mediáticas e incluso provenientes de las propias autoridades públicas, en torno a la efectividad de la represión penal.

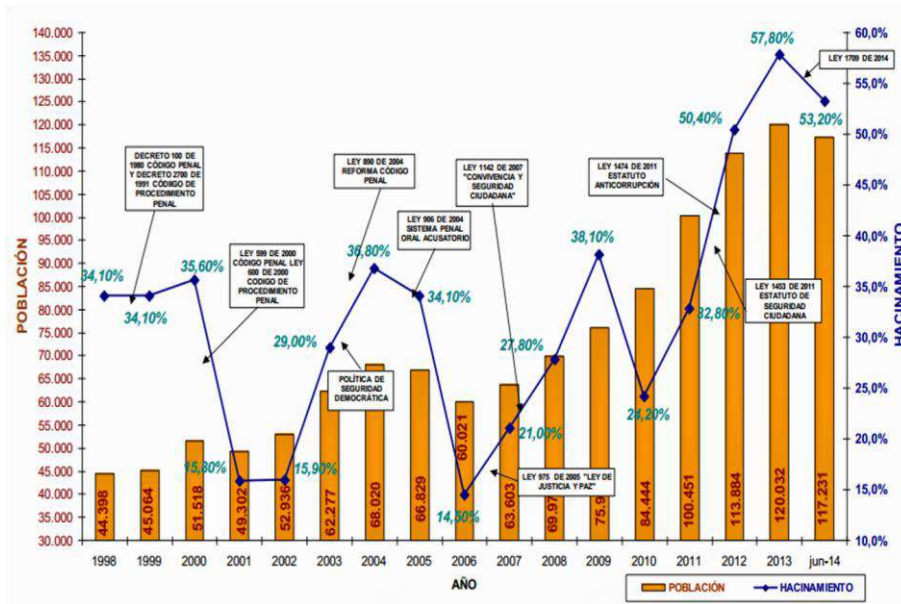
Por otro lado, debe anotarse que de acuerdo con lo consagrado en el artículo 17 del Código Penitenciario y Carcelario, las entidades territoriales son las encargadas de crear, fusionar, dirigir, organizar, administrar, sostener y vigilar los centros de reclusión destinados a las personas detenidas preventivamente.

Así, a pesar de atribuirle a las entidades territoriales la atención y el tratamiento de la población sindicada, en la actualidad no se ha cumplido dicha obligación. Por lo anterior, el INPEC se encuentra asumiendo el sostenimiento de 43.455 sindicados; presupuesto que se podría destinar a actividades de resocialización y a la de adecuación de la infraestructura actual.

Estas situaciones han tenido efectos como el endurecimiento en materia penal para el tratamiento de los fenómenos criminales. En efecto, desde 1998 se han presentado 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 carcelario³⁶. La siguiente gráfica refleja el impacto normativo sobre el sistema penitenciario y carcelario, entre 1998-2014.

Gráfico 5. Impacto normativo sobre hacinamiento carcelario, 1998-2014

³⁶ De mantenerse la tendencia de crecimiento de la población privada de la libertad, el hacinamiento en 2019 puede llegar a un 78%.



Fuente: INPEC 2014

Este endurecimiento punitivo que, como lo demuestra la gráfica anterior, ha impactado directamente el sistema penitenciario y carcelario, 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).

Igualmente ha hecho que el porcentaje de la población privada de la libertad que se encuentra detenida preventivamente tenga niveles altos (36%). A pesar de existir 11 medidas de aseguramiento diferentes a la detención preventiva en centro de reclusión, actualmente, las personas detenidas preventivamente representen más del 50% de los cupos disponibles en el sistema.

Su uso inadecuado ha generado, aproximadamente, 18.797 procesos contra el Estado, por privación injusta de la libertad, cuya cuantía se ha calculado en \$23.9 billones.

3.2.2. Relaciones familiares

La Constitución Política de 1991 reconoció a la Familia como “el núcleo fundamental de la sociedad” (artículo 42). Además, en el caso de los niños, niñas y adolescentes, 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”(Corte Constitucional, Sentencia C-683 de 2015, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)

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 a los menores, debe 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 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, 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 (Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza). 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 en justicia con miras a proteger a los sujetos especialmente vulnerables en el entorno familiar, en particular a mujeres, niños, niñas y adolescentes. Las medidas contra la violencia y de restablecimiento de derechos son entonces vectores de notable relevancia para robustecer la dimensión de familia en el Plan Decenal de Justicia.

De 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 a la reducción de los niveles de violencia, no solo en el marco del conflicto sino también en el entorno familiar. Para ello será preciso contar con programas y mecanismos efectivos de reintegración social y comunitaria.

Para comprender el alcance de la Dimensión y las problemáticas que se pretende abordar, es necesario tener como punto de referencia los principales actores. En tal sentido es relevante hacer referencia a la situación del Sistema Nacional de Bienestar

Familiar, bajo la Dirección del ICBF, al caso específico de las Comisarías de Familia, a la experiencia acumulada por la Defensoría del Pueblo y, por supuesto, a la situación específica de la especialidad de familia dentro de la jurisdicción ordinaria.

3.2.2.1. Sistema Nacional de Bienestar Familiar

La ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), mantuvo en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Leyes 75 de 1968 y 7ª de 1979). A este corresponde definir los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento.

En el Informe de Gestión presentado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar correspondiente al año 2015, se hace una descripción de las acciones adelantadas de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, el Plan Indicativo del Sector de la Inclusión Social y el Plan Indicativo Institucional 2015 -2018.

Es importante destacar la importancia de hacer uso de las nuevas tecnologías. Son estas herramientas valiosas, desde la óptica de la prevención, como estrategias para reducir los conflictos y afectación de derechos de quienes se exponen a mayores riesgos tanto en la familia como en escenarios conexos.

Desde la óptica del principio de solidaridad y a responsabilidad colectiva, el ICBF destaca también la valía de contar con la vinculación del sector privado en la implementación de programas, “con el fin de fortalecer los programas que se ofrecen a niños, niñas y adolescentes para el efectivo goce de sus derechos”³⁷.

Finalmente, la entidad asume el reto de articular las acciones de las entidades responsables de la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la prevención de su vulneración, y la protección y el restablecimiento de estos, en los ámbitos nacional y territorial.

3.2.2.2. La situación de las Comisarías de Familia

Desde su creación hace casi tres décadas, con la aprobación del Código del Menor (Decreto 2737 de 1989), las Comisarías de Familia han tenido a su cargo la atención primaria de situaciones de agresión y riesgo en el contexto familiar que revisten alta trascendencia e impacto social (funciones administrativas y policivas), sumadas luego al otorgamiento de nuevas competencias, algunas incluso de naturaleza jurisdiccional (Ley 254 de 1996, Ley 575 de 2000, Ley 640 de 2001, Ley 1098 de 2006, Ley 1257 de 2008, entre otras).

A pesar de su relevancia como puente de atención y acercamiento directo entre el ciudadano y el Estado, diversos estudios han demostrado la necesidad de emprender reformas institucionales desde diferentes perspectivas.

³⁷ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Informe de Gestión 2015, p.110.

La Dimensión de Familia en el Plan Decenal de Justicia debe valorar la importancia del fortalecimiento institucional de las Comisarias de Familia en Colombia de cara al cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos asegurar la protección efectiva de los derechos y la convivencia pacífica, especialmente en el ámbito de la familia, núcleo fundamental de la sociedad. Ello también permitirá su armonización con lo previsto dentro de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, capítulo denominado “Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de Paz, Programa de acceso a la Justicia para las Personas”, donde se estableció como prioritario, con el fin de garantizar su prestación oportuna y de calidad, el fortalecimiento de las Comisarias de Familia.

3.2.2.3. Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

En el informe de la Defensoría del Pueblo presentado al Congreso de la República correspondiente al año 2015 se reseñan algunas de las más frecuentes denuncias ciudadanas relacionadas con el entorno familiar (Defensoría del Pueblo, 2016). Sobresalen variables como la violencia intrafamiliar, la solicitud de asistencia para iniciar procesos de inasistencia alimentaria, separación de bienes y de cuerpos, divorcio y para declarar la interdicción (Defensoría del Pueblo, 2016).

En relación con las medidas de Restablecimiento de derechos de comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, la Defensoría plantea la necesidad de poner en marcha programas de restablecimiento por comunidades y enfoque de intervención territorial, “que funcionen como una hoja de ruta común que permita intervenciones concatenadas y escalonadas (por fases), con lo cual se reduce la tendencia a la dispersión y duplicidad de las entidades y se garantiza su sostenibilidad en el tiempo”.

La Defensoría hizo un llamado a las autoridades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar acerca de la necesidad de contar con planes, mecanismos y programas que aseguren la reintegración social y comunitaria, así como la protección efectiva de todos los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, la violencia infantil no tiene como único escenario el conflicto armado. A menudo se presenta al interior de la familia y en muchas ocasiones el nivel de denuncias es significativamente bajo.

En cuanto a la violencia de género, la Defensoría identificó “un alto porcentaje de mujeres víctimas de violencia a cargo de sus hogares, quienes han tenido que asumir el rol de madres cabeza de familia por el abandono de sus parejas o por situaciones asociadas al conflicto armado, sin contar con los elementos necesarios para resolver esta problemática”.

Como elemento diagnóstico también se puso de presente que en muchos de los casos de violencia de género las mujeres presentan bajos niveles de escolaridad, lo cual dificulta su acceso a trabajo estable y una remuneración adecuada. También se registró cómo, “las personas conocidas y las que hacen parte del ámbito familiar de las mujeres, continúan

siendo la principal fuente de violencia. En un 47% de los casos el agresor fue una persona conocida y dentro de estos en un 61% se señala a la pareja o expareja”.

No deja de ser preocupante, de acuerdo con el informe, las deficiencias en la formación en algunas Comisarías de Familia para enfrentar este tipo de agresiones. Fallas en la prestación del servicio que, en definitiva, generan sentimientos de frustración, o incluso de revictimización, y restan legitimidad a la actuación de las autoridades públicas.

Otro elemento a tener en cuenta desde la perspectiva del género está relacionado con la situación de las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas, sobre todo de personas trans, quienes con frecuencia salen de su núcleo familiar y con ello abandonan sus procesos de formación educativa, quedando expuestas a escenarios aún más difíciles como la vida en la calle. A esa compleja situación se suma la falta de información consolidada confiable por parte de las instituciones, lo que impide el diseño de políticas públicas en la dirección correcta.

En materia de Defensoría Pública, se pueden observar algunas dificultades en la atención de las demanda de servicios. En efecto, durante el año 2015 fueron recibidas 85.214 solicitudes de prestación del servicio, con un incremento del 27%, en comparación con el año anterior. De las solicitudes 72.616 fueron asesorías y 12.598 correspondieron a procesos, quedando en trámite 25.656 (congestión). Los procesos con mayor número de asignaciones fueron de alimentos (12.838). Se terminaron 8.410 procesos, de los cuales 4.011 correspondieron a sentencia con aceptación de pretensión.

3.2.2.4. Sistema de Administración de Justicia

En el informe que el Consejo Superior de la Judicatura presentó al Congreso de la República correspondiente al año 2015 se hace un balance general de la situación de la Especialidad de Familia dentro de la Jurisdicción Ordinaria (C. S de la j., 2015).

En cuanto a los ajustes en oferta en la especialidad de Familia, el Consejo Superior de la Judicatura procuró crear Juzgados Especializados y disminuir los Juzgados Promiscuos de Familia. Esta circunstancia cobra especial relevancia para el diseño del Plan Decenal de Justicia, en la medida en que la existencia de operadores judiciales con una formación especializada en Derecho de Familia y una dedicación exclusiva a ello no solo cualifica la atención sino que es razonable suponer que generará mayores cotas de eficiencia en la administración de justicia.

Desde la perspectiva del número de procesos de familia dentro del universo de la jurisdicción ordinaria, el universo es relativamente menor (C. S. de la J., 2015)³⁸. En todo caso el número de ingresos en asuntos de familia es considerable (209.357). Y si además se tiene en cuenta que el numero de egresos efectivos es menor (161.792), se evidencia

³⁸ “Ahora bien, en la distribución del inventario final en la Jurisdicción Ordinaria con respecto al total del inventario de la Rama Judicial, se observa que el 29.71% corresponde a la especialidad civil, seguido de la especialidad penal con una participación del 26.37%, promiscuos con el 11.09%, laboral con una representación del 10.86%, de familia con el 5.80% y en una menor proporción las salas mixtas y únicas con el 0.62% y 0.15%, respectivamente”. Consejo Superior de la Judicatura. Informe al Congreso de la República 2015. Tercera parte, p.125.

una dificultad en términos de congestión judicial³⁹. Del universo de procesos, a las Salas de Familia de los Tribunales Superiores ingresaron 6.779 procesos y se evacuaron 5.932, lo cual significa que de cada 100 procesos se acumularon 12.5. Por su parte, en los juzgados de familia se logró un índice de evacuación del 77.28%, lo que quiere decir que por cada 100 procesos se evacuaron 77.28 y se acumularon 22.72.

La congestión judicial tiene mayor incidencia en los juzgados de familia que en los tribunales superiores y tiende a incrementarse día tras día. Esta situación debe ser enfrentada en el corto, mediano y largo plazo si se quiere brindar un servicio de justicia que pueda calificarse como eficiente y oportuno. Por supuesto ello exige maximizar los recursos y los estándares de eficiencia, pero solo tendrá éxito en la medida en que se los problemas que dan origen a la litigiosidad en materia de familia sean abordados desde una política pública donde se privilegie la prevención.

3.2.2.5. Problemáticas identificadas

El panorama general descrito permite identificar las principales problemáticas y los consecuentes desafíos que deberán ser abordados en el diseño de la Dimensión de Familia del Plan Decenal de Justicia. A continuación se señalan algunos de manera preliminar.

3.2.2.5.1. El ICBF y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Teniendo en cuenta la realidad social de las familias y las comunidades colombianas, es necesario que la atención se oriente con enfoque diferencial, donde se implementen estrategias de innovación social y de construcción colectiva. La intervención de las entidades territoriales resulta fundamental en ese ejercicio.

Es preciso contar con registros de información confiables. El fortalecimiento de los sistemas actuales y el diseño de nuevos protocolos de registro de información es un insumo de primer orden en el diseño de cualquier política pública, en este caso para enfrentar los problemas relacionados con el entorno de familia, atacar sus causas, prevenir la litigiosidad, o enfrentarla con éxito. El uso de nuevas tecnologías es particularmente valioso, en especial para las nuevas generaciones, donde el acercamiento con las tecnologías de la información y las comunicaciones es cada vez mayor.

El principio de corresponsabilidad exige vincular actores externos, tanto públicos como privados, que no necesariamente hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Es importante entonces contar con la participación del sector privado en la implementación de programas para prevenir la vulneración de derechos de los integrantes del grupo familiar, o para garantizar su restablecimiento cuando fuere el caso

³⁹ “La especialidad de Familia de la Jurisdicción Ordinaria reportó un total de 209.357 procesos como ingresos efectivos en despachos permanentes y de descongestión y un total de 161.792 procesos como egresos efectivos contando con una evacuación efectiva del 77.3%.

