

2019

VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO

GARANTIZAR UNA JUSTICIA EFICIENTE

Propuesta para discusión



Libertad y Orden

República de Colombia



2019

**VISIÓN COLOMBIA
II CENTENARIO**

Directora General DNP

CAROLINA RENTERÍA RODRÍGUEZ

Subdirector General DNP

ANDRÉS ESCOBAR ARANGO

Secretaria General

ELIZABETH GÓMEZ SÁNCHEZ

Coordinación General Visión 2019

MARTHA BEATRIZ DELGADO BARRERA

Grupo de Coordinación y Socialización Visión 2019

MARTHA ISABEL RINCÓN GARCÍA

ALEJANDRO MORENO LÓPEZ

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

LUZ DARY MADROÑERO PACHÓN - Coordinadora

LUZ ÁNGELA ANDRADE ARÉVALO - Supervisión editorial

Corrección de Estilo

CARMEN ELISA VILLAMIZAR CAMARGO

Diagramación

MIGUEL FERNANDO OTÁLORA CASCANTE

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

Diagonal 23Bis 67-70

© Departamento Nacional de Planeación, 2008

ISBN: 958-8025-75-3

www.dnp.gov.co

GARANTIZAR UNA JUSTICIA EFICIENTE

Documento elaborado por:

DNP Dirección de Justicia y Seguridad

Dirección

PAOLA BUENDÍA GARCÍA

Subdirección de Justicia

MARIANA MARTÍNEZ CUÉLLAR

Asesores

ANDRÉS DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA

MAURICIO DÍAZ PINEDA

JORGE ENRIQUE ROJAS VANEGAS

YEZID HERNÁNDEZ LUNA

MARIANA SARASTI MONTOYA

JAVIER HERMIDA SILVA

CLAUDIA SOFÍA RODRÍGUEZ BERNAL

Lectores

HELENA ALVIAR

GUILLERMO SALAH

RODRIGO UPRIMNY YÉPES

Colaboración especial

CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO

PRESENTACIÓN

El 7 de agosto de 2019, Colombia celebrará dos siglos de vida política independiente. Es una fecha histórica y simbólicamente muy importante, que invita a una reflexión profunda sobre el pasado y el presente del país; sobre sus logros y sus debilidades; sobre sus aciertos y sus errores; pero, ante todo, sobre sus potencialidades y su futuro.

Con Visión Colombia II Centenario: 2019, el Gobierno propone una amplia discusión entre los partidos y movimientos políticos, la academia, los gremios, la dirigencia regional, los sectores sociales y los ciudadanos, sobre cómo deberá ser el país cuando conmemore dos siglos de vida política independiente. El objetivo es que, después de esta amplia discusión, sea posible elaborar una propuesta, no de gobierno, sino de Estado.

Más allá de las diferencias políticas e ideológicas inherentes a una sociedad abierta y democrática como la nuestra, los colombianos debemos y podemos ponernos de acuerdo en unas metas fundamentales y en unas políticas para lograrlas. El presente proyecto es un punto de partida, no de llegada; un punto de referencia y

un instrumento útil para ordenar una discusión que mueva a los colombianos a plantear propuestas y soluciones para el país que quieren en el segundo centenario.

DOS PRINCIPIOS RECTORES Y CUATRO GRANDES OBJETIVOS

La propuesta de visión del segundo centenario se sustenta en dos principios que deben orientar el viraje hacia el tipo de sociedad que se plantea para el año 2019:

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

Estos dos principios, a su vez, se desarrollan en cuatro grandes objetivos:

1. Una economía que garantice mayor nivel de bienestar.

2. Una sociedad más igualitaria y solidaria.
3. Una sociedad de ciudadanos libres y responsables.
4. Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos.

Para el cumplimiento de tales objetivos se han propuesto estrategias que incluyen breves diagnósticos y plantean tanto metas específicas como acciones para lograrlas. Para el desarrollo de cada meta se definieron líneas de base –la situación actual– de cada variable con la información más reciente disponible.

Además, se tuvieron en cuenta las condiciones sectoriales, las proyecciones de crecimiento de la población y los cambios esperados en su estructura, las proyecciones de necesidades futuras de recursos para cada estrategia, y las restricciones generales fiscales, de balanza de pagos y financieras. De esta forma se llegó a una propuesta que puede considerarse ambiciosa, pero que es realizable bajo un escenario de crecimiento que Colombia debe y puede lograr.

El primer objetivo -Una economía que garantice un mayor nivel de bienestar- busca generar una base material que posibilite el cumplimiento de las metas propuestas, al incrementar el ingreso por habitante y poner a disposición del sector público los recursos necesarios para contribuir al logro de una distribución equitativa de los frutos del crecimiento. Se desarrollará a través de ocho estrategias: (a) consolidar una estrategia de crecimiento; (b) adecuar la estructura fiscal; (c) desarrollar un modelo empresarial competitivo; (d) aprovechar las potencialidades del campo; (e) aprovechar el territorio marino-costero en forma eficiente y sostenible;

(f) generar una infraestructura adecuada para el desarrollo; (g) consolidar una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible; y (h) fundamentar el crecimiento y el desarrollo social en la ciencia la tecnología y la innovación.

Para la consolidación del segundo objetivo, -Una sociedad más igualitaria y solidaria- se propone maximizar dos valores fundamentales de la Constitución Política: la igualdad y la libertad. Se plantea la necesidad de que Colombia avance de manera decisiva en términos de equidad, entendida ésta fundamentalmente como igualdad de oportunidades. Se pretende con ello una sociedad más igualitaria, no sólo en términos de la distribución del ingreso y los activos que los individuos obtienen con su trabajo sino de los bienes y servicios públicos que ellos utilizan –o deberían utilizar– en su vida diaria. Este objetivo se desarrollará mediante tres estrategias: (a) cerrar las brechas sociales y regionales; b) construir ciudades amables; y c) forjar una cultura para la convivencia.

Con el tercer objetivo, -Una sociedad de ciudadanos libres y responsables- se plantea que en 2019 Colombia habrá consolidado la paz y presentará indicadores de violencia similares a los de los países desarrollados de hoy. Para esa fecha, todos los colombianos accederán plenamente a la justicia y contarán con los medios adecuados para participar más activamente en los asuntos públicos. Hacer de Colombia un país tranquilo, donde la paz sea una realidad sentida por todos, es la única manera de asegurar las bases para una sociedad donde la libertad, la igualdad y la justicia sean no sólo derechos, sino también responsabilidades que todos los ciudadanos asuman como propias. El logro de este objetivo se basará en cuatro estrategias: (a) lograr un país en paz; (b) profundizar el modelo

democrático; (c) garantizar una justicia eficiente; y (d) forjar una cultura ciudadana.

Finalmente, el cuarto objetivo, -Un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos- propone avanzar en la reestructuración del Estado para maximizar el retorno de los recursos públicos. El Estado deberá funcionar por resultados, los cuales deberán ser evaluados continuamente y el insumo fundamental de dicha evaluación será la existencia de información actualizada y completa para el ciudadano. Además, el Estado deberá definir su papel dentro de un contexto internacional en permanente cambio. Conseguir esto implica el logro de cuatro estrategias: (a) consolidar un Estado eficiente y transparente y un modelo óptimo de intervención económica; (b) fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial; (c) diseñar una política exterior acorde con un mundo en transformación; y d) avanzar hacia una sociedad mejor informada.

Durante el proceso de elaboración de la propuesta, se supeditó el cumplimiento de estos cuatro objetivos a la capacidad del país de asimilar tres condiciones que, inexorablemente, determinarán su desarrollo. En primer lugar, Colombia debe entender los cambios dramáticos de la economía mundial y adaptarse a ellos. Desde la irrupción de los Estados Unidos en el contexto económico internacional, el mundo no había experimentado un proceso semejante al fenómeno que se observa desde hace ya algunos años con China, India y Rusia. China es ya la segunda e India la cuarta economía del mundo y dentro de quince años, China será la primera economía del mundo.

En este escenario, se insiste en las oportunidades para la economía colombiana, no sólo

en términos de relaciones directas con el mercado chino o indio, sino también de los efectos positivos de tales impactos sobre la economía mundial en su conjunto. El reto para Colombia es apropiarse de las oportunidades que se generan; y en esto será definitivo el aumento en los niveles de productividad, que redundarán en competitividad.

Por otra parte, es importante tener claro que el país sólo se beneficiará de las oportunidades de esta expansión de la economía mundial si aprovecha plenamente las condiciones, la variedad y la situación geográfica de su territorio. El modelo económico debe ser consistente con la extraordinaria localización de Colombia y con la diversidad de la que la dotan sus dos océanos, sus fronteras, su carácter de país ecuatorial intertropical, sus minerales, sus ríos y su diversidad climática, entre otros aspectos. Es decir, el país debe emplear plena y productiva-mente su capital físico y humano, así como sus recursos naturales. Colombia tiene ventajas comparativas genuinas que debe utilizar de manera eficiente para convertirlas en ventajas competitivas.

Finalmente, el país debe asumir una tercera condición que determinará sus posibilidades de desarrollo para el futuro: los cambios demográficos. Hacia 2019, Colombia tendrá diez millones de habitantes más que hoy y una población que en promedio será más vieja y vivirá, en mayor proporción que ahora, en las áreas urbanas. Los habitantes del país demandarán un número creciente de cupos escolares, servicios de salud, vivienda y pagos de pensiones, dentro de una larga lista de servicios.

Al tener en cuenta los grandes progresos, las restricciones, las transformaciones, y las

ventajas y desventajas que caracterizan al país, la propuesta de Visión de Colombia para 2019 incluye metas sociales, económicas y ambientales, a la vez que propone estrategias, programas y proyectos para lograrlas. En el camino hacia el

segundo centenario se plantea, más que un plan de un gobierno una visión de país y de Estado, lo que supone un proceso concertado entre las regiones, el gobierno central y los distintos estamentos de la sociedad.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	V
ÍNDICE DE GRÁFICOS	XIII
ÍNDICE DE CUADROS	XV
ÍNDICE DE TABLAS	XVII
SIGLAS	XIX
INTRODUCCIÓN	1
DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS	3
RACIONALIZACIÓN DE LA OFERTA DE JUSTICIA Y MEJORAMIENTO DEL ACCESO.....	5
Dificultad en la coordinación de la oferta.....	10
Sostenibilidad de algunas iniciativas con base en expectativas de corto plazo.....	13
Correlación inversa entre la oferta de justicia y la información que de ésta posee la ciudadanía.....	14
FORMACIÓN, ÉTICA JUDICIAL Y EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO.....	15
MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE PRODUCTIVIDAD Y REDUCCIÓN DE LA MORA Y LA CONGESTIÓN.....	18
Jurisdicción Ordinaria.....	22
Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	27
IMPUNIDAD Y REFORMA PROCESAL PENAL.....	28
ADAPTACIÓN DEL SISTEMA PENAL A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN (LEY DE JUSTICIA Y PAZ).....	39

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO (SPC).....	43
SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS ESTADÍSTICOS.....	49
VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES	53
METAS Y ACCIONES REQUERIDAS	55
META 1: RACIONALIZAR EL SERVICIO DE JUSTICIA Y MEJORAR EL ACCESO.....	55
Submeta 1: Generar esquemas de coordinación entre los diferentes operadores de justicia.....	55
Submeta 2: Aseguramiento de la calidad y cobertura en la oferta de justicia.....	58
META 2: MODERNIZAR LA FORMACIÓN, LOS PARÁMETROS DE ÉTICA JUDICIAL Y EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO	61
Submeta 1: Evaluaciones integrales sobre la prestación del servicio de justicia.....	61
Submeta 2: Rediseño de los programas de formación y capacitación de operadores de justicia.....	61
META 3: MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y DISMINUIR LA CONGESTIÓN Y LA MORA JUDICIAL.....	62
Submeta 1: Implementación de medidas específicas de descongestión.....	62
Submeta 2: Implementación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades.....	62
Submeta 3: Rediseño de los sistemas de evaluación y cálculo de bonificaciones.....	63
META 4: FORTALECER EL SISTEMA PENAL Y DISMINUIR LA IMPUNIDAD.....	64
Submeta 1: Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la FGN.....	64
Submeta 2: Fortalecimiento y aseguramiento de la independencia de los servicios técnico-forenses.....	64
Submeta 3: Aumento de la cobertura y calidad del servicio de defensa pública.....	64
Submeta 4: Programa de protección de víctimas, testigos y funcionarios judiciales.....	65
Submeta 5: Implementación de carrera judicial en la FGN y fortalecimiento de la misma en el sector jurisdiccional.....	65
Submeta 6: Creación de una instancia técnica que asesore a la Comisión de Seguimiento de la implementación de la reforma penal.....	65
META 5: ADAPTAR EL SISTEMA PENAL A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN (LEY DE JUSTICIA Y PAZ).....	67
Submeta 1: Sistemas de información estadística.....	67
Submeta 2: Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnica de la FGN y del INMLCF.....	67
Submeta 3: Diseño de un esquema especial de protección a víctimas y testigos relacionados con la Ley de Justicia y Paz.....	67