3.2.2.5.2. Comisarías de Familia

Las Comisarías de Familia plantean grandes dificultades en su estructura y funcionamiento, por lo que es recomendable un cuidadoso ajuste institucional. Algunas de ellas son las siguientes:

- La asignación de competencias y funciones a las Comisarías de Familia muestra una permanente adición que afecta su especialización y genera un mandato multipropósito que disminuye la capacidad para cumplir su mandato misional.
- La naturaleza administrativa de las Comisarías de Familia implica que las funciones asignadas a la misma sean especialmente de ese orden.
- La definición de la estructura orgánica e interna de las Comisarías de Familia corresponde a las autoridades locales; la mayoría se crearon como dependencias de la administración municipal, adscritas a las Secretarías de Gobierno, y no como verdaderas entidades con autonomía administrativa y presupuestal.
- Los mandatos de diseño de política para familias, infancia y adolescencia y equidad de género aumentan el déficit de capacidad institucional y de respuesta, al asignarse responsabilidades sin los medios para su realización.
- Las Comisarías de Familia no tienen un modelo de atención estandarizado, no cuentan con sistema de registro de la atención, ni de seguimiento a las medidas de protección de niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad.
- No existe un sistema de registro de conciliación extrajudicial y en general no tienen sistemas de seguimiento y control.
- Existen debilidades relacionados con la articulación interinstitucional.
- Falta de priorización y atención en el nivel local.
- La falta de presupuesto dificulta la prestación de calidad e integral del servicio que prestan las comisarías igual que la prevención efectiva a las violaciones de derechos.
- Se observa una profunda desarticulación entre las entidades que poseen competencias en materia de Comisarías de familia.

3.2.2.5.3. Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos

Las denuncias ciudadanas más frecuentes relacionadas con el entorno territorial tienen que ver con violencia intrafamiliar, acompañamiento para procesos de inasistencia alimentaria, separación de bienes y de cuerpos y divorcio y para declaratorias de interdicción. En esa medida, la atención en familia para prevención de conflictos debería focalizarse o al menos dar preponderancia a ese tipo de problemáticas.

Las medidas de restablecimiento de derechos no puede hacerse al margen del enfoque de intervención territorial.

El conflicto armado interno ha sido un factor que estimula o cuando menos propicia la violencia familiar. De lograrse la concreción de acuerdos de paz, es necesario contar con

planes, mecanismos y programas que aseguren una reintegración social y comunitaria donde se proteja a los sujetos más vulnerables de la familia.

Las situaciones de agresión y maltrato a niños, niñas y adolescentes están asociadas a “violencia intrafamiliar”, pues en su mayoría son perpetradas por integrantes del núcleo familiar. Sin embargo, los niveles de denuncia son muy bajos, por lo que en muchas ocasiones las situaciones de maltrato terminan siendo invisibilizadas.

Algunos comportamientos de maltrato o agresión responden a patrones históricos ya superados. La violencia contra la mujer y la violencia de género en el entorno familiar tiene relación con la baja escolaridad. La generación de ingresos en el entorno familiar es fuente de poder, y en ocasiones la dependencia económica impide conocer denuncias de agresión.

A menudo se reporta también que las autoridades públicas promueven mecanismos alternativos de solución de conflictos que son inaceptables dadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se presentan las agresiones.

Es importante que en el nivel territorial las entidades incluyan programas específicos para garantizar la protección de los integrantes de la familia con el fin de prevenir, sancionar y erradicar cualquier tipo de violencia.

Las personas con orientaciones sexuales e identidades de género diversas con frecuencia abandonan su núcleo familiar, lo que conduce a deserción escolar y los demás riesgos que ello conlleva. Sumado a ello, la falta de información confiable por parte de las instituciones impide el diseño de políticas públicas en la dirección correcta.

3.2.2.5. 4. Sistema Formal de Administración de Justicia

La infraestructura para poner en adecuado funcionamiento el sistema de oralidad en la especialidad de familia resulta aun insuficiente. Se requiere invertir recursos con el fin de dotar a los juzgados y salas de familia de tribunales de sedes y salas de audiencias en todo el territorio nacional.

Los programas de formación en Derecho de Familia deben ser implementados de manera permanente, ajustados a la legislación actual, la jurisprudencia y los estándares internacionales en cada ámbito.

Los niveles de congestión judicial en la especialidad de familia son porcentualmente bajos dentro de la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, su número se ha venido incrementando, especialmente a nivel de juzgados, lo que muestra la necesidad de implementar medidas con el fin de invertir la ecuación para que los egresos efectivos sean mayores que los ingresos anuales.

Con el fin de cualificar la administración de justicia, es deseable contar con más juzgados especializados de familia y salas de decisión en familia, reduciendo el número de juzgados promiscuos.

3.2.3. Relaciones con el Estado

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 no están exentas de controversias, ni 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

3.2.3.1. Administrativo

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.

Durante los últimos años 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.

Bajo la comprensión de este marco de transformación institucional y replanteamiento de la concepción sobre la interacción entre las Entidades públicas y los ciudadanos, así como sobre los mecanismos judiciales para dirimir las controversias suscitadas entre los mismos, 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.

3.2.3.1.1. Problemas centrales.

Los problemas centrales en materias administrativas 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 la justicia contencioso administrativa atraviesa una situación de reconfiguración dinámica que obedece a la necesidad de culminar el trámite 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.

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.

De un lado, 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-. De otro, 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.

3.2.3.1.2. 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). De conformidad con la estadística compilada por la Corporación Excelencia en la Justicia, el número de procesos contenciosos escriturales con trámite anterior a sentencia (sin tutelas) en el año 2012 eran 210.965 a nivel de Juzgados, 138.430 a nivel de Tribunales y 27.934 en el Consejo de Estado. 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 (CEJ, 2012).

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 25.804 procesos en sus inventarios al cierre de 2014 (CEJ, 2012). 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.

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. 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.

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 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.

Adicionalmente, tras la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a partir de la Ley 1440 de 2011, se replanteó el modelo de gestión jurídica pública en las instituciones públicas. Se trata, en esencia, 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.

3.2.3.1.3. 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.
- La modificación a la competencia del 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.
- 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 pronuncie, una vez vencido el término para alegatos de las partes.

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.

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. 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.

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.

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.

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.

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)(C. S. de la J., 2016).

Aunado a lo anterior, las estadísticas reportadas por la Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado revelan que, a marzo de 2016, cursaban 475.646 procesos judiciales contra el Estado colombiano, con unas pretensiones que, sumadas, ascendían a 267,8 billones de pesos. 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)⁴⁰. Adicionalmente, entre 2010 y 2014, se habían pagado cuatro billones de pesos por concepto de condenas 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.

3.2.3.2. Función disciplinaria

Las discusiones en torno al mejoramiento de la función disciplinaria en los últimos años han estado centradas en asuntos tales como:

- La reorganización, complementación y adición de los principios mínimos que deben regir el derecho disciplinario.
- La culpabilidad disciplinaria (definición de la imputación a título de dolo)
- La organización y ajuste de las faltas gravísimas y la creación de otros comportamiento típicos de esta naturaleza.
- Modificación del régimen de sanciones disciplinarias (favorabilidad)
- Definición de los términos de prescripción tanto en la primera como en la segunda instancia.
- Oralidad del proceso disciplinario.
- Régimen probatorio autónomo y beneficio por confesión.
- Doble instancia para las investigaciones contra funcionarios aforados.
- Competencia exclusiva del despacho del PGN para conocer de las revocatorias directas.
- Procedimiento único con oralidad en el juzgamiento. • Reducción en los términos de las etapas procesales.

Estos temas precisamente fueron tratados en el proyecto de ley 055/14S-195/14C, por medio del cual se pretendía la expedición de un nuevo Código Disciplinario Único. Este

⁴⁰ 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 Ríonegro (Antioquia).

proyecto contiene una serie de elementos que marcan varias complejidades para el ejercicio de la función disciplinaria para los próximos años.

En primer lugar debe llamarse la atención a la modificación del régimen de sanciones disciplinarias. En se sentido se genera una disminución en el término de la inhabilidad para las faltas gravísimas con culpa gravísima, lo cual generó a su vez la necesidad de redosificar las sanciones para las demás faltas y determinar una sanción de multa para las faltas leves culposas

Aquí es importante señalar que al haberse establecido una disminución en el término de la inhabilidad por las faltas gravísimas con culpa gravísima, esto es, que ya no será de 10 a 20 años sino de 5 a 10 años, en aplicación del principio de favorabilidad, las sanciones que se encuentran ejecutándose tendrán que ser redosificadas, lo que plantea el problema sobre qué autoridad o quién es el competente para garantizar dicho principio.

En segundo lugar, se tiene la redefinición de los términos de prescripción tanto en la primera como en la segunda instancia. Actualmente, y luego de la reforma introducida por la ley 1474 de 2011, la extinción de la acción disciplinaria se soporta en dos figuras: la caducidad y la prescripción, cada una con un término de cinco (5) años y el proyecto, elimina la figura de la caducidad, para establecer que *“La acción disciplinaria prescribirá en cinco años, contados para las faltas de ejecución instantánea desde el día de su consumación, para las de ejecución permanente o continuada, desde la realización del último acto y para las omisivas, desde cuando haya cesado el deber de actuar. La prescripción se interrumpirá con la adopción y notificación del fallo de primera o única instancia. En este evento, para emitir y notificar el fallo de segunda instancia o de reposición, la autoridad disciplinaria tendrá un término de dos años contados a partir del siguiente día del vencimiento para impugnar la decisión.”* Estableciendo además, que para las actuaciones que se surten por faltas relacionadas con violaciones a los D.H. y el D.I.H, los términos serán de doce (12) y tres (3) años, respectivamente.

Esta reforma tiene efectos sustanciales respecto de las garantías del disciplinado, razón por la cual le es aplicable el principio de favorabilidad. En ese sentido, cuando empiece a regir la nueva codificación disciplinaria, el término de prescripción se reduce para la primera instancia, ya que no contará con los cinco años de la caducidad, lo que demandará el diligenciamiento oportuno de sus investigaciones o el reconocimiento de tal prerrogativa en favor del disciplinado. Así mismo, al establecerse un término de prescripción de dos años para que se emita la decisión de segunda instancia, el recurso de apelación deberá resolverse en dicho plazo, so pena de que éste sea resuelto en favor del investigado.

En tercer lugar, se llama la atención a que asuntos como la organización y ajuste de las faltas gravísimas y la creación de otros comportamientos típicos de esta naturaleza, así como los ajustes a la culpabilidad disciplinaria, entre otras, exigen una mayor preparación y carga interpretativa y argumentativa para el operador disciplinario siendo necesario un mayor nivel de profesionalización.

En cuarto lugar, la oralidad del proceso disciplinario es otro asunto a ser tenido en cuenta. El actual Código Disciplinario Único contempla tanto el procedimiento ordinario como el procedimiento verbal, siendo posible verificar que la inmensa mayoría de procesos disciplinarios se surten a través del procedimiento ordinario con diversas etapas y con términos muy amplios que se traduce en demoras en la resolución de los casos.

De tal forma, se ha propuesto y desarrollado un único procedimiento, con dos etapas plenamente definidas, investigación y juzgamiento, las que se llevan a cabo por parte de un mismo funcionario.

La primera fase de este procedimiento único está encaminada a la incorporación de los medios probatorios que permitan verificar los hechos, la individualización del presunto autor de la falta y a determinar si existe mérito para formular cargos y citar a audiencia. Su principal característica es la de ser escritural, y en el evento de iniciarse en averiguación de responsables el impulso probatorio inicial estará dirigido a la identificación e individualización del presunto responsable. Incorporado el medio probatorio que permita la identificación del presunto autor y su participación en los hechos, se torna en obligatorio para la autoridad disciplinaria vincularlo de manera inmediata a la actuación, a fin de garantizar de forma plena sus derechos de contradicción y defensa.

Una vez recaudadas las pruebas se cierra la investigación y se le corre traslado a los sujetos procesales para que presenten alegatos previos a la evaluación. Surtido lo anterior, se evaluará la investigación y de existir mérito se citará audiencia y se formularán los cargos respectivos, caso contrario se archivará la actuación.

La fase de juzgamiento se desarrolla en audiencia, atendiendo los principios de oralidad, intermediación y concentración. Una vez se recaudan las pruebas al interior de la audiencia, se corre traslado para alegatos de conclusión y, agotados estos, se cita para fallo, contra el que procede el recurso de apelación. El trámite en la segunda instancia es escritural y se limita a revisar la legalidad de la actuación y a la resolución del recurso, para lo cual podrá decretar pruebas de oficio.

Frente a estas modificaciones se presentan dos situaciones que ameritan su oportuna atención: i) la reducción de las etapas procesales y ii) la implementación de la oralidad en la etapa de juzgamiento.

En cuanto a la primera, la autoridad disciplinaria va a estar avocada a imprimirle celeridad y diligencia a la actuación, dosificando y racionalizando la actividad probatoria, evitando trámites innecesarios, conjurando posibles situaciones que posteriormente puedan ser alegadas en sede de nulidad. Los funcionarios instructores deberán ser acuciosos y proactivos en la práctica probatoria, requiriéndose capacitación en metodología investigativa.

En lo que se refiere a la oralidad, es necesario dotar de medios de audio o vídeo a las distintas autoridades disciplinarias que les permita recoger el trámite de la audiencia sin tener que acudir a la digitación. De manera paulatina se deberán implementar salas de audiencia toda vez que actualmente existe deficiencia. De otra parte, los funcionarios con competencia disciplinaria deberán ser capacitados para la oralidad, en la resolución oportuna de las situaciones que se prestan en el trámite de la audiencia, y la decisión oportuna de los incidentes procesales, evitando con ello las suspensiones reiteradas que diezman la celeridad de la actuación.

En quinto lugar, es necesario tener en cuenta la variación de la competencia del despacho del Procurador General de la Nación y asignación exclusiva para conocer de las revocatorias directas. Al consagrarse la doble instancia para algunos funcionarios, en la que la Sala Disciplinaria atenderá la primera instancia y el Procurador General de la Nación la segunda, necesariamente se generará un traslado de todos los procesos que actualmente se adelantan en la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios, a la Sala

Disciplinaria que seguirá conociendo de las apelaciones que se presenten contra las decisiones de las procuradurías delegadas, acrecentando en gran medida su carga laboral.

Así las cosas, necesariamente se requieren ajustes en las cargas de trabajo al interior de estas dependencias o generarse esquemas la articulación de varias salas que puedan asumir y despachar de forma oportuna los asuntos puestos bajo su conocimiento.

3.2.3.2.1. Identificación de problemáticas.

Junto a los retos señalados por la posible implementación del nuevo código es necesario tener en cuenta que la Procuraduría General de la Nación tiene una serie de problemáticas que dificultan el desarrollo de su labor.

- Infraestructura deficiente. La infraestructura organizacional y a nivel nacional demandará la creación de nuevas dependencias en los niveles central y territorial, que cuenten con salas de audiencia dotadas con equipos de audio y video, con los requerimientos básicos que estas exigen, que permitan el desarrollo y almacenamiento apropiado, garantizando así la aplicación de la nueva legislación disciplinaria.
- Personal escaso. En cuanto a personal se necesitarán redefinir roles al interior de las procuradurías territoriales a nivel regional y provincial, así como a nivel central se necesitará una estructura que permita la implementación rápida y sin traumatismos de esta nueva legislación. De igual manera, se deberá impartir normas que vayan dirigidas al fortalecimiento de las Personerías y las Oficinas de Control Interno Disciplinario.
- Nivel de conocimiento de los operadores disciplinarios. Ante la profundidad de los cambios en la norma, la capacitación al personal a nivel nacional en cuanto a su operatividad y desarrollo conceptual será fundamental para la implementación del código general disciplinario, para lo cual debe establecerse una pedagogía intensificada que conjugue la teoría con la práctica, especialmente en lo que tiene que ver con la oralidad. Esto requerirá el apoyo financiero del Instituto de Estudios del Ministerio Público que le permitan desplegar jornadas de capacitación intensificadas y de alta calidad, constituyéndose en el principal centro de formación de las autoridades disciplinarias.
- Capacidad de respuesta. Incremento de los recursos del Instituto de Estudios del Ministerio Público.

3.2.4. Subsistema de relaciones civiles, comerciales y de consumo

Esta dimensión del Plan comprende todos los aspectos del derecho privado en los que se regulan las relaciones entre particulares. 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 industrial⁴¹.