META 6: ADAPTAR EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO A LAS NUEVAS NECESIDADES DEL SECTOR.....	68
Submeta 1: Disminución de la tasa de hacinamiento.....	68
Submeta 2: Rediseño de los esquemas de tratamiento penitenciario y carcelario con énfasis en el respeto a los derechos fundamentales de la población reclusa.....	68
Submeta 3: Estructuración de mecanismos para la ejecución de la prisión domiciliaria.....	70
META 7: FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y TELECOMUNICACIONES DEL SECTOR.....	72
BIBLIOGRAFÍA	73

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del gasto en el Sector Justicia, 1998 - 2006.....	4
Gráfico 2. Total gasto Sector Justicia como proporción del Presupuesto General de la Nación, 1998 - 2006.....	4
Gráfico 3. Solicitudes atendidas en Casas de Justicia, 2002 - 2006.....	12
Gráfico 4. Nivel de conocimiento de la ciudadanía de algunas entidades del Sector Justicia (Cali, Bogotá y Medellín).....	15
Gráfico 5. Número de solicitudes de conciliación extrajudicial en derecho, 2001 - 2006.....	15
Gráfico 6. Ingreso de procesos contra abogados y funcionarios de la Rama Judicial en la Jurisdicción Disciplinaria, 1997 - 2006.....	18
Gráfico 7. Ingresos, egresos e inventarios finales de expedientes - Sector Jurisdiccional, 1998 - 2006....	20
Gráfico 8. Indicador de evacuación parcial y total del sector jurisdiccional, 1998 - 2006.....	20
Gráfico 9. Índice de congestión de la Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Contencioso Administrativa y Jurisdicción Disciplinaria, 1998 - 2006.....	21
Gráfico 10. Carga laboral y productividad por juez, 1998 - 2006.....	21
Gráfico 11. Tutelas, 1998-2006.....	22
Gráfico 12. Índice de congestión acumulado por áreas de atención: Civil, Penal, Familia, Laboral y Menores, 1998 - 2006.....	23
Gráfico 13. Entrada de procesos área de atención civil por tipo de negocio, 1998 - 2006.....	24
Gráfico 14. Índice de evacuación parcial y total de procesos en la Sala Civil y Agraria Corte Suprema de Justicia, 1997 - 2005.....	25
Gráfico 15. Inventario final de procesos. Investigación previa e Instrucción - FGN, 1998 - 2006.....	26

Gráfico 16. Carga laboral y productividad por fiscal. Investigación previa - FGN, 1998 - 2006.....	30
Gráfico 17. Carga laboral y productividad por fiscal. Instrucción - FGN, 1998 - 2006.....	31
Gráfico 18. Índice de congestión acumulado. Investigación previa e Instrucción - FGN, 1998 - 2006..	31
Gráfico 19. Entrada total de procesos FGN vs. entrada de procesos en juzgados penales, 1998 - 2006..	32
Gráfico 20. Formas de terminación de procesos en la etapa de investigación previa - FGN, 1998 - 2006.....	32
Gráfico 21. Formas de terminación de procesos en la etapa de instrucción - FGN, 1998 - 2006.....	33
Gráfico 22. Exhumaciones e identificación de cadáveres, marzo de 2006 - junio de 2007.....	41
Gráfico 23. Población reclusa y capacidad en ERON, 1998 - 2006.....	44
Gráfico 24. Hacinamiento en ERON, 1998-2006.....	44
Gráfico 25. Nivel de cobertura de algunos programas de resocialización para internos.....	47
Gráfico 26. Presupuesto asignado al SPC como proporción del total del presupuesto del Sector Justicia, 1998 - 2006.....	49
Gráfico 27. Presupuesto asignado al SPC como proporción del Presupuesto General de la Nación.....	49
Gráfico 28. Presupuesto asignado al fortalecimiento de sistemas de información.....	50

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Operadores de justicia.....	6
Cuadro 2. Número de operadores de justicia formal y no formal, 2003-2006.....	7
Cuadro 3. Asuntos que pueden conocer los jueces de paz, conciliadores en equidad, conciliadores en derecho y los jueces del nivel municipal.....	9
Cuadro 4. Distribución geográfica de Casas de Justicia.....	12
Cuadro 5. Distribución de solicitudes de atención a CJ según motivo de consulta, IV trimestre 2006..	13
Cuadro 6. Ingreso de procesos Jurisdicción Ordinaria por especialidad, 1998 - 2006.....	23
Cuadro 7. Evolución del atraso en investigación previa, 1998 - 2006.....	26
Cuadro 8. Evolución del atraso en instrucción, 1998 - 2006.....	26
Cuadro 9. Pequeñas causas según investigaciones previas, instrucciones y acusaciones, 2001 - 2003.....	27
Cuadro 10. Estudios sobre impunidad en Colombia.....	29
Cuadro 11. Ingreso y egreso de procesos - Investigación Previa e Instrucción - FGN, 1998-2006.....	30
Cuadro 12. Fases de implementación de la Reforma Penal.....	34
Cuadro 13. Recursos asignados y programados Sistema Penal Acusatorio.....	35
Cuadro 14. Casos emblemáticos en el Sistema Penal Acusatorio, 2005 - 2006.....	36
Cuadro 15. Programas de asistencia a víctimas.....	38
Cuadro 16. Número de beneficiados por la Ley 975 y versiones libres, mayo de 2007.....	42
Cuadro 17. Caracterización básica población reclusa ERON según regional, diciembre de 2006.....	44
Cuadro 18. Nivel de antigüedad de ERON (2006).....	45
Cuadro 19. Principales servicios estadísticos y sistemas de información del Sector Justicia y órganos de seguridad, 2006.....	52
Cuadro 20. Estrategia de CDM.....	69

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Meta 1. Racionalizar el servicio de justicia y mejorar el acceso.....	60
Tabla 2. Meta 2. Modernizar la formación, los parámetros de ética judicial y el ejercicio de la profesión de abogado.....	61
Tabla 3. Meta 3. Mejorar la productividad y disminuir la mora y la congestión judicial.....	63
Tabla 4. Meta 4. Fortalecer el sistema penal y reducir la impunidad.....	66
Tabla 5. Meta 5. Adaptar del sistema penal a los requerimientos de los procesos de reconciliación.....	67
Tabla 6. Meta 6. Adaptar el SPC a las nuevas necesidades del sector.....	71
Tabla 7. Meta 7. Fortalecer los sistemas de información, sistematización y telecomunicaciones del Sector Justicia.....	72

SIGLAS

AAD	Ampliación, Adecuación y Dotación
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
CDM	Construcción, Dotación y Mantenimiento
CJ	Casas de Justicia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
C. S. de la J.	Consejo Superior de la Judicatura
CTI	Cuerpo Técnico de Investigación
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DD. HH.	Derechos Humanos
DDR	Desmovilización, Desarme y Reintegración
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNP - DEE	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Estudios Económicos
DNP - DJS - SJ	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Justicia y Seguridad - Subdirección de Justicia
EPS	Entidad Promotora de Salud
ERON	Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FGN	Fiscalía General de la Nación
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud
GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia Alemana de Cooperación Técnica)

ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IEP	Índice de Evacuación Parcial
IET	Índice de Evacuación Total
INMLCF	Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
MASC	Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
NJI	Necesidades Jurídicas Insatisfechas
ONU	Organización de Naciones Unidas
PD	Población Desplazada
PGN	Procuraduría General de la Nación
PONAL	Policía Nacional
POS	Plan Obligatorio de Salud
SINEJ	Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales
SISIPEC	Sistema de Información del Sistema Penitenciario y Carcelario
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
UDAE	Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico
UPAC	Unidad de Poder Adquisitivo Constante
VESPA	Vigilancia Epidemiológica de Sustancias Psicoactivas

GARANTIZAR UNA
JUSTICIA EFICIENTE

Propuesta para discusión

INTRODUCCIÓN

La calidad de las instituciones con las que cuenta un país es un factor determinante para la consolidación de la democracia y del progreso económico y social. Dentro de este marco, es necesario dar particular relevancia a las instituciones encargadas tanto de garantizar la supremacía de la ley como de promover la resolución pacífica de los conflictos y la cooperación entre sus miembros. En consecuencia, se requiere, como condición indispensable, la existencia de un sistema de justicia y de un ordenamiento jurídico que actúe regido por los principios de eficiencia, equidad, sostenibilidad y estabilidad, con capacidad de respuesta para que se adapte a la cambiante realidad social y del entorno internacional.

El Estado colombiano se ha caracterizado, entre otros aspectos, por una dificultad relativa, tanto para ejercer presencia efectiva y real en el territorio nacional como para desarrollar plenamente su tarea de generar condiciones mínimas de autoridad, legitimidad, seguridad y justicia para el conjunto de su población. Esta histórica debilidad estatal, sumada a la baja capacidad de autorregulación de la sociedad y a las complejas condiciones geográficas del país, han sido factores determinantes de su limitada capacidad para

asegurar soluciones pacíficas y ágiles a los conflictos, así como para garantizar la supremacía de la ley y la acción definitiva de la justicia.

La combinación de los anteriores elementos contribuye a explicar, por lo menos de manera parcial, tanto la prevalencia de periodos de violencia y la presencia desafiante de Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML) de distinto origen, como la ausencia de control real sobre algunas zonas del país.

Desde el inicio de la república se ha intentado dotar al país de una institucionalidad jurídica apropiada y acorde con las particularidades señaladas. No obstante, aún es necesario avanzar en la consolidación de un Estado fundamentado en la igualdad ante la ley, la despersonalización del poder público y la protección de los derechos fundamentales.

A pesar de esas limitaciones, el Estado colombiano ha conseguido fortalecerse gradualmente, sobre todo desde la promulgación de la Constitución de 1991, generando un entorno institucional que ha permitido responder en forma más efectiva a diferentes problemáticas sec-

toriales. Igualmente paulatino ha sido el proceso de adaptación del Estado ante las exigencias de la democracia participativa y al uso de nuevas herramientas de acercamiento de la ciudadanía al Estado, como la acción de tutela.

Desde esta perspectiva, el principal reto hacia el año 2019 consiste en propiciar las condiciones necesarias que faciliten la consolidación de una presencia efectiva y real del Estado en la totalidad del territorio nacional. Para que esto sea posible y sostenible en el largo plazo, se requiere implementar un conjunto de medidas orientadas a estructurar un sistema de justicia plenamente operante y reconocido por la ciudadanía.

La existencia de una administración de justicia eficiente y eficaz, capaz de ofrecer seguridad y certeza acerca de la aplicación de sus determinaciones, exige tanto de la existencia de un aparato formal fuerte, como de la construcción de espacios alternativos, en los cuales los ciudadanos puedan solucionar sus diferencias de manera libre y responsable. Así, la definición de un sistema con las características descritas debe considerar los siguientes siete ejes estratégicos:

1. Racionalización de la oferta de justicia y mejoramiento del acceso.
2. Mejoramiento de los niveles de productividad, y reducción de la mora y de la congestión.
3. Formación, ética judicial y vigilancia de la profesión de abogado.

4. Reducción de la impunidad y consolidación de la reforma procesal penal.

5. Adaptación del sistema penal a los procesos de reconciliación.

6. Definición del tamaño y alcance del sistema penitenciario y carcelario.

7. Fortalecimiento de los sistemas de información del sector.

Una adecuada caracterización del complejo panorama que plantean los anteriores aspectos, y la consecuente formulación de propuestas de solución, precisan del trabajo mancomunado y del soporte técnico de las tres ramas del poder público y necesitan, también, de un rediseño institucional que potencie, profundice y perfeccione muchos de los elementos del sistema democrático y el aparato estatal como tal, introducidos por la Constitución de 1991.

La visión que se presenta a continuación plantea un escenario de líneas estratégicas para Colombia, a través del cual sea posible alcanzar los propósitos expuestos. El documento está dividido en cuatro secciones, la primera de las cuales es esta introducción. En la segunda, *De dónde venimos y dónde estamos*, se hace un diagnóstico general del Sector Justicia¹, enfocado sobre los siete ejes estratégicos mencionados. Con base en esto, la tercera parte expone la visión propuesta para el 2019 en la materia, así como sus principios rectores. La cuarta sección plantea las metas por alcanzar, al igual que las estrategias y acciones necesarias para su logro.

¹ Para efectos de este documento, el Sector está conformado por el Ministerio del Interior y de Justicia, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, la Dirección Nacional de Estupefacientes, la Rama Judicial que incluye al Consejo Superior de la Judicatura y a todas las jurisdicciones encabezadas por las Altas Cortes, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

DE DÓNDE VENIMOS Y DÓNDE ESTAMOS

A pesar de las dificultades en el proceso de consolidación del poder estatal, una de las características que ha marcado la historia de nuestro país es la estabilidad del modelo de separación de poderes, propio del constitucionalismo liberal. Tal particularidad ha permitido una relativa independencia de la Rama Judicial frente a las presiones de las demás ramas y le otorga amplitud y autonomía a las decisiones de instancias como la Corte Constitucional.

Esta situación no ha impedido, sin embargo, que la administración de justicia se haya visto afectada por problemas de carácter estructural, entre ellos la existencia de barreras de acceso al servicio, una excesiva adhesión a los procedimientos formales y un alto nivel de congestión judicial.

Las dificultades de carácter presupuestal y la situación de orden público en varias zonas, han dificultado la presencia de jueces y demás operadores de justicia en la totalidad de los municipios del país, al tiempo que han generado consecuencias negativas en cuanto al acceso al sistema. En particular, desde mediados del siglo XX, se ha presentado una creciente necesidad por atender carencias relativas a la solución de conflictos en poblaciones

en donde –ante la débil presencia estatal–, prevalecían diferentes formas privadas de justicia, en contravía con el carácter público que le atribuyó a este servicio la Constitución de 1991.

Adicionalmente, la dificultad del aparato de justicia para asegurar una solución equitativa o justa a los problemas sometidos a su conocimiento, ha sido ampliamente atribuida al excesivo formalismo, especialmente en casos en los cuales la controversia recae en asuntos que, por su mismo valor, son considerados como menores.

Por otro lado, el gran crecimiento de la litigiosidad y la criminalidad, en especial a finales de la década de los ochenta, combinado con el aumento en el número de expedientes acumulados en los despachos judiciales, han puesto de presente la necesidad de incorporar en el sistema de justicia herramientas que le permitan atender eficazmente la demanda de sus servicios. En ese sentido, acciones como la regulación de aspectos importantes de los Códigos y la no judicialización de algunas figuras procesales² han sido

² Como ejemplo específico de esta dinámica pueden citarse las reformas iniciadas por el Gobierno nacional, con fundamento en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 30 de 1987, que propiciaron la creación de la carrera judicial y la autorización de ciertos trámites ante notario, entre otras medidas.

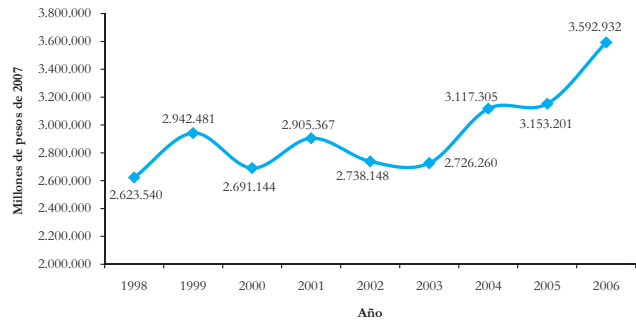
determinantes para sentar las bases del proceso de descongestión, iniciado en la década de los noventa.

No hay duda de que con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se pretendió dar un mayor impulso a la iniciativa reformista del Sector Justicia, con el fin de ajustarlo al nuevo ordenamiento que fundamenta la prestación de su servicio en factores como la prevalencia del derecho sustancial sobre los procedimientos y el mayor peso de los mandatos constitucionales en las labores de juzgamiento, entre otros. Sin embargo, el peso y la persistencia de los múltiples problemas que aquejaban el sistema no pudieron ser suficientemente minimizados, y aún hoy muchas de las propuestas hechas en ese momento, no han sido llevadas a cabo.

Cabe señalar, sin embargo, que a pesar de los obstáculos institucionales y estructurales, y de los ciclos por los cuales ha pasado la economía colombiana en los últimos años, el gasto del Sector Justicia se mantuvo relativamente estable entre 1998 y 2003. En términos reales, a partir de 2004, los recursos destinados al sector registraron un aumento importante, hasta alcanzar en el año 2006 un incremento del 33% con respecto a lo observado en 2003 (gráfico 1).

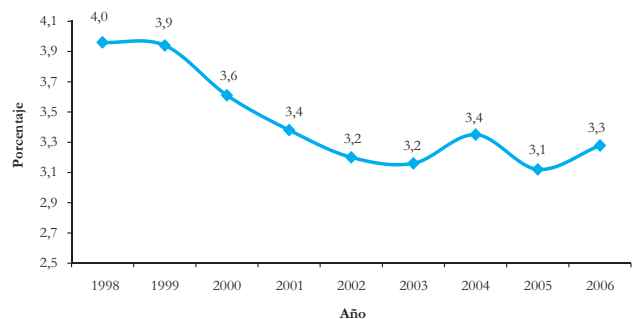
Durante ese mismo período, y como se refleja en el gráfico 2, el presupuesto del Sector Justicia representó entre 3% y 4% del Presupuesto General de la Nación (PGN). Es importante señalar, sin embargo, que este último ha presentado aumentos importantes originados, entre otros factores, en las provisiones requeridas para el pago de pensiones³.

Gráfico 1. Evolución del gasto en el Sector Justicia, 1998 – 2006



Fuente: DEE - DNP y MHCP. Cálculos: DJS - DNP - SJ.

Gráfico 2. Total gasto Sector Justicia como proporción del Presupuesto General de la Nación, 1998 – 2006



Fuente: DEE - DNP y MHCP. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Si bien el Sector Justicia ha contado con un monto de recursos adecuado para mantener la prestación del servicio, es necesario realizar una serie de inversiones adicionales para apoyar su organización y mejoramiento. El criterio principal para dichas erogaciones debe ser la consideración de la función del servicio de administración de justicia como un compromiso estatal que requiere, por lo tanto, de la participación y la coordinación de las diferentes ramas del poder público en los frentes considerados estratégicos.

En este contexto, las proyecciones que se hagan sobre el sistema de justicia deben tener en cuenta la consolidación de esfuerzos realizados

³ Así, mientras que en el periodo 1998 - 2006, el crecimiento total del presupuesto fue del 68%, el gasto total del Sector Justicia se incrementó en un 35% en el mismo periodo.

en periodos anteriores, entre ellos, el aumento de la presencia institucional en varias zonas del país y el fomento a los procesos de reconciliación nacional y de recuperación de la memoria histórica. Así, las estrategias propuestas en este documento como la racionalización de la oferta y el mejoramiento del acceso, el aumento en los niveles de productividad, y la reducción de la impunidad deben, por lo tanto, ser entendidas como parte de un proceso integral, del cual hacen parte los esfuerzos adelantados actualmente en relación con el juzgamiento de los delitos de los miembros de GAML que se han acogido a los beneficios de la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz).

RACIONALIZACIÓN DE LA OFERTA DE JUSTICIA Y MEJORAMIENTO DEL ACCESO

La Carta Política de 1991, en sus artículos 116, 228, 254, 255 y 257, continuó la tendencia de atribuir principalmente a la Rama Judicial⁴ la administración de justicia, y creó el Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.) con el fin de ordenar la gestión administrativa y disciplinaria del sector.

No obstante, la Carta estableció también condiciones para la existencia y continuidad de otros administradores de justicia diferentes a los de la Rama Judicial, entre ellos, ciertas autoridades administrativas –superintendentes, notarios, defensores de familia, inspectores de trabajo–, órganos legislativos,

particulares –conciliadores, árbitros, etc.– y la justicia penal militar. Como consecuencia de esta situación, la oferta de justicia se ha ampliado de forma considerable a lo largo de la última década, al tiempo que se han creado nuevos espacios y mecanismos para la resolución de conflictos.

Como resultado se ha venido perfilando una diferenciación entre la *justicia formal* y *no formal*. La primera corresponde al grupo de mecanismos y operadores que, además de estar sometidos a reglas y procedimientos netamente legales, hacen parte –directa o indirectamente– del aparato estatal. La segunda, por su parte, comprende el conjunto de mecanismos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional que, en su mayoría, no responden a procedimientos establecidos por vía normativa y que tienen como criterio de decisión el derecho o la equidad⁵ (cuadro 1).

En el campo de la justicia no formal, el ambiente normativo derivado de la reforma de 1991 ha favorecido el fortalecimiento y proliferación de mecanismos encaminados a la no judicialización de los conflictos y la reconstrucción del tejido social, principalmente en entornos urbanos afectados por fenómenos de violencia, asociados a la operación de la delincuencia común y organizada.

En este contexto, el Gobierno nacional, las administraciones locales, las entidades privadas como las Cámaras de Comercio y las organizaciones comunitarias, han apoyado conjuntamente la creación y desarrollo de los denominados Mecanismos Alternativos de

⁴ La Rama Judicial del poder público está constituida por los órganos que integran la Jurisdicción Ordinaria –Corte Suprema de Justicia, Tribunales Superiores de Distrito Judicial, juzgados civiles, laborales, penales, agrarios, de familia, los demás especializados y promiscuos–; la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo –Consejo de Estado, Tribunales Administrativos y juzgados administrativos–; la Jurisdicción Constitucional –Corte Constitucional–; la Jurisdicción de Paz –Jueces de Paz– y la Jurisdicción de las Comunidades Indígenas –autoridades tradicionales–. Adicionalmente, dentro de la estructura de la Rama, se incluye a la Fiscalía General de la Nación y al Consejo Superior de la Judicatura.

⁵ Para efectos del presente documento se recurre a la agrupación, dentro de la justicia no formal, de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC) y de las figuras propias de la justicia comunitaria con fines meramente explicativos. Se advierte, no obstante, que dadas las características y la naturaleza de cada una de éstas, no es posible considerarlas como equivalentes.

Cuadro 1. Operadores de justicia

Operadores No Formales	Institucionales	Conciliadores en derecho
		Árbitros
	Comunitarios	Jueces de paz
		Conciliadores en equidad
		Mediadores
		Autoridades tradicionales
Amigables componedores		
Operadores Formales	Judiciales	Fiscales
		Jueces y magistrados (sector jurisdiccional)
		Jueces penales militares
	Administrativos	Agentes de las superintendencias
		Notarios
		Inspectores de Policía
		Inspectores de trabajo
		Personeros
	Legislativos	Defensores de familia
		Senadores
		Representantes a la Cámara (Comisión de Acusaciones)

Fuente: Constitución Política de Colombia y normativa aplicable.

Solución de Conflictos (MASC)⁶ y de formas comunitarias de justicia.

Desde el punto de vista de la organización o *control* del servicio prestado por estas figuras es necesario señalar que los esfuerzos realizados en el periodo 1997 - 2006, por establecer mecanismos para ejercer el seguimiento a las figuras y a los operadores, empezaron a rendir frutos tardíamente tanto por su carácter como por limitaciones de índole presupuestal.

Al respecto, dentro de las iniciativas de carácter estatal cabe destacar dos ejemplos. El primero

de ellos es el proyecto *Apoyo al fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho* en cabeza del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) que pretende, entre otros objetivos, establecer un Sistema de Control, Inspección y Vigilancia de los Centros de Conciliación y Entidades Avaladas, al igual que determinar herramientas para la capacitación en línea de autoridades administrativas con facultades para conciliar. El segundo, es el proyecto *Implantación de la justicia en equidad para brindar apoyo técnico y operativo a las comunidades que lo requieran en el territorio nacional*, también a cargo del mencionado Ministerio. Dicha iniciativa busca, a partir de actividades específicas como la evaluación del impacto del conciliador en equidad y la adopción de sistemas de monitoreo, definir una serie de herramientas para brindar sostenibilidad

⁶ Los MASC pueden definirse como un conjunto de herramientas para la prestación del servicio de justicia, diferentes a los procesos de carácter judicial, cuyo fin principal es la resolución o transformación de conflictos, mediante el ofrecimiento de un servicio exento de ritualidades excesivas, lenguaje de difícil comprensión y altos costos. Para una caracterización de los MASC puede consultarse Uprimny, R. *Justicia y conflicto en Colombia: Alcances y límites de la informalización de la justicia*, en: Revista Debates, Año II, Núm. 3, Bogotá, marzo de 1998.

a la figura en los municipios que requieren mayor acompañamiento. Así mismo, se busca avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos: (1) mejorar la calidad en técnicas y conocimientos jurídicos de la conciliación en equidad; (2) concretar la participación de los conciliadores inactivos y conocer la cifra real de activos; (3) orientar a los municipios para el apoyo a los conciliadores en equidad; (4) mejorar las relaciones de los conciliadores en equidad con la Rama Judicial; y, (5) brindar apoyo técnico y operativo a los conciliadores en equidad a partir de sus necesidades reales.

Pese a estos esfuerzos, la información de carácter cuantitativo, como el número total de operadores de justicia no formales, los niveles de deserción y, en algunos casos, el número de solicitudes que atienden, se encuentra fragmentada o, en ocasiones, incompleta. No obstante, con el fin de ilustrar la magnitud de personas involucradas en la prestación del servicio de justicia, en el cuadro 2 se contrasta el número de operadores no formales frente a los formales.