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.

4.2.4.1 Problemática central.

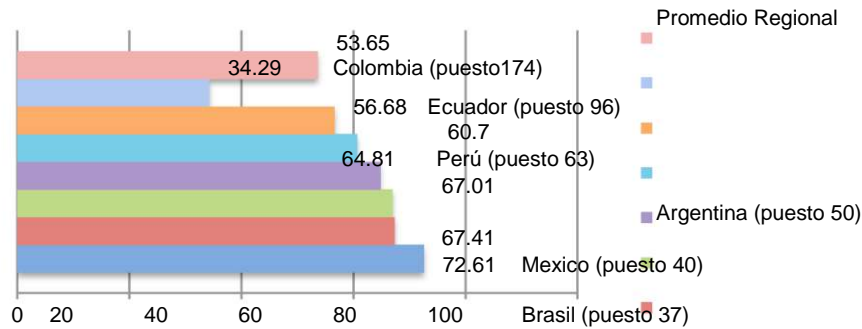
De conformidad con el enfoque propuesto por el Banco Mundial, el cumplimiento eficiente de contratos es esencial para el desarrollo económico y el crecimiento sostenible. Las economías con un aparato judicial eficiente, en los que las cortes puedan hacer cumplir efectivamente las obligaciones contractuales, 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 (Banco Mundial, 2017).

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:

⁴¹ 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.).

Grafico 6. 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, esta problemática se encuentra mediada, tanto por motivos inherentes al funcionamiento de la oferta de justicia, 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.

4.2.4.2. Causas directas o de primer nivel.

Dentro de las causas directas que se encuentran en relación con la problemática diagnosticada pueden contarse las siguientes:

- Incertidumbre por la introducción sucesiva de reformas procesales: Estas acciones 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 2016⁴².

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.

- Insuficiencia de la infraestructura para la implementación del esquema oral y el retraso en los desarrollos tecnológicos: 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 (C. S. de la J., 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

⁴² Acuerdo PSAA15-10392 del 1 de octubre de 2015. Se debe anotar que, originalmente, mediante acuerdo PSAA1310073 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.

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 PSAA1510392⁴³.

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, 2015). 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, 2015).

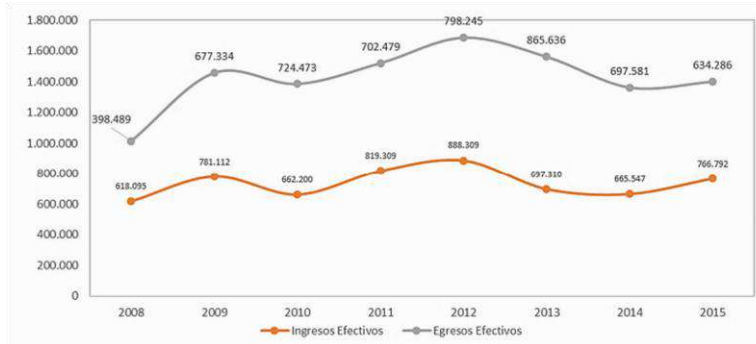
- Alta concentración de procesos que históricamente ha existido en materia civil y comercial: En los últimos años, la jurisdicción ordinaria ha concentrado la mayor cantidad de ingresos de procesos que se tramitan ante la Rama Judicial. A su vez, en cuanto a las especialidades, el mayor volumen de expedientes se ha ubicado en los juzgados y Salas penales y en los juzgados y Salas civiles, respectivamente. 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 (C. S. de la J., 2016), 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

⁴³ 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.

a procesos ejecutivos⁴⁴, 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 (C. S. de la J., 2016).

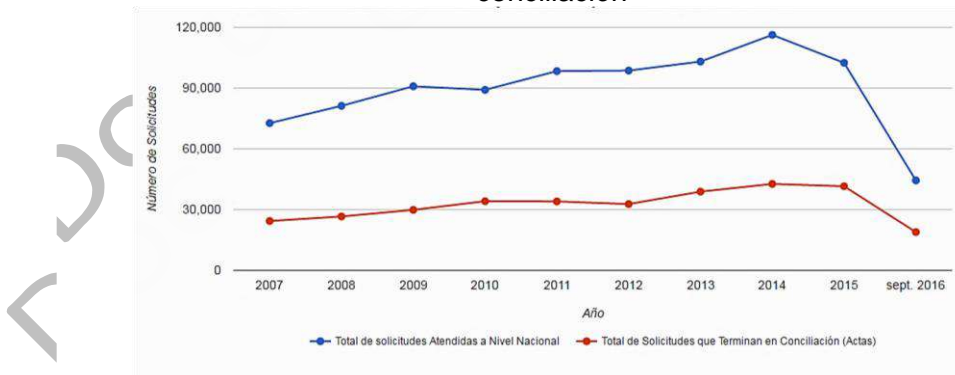
Gráfico 7. Ingreso y egresos efectivos 2008-2015



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso 2015-2016*, p. 145

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. 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 8. Solicitudes atendidas a nivel nacional y solicitudes que terminan en conciliación



Fuente: Ministerio de Justicia – Sistema de Estadísticas en Justicia. Información generada desde la Dirección de Métodos Alternativos y Solución de Conflictos

⁴⁴ Para estos efectos, incluyendo las acciones de tutela, que constituyeron para 2014, un 19,58 por ciento de los ingresos en la especialidad civil.

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, 2015).

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, 2015). 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, 2015).

3.2.5. Subsistema constitucional

La Constitución de 1991 no solo representa un gran pacto político. Es al mismo tiempo una norma jurídica. La norma fundamental y suprema del ordenamiento jurídico colombiano. Así fue expresamente reconocido en el artículo 4º de la Constitución⁴⁵ y para tal fin se ha previsto el llamado control de constitucionalidad, esto es, la garantía dentro del Estado de Derecho con miras a hacer efectivo el principio de integridad y supremacía de la Constitución (Corte Constitucional, sentencia C- 560 de 1999, M.P. Carlos Gaviria y sentencia C-1290 de 2001, M.P. Álvaro Tafur).

En el caso colombiano se acogió un modelo de control que la jurisprudencia ha denominado “difuso funcional”(Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Es difuso en la medida en que no se concentra en un único órgano sino que converge la participación de diferentes autoridades; y es funcional porque su ejercicio depende de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a diversas autoridades. Es así como concurren, “por un lado, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como órganos encargados del control abstracto de constitucionalidad, y, por el otro, todos los jueces y corporaciones que deben decidir las acciones de tutela o resolver acciones y recursos previstos para garantizar los derechos constitucionales o al hacer uso

⁴⁵ “ARTICULO 4.- La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

de la excepción de inconstitucionalidad en los casos concretos sometidos a su consideración” (Sentencia C- 1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas).

Con este panorama global, lo primero que debe decirse es que la formulación del Plan Decenal de Justicia tiene como sustrato los valores y principios que subyacen en la Constitución Política, al punto que se halla transversalmente inspirado en ella.

Sin embargo, su adecuada implementación hace necesario diseñar un componente específico que ha sido denominado “Subsistema constitucional”. En él se pretende fijar, con visión prospectiva, el escenario para el desarrollo y evolución del control constitucional en Colombia durante la próxima década.

El sub sistema constitucional comprende entonces un análisis y evaluación de los principales mecanismos de control abstracto y concreto de constitucionalidad, teniendo como base los estudios diagnósticos y la experiencia acumulada. 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 escenarios:

- Mecanismos de control abstracto de constitucionalidad.
- Acción de tutela.
- Acciones populares⁴⁶.
- Excepción de inconstitucionalidad.

Aunque existen otros mecanismos de control que tienen origen directo en la Constitución y aseguran su supremacía, como el derecho de petición o el habeas corpus, por mencionar solo algunos ejemplos, no se exploran en este acápite debido a su relación con otros subsistemas.

La Dimensión Constitucional exige una revisión de los diferentes escenarios en los que se ejerce el control constitucional en Colombia. Ello permite hacer un diagnóstico de las problemáticas y desafíos en cada uno de esos escenarios.

3.2.5.1. Mecanismos de control abstracto de constitucionalidad

Como es sabido, tanto la Corte Constitucional (art. 241 CP) como el Consejo de Estado (art. 237 CP) ejercen control abstracto de constitucionalidad, bien sea por vía de acción pública o de revisión automática, lo cual exige aunar esfuerzos para cualificar dichas competencias y superar algunas dificultades o tensiones surgidas.

En el caso de la Corte Constitucional, los mecanismos de control abstracto se dividen en dos escenarios generales: (i) la acción pública de inconstitucionalidad y (ii) el control automático.

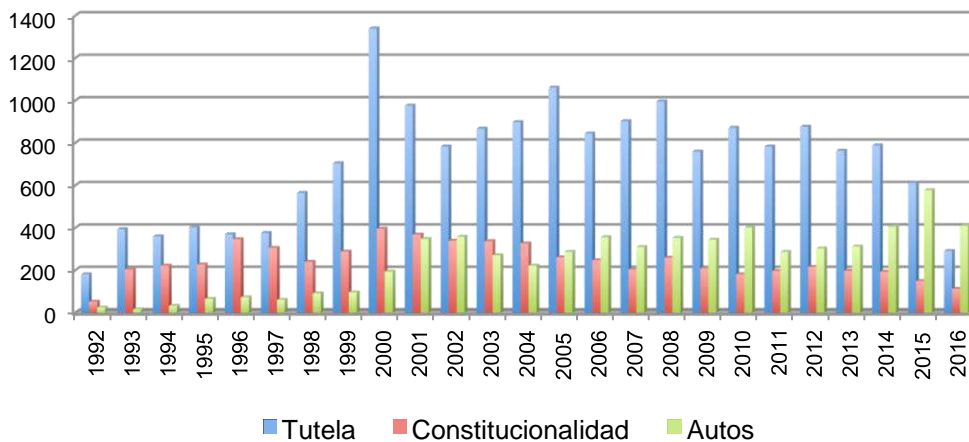
⁴⁶ No se incluyen en este subsistema las acciones de cumplimiento y de grupo, en la medida en que tienen un vínculo más cercano con el subsistema de Derecho Administrativo.

De acuerdo con la información registrada en la base de datos de la corporación⁴⁷, entre 1992 y octubre de 2016 se han presentado 11.807 demandas vía acción pública y se han proferido cerca de 6.085 sentencias de constitucionalidad.

Durante el mismo periodo la Corte Constitucional revisó oficiosamente 222 decretos legislativos (expedidos en estados de excepción); examinó 150 objeciones gubernamentales a proyectos de ley; ejerció el control oficioso de 47 proyectos de leyes estatutarias; revisó automáticamente 3 convocatorias a referendo y decidió 1374 conflictos de competencia. También dictó cerca de 6.203 Autos interlocutorios.

Entre 1992 y 2016 se han presentado en el país más de 5'840,000 acciones de tutela (sobre esto más adelante se hará referencia puntual), cuyos fallos fueron remitidos al Alto Tribunal para su eventual revisión. De los asuntos seleccionados la Corte ha proferido más de 17.775 sentencias. El comportamiento en el periodo puede apreciarse en el Gráfico.

Gráfico 9. Tipos de providencia emitidas 1992-2016



La acción de inconstitucionalidad es de naturaleza pública, es decir, puede ser presentada por cualquier ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos (salvo algunas excepciones que la jurisprudencia ha venido matizando). Esa circunstancia ha hecho que el número de demandas presentadas sea considerable y se hayan incrementado proporcionalmente con el paso del tiempo.

Como quiera que a través de este mecanismo se cuestiona la validez de la legislación y, por tanto, de las decisiones del Congreso de la República como foro democrático por excelencia, desde el año 2001 la Corte ha fijado una serie de reglas jurisprudenciales que hacen más exigente el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad para obtener un pronunciamiento de fondo (Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda).

⁴⁷ Consultada la base de datos de la Corte Constitucional. Última revisión: octubre 19 de 2016.

De la misma forma, la jurisprudencia ha decantado otras sub reglas que, en definitiva, ponen de presente la necesidad de actualizar la legislación en la materia. En efecto, el Decreto 2067 de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, no ha sido modificado desde su promulgación.

En el caso del Consejo de Estado, el control abstracto también se ejerce principalmente por dos vías: (i) demandas de nulidad por inconstitucionalidad de aquellos decretos cuya competencia no corresponde a la Corte Constitucional (art. 237-2 CP), y (ii) control inmediato de legalidad de ciertos decretos expedidos en el marco de estados de excepción (núm.8 del art. 111 de la ley 1437/11).

En algunas ocasiones se han presentado controversias jurídicas acerca de la competencia de la Corte Constitucional y/o del Consejo de Estado para conocer y decidir demandas en relación con ciertas normas. Así ha ocurrido, por ejemplo, con algunos decretos expedidos por el Gobierno Nacional, por lo que en el mediano plazo se requiere de una regulación que permita clarificar los ámbitos de competencia de cada una de estas corporaciones para superar controversias de esta índole, las cuales, vale aclarar, han surgido dentro de un proceso normal de desarrollo y evolución jurisprudencial ante las dificultades hermenéuticas de la Constitución y de la legislación actualmente vigente.

3.2.5.2. Acción de tutela

La Acción de Tutela ha sido valorada como uno de los grandes avances de la Constitución Política de 1991. 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 particulares⁴⁸.

Su importancia radica en que es un mecanismo sencillo y rápido para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Precisamente por eso es la herramienta más ampliamente utilizada en el ordenamiento jurídico colombiano. No es casualidad que, como ya se mencionó, desde su creación hayan sido presentadas cerca de 6'000.000 de demandas de tutela.

Sin embargo, paradójicamente, su éxito 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.

Algunas de las dificultades identificadas tienen que ver con la congestión judicial, la presentación sistemática de acciones de tutela por los mismos hechos (fenómeno

⁴⁸ Constitución Política, artículo 86.

conocido como “tutelatón”), el incumplimiento de decisiones judiciales, el trámite recurrente de incidentes de solicitudes de cumplimiento e incidentes de desacato, el no acatamiento de los precedentes jurisprudenciales, las dificultades en el control de supervisión a los fallos estructurales, entre otros aspectos.

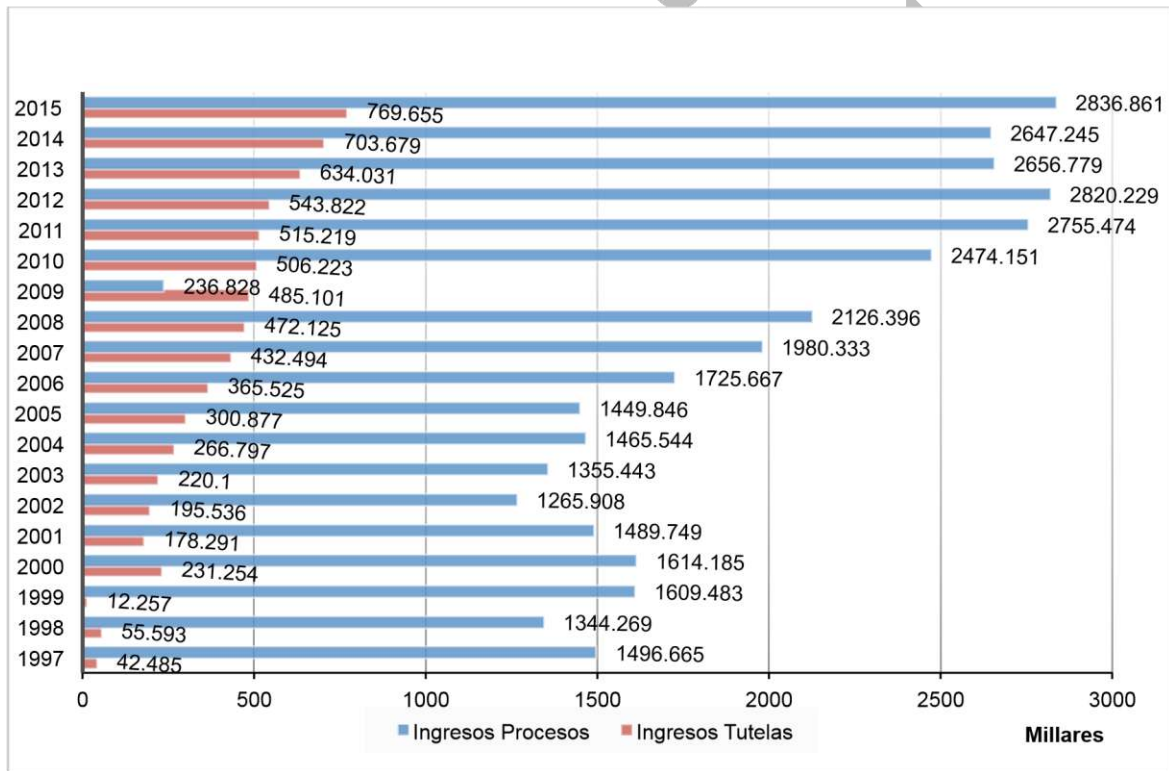
En el informe que el Consejo Superior de la Judicatura presentó al Congreso de la República correspondiente al año 2015 se hace un balance general de la situación de la acción de tutela en el país (C. S. de la J., 2015).