En los últimos años, el número de fiscales, jueces y magistrados –operadores formales judi-

Cuadro 2. Número de operadores de justicia formal y no formal, 2003-2006

Operador	2003	2004	2005	2006
Justicia formal				
Operadores Judiciales				
Fiscales	3.638	3.640	3.640	3.640
Jueces y Magistrados	3.970	4.073	4.073	4.285
Administrativos				
Notarios	613	613	613	613
Inspectores de Trabajo	179	179	179	179
Personeros (territorial)	1.098	1.098	1.098	1.098
Defensores de Familia*	513	495	513	497
Legislativos				
Senadores	102	102	102	102
Representantes a la Cámara	166	166	166	166
Total	10.279	10.366	10.384	10.580
Justicia no formal				
Institucionales				
Conciliador en derecho (funcionarios públicos con facultad para conciliar)**	4.786	5.636	6.486	7.334
Centros de Conciliación en derecho	185	216	236	259
Comunitarios				
Conciliador en equidad ***	823	1.862	2.424	3.365
Jueces de paz ***	n. d.	834	1.401	1.418
Total	5.794	8.548	10.547	12.376

Fuente: MIJ- FGN – C. S. de la J.

n. d.: Información no disponible.

Existen otros operadores de justicia como agentes de superintendencias y árbitros -de carácter privado- e Inspectores de Policía –de carácter local–.

*Legalmente existen 531 cargos creados para defensores de familia.

**En algunos casos los funcionarios de carácter administrativo con funciones para conciliar se cruzan con los funcionarios con facultades para conciliar en derecho.

***Capacitados y/o elegidos, más no se conoce el porcentaje de ellos que están activos.

ciales— se ha mantenido relativamente constante, en particular los primeros. Para 2006, el número de fiscales ascendió a 3.640, equivalente a 8,5 fiscales por cien mil habitantes. En el caso de los jueces y magistrados, si bien en 2003 representaban 3.970, para el 2006 dicho número aumentó a 4.285 —lo que equivale a 9,9 jueces por cien mil habitantes—. Tal incremento obedece a la puesta en marcha de los juzgados administrativos, a partir del 1 de enero de 2006.

De forma similar, el número de operadores de justicia del orden administrativo, se ha mantenido relativamente constante en el periodo comprendido entre 1998 y 2005, pero específicamente entre 2003 y 2006 su número ha permanecido prácticamente estático. Estos operadores tienen la particularidad de repartir sus funciones en la administración de justicia en el ámbito formal y realizar, por autorización legal, labores que se ubican en el ámbito de la justicia no formal, como es el caso de sus facultades para conciliar en derecho.

Esta situación ha llevado a que en muchas ocasiones, su preparación se haya centrado en el ámbito de la justicia formal, en detrimento de una capacitación especial para atender los casos y especialidades que tratan en sus labores de conciliación. Con la ejecución de los proyectos *Apoyo al fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho e Implantación de la justicia en equidad para brindar apoyo técnico y operativo a las comunidades que lo requieran en el territorio nacional*, ya mencionados, se inició un proceso de fortalecimiento de las competencias en estos temas.

Debido a que este proyecto se encuentra en su fase inicial, no se dispone aún con estimaciones concluyentes acerca del número total de conciliadores en derecho, pues la dinámica

de los centros de conciliación ha impedido que se cuente con una cifra cierta de conciliadores privados. Por este motivo, sólo se dispone de información respecto del número de funcionarios facultados para conciliar. Sin embargo, de acuerdo con las estimaciones del MIJ, existen a 2006 259 centros de conciliación autorizados por ese Ministerio y 7.334 conciliadores.

La manera como se ha desarrollado la diversificación de la oferta de justicia y la articulación de los diferentes operadores ha puesto de manifiesto el problema de la falta de complementariedad entre la justicia formal y no formal y entre las figuras que las componen.

En la actualidad se cuenta no sólo con un gran número de operadores de justicia, sino también con una elevada duplicidad en cuanto a las competencias o funciones que ellos ejercen. Esta situación se origina en que mientras para la justicia formal las competencias están plenamente definidas, no ocurre lo mismo para la justicia no formal, en la cual varios operadores pueden tratar las mismas causas, hecho que se refleja en un aparente exceso de operadores de justicia, al tiempo que se constituye en una fuente de confusión para los usuarios, más aún si se considera que su funcionamiento no se limita a un área geográfica determinada.

Lo anterior se resume en el cuadro 3, el cual establece un paralelo entre las competencias de algunas figuras de justicia formal y no formal, en ciertos asuntos en los que se ha fijado su intervención. Debe anotarse que estos asuntos pertenecen al grupo de aquellos casos que se han llamado “pequeñas causas” o “causas de menor cuantía”, a las cuales se hará alusión en el aparte dedicado al aumento de la productividad y reducción de la mora y congestión.

Cuadro 3. Asuntos que pueden conocer los jueces de paz, conciliadores en equidad, conciliadores en derecho y los jueces del nivel municipal

Tipos de asuntos	Jueces de paz	Conciliadores en equidad	Conciliadores en derecho	Jueces municipales
Penales	<100 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv	<150 smmlv
Lesiones personales, lesiones al feto y lesiones culposas al feto, violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.	No	No	No	Si (sin límite de cuantía)
Hurto, hurto calificado, extorsión, estafa, abuso de condiciones de inferioridad, sustracción de bien propio, utilización indebida de información privilegiada, gestión indebida de recursos sociales.	Si	Si	Si	Si
Inducción o ayuda al suicidio, parto o aborto preterintencional, injuria, calumnia, injuria y calumnia indirecta, injuria por vías de hecho, injurias recíprocas, maltrato mediante restricción a la libertad física, malversación y dilapidación de los bienes de familiares, alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado, emisión y transferencia ilegal de cheques de cuantía superior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes, abuso de confianza, aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito, alzamiento de bienes, disposición de bien propio gravado con prenda, malversación y dilapidación de bienes, usurpación de tierras, usurpación de aguas, invasión de tierras o edificios, daño en bien ajeno, falsa autoacusación, infidelidad a los deberes profesionales.	No	No	Si (conciliación preprocesal)	Si (sin límite de cuantía)
Lesiones*, lesiones culposas*, lesiones personales culposas*, lesiones personales culposas agravadas*.	<60 días	<60 días	<60 días	Todas
Civiles	<100 smmlv	Sin límite de cuantía	Sin límite de cuantía	90 smmlv
Asuntos contenciosos, ejecutivos, ordinarios. Abreviados: procesos de entrega, servidumbre, restitución por mora del bien arrendado, rendición de cuentas-tutor, rendición de cuentas, otros abreviados. Verbales: divisorios, reposición-cancelación de títulos valores, deslinde y amojonamiento. Verbal sumario: Controversias propiedad horizontal, otros verbal sumario. Liquidación: Sucesiones.	Si	Si	Si	Si
Agrarios				
Derechos del comunero relacionados con: uso de tierras, crianza y manutención de animales, extracción de madera y pastos.	Si	Si	Si	Si
De familia				
Fijación, aumento, exoneración, de alimentos y restitución de pensiones alimentarias, siempre que el obligado sea asalariado. Patria potestad, fijación y dirección del hogar u otros decreto 2820 de 1974.	Si	Si	Si	Si
Laborales				
Asuntos laborales individuales y colectivos.	Si	Si	Si	Si

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia. La información sobre conciliación en derecho y asuntos penales fue anexada por DNP - DJS - SJ.
*Lesiones personales con secuelas menores a 60 días.

Dentro del contexto expuesto, cualquier tipo de propuesta encaminada a potenciar los beneficios de la configuración actual del sistema debe tener en cuenta los obstáculos que se describen a continuación.

Dificultad en la coordinación de la oferta

Entre las múltiples causas y manifestaciones de este problema se destacan:

1. La ausencia de una instancia que permita coordinar los esfuerzos realizados por los diferentes prestadores del servicio de justicia.
2. La inexistencia de criterios técnicos que rijan la creación y establecimiento de operadores de justicia.
3. La dispersión de la legislación vigente con respecto a la naturaleza, alcances y procedimientos de la justicia no formal y su validez o aceptación frente los operadores formales.

Con respecto al primero de estos elementos, puede anotarse que el origen fundamental del fenómeno se atribuye al hecho de que las instancias de organización del servicio de administración de justicia varían según las características del mecanismo utilizado. Así, mientras la organización administrativa del servicio de justicia impartido por los jueces está supeditada a las directrices del C. S. de la J., los MASC dependen del MIJ y de las autoridades locales, la Comisión de Acusaciones se ajusta a los parámetros establecidos por el Congreso de la República, y la Justicia Penal Militar está a cargo del Ministerio de Defensa y, específicamente, de las Fuerzas Militares. Todo ello se ve agravado por la multiplicidad de concepciones e interpretaciones de la justicia, la inexistencia de referentes comunes y la escasa rigurosidad en la consideración de los

potenciales de cada figura. A su vez, dicha situación deviene en una escasa articulación de las políticas, lo cual impide la conformación de una visión integral del Sector Justicia.

Como ejemplo de esto último, cabe señalar la ausencia de criterios técnicos para la creación o establecimiento de operadores de justicia. En efecto, se ha destacado que el impulso y la creación de los MASC, a escala local, se han visto afectados por la ausencia de pautas de planeación que respondan a las necesidades reales de la comunidad, a los niveles y características de los conflictos y a la carga laboral de los jueces y fiscales⁷.

Ahora bien, en periodos más recientes se ha observado que la incorporación de nuevos operadores de justicia no formal, así como la prolongación o estabilidad de su labor a escala territorial, ha obedecido a la creciente necesidad de garantizar algún tipo de presencia institucional en las regiones afectadas por la violencia.

Esa ausencia de parámetros técnicos en el establecimiento de las figuras puede atribuirse a las debilidades en la formulación de líneas institucionales y a la inexistencia tanto de herramientas que permitan enfocarlas a sistemas de gestión de calidad como de un sistema para su evaluación y seguimiento⁸.

⁷ Ejemplo de esta situación son las críticas que se le hacían, a finales de la década de los noventa, al entonces Ministerio de Justicia por no ofrecer una orientación clara respecto a las actividades de capacitación de conciliadores, y por carecer de criterios técnicos para definir las regiones a intervenir. Véase Uprimny, R. *Comentarios informales sobre la justicia informal en el Plan de Desarrollo de la Justicia*, en: Revista Justicia y Desarrollo: Debates, Bogotá, Núm. 10, diciembre de 1999.

⁸ Como se resaltó anteriormente, el MIJ, a través de la Dirección de Acceso a la Justicia, ha venido implementando el proyecto *Apoyo al fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho*, en el cual se incluyeron actividades como la estructuración del sistema de información de conciliación y la creación de un sistema de control y vigilancia a los centros de conciliación e instituciones avaladas. De esta forma, aún falta consolidar los avances del proyecto en torno a la conciliación en derecho y formular e implementar, para el resto de figuras, iniciativas encaminadas a la solución de la problemática.

Por último, sobre la dispersión de la legislación, es necesario resaltar que si bien normas como la Ley 446 de 1998⁹ ordenaban de manera perentoria la compilación mediante decreto (D. 1818 de 1998) de la totalidad de las disposiciones vigentes sobre MASC, los resultados alcanzados a la fecha son insuficientes, pues persisten obstáculos que impiden una correcta coordinación de los mismos con el resto de la oferta de justicia. Se destacan entre estos: (1) la incertidumbre sobre la vigencia de los artículos compilados; (2) la proliferación de reglamentaciones posteriores que no dan cuenta de la relación de figuras diferentes al arbitraje y la conciliación en derecho con el resto del sistema; y, (3) el desconocimiento, por parte de algunos jueces de la República, de las decisiones o acuerdos conciliatorios provenientes de figuras como los conciliadores en equidad, a pesar de su validez y reconocimiento por la ley.

La única iniciativa que ha permitido concentrar y complementar en cierta forma la oferta de justicia en áreas urbanas ha sido el programa nacional de Casas de Justicia (CJ). Éstas pueden definirse como espacios multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios para la resolución de conflictos, donde se incluyen tanto los MASC como las autoridades judiciales y administrativas¹⁰.

Con las CJ se pretende orientar al ciudadano sobre sus derechos, contribuir a la prevención del delito, promocionar la solución pacífica de conflictos a través de los MASC y garantizar la

intervención de las autoridades cuando los casos lo ameriten. Así mismo, se asegura la presencia de varias instituciones, servicios y funcionarios estatales de diversa índole. Esa concentración en un solo espacio tiene el potencial de evitar que el trámite de casos en los cuales intervienen varias autoridades sea prolongado y tortuoso para el usuario.

Por ejemplo, en un caso de inasistencia alimentaria o violencia intrafamiliar, en el cual el denunciante tiene que recurrir para la plena protección de sus intereses a la Fiscalía General de la Nación (FGN), al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) y al Defensor de Familia, las CJ ofrecen la posibilidad de que en una sola visita pueda darse curso a la solicitud sin mayor demora.

Al 2006, tras once años de funcionamiento, las CJ han logrado conectar exitosamente al ciudadano con los diferentes servicios de justicia, hasta llegar al punto de ser creadas por solicitud de los municipios y no por iniciativa exclusiva del MIJ. De acuerdo con información de ese Ministerio, a diciembre de 2006, existían en Colombia 44 CJ distribuidas en el territorio nacional (cuadro 4).

La favorable percepción de la ciudadanía sobre esta figura es tal que, entre enero de 2002 y diciembre de 2006, las CJ habían atendido cerca de cuatro millones de solicitudes, tal como se observa en el gráfico 3. Mientras en 2002, las CJ atendieron 18.895 solicitudes en promedio, para 2006, dicha proporción aumentó a 25.895, lo cual permite prever un aumento sostenido de la demanda en el futuro.

De otra parte, el cuadro 5 resume la distribución de algunos de los asuntos atendidos por las CJ, según tipo de consulta.

⁹ Esta ley tenía como objetivo convertir en legislación permanente algunos decretos que regulaban el tema de conciliación en derecho y arbitraje, así como la expedición de otras disposiciones sobre eficiencia, descongestión y acceso a la justicia.

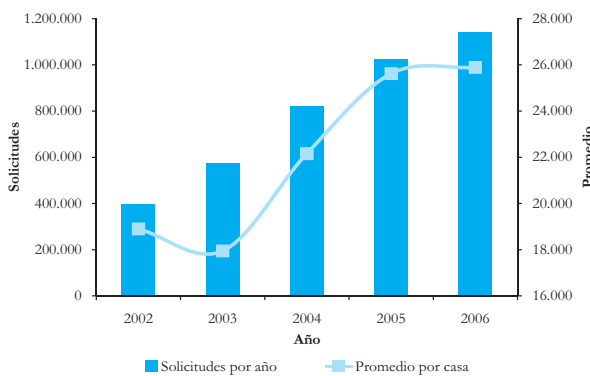
¹⁰ De acuerdo con el Decreto 1477 de 2000, en éstas intervienen el MIJ, la FGN, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Superintendencia de Notariado y Registro, las alcaldías distritales o municipales, las inspecciones de policía, las personerías distritales o municipales, los consultorios jurídicos de universidades y los centros de conciliación.

Cuadro 4. Distribución geográfica de Casas de Justicia, 2006

Ciudad		Ciudad	
Armenia		Medellín	Robledo
Barranquilla	La Paz		Villa del Socorro
	Simón Bolívar		Mocoa
Bogotá	Bello	Montería	
	Ciudad Bolívar	Neiva	
	Los Mártires	Pasto	
	Suba	Pereira	Cuba
Bucaramanga			Villa Santana
Buenaventura		Popayán	
Buga		Puerto Asís	
Cali	Aguablanca	Quibdó	
	Siloé	Regional sur del Tolima: (Ataco, Chaparral, Ortega y Rioblanco)	
Cartagena	Chiquinquirá		
Contry		Rioacha	
Cartago		San Andrés	
Chía		Santa Marta	
Chigorodó		Soacha	
Cúcuta		Tuluá	
Floridablanca		Tunja	
Girardot		Valledupar	
Ibagué		Villavicencio	
Manizales		Yopal	

Fuente: MIJ. Recuperado de <http://www.mij.gov.co/pagina5.asp?cat=26> en abril 9 de 2007.

Gráfico 3. Solicitudes atendidas en Casas de Justicia, 2002 – 2006



Fuente: MIJ. Consolidado Nacional Casas de Justicia. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

No obstante estos logros, en la actualidad las CJ enfrentan el problema de garantizar la permanencia de los funcionarios de algunas entidades participantes que, por razones de carácter presupuestal o administrativo, han debido

reducir su presencia en algunas de las CJ. Un ejemplo de ello es INMLCF el cual, debido a la asignación de nuevas responsabilidades en el marco del Sistema Penal Acusatorio¹¹, no cuenta con la planta de peritos suficientes para atender todos los requerimientos que pueden generarse con iniciativas como las descritas.

Sin embargo, la experiencia propuesta por las CJ ha servido de parámetro para otras formas de articulación, como los Centros de Convivencia Ciudadana¹², e igualmente ha sentado

¹¹ Entre dichas funciones se encuentra la certificación de laboratorios, asesorías en materias forenses, definición de reglamentos técnicos, asistencia a audiencias, etc.

¹² Los Centros de Convivencia son espacios donde la comunidad tiene acceso a la justicia a través de entidades del orden local, con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos. Las siguientes son las instituciones que hacen presencia en el Centro de Convivencia: Instituto Municipal de Recreación y Deporte, Biblioteca virtual y física, Ludoteca, Oficina de Desarrollo Social, Consultorio de Trabajo Social, Oficina de Cultura y Turismo, Programa Familias en Acción, Consultorio Psicológico, Policía Comunitaria, Consultorio Jurídico, Centro de Conciliación, Conciliación en Equidad, Comisaría de Familia, Inspección de Policía y Personería Municipal.

Cuadro 5. Distribución de solicitudes de atención a CJ según motivo de consulta, IV trimestre 2006

Motivo de consulta	Número de solicitudes	Participación (%)
Conflictos familiares	80.904	28,8
Pérdida o ausencia de documentos	61.523	21,9
Problemas penales	39.330	14,0
Solicitud de información, permisos, certificados y cartas	22.193	7,9
Conflictos entre vecinos	20.508	7,3
Problemas civiles	18.822	6,7
No pago de arriendo y servicios públicos	12.361	4,4
Atención, apoyo y orientación psicológica	12.080	4,3
Violación de Derechos Humanos	5.057	1,8
Problemas laborales	4.214	1,5
Problemas por desplazamiento forzado	2.809	1,0
Otro	843	0,3
Sin Información	281	0,1
Total	280.925	100,0

Fuente: MIJ. Consolidado Nacional Casas de Justicia. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Base: Total de solicitudes de atención recibidas en las Casas de Justicia en el cuarto trimestre del 2006 –no incluye Casa Regional Sur del Tolima–.

las bases para otras iniciativas que buscan tener en cuenta las Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI)¹³ de la población.

Específicamente, con este enfoque basado en las NJI se propone estructurar un sistema local de justicia, con el cual se pretende, mediante la caracterización tanto de la oferta como de la demanda de justicia, identificar la naturaleza de elementos como: (1) barreras de acceso a la justicia y (2) esquemas de coordinación necesarios para que las autoridades del orden nacional y local, formal y no formal, puedan ofrecer un servicio de justicia efectivo.

Sostenibilidad de algunas iniciativas con base en expectativas de corto plazo

Se ha destacado que la implementación de los MASC y las formas comunitarias de solución de conflictos han sido, en muchos casos, resultado de coyunturas políticas específicas. Al respecto, resulta importante recordar que uno de los elementos determinantes para la expedición de la Ley 23 de 1991¹⁴, fue la preocupante situación de congestión y atraso de los despachos judiciales, que, como lo han señalado algunos comentaristas, olvidó el principio de acceso a la justicia¹⁵.

¹³ Entendidas como el conjunto de solicitudes o demandas que tienen las personas para resolver problemas y conflictos con la intervención del sistema de justicia tanto formal como informal.

¹⁴ La ley en mención tiene, como fin específico, la creación de mecanismos para la descongestión de despachos y reglamentar asuntos relacionados con los temas de conciliación, traslado de funciones a las autoridades de policía, arbitramento y otros.

¹⁵ Uprimny, R. Justicia y Conflicto en Colombia, op cit., pág. 40.

Un ejemplo que evidencia lo expuesto son los casos en los que el sistema de justicia alternativa se ha visto fortalecido como resultado del apoyo brindado por la cooperación internacional. En la evaluación del impacto de los recursos, será necesario desarrollar herramientas para que el Gobierno y los entes territoriales puedan asumir la sostenibilidad de estas iniciativas y su coordinación con el sistema judicial.

Correlación inversa entre la oferta de justicia y la información que de ésta posee la ciudadanía

Como ya se señaló, la multiplicidad de operadores que actualmente dedican sus actividades a los mismos asuntos o casos, lleva a la desorientación de la ciudadanía ante la variedad de soluciones ofrecidas, o a que ésta no perciba totalmente los beneficios de cada figura u operador. Esa situación se refleja en los resultados de la Encuesta de Victimización de 2003¹⁶, respecto a la familiaridad de los encuestados frente a algunas entidades y operadores del Sector Justicia. De acuerdo con dicha encuesta, los fiscales y las Comisarías de Familia son reconocidos por más del 50% de la población, mientras que los jueces y los MASC llegan tan sólo al 20% y a menos del 10%, respectivamente (gráfico 4).

En cuanto a la conciliación extrajudicial en derecho, si bien existe en el ordenamiento jurídico desde hace más de treinta años, fue sólo hasta la entrada en vigencia de la Ley 640 de 2001, mediante la cual se estableció este mecanismo

como *requisito de procedibilidad*¹⁷, así aumentó la demanda de este servicio y la expansión de centros de conciliación. Este mecanismo de resolución de conflictos ha demostrado sus bondades ante los diferentes usuarios y operadores de justicia, debido principalmente a su celeridad y economía. En efecto, según algunos resultados, en promedio, más de la mitad de las audiencias se llevan a cabo en una sola sesión (62%); esas sesiones de conciliación suelen ser de una a tres horas (68%), y la tarifa promedio, con base en costos de los Distritos Judiciales de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla e Ibagué, es de \$240.484¹⁸.

Así, se observa que entre el año 2002 –año de entrada en vigencia de la ley citada–, y el 2003 la demanda por este servicio se duplicó y a partir de entonces ha mantenido sus niveles elevados; en total entre 2001 y 2006, las solicitudes de conciliación registraron un incremento del 103% (gráfico 5).

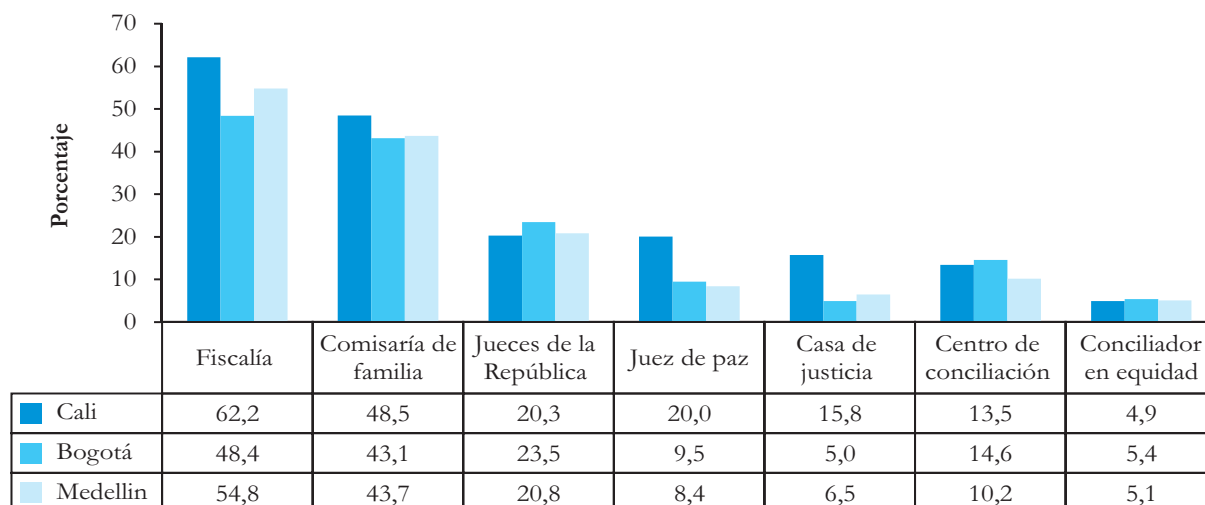
A la luz de lo señalado, puede concluirse: pese a la existencia de elementos que han impedido estructurar una visión de largo plazo del sistema de justicia, existen puntos de encuentro entre los diferentes operadores, e iniciativas que pueden llegar a fomentar y, por supuesto, a potenciar las cualidades de cada figura. En tal sentido, la racionalización de la oferta de justicia debe ser considerada, no sólo como un intento de coordinación entre las diferentes ramas del poder público, sino como un requisito fundamental para cualquier esfuerzo estatal dirigido a

¹⁶ Realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y por el DNP en el año 2003, como una de las fuentes de información de contraste desarrolladas por el Programa de Apoyo a la Convivencia y a la Seguridad Ciudadana que financió el Banco Interamericano de Desarrollo. Esta encuesta fue aplicada en las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín.

¹⁷ La expresión *requisito de procedibilidad* significa que, un trámite, en este caso la conciliación, se convierte en condición indispensable para acudir ante los jueces para la solución de un caso. Este requisito se exige en casi todos los asuntos susceptibles de ser sometidos a los jueces, salvo en aquellos no susceptibles de conciliación o transacción –Ej. alimentos futuros, estado civil, etc.–, procesos de restitución de inmueble arrendado, procesos ejecutivos en los cuales se hayan solicitado medidas cautelares previas –Ej. embargo y secuestro–, procesos laborales, conflictos de carácter tributario, etc.