En el informe al Congreso que presenta la Rama Judicial se destaca la creciente demanda de tutela.

Así mientras en 1997 las acciones de tutela sólo representaban el 3% del total de asuntos que ingresaban a un despacho para trámite, para 2015 las 769.655 tutelas ingresadas representaron el 27%; es decir, cerca de la tercera parte de la demanda total

de justicia.

Gráfico 10. Evolución Ingreso de procesos Vs. Ingresos de Tutelas 1997-2015



Fuente: C. S. de la J.

Estas estadísticas mostraron, específicamente por jurisdicción, cómo la especialidad civil recibió el 31% del total de las tutelas interpuestas, seguida por la especialidad penal, cuyos ingresos ascendieron al 29%. Panorama similar se presenta con cada una de las jurisdicciones.

Cuadro 7. Movimiento procesal de las acciones de tutela

Jurisdicción/especialidad	Ingreso Egresos Inventario		Ingresos		Tutelas/Ingresos %	
	Acciones de	Acciones de	Final	Efectivos	Efectivos	Part./Esp
	Tutelas	Tutelas	Tutelas			
Constitucional	409 258 231	256 63.08%	0.03%			
Disciplinaria	32,450 4,112 4,029 248	12.67%	0.53%			
Administrativa	287,906 95,707 90,421 3,784	33.24%	12.44%			
Ordinaria	2,516,096 669,578 628,658 32,799	26.61%	87.00%			
Civil	766,792 214,967 200,677 10,301	28.03%	27.93%			
De Familia	209,357 53,385 48,916 2,081	25.50%	6.94%			
Laboral	277,952 71,121 67,542 3,020	25.59%	9.24%			
Penal	903,033 245,311 235,082 13,641	27.17%	31.87%			
Promiscuo	308,212 57,079 50,960 2,409	18.52%	7.42%			
Sala Única	11,485 7,284 7,049 178	63.42%	0.95%			
Salas Mixtas	39,265 20,431 18,432 1,169	52.03%	2.65%			
Total General	2,836,861 769,655 723,339 37,087	27.13%	100%			

Fuente: C. S. de la J.

Lo anterior, si bien demuestra la alta confianza del ciudadano en la acción de tutela como mecanismo idóneo y expedito, también deja en evidencia el alto nivel de vulneración o amenaza de derechos por parte de entidades públicas y de particulares, o cuando menos de percepción ciudadana, lo que a su vez se traduce en un alto impacto en la congestión de los despachos judiciales.

A ello hay que añadir que con frecuencia 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 tanto la solicitud de cumplimiento como el 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, no se registran estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura sobre el número de ingresos y egresos de los mismos en las jurisdicciones, lo que debe ser superado en el corto plazo de cara al diseño de políticas públicas en esta dirección.

No obstante, existen estudios académicos basados en el análisis de casos en los que se reflejan altos niveles de incumplimiento (Toro, 2007; López, s.f.). 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.

Esto plantea un inconveniente en cuanto a la fuerza del incidente de desacato como herramienta para el cumplimiento de los fallos.

Por todo lo anterior, en los últimos años se ha venido discutiendo sobre la necesidad de reformar el Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamente la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, con el fin de fortalecer y actualizar este importante mecanismo de protección de derechos fundamentales. Es necesario entonces discutir cada uno de los puntos que deben ser reformados para fortalecer y dar sostenibilidad a esta importante acción constitucional.

El incremento exponencial en la presentación de acciones de tutela ha sido documentado por la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, en el año 2014 se interpusieron 498.240 solicitudes de tutela. De acuerdo con la Defensoría, “lo anterior implica que aproximadamente cada 63 segundos se interpone una acción, si se tiene en cuenta que los usuarios disponen de las 24 horas de los 365 días del año para presentarlas” (Defensoría del Pueblo, 2014).

Para ese mismo periodo, “los cinco derechos más invocados en las tutelas fueron, en su orden: petición (51,88%), salud (23,74%), otros derechos económicos, sociales y culturales (16,05%), vida digna y dignidad humana (14,55%), y seguridad social (10,85%). De estos, el derecho de petición presenta el mayor crecimiento con el 18,22% con relación a 2013” (Defensoría del Pueblo, 2014).

Otra información relevante que debe mencionarse del referido informe es la siguiente:

“Los lugares donde se interpusieron el mayor número de tutelas fueron, en su orden: Antioquia (32,71%), Bogotá (16,68%), Valle del Cauca (8,12%), Santander (4,29%) y Tolima (3,33%). Según el indicador del número de tutelas por cada 10.000 habitantes, nueve (9) regiones presentan indicadores superiores al valor nacional (105 tutelas), a saber, Antioquia, Caquetá, Putumayo, Caldas, Meta, Risaralda, Tolima, Quindío y Bogotá.

Las entidades con más tutelas en Colombia fueron: la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con 146.603 (29,41%), ISS /Colpensiones con 50.160 (10,06%) y los Juzgados, Cortes y Tribunales con 25.431 (5,10%)”.

Del universo de tutelas presentadas durante el año 2014 se concluye que cada 4 minutos se interpuso en Colombia una tutela para reclamar servicios de salud. En efecto, “de las 498.200 tutelas interpuestas, 118.281 (23,74%) fueron para reclamar algún servicio de salud, constituyéndose como la cifra más alta desde la expedición de la Sentencia T-760 de 2008” (Defensoría del Pueblo, 2014).

Con fundamento en el referido estudio la Defensoría del Pueblo presentó las siguientes recomendaciones generales:

“Instar a todas las autoridades competentes y demás actores involucrados para que den respuesta oportuna a los derechos de petición instaurados por los ciudadanos en cumplimiento del artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, dado que el incumplimiento de este derecho fundamental está generando más de la mitad de las acciones de tutela.

Exhortar al Gobierno Nacional para que con base en los resultados encontrados en este estudio, adopte las medidas necesarias para subsanar las fallas que aquejan el Sistema General de Seguridad Social en Salud y garantice su goce efectivo.

Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social que explique las razones del aumento presentado en las acciones de tutela en salud, tal como se demuestra en el presente documento, tal como lo establece la orden 30 de la Sentencia T760 de 2008, emanada de la Honorable Corte Constitucional.

Exhortar a los Jueces de la República para que en sus sentencias de tutela, establezcan en su decisión que si una tecnología en salud (medicamentos, procedimientos, tratamientos, etc.), se encuentra incluida en el POS, no se autorice el recobro de la misma, para lo cual le solicitará dicha verificación al FOSYGA.

Solicitar a los Jueces de la República, verificar el cumplimiento de las acciones de tutela en los términos establecidos y de los incidentes de desacato, interponiendo sanciones severas a las entidades infractoras.

Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura, que según sus competencias, investigue a los jueces que no le hagan seguimiento a los fallos de tutela, ni a los incidentes de desacato.

Exhortar al Ministerio de Salud y Protección Social para que diseñe y ponga en práctica un modelo de atención en salud, con base en atención primaria, salud familiar y comunitaria, para fortalecer el papel de los médicos generales dentro del modelo de atención en salud.

Instar al Ministerio de Salud y Protección Social para que en el proceso de transición entre el POS actual y el plan de beneficios por inclusiones implícitas de que trata el artículo 15 de la Ley Estatutaria, no se menoscabe el acceso a las personas con enfermedades huérfanas o con patologías de frontera entre lo estético y lo funcional.

Reiterar al Ministerio de Salud y Protección Social para que de manera prioritaria presente los resultados de los estudios iniciados para la formación de especialistas, de acuerdo con las necesidades del país y desarrolle una política pública que garantice la oferta de especialistas en las distintas regiones.

Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social, para que armonice la jurisprudencia constitucional con las normas legales, especialmente decretos y resoluciones, de tal forma que haya unificación de criterios.

Reiterar al Ministerio de Salud y Protección Social, que en virtud de los principios de equidad y progresividad, fije más categorías de cuotas moderadoras y copagos, de manera proporcional a la capacidad de pago de los cotizantes, dada la barrera de acceso que estos gastos están ocasionando en los usuarios.

Instar nuevamente a la Superintendencia Nacional de Salud para que en uso de sus competencias, investigue y sancione a las EPS que nieguen servicios de salud, incluidos dentro del POS, en cumplimiento de la orden 19 de la Sentencia T-760 de 2008. Solicitar a la Superintendencia Nacional de Salud que realice una audiencia pública cada seis (6) meses, en la que divulgue los resultados de las investigaciones y sanciones de las EPS que reiteradamente nieguen servicios de salud que se encuentran en el POS. Insistir a la Superintendencia Nacional de Salud para que investigue a las IPS que nieguen servicios habilitados con el argumento del no pago por parte de las EPS.

Requerir a la Superintendencia Nacional de Salud y a las entidades territoriales con el fin de que hagan vigilancia especial a los servicios de urgencia de todas las IPS, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 de la Ley Estatutaria en Salud.

Exigir a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que dé respuesta oportuna y de fondo a las solicitudes de la población desplazada y víctimas de la violencia, en las medidas de protección, asistencia, atención y reparación integral, así como las demás establecidas en la Ley 1448 de 2011, con ocasión al gran número de tutelas que se están generando.

Exhortar a las EPS para que fortalezcan las oficinas de atención al usuario con el fin de que sean altamente resolutivas con las peticiones, quejas y reclamos de los mismos. Igualmente, para que en uso de las competencias públicas delegadas, cumplan con su obligación legal y moral de garantizar de manera oportuna la prestación de los servicios contemplados en el plan de beneficios.

Solicitar a las EPS, implementar de manera inmediata los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a la Ley 1751 de 2015 (Estatutaria en Salud), especialmente en lo relacionado con: goce efectivo del derecho fundamental a la salud, derechos y deberes de los usuarios, atención prioritaria a los sujetos de especial protección, participación en las decisiones del sistema de salud, redes de servicios, prohibición de la negación de servicios de urgencia, autonomía profesional y respeto a la dignidad de los profesionales y trabajadores de la salud.

Conminar a las EPS para que en cumplimiento de la jurisprudencia vigente, paguen con oportunidad las licencias de maternidad y las incapacidades.

Exigir a las IPS la prestación de los servicios de salud habilitados a los usuarios que lo requieran, sin pretextos de presuntos incumplimientos de pagos por parte de las EPS.

Insistir a las entidades encargadas de reglamentar la Ley 1709 de 2014 (modificaciones al Sistema Penitenciario y Carcelario), para que se desarrolle el modelo de atención en salud para la población privada de la libertad. Además, se adecuen, amplíen y construyan áreas sanitarias en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON) a cargo del INPEC”.

De otra parte, teniendo en cuenta el contexto descrito, en el año 2015 la Defensoría del Pueblo presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Ley Estatutaria que pretendía la reforma del Decreto-ley 2591 de 1991.

La Defensoría le apostó a una reforma que, principalmente, incorporara en la norma los criterios jurisprudenciales dictados por la Corte Constitucional en la materia y que orientara de mejor manera los criterios para el proceso de selección de revisión de tutelas para revisión por el Tribunal Constitucional.

En relación con el incidente de desacato, el artículo 57 de la pretendida reforma buscaba incorporar el término improrrogable de 10 días para tomar la decisión de imponer el desacato, una vez dado el incumplimiento, deseando establecer en la norma el término que la Corte había determinado jurisprudencialmente.

Otro de los puntos importantes en la reforma planteaba, para el proceso de selección, que se aumentara a 3 el número de magistrados que decidían sobre la selección, con el fin de dificultar el veto en aquellos asuntos en los cuales un magistrado estuviera de acuerdo con la selección de un caso y el otro no lo estuviese, al tiempo que se pretendía fortalecer el ejercicio de deliberación en el proceso de selección.

Por otra parte, se intentó incorporar la motivación del acto de selección, la posibilidad de que se pudiera solicitar a los magistrados audiencias excepciones para discutir asuntos de que tuvieran relación con los casos bajo revisión, con el fin que la ciudadanía pudiera tener mayor veeduría y control sobre las decisiones.

Así mismo, la reforma pretendía establecer términos precisos para la publicación de las sentencias una vez se hubiere tomado la decisión correspondiente.

También se establecía un término para decidir sobre las nulidades, la vinculatoriedad del precedente de la Corte Constitucional como mecanismo de interpretación, la inclusión de la acción de tutela como mecanismo de evaluación de los jueces en los criterios del Consejo Superior de la Judicatura.

Infelizmente la reforma fue archivada por el Congreso de la República, por lo que todas las preocupaciones allí expuestas y que se tradujeron en el proyecto de ley mantienen plena vigencia.

Como otro de los asuntos importantes en esta dimensión, resulta la discusión del rol del juez en las políticas públicas. Esto ocurre cuando el Tribunal Constitucional da órdenes estructurales que comprometen que impactan en el diseño y formulación de políticas públicas. Ello ha dado lugar, desde hace ya varios lustros, a discusiones que versan sobre la legitimidad del activismo judicial y las atribuciones del juez para asumir este rol.

En este sentido, un caso emblemático de fallo estructural ha sido el de la sentencia T025 sobre desplazamiento forzado. Al tratarse de un problema estructural cuya solución no es inmediata sino que requiere de grandes esfuerzos presupuestales, administrativos e institucionales, la Corte Constitucional decidió mantener la competencia sobre el tema y hacerle seguimiento, para estos efectos. Entre los años 2004 a 2010 profirió 84 decisiones de seguimiento y 14 audiencias públicas de discusión con actores involucrados en el fenómeno del desplazamiento, manteniendo así la jurisdicción sobre el caso e impulsando el cumplimiento de las órdenes impartidas y dictando nuevas órdenes dirigidas a superar las falencias persistentes.

Sin embargo, debido a la magnitud y a la exigencia del proceso de seguimiento la Sala Plena de la Corte Constitucional, en el año 2009, decidió crear una Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 encargada de la constatación judicial de los avances y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y la adopción de todas las decisiones de fondo y de trámite, para verificar el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia y sus autos de seguimiento.

La misma medida adoptó en relación con el seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, que fue un fallo estructural en lo relativo al derecho a la salud de los colombianos.

Como quiera que el ordenamiento jurídico no regula con claridad la creación de este tipo de salas de decisión en el marco del control de seguimiento a los fallos estructurales de tutela, y no existen criterios precisos de procedimiento ni mecanismos que guíen el ejercicio de esta herramienta jurídica, un ejercicio prospectivo como el que implica el Plan Decenal de Justicia debe tener en cuenta esta discusión y procurar converger en los puntos que busquen fortalecer este importante ejercicio que lleva a cabo el máximo tribunal constitucional.