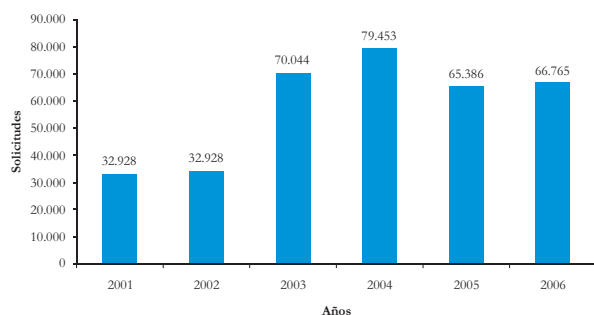
¹⁸ DNP- BID - Universidad Javeriana, *Conciliación extrajudicial en derecho. Línea de base*, Bogotá, DNP- BID - Universidad Javeriana, 2004.

Gráfico 4. Nivel de conocimiento de la ciudadanía de algunas entidades del Sector Justicia (Cali, Bogotá y Medellín)



Fuente: Encuesta de Victimización – 2003.

Gráfico 5. Número de solicitudes de conciliación extrajudicial en derecho, 2001 – 2006



Fuente: MIJ - Dirección de Acceso a la Justicia.

fortalecer el servicio de justicia por la vía del mejoramiento del acceso. En cualquier caso, ello requiere de soporte de carácter técnico y de una orientación de largo plazo.

FORMACIÓN, ÉTICA JUDICIAL Y EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO

Los cambios del sistema de justicia han estado tradicionalmente asociados al nivel de

satisfacción de los usuarios del servicio y a los niveles de legitimidad que ostenta. No obstante, pese a que en el país se han hecho numerosas reflexiones sobre el particular, éstas no han contado con un respaldo estadístico robusto que dé sustento a muchas de las apreciaciones y recomendaciones formuladas para el mejoramiento en la calidad del servicio.

Por ello, paralelo al lento proceso de articulación de los sistemas de información y servicios estadísticos del sector, a partir del año 1999 el C. S. de la J. ha realizado tres encuestas de profundización aplicadas a jueces, magistrados, abogados y litigantes y partes en los procesos. Esas encuestas, al igual que los esfuerzos emprendidos por varias universidades y centros de investigación, han dado respuestas parciales a temas relacionados con la institucionalización de la justicia, el comportamiento del sistema judicial y el aprovechamiento de recursos, pero hasta el momento no han ofrecido una percepción integral sobre la calidad del servicio ni sobre preocupaciones como el grado de transparencia del sistema.

Por otro lado, las reflexiones sobre asuntos como la formación –en términos académicos y éticos– de los abogados y operadores que participan en el sistema han sido tímidas, a pesar de su estrecha relación con el aseguramiento de los principios que lo inspiran. En el caso de la formación de los profesionales del derecho, las discusiones se han centrado en la definición de las tendencias teóricas de cada una de las facultades, mientras que los modelos pedagógicos, o incluso el papel que el abogado debe jugar en la sociedad, son asuntos que se han considerado accesorios a dichos planteamientos. En ese sentido, a pesar de la diversidad de vertientes adoptadas¹⁹, desde mediados del siglo XX las propuestas de mejoramiento de la enseñanza del Derecho se han fundamentado principalmente en las teorías de la modernización, específicamente en la vertiente de *derecho y desarrollo*, en la cual, la principal función de los abogados es la de servir como instrumentos para alcanzar cambios sociales amplios.

Así, inspirados en el modelo de enseñanza propio del *common law*, se propuso en algunas universidades, a mediados de los años setenta, una educación legal basada en el modelo socrático, el análisis de casos y la superación de la concepción del derecho como guarda del orden establecido²⁰. Sin embargo, no tuvo mucho éxito debido a su tendencia etnocentrista que, por su apego a la visión del *common law*, no tuvo en

cuenta las particularidades de la tradición jurídica dominante en el país.

A pesar del fracaso de dicho modelo y las objeciones propuestas por la tendencia disidente de “derecho y desarrollo”, en la década de los noventa se presenta un resurgimiento de los programas de derecho y desarrollo, como una respuesta a los efectos de los ajustes institucionales en los países de la región. De este modo, junto a las propuestas de trasplantes legales, defensa de las instituciones liberales y la convicción en los beneficios de la economía de mercado, se pretende fomentar el crecimiento mediante la transformación del papel del abogado.

En ese contexto, en el cual se privilegia el establecimiento de condiciones de estabilidad jurídica para la inversión y el comercio en general, se busca redefinir la función de resolución de conflictos del derecho y se propone, por ejemplo, la institucionalización y uso creciente de los MASC con los siguientes objetivos básicos: (a) disminuir la congestión judicial y sus costos asociados; (b) incrementar la participación de la comunidad en el proceso de resolución de conflictos; (c) facilitar el acceso; y, (d) proveer mecanismos más eficientes para la solución de controversias²¹. Sin embargo, cuestiones como la posibilidad de formular alternativas para formar operadores de justicia desde las universidades o de fomentar la participación de los egresados de las facultades en las propuestas de mejoramiento del servicio, no han tenido mucha visibilidad.

A la luz de lo anterior, uno de los retos que enfrenta la enseñanza del derecho y el mismo sistema de justicia es la evaluación del esquema ac-

¹⁹ Es posible apreciar que en las principales universidades colombianas, los paradigmas convencionales de interpretación jurídico-constitucional a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, se han visto remozados por teorías, que en algunos casos son difícilmente combinables. Así, la tendencia iustanuralista moderna sería liderada por las universidades Javeriana y Rosario; el iuspositivismo y la teoría de la argumentación jurídica por las universidades Externado y de Antioquia; la hegeliana y marxista por la Universidad Nacional; y, el pluralismo jurídico (manifestaciones de las teorías de Hart, Dworkin, Rawls, Habermas y corrientes feministas) por la Universidad de los Andes. Cfr: Mejía, Óscar. *Derecho, legitimidad y democracia deliberativa*, Bogotá, Ed. Temis, 1998. Pág. 65-68.

²⁰ Garavito, César. *Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo*, en: Rodrigo Uprimny et ál., *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Ed. Norma, 2006.

²¹ Estos fines de los MASC se ven formulados en reflexiones académicas como: Varón, Juan Carlos. *Los abogados del futuro hoy*, en: Revista de Derecho Privado, Núm. 9, Vol. V, Universidad de los Andes, diciembre de 1991. En dicho texto se retoman las experiencias en EE. UU. en materia de resolución de conflictos y se propone su recepción y uso en la cultura colombiana.

tual de formación de abogados y la capacitación de funcionarios judiciales y demás operadores. Se requiere que la academia, en particular, y el Estado, en general, discutan acerca de las propuestas de mejoramiento de la justicia desde las facultades; la forma cómo se está enseñando el derecho y cómo debería hacerse; y los posibles incentivos a los egresados para ser operadores de justicia, entre otros temas. Igualmente, se requiere revisar disposiciones como las Leyes 270 de 1996, 497 de 1999 y 640 de 2001, entre otras, que, de manera directa o indirecta, dejan a cargo del C. S. de la J. y del MIJ la capacitación de la gran mayoría de los operadores de justicia.

Además de la formación académica de los profesionales del Derecho y de los operadores de justicia, es necesario también empezar a debatir sus actuaciones con mayor intensidad. Si bien es cierto existen innumerables escritos acerca de la práctica de la abogacía, su estatuto (Decreto 196 de 1971) tuvo que esperar un poco más de treinta años para ser actualizado a las nuevas condiciones.

Con la expedición de la Ley 1123 de 2007, el enfoque de la regulación de la profesión pasó de estar encaminada principalmente a la defensa de la majestad y decoro profesional, a la efectiva prestación del servicio de asesoría legal —en sentido amplio—, y la difusión y respeto de los principios y valores constitucionales. Sin embargo, esta reforma, al orientarse al establecimiento de la oralidad en materia disciplinaria y a la fijación del procedimiento y de los principios aplicables, omite la actualización de la regulación en materias tan importantes como las actividades de los consultorios jurídicos, su articulación con el servicio de defensoría pública y la relación del estatuto con las disposiciones vigentes en materia de carrera judicial.

Igualmente, la discusión sobre estándares éticos que gobiernan la conducta profesional de los jueces y demás operadores de justicia, no ha sido difundida de manera decidida en nuestro país, aparentemente por la existencia, en el caso de los funcionarios judiciales, de reglamentación en materia de carrera. Tampoco se han fomentado iniciativas que pueden llegar a aumentar los niveles de confianza en el sector jurisdiccional, como la rendición de cuentas de la gestión de los jueces, o mecanismos de control ciudadano que permitan mayor control social sobre las actividades de esos funcionarios.

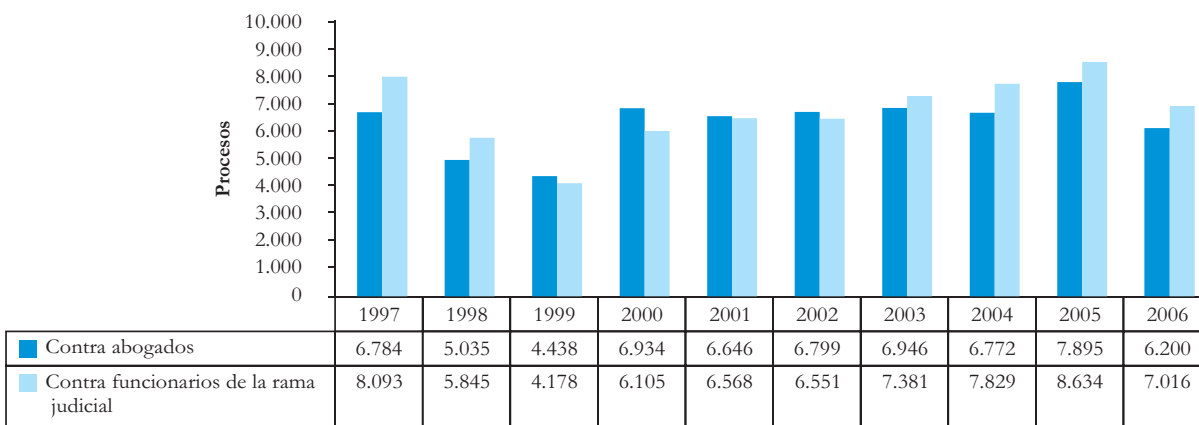
Lo anterior se refleja en el preocupante volumen de entradas de procesos disciplinarios contra abogados y servidores judiciales, durante el período 1997 - 2006 (gráfico 6), con respecto al número de jueces, magistrados, fiscales y abogados inscritos²². En el caso de los abogados, hasta el año 2006 el número de inscritos era aproximadamente de 138.000, frente a los cuales se instauraron cerca de 64.500 denuncias disciplinarias en los últimos diez años, lo que equivaldría a que uno de cada dos abogados recibió una demanda. El caso de la Rama Judicial es más preocupante ya que a 2006 se contaba con cerca de 7.170 funcionarios judiciales²³ y durante el mismo período se presentaron alrededor de 68.200 procesos disciplinarios, es decir que se instauraron en promedio 10 quejas contra cada fiscal o juez de la República.

Por otro lado, el comportamiento de los procesos disciplinarios se ha mantenido relativamente estable desde el año 2000 con un ingreso anual promedio de 16.400 procesos. Sin embargo, los niveles de productividad de esta Jurisdicción han variado durante el periodo, por

²² Cerca de 9 de cada 10 procesos que ingresan a la Jurisdicción Disciplinaria son denuncias contra abogados y funcionarios de la Rama Judicial; para 2004, 2005 y 2006 esa proporción ascendió al 97%, el 96% y el 86%, respectivamente.

²³ Se excluyen los 257 jueces administrativos contratados a finales de 2006.

Gráfico 6. Ingreso de procesos contra abogados y funcionarios de la Rama Judicial en la Jurisdicción Disciplinaria, 1997 – 2006



Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

* Los datos de 2004 se proyectaron basándose en el total de procesos ingresados a la Sala Disciplinaria en ese año y a la proporción de ingresos de procesos a la Sala y a los Consejos Seccionales en 2005, en razón a que el C.S. de la J. modificó su metodología de recolección de información en dicho año y no cuenta con la estadística de forma desagregada.

lo que para finales de 2006 se registra una cantidad de procesos estancados (inventarios acumulados) del orden de 30.319 expedientes –de los cuales 15.933 eran contra abogados y 14.386 contra funcionarios de la Rama Judicial–. Esta situación indica la necesidad de implementar medidas que permitan dinamizar la capacidad de respuesta de la especialidad disciplinaria.

Por su parte, el vacío experimentado en la regulación de operadores no-judiciales y la necesidad de renovación del sistema de justicia, imponen la necesidad de explorar alternativas como el establecimiento de sistemas de seguimiento a su labor o la promulgación de códigos de ética²⁴.