3.3. DIMENSIONES ESPECIALES

3.3.1. Subsistema étnico

Para la consolidación de una sociedad diversa, pluriétnica y en armonía, como está consignado en la Constitución Política de 1991 (Artículo 7), resulta necesario el reconocimiento pleno de los grupos étnicos y el respeto y garantía de sus derechos. Así, 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 gubernamentales (DNP, 2012).

Para el cumplimiento 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 aspectos: a) todos los grupos han afrontado difíciles situaciones de pervivencia debido a factores como el conflicto armado, el aislamiento geográfico, el desconocimiento y la discriminación, entre muchos otros; Y b) la identidad de estos grupos no es estática ni necesariamente opuesta o externa a la de la sociedad mayoritaria en Colombia. Aquí es relevante recordar 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”⁴⁹.

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). Esto quiere decir que el Estado colombiano no ha ostentado el monopolio real del derecho o la plena capacidad de coordinar otros derechos que coexisten en su territorio. Según el antropólogo jurídico Herinaldy Gómez Valencia, “ese paralelismo no se resolvió sino que se transformó con el reconocimiento constitucional de la Jurisdicción Especial Indígena” (Gómez, 2015).

Desde esta perspectiva, el reto de los próximos diez años con respecto a la dimensión étnica de la justicia tiene diferentes aristas complementarias 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.

⁴⁹ Congreso de los Pueblos Indígenas de Colombia Cota, Cundinamarca, noviembre 25 - 30 de 2001.

Con el fin de ilustrar cabalmente los desafíos antes enunciados, a continuación serán expuestos cuatro casos específicos que destacan por su complejidad y en los que diferentes actores (principalmente estatales y de cooperación internacional) han emprendido estrategias a tener en cuenta en la dimensión étnica del Plan Decenal de Justicia: Sur de Córdoba, pacífico de Nariño, La Yuquera, Cauca y un panorama general del Pueblo Rrom.

3.3.1.1. Sur de Córdoba:

El sur del departamento de Córdoba, especialmente los municipios de Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta y San José de Uré, es una región caracterizada por la presencia de grupos étnicos y por un prolongado conflicto armado. Particularmente, en la parte alta de los ríos Sinú y San Jorge, habitan 10.438 indígenas. Los de la etnia Zenú están ubicados en Puerto Libertador y Montelíbano y la población Embera-Katío se encuentra, en su mayoría, en Tierralta (Centro de Coordinación y Acción Integral, 2011, pág. 54).

Según un testimonio publicado por USAID en el documento “Barreras de acceso a la justicia: caracterización en función del contexto” del Proyecto de Acceso a la Justicia adelantado en esta zona del país *“Si la justicia formal no es capaz de atender los conflictos que tenemos, tampoco lo será para responder en un escenario de posconflicto”*.

En este contexto, uno de los objetivos clave debe ser pasar de una justicia paralela a la estatal y la étnica, en la que la coerción y la violencia han sido los medios más recurrentes para dirimir conflictos, a una justicia operativa, incluyente, cercana y eficiente que garantice resultados para no ahondar más en la desconfianza y la impunidad (USAID, 2016).

Paralelamente, llama la atención la necesidad de la aplicación de medidas efectivas de protección sobre reclamantes de tierras, líderes e indígenas que estarían expuestos en el proceso a sufrir represalias por parte de los actores armados. Para las personas del sur de Córdoba, la seguridad pasa por el desarrollo de acciones sostenidas e integrales para la recuperación del territorio y el imperio de la ley, y por una real aplicación de justicia y su aparato judicial por la vía de una acción efectiva en la judicialización de los victimarios y la satisfacción de los derechos de las víctimas, especialmente con los delitos de mayor impacto como el despojo (USAID, 2016).

Finalmente, vale resaltar la necesidad de una estrategia de seguridad que vaya más allá de la justicia transicional, que desconcentre las instituciones judiciales hacia los territorios de menor presencia estatal y que entable relaciones eficientes y respetuosas con la jurisdicción especial indígena y con las justicias propias de los pueblos étnicos.

Principales problemáticas en justicia:

- Por el desplazamiento, el territorio colectivo no está ocupado por los pueblos a quien le corresponde. No hay un plan retorno y el territorio en el que hoy habitan no es reconocido como propio. El tema de la tierra es muy delicado.
- Desconocimiento de orden público para entrar al territorio colectivo.

- Presencia de grupos ilegales.
- Presencia y siembra de cultivos ilícitos.
- Amenazas contra las autoridades.
- Reclutamiento de menores indígenas.
- Falta de información para acceder a la justicia.
- Falta de coordinación con los jueces, fiscales, comisarias, alcaldía municipal, Gobernación y grupos legales e ilegales armados (discriminación y reconocimiento de las autoridades)

3.3.1.2. Pacífico de Nariño:

En la costa pacífica del departamento de Nariño es posible identificar múltiples colectivos étnicos que hoy en día no logran acceder de manera uniforme y total a servicios de administración de justicia propia y estatal. Tal es el caso de los pueblos Awá, Eperara Siapidara y afrodescendientes que, por intermedio de sus organizaciones, han construido cuatro propuestas concretas respecto al fortalecimiento de la justicia propia y étnica en sintonía con el Plan Nacional de Desarrollo:

- Comités de Justicia (Consejos Comunitarios).
- Espacios de Sanación, Armonización y Resocialización (Awá – UNIPA).
- Justicia Propia (Eperara Siapidara).
- Reglamentos Internos (Awá – CAMAWARI).

Es necesario anotar que si bien las anteriores propuestas responden a colectivos étnicos, estos están conformados por pueblos indígenas, a quienes la Constitución Política de Colombia les reconoció a través del artículo 246, facultades jurisdiccionales en sus territorios; y pueblos afrodescendientes que también gozan de territorios colectivos y que, organizados en Consejos Comunitarios, tienen la facultad, según el artículo 5 de la Ley 70 de 1993, de “hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación”.

Es pertinente resaltar que para Nariño, el Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” contempla, dentro del Programa Seguridad Integral y Convivencia Ciudadana, el subprograma “Estrategia Integral de Seguridad y Convivencia”. En él se apoyarán 34 de los 64 municipios del Departamento en materia de acceso a la justicia. Los indicadores de producto y metas asociadas en dicho tema que fundamentan directamente este proyecto de inversión son:

- El fortalecimiento de dos procesos de justicia propia y convivencia en comunidades indígenas y/o afrodescendientes.
- La implementación de 4 proyectos de conciliación, ciudadanía y convivencia vecinal en el Departamento.

Finalmente, vale anotar que el Plan Nacional de Desarrollo contempla también programas en todos los municipios que aborda este proyecto de la siguiente manera:

- Tumaco: Programa “Tumaco Pazcífico y Participativo”. Subprograma “Paz, seguridad, acceso a la justicia, resolución pacífica de conflictos y convivencia ciudadana”.
- Barbacoas: Programa “Paz y reconciliación, compromiso de todos”, Subprograma “Justicia cercana al ciudadano”.
- Roberto Payán: Programa “Participación ciudadana desde el territorio”
- Magüí Payán: Programa “Postconflicto en paz y armonía” Subprograma “Justicia cercana al ciudadano”.
- El Charco: Programa “Seguridad y convivencia en el territorio”.
- Ricaurte: Programa “Corresponsabilidad institucional y social para la convivencia y la paz” Subprograma “Centros de Convivencia para la paz y Centros de Reclusión”.
- Santa Bárbara Iscaundé: eje estratégico “Santa Bárbara gobernable”.

En Nariño hay una fuerte tensión entre las autoridades afro e indígenas, y los mandos medios de la guerrilla alrededor del reconocimiento de la autonomía de las comunidades. En ese sentido, habrá que poner en marcha acuerdos precisos para no crear nuevos conflictos y fricciones.

3.3.1.3. La Yuquera:

El Pueblo Indígena Tukano Oriental del resguardo La Yuquera, ubicado en el departamento de Guaviare, municipio de Calamar, se asentó en 1973 en el territorio donde hoy es su resguardo. Desplazados desde el departamento del Vaupés como consecuencia de la violencia provocada por la explotación de caucho, en la que los indígenas eran esclavizados para extraer dicho producto.

El territorio La Yuquera fue constituido legalmente el 27 de julio de 1994. El propósito de dicho pueblo ha sido fortalecer su territorio bajo los principios de autonomía, identidad, justicia, respeto, transparencia y unidad.

Ahora bien, el territorio donde se encuentra este grupo indígena colinda con asentamientos en los que se encuentran colonos y donde hay presencia de grupos armados. Por ello, dicha comunidad dentro de plan de vida ha manifestado la importancia de fortalecerse en su justicia propia y la coordinación entre su jurisdicción especial indígena con la justicia ordinaria, debido a que se han aumentado los conflictos.

Así, como una primera forma de colaboración con las necesidades anotadas por el pueblo Tukano del resguardo La Yuquera en su plan de vida, el Ministerio de Justicia y del Derecho realizó un primer acercamiento en el que se efectuó un diálogo de saberes para identificar las necesidades de dicho pueblo en materia de justicia, en el cual los indígenas manifestaron la necesidad del acompañamiento por parte del Estado en el fortalecimiento de la su justicia propia y de la jurisdicción especial indígena.

3.3.1.4. Rrom

Particularmente en Colombia, la relación entre los Rrom y los no Rrom (gadyi), se ha manifestado tradicionalmente en un sentido unilateral: ya sea como exclusión al negar su existencia en el campo jurídico, o ya sea como respeto de su forma de vida, sin contacto. Esto indudablemente ha limitado la interacción entre el Estado y los grupos humanos con sentidos culturales diversos -como los Rrom-, derivándose en la permanencia de estereotipos, el desarrollo de prejuicios, la manifestación de discriminaciones y el desconocimiento de instrumentos de justicia propia.

El pueblo Rrom en lo que hoy es Colombia, durante la época colonial, fue integrado a la categoría de “arrochelado”. Esto quiere decir, de “grupos de personas que vivían al margen de la legislación colonial y que habían logrado construir, de alguna manera, sociedades alternativas al sistema de dominación hispánica”. Este sería el punto de partida de una separación con lo que posteriormente sería llamado el Sistema Judicial Nacional.

A partir del boom del multiculturalismo en los años 60 y 70, como reacción frente a la uniformización cultural de la globalización, se reconoce la importancia de comprender, fortalecer y hacer visibles los modos de vida de comunidades comúnmente silenciadas. Esta situación motivó a los Estados a formular políticas públicas que propiciaran diálogos constructivos entre las sociedades mayoritarias y las minorías étnicas. Sin embargo, el nivel de visibilidad social del pueblo Rrom, de reconocimiento de sus derechos por parte de los Estados y de su participación como sujeto colectivo de políticas públicas específicas, parece ser aún deficitario a la luz de las necesidades.

Finalmente, vale anotar que los esfuerzos en materia de justicia estarán destinados, primero, a crear propuestas de fortalecimiento de la Kriss Rromaní como una instancia de justicia propia ligada a los usos y costumbres del pueblo Rrom. Esto a partir del reconocimiento de sus lógicas particulares. Y segundo, se deberá construir vías de comunicación efectivas entre los Rrom y el Estado con miras a asegurar el ejercicio efectivo de la ciudadanía por parte de las entidades individuales y colectivas de este pueblo transnacional.

3.3.1.5. Problemáticas centrales y comunes de los pueblos étnicos y causas

De manera mas general pueden identificarse alrededor de del sistema de justicia problemáticas en torno a los pueblos étnicos la siguiente problemática: A pesar del reconocimiento otorgado a los sistemas de justicia propios en el bloque de constitucionalidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en la actualidad se presentan conflictos de coordinación y reconocimiento que son agravados por factores como la presencia de grupos armados organizados en los territorios de los pueblos étnicos, la existencia de esquemas de “justicia paralela”, desconfianza en los operadores de justicia formal e informal ajenos a las comunidades y la indeterminaciones propias del postconflicto postacuerdo.

Dentro de las causas directas de estas problemáticas pueden destacarse:

- Desconocimiento de la justicia étnica: Desde hace algún tiempo existe una necesidad y una demanda de las comunidades étnicas por asegurar las condiciones de su existencia física y cultural, siendo indispensable para la segunda situación poder ejercer su autonomía, sus usos y costumbres, y necesariamente mantener sus estructuras y el orden interno. En este sentido, actualmente la exigencia de fortalecimiento de sus sistemas de justicia propia son fundamentados en el reconocimiento otorgado por la Constitución Política y en el Convenio 169 de la OIT. En atención a dichos preceptos de rango constitucional y las legítimas exigencias de los pueblos, es de vital importancia el acompañamiento y el apoyo del Estado colombiano al ejercicio propio de justicia que dentro de su autonomía realizan los pueblos étnicos.

Más allá de esto, es indispensable que las justicias de los pueblos étnicos de Colombia sean conocidas dentro del complejo entramado cultural que las envuelve. Es muy cierto que cualquier elemento de una sociedad se encuentra interrelacionado con todos los demás (); así, el reconocimiento de las justicias debe venir acompañado por un interés generalizado de entender las lógicas particulares de los pueblos a partir del ya mencionado “multiculturalismo crítico”.

- Insuficiencia de los instrumentos de articulación de la justicia étnica con la justicia ordinaria: El ejercicio de la administración de justicia que realizan las diferentes comunidades étnicas en Colombia, actualmente, generan una serie de dificultades y obstáculos para dichos pueblos debido a la falta de comprensión por parte de la justicia ordinaria frente a otras visiones de justicia. Esto sucede debido a la falta de conocimiento por parte de los operadores jurídicos ordinarios de que Colombia es un Estado social de derecho pluriétnico y multicultural.

En el marco del derecho propio por parte de los pueblos y de la judicialización de miembros de dichos pueblos por parte de la jurisdicción ordinaria implica necesariamente un deber de interacción entre las jurisdicciones. Bajo tal entendido se tiene obligación de crear instrumentos de Coordinación, dependiendo del pueblos (indígenas, Rrom, raizal, etc.) que permita reflejar mediante diálogos interculturales la armonización y coordinación entre los sistemas de justicia ordinaria y étnica.

- Inexistencia de política pública de atención diferenciada a los miembros y comunidades étnicas: Actualmente, no existe una política pública diferenciada para los pueblos étnicos, por lo cual es de gran importancia crear un instrumento de política de atención para abordar los asuntos étnicos desde un enfoque diferencial teniendo en cuenta las diversas cultural existente en Colombia y poder realizar una acompañamiento integral a las comunidades bajo una mirada intercultural de sus modos de vida.

Estas problemáticas han tenido como efecto general una falta de reconocimiento y coordinación de la justicia étnica como un elemento integrante del sistema de justicia formal en Colombia ha generado una constante violación de derechos fundamentales, como los derechos a la diversidad étnica y cultural, el debido proceso, la igualdad, entre otros, reconocidos en la Constitución Política y en los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionalmente, la falta de enfoque diferencial al momento de la atención en justicia de los pueblos étnicos ha generado una doble vulneración: una por discriminación y otra falta de reconocimiento como pueblo étnico o como integrantes de una determinada comunidad.

3.3.2. Subsistema de 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

⁵¹; 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 8. 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

⁵¹ 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

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.

En 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 en 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, es así como surgen en el panorama legislativo la Ley 975 de 2005 denominada Justicia y Paz, la Ley 1424 de 2001 o la Ley de desmovilizados y el procedimiento contemplado en el punto cinco del Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Además de estos, 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.

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

Existen cuatro grandes problemáticas que afronta la Justicia Transicional en Colombia que son de interés para el Plan:

- Barreras de acceso a los mecanismos de justicia transicional.
- Condiciones de inseguridad jurídica para los mecanismos.
- Problemas que afectan la eficiencia en el trámite de casos.
- Déficit de calidad de los programas.