Con respecto a estos últimos, es importante señalar que el establecimiento de estándares

para funcionarios judiciales y demás operadores es una consecuencia lógica de los valores que alimentan al sistema de justicia –y a la Constitución–, y son condición indispensable para la generación de confianza en la administración de justicia. Además, estos reglamentos presentan beneficios adicionales como el afianzamiento de la independencia judicial, la provisión de un marco sólido para valorar las actuaciones de los operadores de justicia y el desarrollo de un *ethos* funcional para la justicia²⁵.

MEJORAMIENTO DE LOS NIVELES DE PRODUCTIVIDAD Y REDUCCIÓN DE LA MORA Y LA CONGESTIÓN

Uno de los grandes problemas que afecta la prestación del servicio de justicia a cargo de la Rama Judicial (justicia formal), es la persistente acumulación de expedientes, situación que a pe-

²⁴ Actualmente se encuentra en proceso de estructuración el Sistema de Información de Conciliación del Ministerio del Interior y de Justicia, en el marco del Proyecto *Apoyo al fortalecimiento e institucionalización de la conciliación extrajudicial en derecho*, el cual ha implementado algunos operadores de justicia en el territorio nacional.

²⁵ Roos, Stefanie y Woishick, Jan. Códigos de ética judicial. Un estudio de derecho comparado con recomendaciones para los países latinoamericanos, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2005. Págs. 45-49.

sar de las medidas de descongestión y las constantes reformas legales implementadas, sigue siendo un factor determinante de los resultados insuficientes de la gestión en el sector.

No obstante el consenso que existe acerca de este problema, resulta conveniente señalar que no se conoce con certeza el número real de expedientes represados, pues en los despachos judiciales se presenta lo que el C. S. de la J. ha denominado *atraso aparente*²⁶. Un ejemplo es el de las demandas de alimentos, las cuales deben estar vigentes hasta que el menor alcance la mayoría de edad, o hasta que se extingan las causas de la obligación alimentaria. Otro ejemplo lo constituyen los procesos ejecutivos que, a pesar de haber sido objeto de sentencia, siguen en el despacho por falta de liquidación y/o remate, o por la celebración de acuerdos de pago no informados al juzgado²⁷.

Adicionalmente, de acuerdo con un análisis de movimiento de procesos adelantado por el C. S. de la J.²⁸, a finales de la década del noventa se presentó una creciente acumulación de procesos, la cual aparentemente se había empezado a revertir en el 2003. No obstante, a partir del 2004, dicho inventario reinició una tendencia creciente de acumulación, hasta ascender a casi 2.700.000 procesos pendientes de fallo en 2006 (gráfico 7).

La cifra anterior contrasta con los cálculos de la Contraloría General de la República, enti-

dad que estima entre 3 y 5 millones los procesos en espera de sentencia. Tales diferencias en las estimaciones revelan la necesidad de adelantar un proceso permanente de depuración de inventarios, que permita conocer con mayor precisión los verdaderos niveles y composición de la congestión.

La acumulación de inventarios entre 1999 y 2002 estuvo acompañada de una permanente disminución en el ingreso de procesos, los cuales presentaron una reducción del 25%, mientras que el inventario aumentó en un 2%. Para el 2003 se presenta un nuevo crecimiento en la demanda el cual se mantiene en promedio en 1.370.000 procesos entre 2003 y 2006. No obstante, a pesar de permanecer constante el ingreso, se observa que la tasa de evacuación de procesos decrece, lo que genera un incremento de 218.997 procesos durante los últimos cuatro años. De este análisis se concluye que independientemente de que la demanda disminuya o se mantenga constante, existe una tendencia a la acumulación de procesos (gráfico 7).

Al observar la productividad del sector jurisdiccional, medida a través de los Indicadores de Evacuación Parcial (IEP) y Total (IET)²⁹, se encuentra que, con excepción de los años 2002 y 2003, cuando se evacuaron más procesos que los ingresados, para el resto del período los niveles de salida fueron inferiores al 100% y con tendencia decreciente, pese a la disminución en el ingreso de procesos en varios años. En 2006 se registró el nivel más bajo del IET (31%), lo que evidencia el peso que tienen los procesos acumulados en los índices de productividad

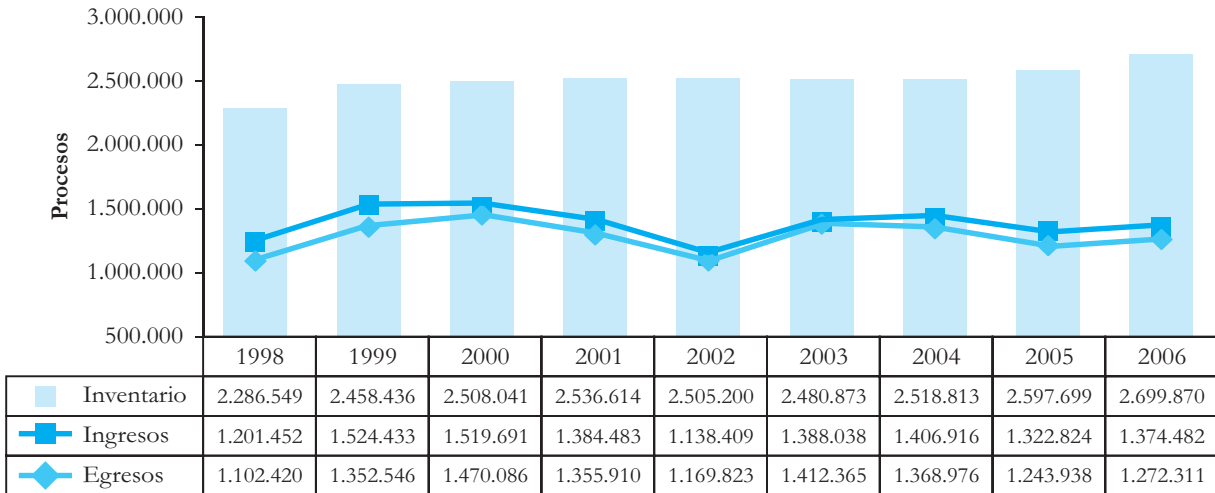
²⁶ El *atraso aparente* se define como el volumen de expedientes que permanece en los despachos judiciales por períodos relativamente largos, lo que genera una sensación de atraso sin que la causa sea, necesariamente, la falta de diligencia o respuesta efectiva del aparato de justicia.

²⁷ Cfr. Consejo Superior de la Judicatura, *Informe al Congreso de la República 2003 - 2004*. Bogotá, Imprenta Nacional. 2004. Pág. 393

²⁸ Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Desarrollo Estadístico. Propuesta para la formulación de una política de descongestión, Documento técnico 042-2005. Op. cit.

²⁹ IEP: mide la proporción de procesos evacuados en un período de tiempo, respecto al ingreso total de un despacho durante el mismo período. IET: mide la proporción de procesos evacuados en un período de tiempo, respecto de la carga laboral total (inventario inicial de procesos + ingresos) de un despacho durante el mismo período.

Gráfico 7. Ingresos, egresos e inventarios finales de expedientes - Sector Jurisdiccional*, 1998 – 2006



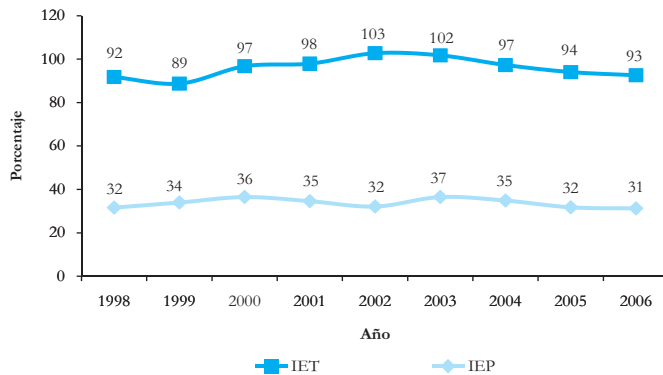
Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Nota: Los niveles de acumulación de inventarios para el período 1998-2006 se calcularon con base en la información sobre procesos acumulados en los despachos judiciales a principios de 2006 suministrada por el C. S. de la J.

* Sector Jurisdiccional: Jurisdicción Ordinaria, Disciplinaria, Constitucional y Contencioso Administrativa.

de las jurisdicciones. Ese porcentaje equivale a decir que en ese año quedaron pendientes por resolver el 69% de los procesos –ingresos más inventarios– (gráfico 8).

Gráfico 8. Indicador de evacuación parcial y total del sector jurisdiccional, 1998 – 2006



Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

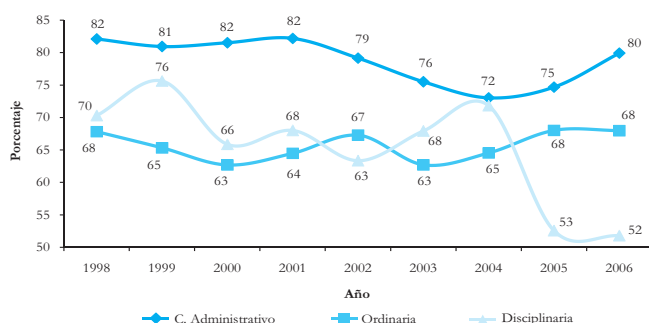
Una descripción más detallada de la congestión se presenta en el gráfico 9. Se destaca el caso

de la Jurisdicción Administrativa, la cual, aunque contaba con tan sólo 178.326 procesos acumulados a finales de 2005, presentaba los mayores índices de congestión de procesos durante el período. En 2006, pese a la implementación de los nuevos 257 juzgados administrativos en el territorio nacional, dicho índice aumenta del 75% al 80%, lo que se explica, en parte, por el importante aumento en la demanda o el ingreso de procesos en la jurisdicción –el 38% entre 2005 y 2006–, un efecto generado por la implementación de esos nuevos juzgados.

Por su parte, la Jurisdicción Disciplinaria presentaba hasta 2004 niveles de congestión superiores al 63%. Sin embargo, entre 2004 y 2006 se acometieron importantes esfuerzos para agilizar el tránsito de los procesos en esa jurisdicción, lo cual se reflejó en la reducción del índice al 52%, pues disminuyeron los inventarios de 32.313 a 24.792 procesos en dicho período. En

contraste, la Jurisdicción Ordinaria cuenta con el mayor número de procesos acumulados en el periodo; en 2006 los inventarios ascendieron a 2.454.277 procesos. No obstante, esta Jurisdicción ha tenido un comportamiento estable en el índice de congestión, que fluctúa entre el 63% y el 68% (gráfico 9).

Gráfico 9. Índice de congestión de la Jurisdicción Ordinaria, Jurisdicción Contencioso Administrativa y Jurisdicción Disciplinaria, 1998 – 2006

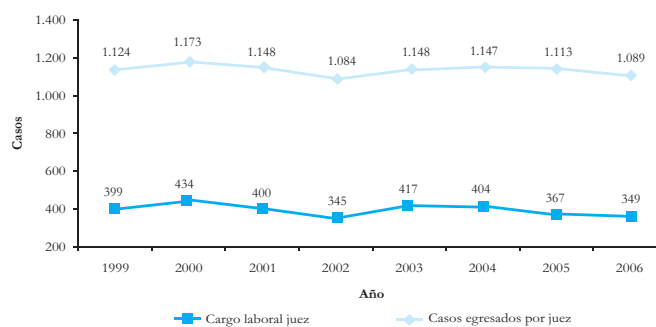


Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.
Nota: Información de la Jurisdicción Ordinaria, Contencioso Administrativo y Disciplinaria. No incluye información de las altas cortes ni de los juzgados de ejecución de penas y medidas. El Índice de Congestión se calcula como la diferencia entre 1 y el Índice de Evacuación Total. Para el cálculo de este último, se tomaron los inventarios iniciales de 2006; para la Jurisdicción Administrativa, se utilizó el inventario inicial de 2005.

Al comparar la evolución en el inventario de expedientes, con la demanda de servicios de justicia –medida por la entrada de procesos a las tres jurisdicciones–, se tiene que después de un incremento de la demanda (27%) entre 1998 y 1999, ésta tiende a decrecer para estabilizarse entre 2003 y 2006, en cerca de 1.370.000 procesos. Pese a la reducción en los ingresos, durante los años 2004 y 2005 el número de expedientes evacuados por cada juez fue inferior a las entradas, lo que indica una disminución en la productividad

–entendida como el egreso promedio de procesos por juez–. Mientras en 2000 los jueces fallaban 434 procesos al año, esta proporción disminuyó a 349 en 2006, lo cual contribuye a explicar el hecho de que el volumen de inventarios permanezca invariable o aumente, como se ha señalado (gráfico 10).

Gráfico 10. Carga laboral* y productividad por juez, 1998 – 2006



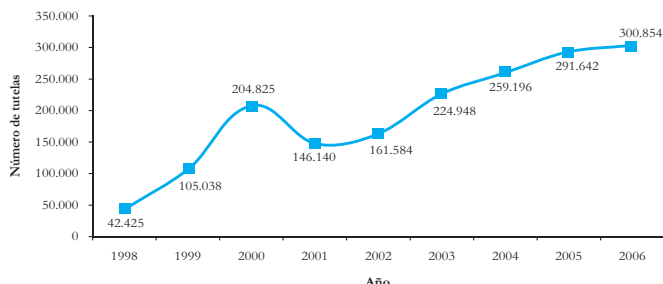
Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.
* Se calcula mediante la sumatoria del inventario inicial y el volumen de nuevos procesos.