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 víctimas
- Mecanismos extrajudiciales para la consecución de la verdad.

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 2011 o Ley de desmovilizados, y 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, son hasta la fecha los 3 procedimientos judiciales que en el marco de la justicia transicional se han creado en Colombia. Todos tienen por finalidad de 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 otros problemas 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 todos los casos 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. 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 señalarse 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 5.025⁵⁰ 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. 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 la eficiencia de los procedimientos para acceder a la justicia⁵¹.

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 escases 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.

- 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 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 Paz⁵²: 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

⁵⁰ De esa cifra 4.408 corresponden a desmovilizados de las AUC.

⁵¹ 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.

⁵² Mediante sentencias C370 de 2006 y C936 de 2010 la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 71 de la Ley 975 de 2005 y la inexecutable 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.

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 pérdida 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 desmovilizada⁵³.

- 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*" (SIVJRN), la creación de la Jurisdicción Especial para la Paz. 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 aun 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 se relaciona con la capacidad del integrar la oferta de justicia en el marco de la Justicia Transicional de forma coherente y coordinada. La experiencia previa ha dejado ver las dificultades que representa la implementación de procedimientos parcializados y aislados, generando dispersión

⁵³ 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.

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.

Otro aspecto 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 caso⁵⁴.

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.

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 Víctimas en el marco del conflicto armado.

⁵⁴ 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

- 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 (5) 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; 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. 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.

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 víctima deba acreditar su condición por cualquier medio, siendo frecuente que para demostrar dicha condición deben presentar el documento o resolución de la notificación de inclusión al RUV.

En referencia a los grupos étnicos, a pesar de la existencia de un marco legal específico, 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.

En relación con el proceso de Restitución de Tierras, los restos 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.

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. .)”

Cuatro años después de creada la Ley, la Unidad de Restitución de tierras – UAE-GRTD, tuvo que iniciar un proceso de adecuación para actuar frente a la situación encontrada de segundo 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 2016 también 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 el plan de ajuste institucional y operativo para dar cumplimiento a esta sentencia.

- 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 materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Más allá del proceso judicial, la ley abrió 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 pérdida de legitimidad.

De otra parte, 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 Víctimas 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 diagnóstica de ese instrumento.

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. 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 generó sin embargo una curva de aprendizaje importante que debe ser recogido 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 manera 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 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 Víctimas 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 creó 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.

3.3.3. Subsistema de justicia rural

Colombia es un país rural. Según el PNUD, pese a las cifras del DANE que dan cuenta de un 25% de la población que es rural, el índice de ruralidad indicaría que realmente el 75% de los municipios del país serían rurales lo que equivale a una cobertura del 94,4% de la superficie total de Colombia, sin embargo sólo 31,6% de la población habita en estas zonas pues la mayoría de los habitantes rurales ha tenido que migrar hacia las ciudades por diferentes razones: falta de oportunidades en el campo, bajos ingresos, falta de institucionalidad, violencia y pésimas condiciones de vida en el campo. (PNUD, 2011, pp. 53-56).

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 casi en su totalidad 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.

Es en torno a dichas actividades y al monopolio de las tierras que giran los principales problemas rurales en el país. La problemática de tierras en Colombia se caracteriza por dos 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, estos tres fenómenos son: 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.

3.3.3.1. 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.⁵⁵

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.⁵⁶

3.3.3.2. La informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia.

⁵⁵ Según las cifras reveladas el pasado 29 de abril en Suiza por Kate Half, 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

⁵⁶ 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 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). Esto implica realizar los arreglos normativos necesarios que faciliten la clarificación,

redelimitación y formalización del activo tierra. (Proyecto protección de tierras y patrimonio de la población desplazada, 2009).

El estudio realizado por la Universidad de los Andes sobre mercado de tierras en Colombia, incluyó un breve informe sobre la tenencia de la tierra basado en el análisis de casos y demostró que aunque la mayoría de los pobladores rurales en Colombia se consideran dueños, no todos pueden demostrar esta situación, pese a que el 67% de los encuestados aseguró ser propietario, sólo el 43% en efecto lo eran. (Helo & Ibáñez, Informalidad de los mercados de tierras en Colombia).

De manera que, como se señaló anteriormente y así lo confirman algunos estudios, las cifras de la informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia pueden superarían las señaladas por las bases de datos oficiales que existen hasta el momento, y se presenta en mayor proporción con relación a predios privados que con respecto a los terrenos baldíos.

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 inexecutable 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.

Intentaremos desarrollar estas ideas e ilustrar la situación real de los baldíos de en Colombia con base en información oficial y las lecciones aprendidas de los procesos de formalización implementados a nivel territorial.

La visibilización del fenómeno de informalidad como un problema de interés general que exige la intervención del Estado en todo su conjunto, facilitó que muchas Entidades Territoriales, con el apoyo del Gobierno y la Cooperación Internacional, ejecutarán pilotos de formalización de la propiedad rural tendientes a conocer la situación de tenencia de la tierra en las diferentes regiones.

Durante el 2009 se inició la ejecución de proyectos pilotos de formalización de la propiedad rural implementados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, gobiernos regionales y cooperación internacional en 27 municipios. Estas experiencias han arrojado importantes lecciones y recomendaciones para la construcción de una política pública de formalización de la propiedad rural con enfoque regional. A través de entrevistas, encuestas y un diálogo permanente con los territorios, se logró contar con elementos conceptuales, caracterización y tipologías de la informalidad de la propiedad de la tierra, necesarios para fundamentar una de las líneas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, entre otros instrumentos piezas normativas de la política pública de tierra. Entre las principales causas de la informalidad se encontraron las siguientes (USAID Colombia, 2010):

- La dinámica de ocupación del territorio en Colombia. Basada en la falta de títulos de propiedad de los campesinos, que ha convertido a muchos en colonos itinerantes, quienes no pueden capitalizar su trabajo en la tierra y venden sus mejoras, acumuladas en ganaderías extensivas, para desplazarse a fronteras agrarias más distantes, donde existe una fuerte influencia de las guerrillas y otras bandas armadas y la economía gira en torno a los cultivos ilícitos
- Costos de la formalización (en términos de recursos y tiempos)
- Dificil acceso a las instituciones (represamiento de procesos en INCODER, congestión judicial)
- Falta de información a usuarios
- Restricciones al mercado de tierras

El desconocimiento generalizado de lo que significa ser propietario y de los trámites y requisitos de la formalización, los altos costos y demoras en el proceso, las dificultades para acceder a las oficinas de notariado y registro, la falta de coordinación entre las entidades responsables, y los pocos incentivos que tienen los campesinos para formalizar los derechos de propiedad. En cuanto a la institucionalidad para la formalización de la propiedad de la persisten las necesidades de recursos humano y financieros, capacitación y entrenamiento de los funcionarios públicos, de articulación e interacción interinstitucional a nivel nación-territorio.

3.3.3.3. 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)

Por esta razón, el rol del sector privado es fundamental en la construcción de un nuevo concepto de estructura agraria que facilite un acceso equitativo y sostenible a la propiedad de la tierra en el marco del desarrollo rural y del posconflicto.

Frente al despojo y abandono forzado de tierras, así como de la informalidad y concentración de tierras en Colombia, la formalización de la propiedad de la tierra se

vislumbra en el proceso de paz como una alternativa viable que permitiría impulsar el desarrollo rural desde los territorios, promoviendo la participación de las comunidades, y comprometiendo especialmente al sector privado.

3.3.3.4. Cultivos ilícitos

La informalidad en la tenencia de la tierra es uno de los obstáculos que le impide a la población campesina acceder a diferentes bienes y servicios, públicos y privados, orientados a promover el desarrollo rural; además, genera inseguridad en la propiedad de la tierra, limita el desarrollo productivo sostenible y la inclusión de la población campesina vulnerable en el sistema de mercado de tierras, afecta la capacidad de inversión de los campesinos en su tierra, obstaculiza la agroindustria y los proyectos productivos en el sector agropecuario; así mismo disminuye los ingresos municipales y promueve la inseguridad en la tenencia de la tierra, afecta el mercado de tierras, favorece el desplazamiento forzado, la pobreza y con ello la práctica de actividades ilegales especialmente aquellas relacionadas con cultivos ilícitos.

Estudios realizados en zonas con alta presencia de cultivos ilícitos, han establecido que las mismas 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 ilícitos se han enfocado en acciones restrictivas (aspersión y erradicación manual forzada) 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 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.

Este marco de focalización de la acción estatal promete canalizar importantes recursos para financiar el desarrollo de las regiones donde ha sido precaria la presencia estatal y donde existen dinámicas que favorecen la ilegalidad y la violencia. Un componente esencial es ordenar la distribución de la población rural y los derechos de propiedad sobre la tierra de tal manera que se respeten las áreas protegidas, se preserven las funciones ambientales de los bosques, se dé acceso a la tierra a las poblaciones vulnerables para superar la pobreza, se aproveche el potencial productivo de los ecosistemas y se eliminen los procesos de colonización con cultivos ilícitos. Sin este componente de ordenamiento territorial con derechos de propiedad, las inversiones en infraestructura y competitividad económica tienden a desatar procesos de valorización de la tierra que reinician el ciclo de desplazamiento de la población rural y por tanto estimulan nuevos frentes colonizadores donde se expanden el conflicto armado y los cultivos ilícitos (Reyes, 2010).

3.3.3.5. Problemáticas en materia, 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 sobre la tierra, 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.

4.3.3.5.1 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; acarreado 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.

Por otro lado, debe resaltarse que Métodos Alternos de Solución de Conflictos - MASC en Colombia han sido poco utilizados en entorno rural, dado entre otras razones por la ubicación de los operadores, la falta de promoción de éstos y por la inexistencia información que sirva de insumo para la toma de decisiones sobre la ubicación y fortalecimiento de mecanismos como la conciliación en derecho y en equidad a nivel nacional, municipal y veredal.

En efecto, puede tomarse como ejemplo el caso de la conciliación en derecho y el arbitraje, en el cual se advierte que la ubicación de los centros se concentra principalmente en las grandes ciudades, y la información con la que se cuenta permite concluir que en los pequeños municipios y zonas apartadas no funcionan ninguno de ellos. De otra parte se debe aclarar que solamente son gratuitos los servicios que ofrecen los centros de conciliación adscritos a los consultorios jurídicos de las universidades y los que dependen de las entidades públicas tales como la Policía Nacional, algunas Personerías municipales, Procuraduría General de la Nación, entre otros. Asimismo el servicio que prestan los centros de conciliación se refiere únicamente a la conciliación extrajudicial en derecho.

Cuadro 9. Distribución de la carga por tipo de centro durante el año 2015

Tipo de Centro	Número de centros	Número de solicitudes
Personas jurídicas sin ánimo de lucro	201	40.460
Consultorios jurídicos de universidades	117	23.795
Entidades públicas	43	44.072

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Oficio No. OFI- 15-0023566-DMA-2100. Fecha: septiembre 15 de 2015.

De la anterior tabla se evidencia que a pesar de que los centros de conciliación de entidades públicas solamente representan cerca del 12%, atienden un volumen de solicitudes que equivalen al 40.7% del total de solicitudes de conciliación atendidas por centros de conciliación en todo el país.

Por último, no existe una herramienta o instancia en los municipios y territorios apartados que determine claramente las competencias y brinde las condiciones de articulación y apoyo que requieren los operadores de justicia comunitaria y los conciliadores.

En efecto, a pesar de contarse con el Sistema Nacional de Conciliación, “el Ministerio de Justicia y del Derecho no cuenta con herramientas legales ni políticas que permitan articular el sistema”. Además “la política sobre conciliación no corresponde al resultado de un sistema articulado, sino al accionar de uno solo de los componentes: el Ministerio de Justicia, en su calidad de órgano rector. (DNP- 2015).

- 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

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.

Por otro lado, en materia de MASC la ley define de manera general que los asuntos transigibles, desistibles y conciliables que son de competencia de los conciliadores en derecho y en equidad, pero la interpretación de la norma no es terreno pacífico por lo que en muchas ocasiones la práctica de la conciliación en equidad genera se ve obstaculizada al no tener certeza de que casos concretos pueden ser dirimidos por el mecanismo.

4.3.3.5.2. Causas indirectas o de segundo nivel.

- Existencia de requisitos y formalidades excesivas o inadecuadas de tipo procesal para la garantía y protección de los derechos sobre la tierra.

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.

- Débil participación comunitaria y de las autoridades territoriales en la construcción de las políticas de protección de derechos sobre la tierra y la gestión de conflictos en entornos rurales.

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.

Igualmente, las autoridades locales no generan acciones tendientes a fortalecer y facilitar el acceso a la justicia a través de mecanismos como la Conciliación en Equidad, como tampoco propician espacios adecuados para el ejercicio del voluntariado de los Conciliadores en Equidad. De tal forma, los Conciliadores en Equidad carecen de apoyo por parte de las autoridades locales para recibir actualizaciones periódicas y del apoyo de un equipo interdisciplinario.

Esa situación aparentemente se deriva de: a) el desconocimiento de las autoridades territoriales y demás operadores de justicia del carácter de los conciliadores en equidad considerándolos como meros particulares y no como operadores autorizados por el Art. 116 de la C.N.; y b) desconocimiento de los efectos de las actas de conciliación en equidad por parte de algunos operadores judiciales o falta de sensibilización de los funcionarios encargados de hacer cumplir los acuerdos y los documentos que contienen los requerimientos al sector justicia, para hacer efectivos sus derechos por parte de los usuarios.

4. PLAN DE ACCION PRELIMINAR

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 los cuadros siguientes.

Cuadro 10. Líneas de trabajo propuestas para el conjunto de dimensiones transversales

Dimensi	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables ón
Gestión de operadores de justicia y capacidades técnicas para el monitoreo y la evaluación del gasto, orientado hacia el desarrollo de capacidades de medición de resultados por parte de la administración	Mejorar el diseño de entidades, organismos e articulación que integran el sistema de justicia efectiva entre los diferentes niveles territoriales y sectores de gobierno, otros sistemas administrativos, con el sector privado, la sociedad civil y la academia	Generar modelos y esquemas de incentivos organizacionales e individuales que estimulen el logro de resultados de la gestión del sistema de justicia	Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Ministerio de la Judicatura
		Rediseño de entidades, organismos e instancias de coordinación estratégicos para el mejoramiento del sistema de justicia	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura, Altas Cortes, Medicina Legal,
		Formulación de reformas normativas para la adaptación de las figuras, programas y operadores (diferentes a la Rama Judicial)	Ministerio de Justicia; Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura
		Desarrollar mecanismos técnicos y legales que permitan formalizar y garantizar la coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles territoriales y sectores de gobierno, otros sistemas administrativos, con el sector privado, la sociedad civil y la academia	Ministerio de Justicia; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio del Interior
		Generar criterios, modelos y sistemas que permitan reorganizar la presencia de operadores de justicia de Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para el sistema de acuerdo a conflictividad y otras variables de la Paz	Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el de
		Desarrollar mecanismos y rutinas de planeación participativa y estratégica con miras a reemplazar la planeación operativa	Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Consejo Superior de la Judicatura
		Generar indicadores adecuados de efecto – impacto que se ajusten a las necesidades del sistema y sobrepasen mediciones de metas – productos	Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Consejo Superior de la Judicatura
Articulación de los mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas del sistema de justicia.	Departamento Nacional de Planeación; de la Ministerio de Hacienda; Consejo Superior de la		

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
	de justicia en cuanto convivencia pacífica de los colombianos	Judicatura al goce efecto de los derechos fundamentales y la	
	Fortalecer la gestión Judicatura; Fiscalía General de la Nación	Fortalecer la capacidad de las entidades para cumplir sus responsabilidades en materia de levantamiento, verificación y aseguramiento de calidad de información sobre activos públicos, inmobiliarios en el	Ministerio de Hacienda; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la
	sistema de justicia	Generar herramientas para administrar bienes propios de las entidades y organismos del sistema.	Ministerio de Hacienda; Ministerio de Justicia; General de la Nación
	Fortalecer los modelos de oferta en el territorio o de concentración geográfica de operadores en el territorio	de articulación de la General de la Nación. Generar herramientas técnicas para el desarrollo de propuestas de generación de espacios multiagenciales, modelos de articulación y coordinación, entre otros.	Ministerio de Justicia
		Fortalecimiento de los esquemas y herramientas para la profesionalización e inducción para los puestos de trabajo Función Pública	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Departamento Administrativo d la
		Generación de alianzas estratégicas y sinergias para el de programas de profesionalización y de	Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la diseño
Compete comunitaria del Interior los actores del formulación de sistema justicia	Fortalecer los Diseño del entorno rural y zonas con conflictividad compleja la Paz actualización de conocimientos del Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Redefinición de los esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Generación de competencias para los operadores de justicia a nivel administrativo, especialmente en temas de Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo d la Función de gestión, manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Pública; Ministerio del Interior de las competencias de los operadores de Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la justicia en MASC Judicatura	actualización para todos los operadores del sistema de de aplicación de contenidos ajustados a necesidades Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para procesos de formación y actualización de conocimientos del Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Redefinición de los esquemas de capacitación y generación de competencias de operadores de justicia Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Departamento Administrativo de la Función Pública; Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Generación de competencias para los operadores de justicia a nivel administrativo, especialmente en temas de Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo d la Función de gestión, manejo de nuevas tecnologías de información y comunicación. Pública; Ministerio del Interior de las competencias de los operadores de Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la justicia en MASC Judicatura	Judicatura; Departamento Administrativo d la Función Pública justicia Ministerio de Justicia; Alta Consejería para el Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la
	Fortalecimiento de la justicia en MASC Judicatura	Reformulación de los estándares de calidad de formación de	Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia abogados Ministerio del Interior; Instituto Colombianos de
	Generación de competencias en materia interpretación y		Historia y Antropología; Ministerio de Justicia;
	Generar traducción INCI, INSOR competencias para el servicio al ciudadano (Vgr. Violencia sexual)	Generación de protocolos específicos para la atención de poblaciones vulnerables o casos especiales de acuerdo a	Ministerio de Justicia; Unidad de Atención de Víctimas; Ministerio de Interior cada contexto
		Generación prácticas y lineamientos de lenguaje claro	Mintic; Departamento Nacional de Planeación; Departamento Administrativo de la Función Pública
		Generación de mecanismos de apropiación normativa Función Pública	Ministerio de Justicia; Presidencia de la Republica; Departamento Administrativo de la
	Impulsar la cultura	de mecanismos de rechazo al fraude social y a la infracción de la ley Republica; Departamento Administrativo de la Función Pública	Ministerio de Justicia; Presidencia de la Generación
Cultura	de la legalidad	Ministerio de Justicia; Presidencia de la Republica; Departamento Administrativo de la	
legalidad justo y lo legal conflicto	Generación de mecanismos de reconstrucción de las nociones de lo legal Consejojería para el Postconflicto; Oficina del Alto de Comisionado para la Paz	Función Pública; Ministerio del Interior; Alta y gestión	Republica;
	Ministerio del Interior; Alta Consejería para el Postconflicto; Oficina del Alto Comisionado para la Paz	Generación de cultura de autocomposición y gestión "legal"	
	para la gestión de conflictos	Ministerio de Justicia Difusión de los MASC Ministerio de Justicia Apoyo a las entidades territoriales para la implementación de los MASC Consejo Superior de la Judicatura	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior;
		Capacitación a autoridades administrativas y líderes comunitarios en MASC Consejo Superior de la Judicatura	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior;
		Generar esquemas de seguimiento y evaluación al desarrollo de los métodos de solución de conflictos en el nivel nacional territorial	Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior y
		Crear esquemas de coordinación y modelos de gestión que permitan la coordinación entre las áreas técnicas y jurídicas Administrativo de la Función Pública;	Ministerio de Justicia; Departamento Generar
133			

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
	mecanismos de producción normativa	para la construcción de normas Crear esquemas que permitan en tiempo real la participación y coordinación de las diferentes oficinas asesoras jurídicas en la redacción de normas Diseño y fortalecimiento de las metodologías, instrumentos y justificativas necesarias para la producción normativa. Intercambio y socialización de buenas prácticas y estándares	Presidencia de la Republica articulación para la Ministerio de Justicia; Departamento Administrativo de la Función Publica; interesadas Presidencia de la Republica Ministerio de Justicia; Departamento de memorias Administrativo de la Función Publica;
Seguridad	Fortalecimiento de lineamientos para la producción normativa	internacionales de seguridad jurídica Seguimiento y evaluación a los sectores de la Administración Pública Nacional en la aplicación de las metodologías y estándares de calidad de la Producción normativa.	Ministerio de Justicia; Administrativo de la Función Publica; Ministerio de Justicia; Departamento de la Republica
		Generación de herramientas y rutinas de evaluación y medición de las causas y de los efectos de las normas en el social, económico, político, ambiental, fiscal y jurídico	Administrativo de la Función Publica; Presidencia de la Republica; Departamento ámbito Nacional de Planeación
	Aumento de los niveles de transparencia y consulta pública en el proceso de	Generación de nuevos canales, metodologías y espacios de participación ciudadana en la generación de normas Simplificación del lenguaje	Ministerio de Justicia Ministerio de Justicia producción normativa. Relación con la
TIC para el aumento de los niveles de ciudadanía	ciudadan	ajustes razonables que sean pertinentes	Mintic; Consejo Superior de la Judicatura
	Generación de garantías de acceso a la información con los niveles de ciudadanía	ajustes razonables que sean pertinentes	Mintic, Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la judicatura; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Justicia
servicio la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia o)	Generación de rutinas permanentes de rendición de cuentas al interior del sistema de justicia	rendición participación y Humanización del servicio - Enfoque de cuentas relacionamiento con y la	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo
		Diseñar modelos de atención diferenciada	Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo
	Generar condiciones mínimas que el acceso poblaciones vulnerables	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo
		Reducir los déficits de información y asistencia jurídica disponible a las víctimas y sus familiares	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;
Enfoque diferenciado	Defensoría del Pueblo	Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;
	Fortalecer el acceso y tutela de derechos de la población en condiciones de situación de discapacidad	Generar líneas de trabajo y protocolos para la atención de conductas como: Violencia intrafamiliar, explotación, delitos sexuales, esterilización permanente de personas en custodia de hijos de padres en situación de discapacidad.	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Introducción de un enfoque de capacidades jurídicas que supere las figuras de interdicción e inhabilidad (Ley 1306 de 2009)	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
	Fortalecer el acceso a la justicia	Crear instrumentos para el mejoramiento de la calidad de la investigación de los casos de violencia contra las mujeres Nación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Generar controles para evitar las victimizaciones secundarias durante el proceso judicial Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Corregir puntos críticos en el juzgamiento y sanción de los de violencia contra las mujeres (patrones socioculturales) Nación	General de la Nación; Ministerio de Justicia; casos Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Reducir las barreras de acceso en materia de identificación personal, costos y medidas de protección Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; ICBF	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; ICBF Mintic; Consejo Superior de la Judicatura;
Información	Calidad de la información	Generar un enfoque estratégico y transversal del sistema de justicia digital Superintendencias; Ministerio de Justicia	
		Diseñar e implementar un modelo integral de gestión de información, que garantice contar con flujos efectivos de la información Superintendencias	Mintic; Consejo Superior de la Judicatura;
		Garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia. Nación Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;
		Crear las condiciones para la expansión de los instrumentos de calidad de datos Superintendencias; Ministerio de Justicia	Mintic; Consejo Superior de la Judicatura;
		Generar una política de seguridad de la información y protección de datos Superintendencias; Ministerio de Justicia	Mintic; Consejo Superior de la Judicatura;
	cumplimiento de obligaciones de reporte de información	Diseñar un marco legal apropiado que garantice el cumplimiento por parte de los diferentes operadores de las obligaciones de reporte de información Superintendencias; Ministerio de Justicia	Mintic; Consejo Superior de la Judicatura; Nación
		Cambio cultural pública y TIC Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;
		Reducción de la brecha digital. Nación Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;	Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
	Uso y apropiación de TIC	Generación de contenidos apropiados basados en la caracterización de los usuarios del sistema Nación Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación	General de la Nación; Ministerio de Justicia; Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación
		Aprovechamiento de los avances de la estrategia de gobierno en línea en el sistema de justicia Defensoría del Pueblo; Fiscalía General de la Nación; Mintic	Consejo Superior de la judicatura; Procuraduría General de la Nación; Ministerio de Justicia;

Cuadro 11. Líneas de trabajo propuestas para el conjunto de problemas asociados a dimensiones verticales y especiales

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
Política criminal	Fortalecer el Sistema	Mejorar las capacidades investigativas y forenses Legal; CTI	DIJIN; Instituto Nacional de Medicina
		Replantear el papel de las formas de terminación del proceso (Vgr. la la conciliación y principio de oportunidad) Penal Acusatorio	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Nación

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
			Judicatura; Corte Suprema de Justicia

Proyecto de Ley de

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
		Generar programas conjuntos de dotación de infraestructura para la prestación del servicio	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC
		Realizar ajustes procesales en materias como realización de audiencias y competencias	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Corte Suprema de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura
		Generar políticas conjuntas de manejo estratégico de cargas de trabajo	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo
	Contar con una política clara de prevención de los fenómenos criminales y violentos y lucha contra la criminalidad	Caracterizar las problemáticas estructurales que contribuyen a comprender los contextos violentos y delictivos en los diferentes territorios.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia
		Identificar los factores de riesgo asociados con la comisión de conductas punibles que se vinculan al individuo, la familia, los entornos comunitarios, escolares, labores, etc.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo
		Generar herramientas e capacidades para el estudio de patrones de criminalidad en Colombia tanto a nivel nacional como en su manifestación territorial, así como las influencias del contexto internacional.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo
		Prever nuevos escenarios de configuración de la violencia y el crimen, en especial, en el marco del posacuerdo	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo
	Tener una política criminal coherente, racional, respetuosa de los derechos humanos y basada en fundamentos empíricos.	Evaluar los efectos de la penalización, los costos y beneficios o su coherencia en materia de política	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC
		Implementar de un sistema de penas, de acuerdo con el principio de proporcionalidad y con los bienes jurídicos que pretenden protegerse	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC
		Revisar la naturaleza y alcance de las penas, medidas alternativas a la prisión y alternativas actuales.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación; Unidad de Servicios Penitenciarios; INPEC
		Generar rutinas y obligaciones de seguimiento y análisis de la política criminal.	Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; Instituto Nacional de Medicina Legal; Defensoría del Pueblo; Departamento Nacional de Planeación; Unidad de Servicios Penitenciarios;

Dimensión Objetivo específico Acción concreta

INPEC

Generar acuerdos con las entidades territoriales para la asignación de

recursos para la adecuación, mantenimiento y construcción de los la SRPA, de acuerdo con lo señalado en el artículo 201 de la

Ley 1450 de 2011

Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo

Formular programas dirigidos a víctimas de delitos graves en el marco de la justicia restaurativa y la reparación integral que establece la Ley 1098.

Garantizar la aplicación de la justicia juvenil restaurativa a partir de la

reglamentación y procedimientos diferenciados del sistema de la Nación; Consejo Superior de la adultos, así como promover los programas de justicia restaurativa con

participación de la comunidad y en coordinación con las entidades del

Mejorar las condiciones y efectividad del SRPA en el nivel territorial.

Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud

responsabilidad penal

Fortalecer los programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas Activas-SPA.

para adolescentes

Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud

Fortalecer programas de intervención en el ámbito familiar con el fin de generar escenarios protectores para la niñez.

Ministerio de Justicia; Fiscalía General de la Nación; Consejo Superior de la Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de Salud

Garantizar las condiciones de infraestructura física de las unidades de servicios del SRPA, incluyendo: Centros Transitorios, Centros de la Nación; Consejo Superior de la Internamiento Preventivo y los Centros de Atención Especializada -

CAE para el goce efectivo de los derechos de los adolescentes y

jóvenes que ingresan al SRPA y bajo el principio de

corresponsabilidad de lo entidades territoriales

Judicatura; ICBF; Defensoría del Pueblo;

Departamento Nacional de Planeación;

Ministerio de Hacienda

Racionalizar del uso de la privación preventiva de la libertad, de las penas privativas y de las medidas de aseguramiento.

Fortalecer la provisión de servicios esenciales (logística para el

Garantizar el la subsistema) protección de los derechos de los

Adecuar los ERON de acuerdo con estándares mínimos que

penitenciario y carcelario Articular a las entidades territoriales y el sector privado en el

Ministerio de Justicia; INPEC; USPEC

mejoramiento del sistema

Reducción de las barreras de acceso y obstáculos para la familia

Replantear el esquema de tratamiento y desarrollo penitenciario

Fortalecer las comisarías de familia para asegurar la sostenibilidad de ICBF; Departamento Nacional de la gestión, la permanencia del equipo interdisciplinario, la creación de infraestructura y la operatividad de mecanismos de protección.

Generar e implementar programas de restablecimiento por ICBF; Ministerio de Salud; SENA; comunidades y enfoque de intervención territorial

Replantear el modelo de atención de las defensorías publicas en ICBF; Defensoría del Pueblo; Ministerio de materia de familia

Ministerio de Justicia; INPEC; USPEC.

Ministerio de Justicia

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	Responsables
		Fortalecer los sistemas de información actuales y diseñar nuevos	Departamento Nacional de Planeación;
		Judicatura; protocolos de registro de información	Consejo Superior de la Judicatura; Ministerio de Justicia
		Generar las condiciones para el funcionamiento de la oralidad en la	Departamento Nacional de Planeación;
138			

Judicatura; especialidad de familia
 Consejo Superior de la
 Ministerio de Justicia

Generar condiciones (técnicas y procesales) para el desarrollo de los mandatos del CPACA Ministerio de Justicia; Ministerio de Hacienda
 Departamento Nacional de Planeación; Consejo Superior de la Judicatura;

de Generar dinámicas de prevención del daño antijurídico y reducción de litigiosidad
 Ministerio de Justicia; Agencia Nacional de Defensa Jurídica; Presidencia de la República; Consejo de Estado

Fomentar del uso de los MASC en materia administrativa
 Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura

Optimizar los operadores en Consejo Superior de la Judicatura; procedimientos y materia administrativa y disciplinaria
 Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; procesos, Fortalecer las capacidades y competencias de los operadores en Consejo Superior de la Judicatura; procedimientos y materia administrativa y disciplinaria
 Procuraduría General de la Nación solución de el Estado

Relaciones con controversias en los doctrinal y jurisprudencial Consejo Superior de la Judicatura; Estado.
 Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; que haga parte el Generación de mecanismos de unificación en asuntos específicos en materia administrativa y tributaria
 Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Generar dinámicas de cambio en materia de cultura organizacional en Aduanas
 Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

Modernizar la estructura de la justicia tributaria
 Consejo de Estado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; Departamento Nacional de Planeación

Implementar la reforma del CGP y evacuar los procesos bajo el régimen del CPC (armonización de regímenes procesales)
 Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia

Adecuar la infraestructura física y de comunicaciones para la implementación de la oralidad
 Consejo Superior; Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Hacienda

Relaciones comerciales y consumo a las especialidades civil y comercial
 Replantear el papel de los MASC en el comportamiento de las procedimientos y entradas y terminaciones anticipadas, así como en la gestión del Ministerio de Justicia; Consejo Superior de oferta de justicia en conflicto en materias civiles y comerciales la Judicatura civiles, materia civil, Generar medidas específicas para el manejo de tutelas en las Consejo Superior de la Judicatura; Corte de consumo de consumo a las especialidades civil y comercial Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia

Impulsar la consolidación de las herramientas establecidas en la Ley
 necesidades de la población 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.)
 Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Ministerio de Justicia

Generar metodologías para la ubicación de la oferta de justicia e
 Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura consumo

Dimensión	Objetivo específico	Acción concreta	
		Identificación de ciclos de demanda en materia civil, comercial y de la	
139			

	Fomentar la	Actualizar los conocimientos de los jueces y difundir la información sobre la vigencia de la normativa con el fin de evitar posibles defectos sustantivos en la sentencias por pérdida de vigencia de la norma.	Corte Constitucional; Misterio de Justicia; Agencia de Defensa Jurídica; Consejo Superior de la Judicatura
		Generar lineamientos claros en materia de prevención de litigiosidad en los asuntos mas recurrentes en materia de tutela	Corte Constitucional; Misterio de Justicia; Agencia de Defensa Jurídica; Consejo Superior de la Judicatura
reconocimiento de	Superior de la Judicatura	Promover el desarrollo de otras herramientas y mecanismos que permitan la eficacia y cumplimiento de los fallos de tutela, ya sea que vayan de la mano de forma complementaria con el incidente de o que le sustituyan alternativamente.	Corte Constitucional; Misterio de Justicia; Agencia de Defensa Jurídica; Consejo Superior de la Judicatura desacato
		judicatura; Fortalecimiento de las competencias y conocimientos de los actores sistema de justicia en materia de justicia propia de las comunidades étnicas.	Consejo Superior de la Procuraduría General de la Nación; del reconocimiento,
Justicia étnica	Generar condiciones de fortalecimiento y coordinación de las de las cuenta las particularidades de cada comunidad	Fortalecimiento de los operadores de justicia propia teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad étnicas Generación de mecanismos de reducción de conflictos entre autoridades étnicas	Ministerio de Justicia; Defensoría del Interior Ministerio de Justicia; Ministerio del Interior justicias propias
		Especializar, articular y cualificar la oferta de justicia en los territorios para garantizar y proteger los derechos sobre la tierra	Superintendencia de Notariado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras
	Mejorar el acceso a la gestión de protección de derechos sobre la tierra y la gestión del conflicto en entornos rurales	Reducir la dispersión y vacíos del marco normativo de garantía y de la Unidad de Restitución de Tierras; Unidad entorno rural	Superintendencia de Notariado; Ministerio de Justicia; Consejo Superior de la Judicatura; Corte Suprema de Justicia; conflictos en el Nacional de Tierras
Justicia rural		de Justicia; Consejo Superior de la Racionalizar requisitos y formalidades de tipo procesal para la garantía y protección de los derechos sobre la tierra	Superintendencia de Notariado; Ministerio de Justicia; Corte Suprema de Justicia; Unidad de Restitución de Tierras; Unidad Nacional de Tierras.
	transicional integralmente los mecanismos transicionales para la responsabilidad individual; la atención Justicia. víctimas	Reducir las barreras de acceso a los mecanismos de justicia transicional. Sistema Integral de Verdad, Justicia, Restitución de Tierras; y la consecución de la verdad. Mejorar la eficiencia en el tramite de casos.	Fortalecer Justicia determinación de Reparación y No repetición; Unidad de de y reparación a las Víctimas; Ministerio de
transicional y postconflicto			

5. PROPUESTA DE INSTRUMENTOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Plan Decenal de Justicia 2017-2027 deberá contar con un Sistema de Seguimiento y Evaluación que permita determinar los resultados a corto, mediano y largo plazo. 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 continuo y sistémico de datos sobre indicadores definidos, los resultados deben determinar avances en metas, objetivos y recursos de las líneas estratégicas de las dimensiones transversal 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 Judicial.

Dicho lo anterior, uno de los retos más relevante para la consolidación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Plan Decenal de Justicia 2017-2027 consiste en la definición de la **LINE BASE**, significa que a partir de un sistema de indicadores preestablecido se determinan 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 **LINEA BASE**, contar con indicadores que arrojen datos iniciales y faciliten el seguimiento del desempeño futuro. Una vez se cuente con los resultados de la **LINEA 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 de la ejecución como de los resultados de efectos serán insumos del ejercicio continuo de redición de cuentas del Plan.

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.

Hasta el momento la propuesta preliminar que viene construyéndose junto con la Universidad Nacional de Colombia (2016) tiene las siguientes características que se reseñan en los siguientes cuadros.

Cuadro 12a. Propuesta de indicadores para línea base en materia de eficacia

Tema de los indicadores	Subtema de los indicadores	Nombre de Indicador	Aporte del indicador para el fortalecimiento del sistema local de justicia (SLJ) y alineación con plan decenal de justicia	Medio de verificación indicadores
Indicadores de instancias de el justicia;	Porcentaje de reconocimiento de la Administración del sistema de justicia formal; Seguridad jurídica	Dimensión Transversal del sistema de jurídicas insatisfechas, y percepción sobre servicios	encuesta de necesidades de jurídicas insatisfechas, sección C. de los municipios por año	de eficacia Reconocimiento de la de justicia formal (juzgados y fiscalía) en la justicia Pregunta 1.

Tema de los indicadores	Subtema de los indicadores	Nombre de Indicador	Aporte del indicador para el fortalecimiento del sistema local de justicia (SLJ) y alineación con plan decenal de justicia	Medio de verificación
justicia	Reconocimiento de la justicia administrativa y especial	Porcentaje de reconocimiento de instancias de justicia administrativa y especial en el municipio por año	Dimensión Transversal Administración del sistema de justicia; Seguridad jurídica	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 1.
	Reconocimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos	Porcentaje de reconocimiento de instancias de solución alternativa de conflictos en el municipio por año	Dimensión Transversal Administración del sistema de justicia; Seguridad jurídica	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 1.
	Demandas de justicia	Porcentaje de usuarios de mecanismos de protección de derechos y acceso a la justicia que valoran positivamente su efectividad	Dimensión Transversal Seguridad jurídica	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 2
	Convivencia pacífica y cultura de la legalidad	Porcentaje de cumplimiento de acuerdos y conciliados con respecto a casos conciliados o que llegaron a acuerdo, en el municipio por año	Dimensión Transversal cultura de la legalidad y gestión de conflictos; relación de la justicia con la ciudadanía	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección D. Identificación de necesidades de justicia, pregunta 3.1.

Fuente: Universidad Nacional □ Escuela de Justicia Comunitaria

Cuadro 12b. Propuesta de indicadores para línea base en materia de calidad del servicio de justicia

Tema de los indicadores	Subtema de los indicadores	Nombre de Indicador	Aporte del indicador para el fortalecimiento del sistema local de justicia (SLJ) y alineación con plan decenal de justicia	Medio de verificación
Indicadores de calidad de los servicios de justicia	Percepción de credibilidad y confianza en el sistema de justicia	Porcentaje de población que considera confiables a los actores del sistema formal de justicia (jueces y fiscales)	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía; Competencias de los actores del sistema de justicia	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 3

Tema de los indicadores	Subtema de los indicadores	Nombre de Indicador	Aporte del indicador para el fortalecimiento del sistema local de justicia (SLJ) y alineación con plan decenal de justicia	Medio de verificación
	Percepción de credibilidad y confianza en el sistema de justicia	Porcentaje de población que considera confiables a los actores de mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliadores en equidad, conciliadores en derecho)	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía; Competencias de los actores del sistema de justicia	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 3
	preferencias de demanda de servicios	Porcentaje de personas que no acuden a ningún actor de impartición de justicia del sistema local en el municipio por año	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 4
	preferencias de demanda de servicios	Porcentaje de personas que prefieren acudir a mecanismos alternativos de solución de conflictos en el municipio por año	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 4
	Satisfacción de usuarios	Porcentaje de población que considera que alguna vez ha recibido un trato discriminatorio en términos del acceso a la justicia por municipio al año	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 5
	Satisfacción de usuarios	Promedio ponderado de población que considera que existen limitaciones para acceder a la justicia por municipio al año	Dimensión Transversal Relación de la justicia con la ciudadanía	encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas, sección C. Conocimiento y percepción sobre la justicia. Pregunta 10

Fuente: Universidad Nacional □ Escuela de Justicia Comunitaria

Cuadro 12c. Propuesta de indicadores para línea base en materia de enfoque diferencial

Tema de los indicadores	Subtema de los indicadores	Nombre de indicador	Aporte del indicador para el fortalecimiento del sistema local de justicia (SLJ) y alineación con	Medio de verificación

			plan de justicia
Enfoque diferencial	Enfoque intercultural	Porcentaje de personas usuarias de la justicia formal o alternativa que pertenecen a un grupo étnico	Dimensión Transversal Enfoque diferencial Dimensión
	Perspectiva de género	Porcentaje de personas usuarias de la justicia formal o alternativa que son mujeres	Dimensión Transversal Enfoque diferencial
Justicia Territorial	Redes sociales de apoyo y participación ciudadana	Porcentaje de redes y organizaciones sociales presentes en el municipio que están desarrollando acciones o haciendo parte de protocolos de atención y acceso a la justicia relación con el número de redes identificadas en cada municipio	Dimensión transversal Sistema Justicia Participación ciudadana
	Transparencia y rendición de cuentas	Indicador de Doble vía *Número de operadores sobre los operadores existentes en el municipio que participan en la rendición de cuentas *Número de habitantes del municipio que participan como veedores o asistentes a la rendición de cuentas por año	Dimensión Transversal Información Pública y
	Desarrollo de vínculos y rutas de interacción entre actores locales de Justicia	Numero de herramientas incorporadas para facilitar la gestión de los conflictos que provienen o son creadas por los mismos actores a partir de su interacción colaborativa	Dimensión Transversal Gestión Sistema Justicia

Fuente: Universidad Nacional y Escuela de Justicia Comunitaria

BIBLIOGRAFIA

Agencia de Cooperación Alemana - GIZ, (2012). Documento guía para la discusión de Política Legal. Bogotá: Proyecto Fortales Der.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
(2016) *Informe de Gestión* | 2015. Bogotá.

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2016). *Informe de Gestión, primer semestre de 2016*. Bogotá.

Arroyo Vargas, R. (2011). "Acceso a la justicia para las mujeres... el laberinto androcéntrico del derecho". En: Revista IIDH. Vol. 53.

Banco Mundial y OCDE (2005). Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. París: OCDE.

Banco Mundial y OCDE (2005). Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de gestión para resultados de desarrollo. París: OCDE.

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.

Casa de la Mujer, Colectivo de trabajo (1986), *Nuevos espacios y otros retos. Propuesta a las mujeres*, Bogotá: Casa de la Mujer.

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

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.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2016) *Índice de Servicios Judiciales en Línea 2015*. CEJA.

Farito Simon C y Casas Lidia. (2004). *Evaluación de la Reforma Procesal Penal desde una Perspectiva de Género*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

Centro de Memoria Histórica. Informe Mujeres y Guerra. (2011) Disponible en línea en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/documentos/informes/informes2011/mujeresguerra.pdf>. Consultado en julio de 2014.

CIDH, Informe de Fondo, N° 54/01, Maria 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

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.

Consejo Superior de la Judicatura, (2012). *Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial*. Bogotá: C S de J.

Consejo Superior de la Judicatura, (2014). *Plan Sectorial de Desarrollo Rama Judicial 2015-2018*. 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 (2014b), *Informe de sentencias proferidas por las relatorías de las salas de Justicia y Paz de Bogotá, Medellín y Barranquilla*. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia (2010) *Informe Final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia*. Bogotá.

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 Transparencia por Colombia (2015) Índice de Transparencia Nacional 2013-2014.

Colección de Documentos Observatorio de Integridad N° 16. Bogotá.

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.

Checho, Glenys de Jesús & Weisman, Viviana. “Acción contra la discriminación de la mujer”. Pp 93-102. En: MARÍÑO, Fernando M. (D). (2013) *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), 106-129

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

De Mosquera, Inés (Coord.). (1998). *Destino Colombia. Hacia el nuevo milenio*, Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2016). XXIII Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República, Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2008) *Visión Colombia II centenario 2019. Garantizar una justicia eficiente*. DNP – Imprenta Nacional. 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*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (2013) Conpes Social 166, Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Departamento Nacional de Planeación, (2008). *Visión Colombia 2019. Segundo Centenario. Garantizar una justicia eficiente*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación, DNP (2017) Buen Gobierno. Consultado en: <https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Esqueteni Patricia, et al, (2004). Informe: Género y Reforma Procesal Penal – Ecuador..

- Lahera Eugenio. (2004). *Política y políticas públicas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- 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.
- 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*.
- Guerrero Peralta Oscar Julián, *Estudio de Seguridad Jurídica*, Ministerio de Justicia y del Derecho, Contrato 112 de 2012.
- 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.
- 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*.
- 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.
- Medina Vásquez Javier, et al, (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL
- 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 (2016). *Lecciones Aprendidas de la Ley 1424 de 2010*. Bogotá.
- 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. (2016). *Diez años después: Balance del proceso penal especial de Justicia y Paz*. Bogotá.
- 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. (2012). *Informe puntos críticos de las Comisarías de Familia*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Bogotá.
- 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). *Justicia y Género. II Lineamientos técnicos en violencias basadas en género para las comisarías de familia*, Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, s.f. *Estrategia Gobierno en Línea*. Bogotá: MinTIC.
- 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). *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.
- 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, *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 o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Asamblea General, Resolución 55/89, U.N. Doc. A/RES/55/89, 22 de febrero de 2000.
- Nisimblat, N. 2013. *RELACIONES JURÍDICAS Y TIC'S: tensiones, implicaciones y desafíos en la Administración de Justicia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

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-ReportProgress%20UN%20Women.pdf>. Recuperado 15 de julio de 2014.

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, *Modelo de Leyes y Políticas Sobre Violencia Intrafamiliar contra las Mujeres*, abril, 2004.

Ortegón Quiñones Edgar, *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*, Bogotá, Colciencias – CAB – IELAT, 2008.

Ostrom, Elinor (2015) *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica. México.

Pájaro, Nicolás, Las TIC al servicio del proceso. Line] [On
https://www.academia.edu/8867673/Las_TIC_al_servicio_del_proceso

Pontificia Universidad Javeriana, *Elaboración de una Línea de Base, Indicadores de Gestión e Impacto y Marco Tarifario para la Conciliación Extrajudicial en Derecho*, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

Programa Presidencial de DDHH, *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”*, 2013.

República de Colombia (2014) *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*

Rettberg Angelika (Coord.), *Preparar el futuro: Conflicto y postconflicto en Colombia*, Bogotá, FIPUniandes-Alfaomega, 2002.

Rincón, E. *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, 2013.

Rioseco Ortega Luz, *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 2005.

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/administracionpublica/las-tic-lograran-cambiar-la-justicia-colombiana>

Rubio Serrano, Rocio, *DDR en clave de prospectiva, posibles escenarios de futuro para Colombia*, Bogotá, Fundación Social- Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Secretaria Distrital de Planeación, 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, 2011.

Superintendencia de Industria y Comercio. *Informe de gestión 2015*. Bogotá, 2016.

Superintendencia de Sociedades. *Informe de gestión 2015*, Bogotá, 2016.

Superintendencia Financiera. *Informe de gestión enero-diciembre 2015*. Bogotá, 2016.

True, Jacquie. *Political Economy of Violence against Women*. Oxford University Press. Nueva York. 2012. Capítulo 1.

U.S. Department of Justice. Bureau 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.

Vergara, R. (2010). *Organizaciones e instituciones*. México: BBAP.

World Bank. (2016). *Doing Business, Equal opportunity for all*, Washington, 2016.