Esta situación de una menor productividad por juez, acompañada simultáneamente de una reducción en la carga laboral, indica la existencia de diversos factores que afectan el desempeño de los jueces; entre los cuales pueden destacarse, en primer lugar, el incremento de las funciones de carácter administrativo u operativo que ocupan el tiempo de los funcionarios de los juzgados e interfieren con su desempeño. Tal es el caso de la generación de información estadística o la realización de diligencias –como práctica de medidas cautelares– que implican desplazamientos a sitios distantes de los juzgados³⁰.

³⁰ Debe anotarse que con la entrada en vigencia del sistema penal oral acusatorio se ha dado impulso a nuevas herramientas administrativas que permiten el traslado de actividades de carácter logístico a grupos de trabajo destinados para tales fines. Así puede verse que los Centros Administrativos asumen la carga de actividades como el manejo integral de archivos, correspondencia, reserva de salas de audiencia y otras actividades relacionadas.

En segundo lugar, puede citarse el aumento de ingresos de acciones de tutela en los últimos años (gráfico 11). Para el año 2006, el 22% de los procesos que ingresaban a los despachos judiciales correspondían a acciones de tutela, frente al 4% que representaban en 1998. Si bien en términos cuantitativos la tutela no tiene un alto impacto, sí conlleva una mayor concentración de esfuerzos por parte de los jueces, quienes ven comprometida una parte significativa de su tiempo, en atención a la complejidad argumentativa de esas acciones y a la brevedad de los términos establecidos para su juzgamiento.

Gráfico 11. Tutelas, 1998-2006



Fuente: UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Con el fin de ahondar en la problemática de la mora y la congestión, es necesario aproximarse a la realidad específica de las jurisdicciones de la Rama Judicial, como se muestra a continuación.

Jurisdicción Ordinaria

Esta jurisdicción presenta, a la vez, el mayor nivel de demanda –1.250.642 procesos ingresados en 2006– (cuadro 6) y de inventario de procesos acumulados –el 91% del inventario del Sector Jurisdiccional–. Los procesos acumulados se concentran, especialmente, en las áreas civil y penal y en las grandes ciudades del país como

Bogotá (20%), Barranquilla (10%), Cali (8%) y Bucaramanga (7%).

Al observar el desempeño, entre 1998 y 2006, del índice de congestión acumulado de cada una de las especialidades que componen la jurisdicción ordinaria –civil, penal, laboral, familia y menores–, puede advertirse una mejoría en algunas –especialmente laboral y de menores–, mientras que las demás registran una tendencia estable. En 2006, el área civil es de lejos la más congestionada, seguida por la de familia y la laboral, con índices superiores a 50% (gráfico 12).

El área de atención civil registró niveles de congestión superiores al 70% en el período 1998-2006, mientras que la mora judicial se estimó en 49 meses³¹. Las explicaciones a esta situación pueden encontrarse en la evolución de entradas de procesos ejecutivos, las cuales representaron, en promedio un 71% del total de entradas de procesos civiles y un 33% del total de procesos de la jurisdicción ordinaria, durante el periodo 1998 - 2006 (gráfico 13).

Entre 1998 y 1999, el crecimiento promedio de los procesos respaldados por título hipotecario fue del 35%, y así se constituyó en el rubro más significativo dentro del período de análisis, al llegar a representar el 80% de los procesos en el área civil. Este fenómeno estuvo asociado a la situación económica por la que atravesó el país y, en particular, al colapso del sistema de Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC) de financiación de vivienda. La crisis llevó a un gran número de usuarios al incumplimiento de sus obligaciones crediticias y, por consiguiente, al crecimiento de los procesos ejecutivos

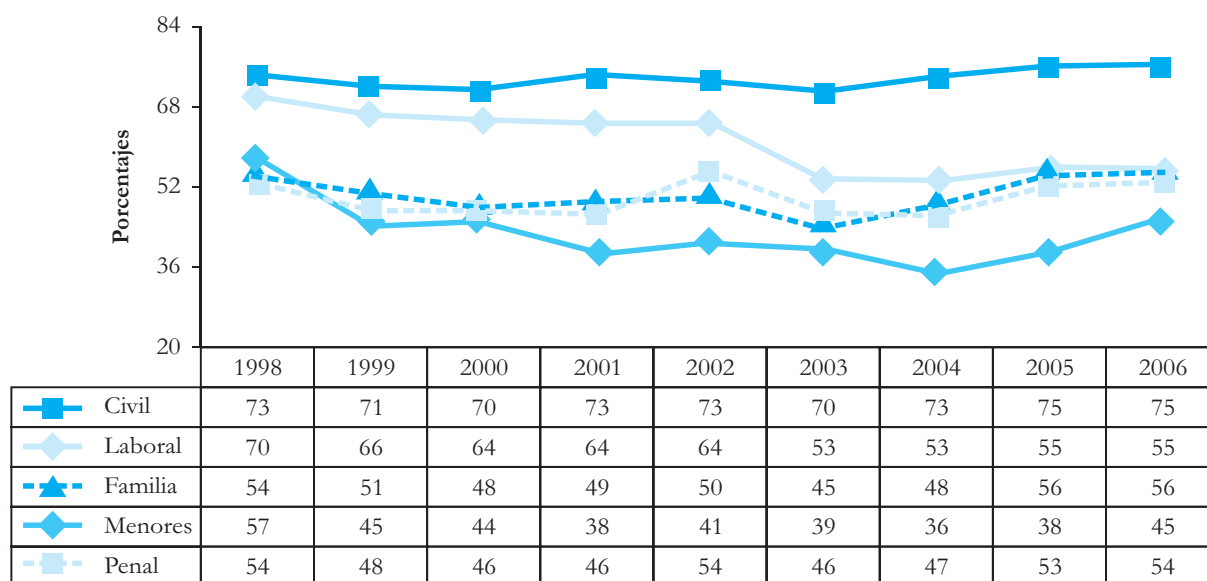
³¹ Contraloría General de la República, *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Bogotá, Imprenta Nacional, Julio 7 de 2003.

Cuadro 6. Ingreso de procesos Jurisdicción Ordinaria por especialidad, 1998 - 2006

Especialidades	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Participación (%) en 2006
Civil	454.758	620.668	553.181	556.267	513.752	559.767	519.768	465.740	462.767	37,0
Penal	336.447	410.734	437.634	322.397	190.256	287.902	317.626	296.551	294.941	23,6
Promiscuo (Penal - Civil)	145.922	171.091	189.145	175.842	117.152	133.515	142.632	139.659	163.803	13,1
Laboral	47.970	78.490	98.663	88.417	83.688	121.415	132.535	129.398	128.545	10,3
Familia	110.329	111.980	111.081	102.699	95.121	110.225	107.572	91.305	97.867	7,8
Promiscuo (Familia - Menores)	46.921	54.514	47.677	46.383	43.863	45.124	47.267	46.295	47.128	3,8
Menores	17.420	21.090	20.961	22.535	26.498	28.880	32.152	26.425	28.155	2,3
Civil - Familia	706	1.808	3.027	1.425	1.443	13.981	15.251	18.212	16.847	1,3
Civil - Laboral - Familia	86	241	1.371	604	499	5.219	5.720	8.621	9.186	0,7
Civil - Laboral	168	323	849	280	316	2.323	2.924	2.334	1.403	0,1
Total	1.160.727	1.470.939	1.463.589	1.316.849	1.072.588	1.308.351	1.323.447	1.224.540	1.250.642	100

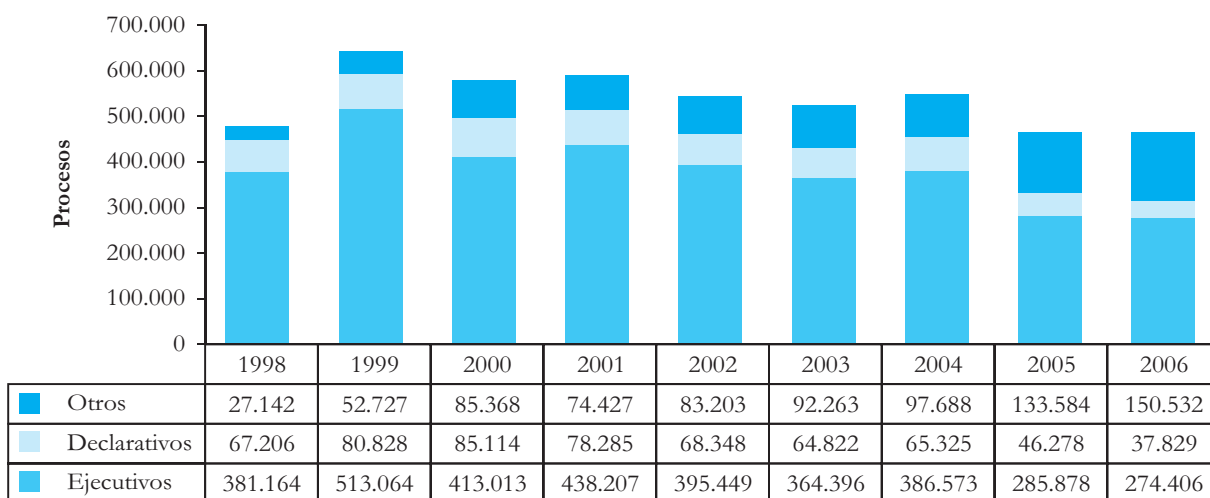
Fuente: C. S. de la J. Informes al Congreso 2002 -2003 - UDAE (2004-2006). Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Gráfico 12. Índice de congestión acumulado por áreas de atención: Civil, Penal, Familia, Laboral y Menores, 1998 - 2006



Fuente: UDAE. - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Gráfico 13. Entrada de procesos área de atención civil por tipo de negocio, 1998 - 2006



Fuente: UDAE - C. S. de la J.

hipotecarios que ingresaron al sistema, como resultado de las acciones iniciadas por el sistema financiero. Entre el período 2001 - 2006, el ingreso de procesos ejecutivos se redujo considerablemente, hasta alcanzar en el último año una proporción del 60%.

La Corte Suprema de Justicia tampoco ha escapado a la tendencia de congestión que se ha presentado en los juzgados bajo su dirección. En el caso de la Sala Civil, el problema identificado es el trámite de los asuntos de casación que presentan demora, a diferencia de los relativos a conflictos de competencia, *exequátur*³² y a las tutelas, que son decididos a tiempo.

Según un estudio realizado por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ, por sus siglas en alemán), para 2004, el monto total de decisiones alcanzó un promedio anual de entre 200 y 220 casaciones, mientras que el ingreso de este tipo de procesos supera los

650 por año³³. Igualmente, identificó como causa de la congestión de la Sala Civil el alto número de procesos de tutela que se tramitan anualmente los cuales, de acuerdo con estimativos recientes, ascienden aproximadamente a 2.000³⁴. Ello, sin duda, resta efectividad a la labor desempeñada por la Corporación debido a la celeridad con que deben evacuarse esas acciones y limita el tiempo para la atención de otros casos.

A raíz de ese problema, la Sala tomó medidas tendientes a reducir la congestión. En efecto, en 1999 emitió el Acuerdo 9 –implementado en su totalidad hacia el 2004–, cuyo punto principal era la creación de una sala de descongestión que estudiara los proyectos de sentencia, basada en una lectura y estudio previos, y agrupándolos por asuntos, lo que permitió que a partir de 2004, la

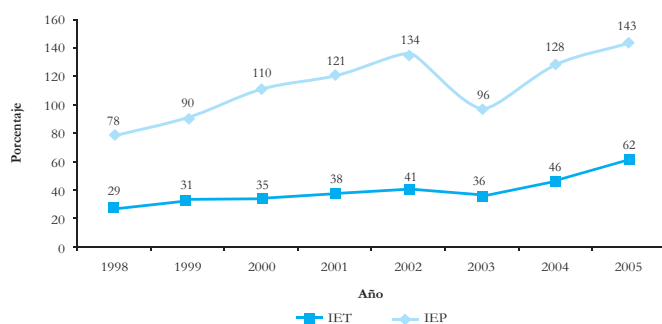
³² Esta figura es utilizada para el reconocimiento de los efectos de sentencias extranjeras en nuestro país.

³³ Consejo Superior de la Judicatura - GTZ, *Colección reformas en la Rama Judicial. Propuestas para un orden diferente. Tomo II, Descongestión de la Jurisdicción civil*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura - GTZ, 2005. Pág. 61.

³⁴ Debe aclararse que en el periodo 2000 - 2003 se presentó un aumento que llevó a que la Sala conociera 5.400 en el primer año y después tuviera que tramitar en los años siguientes un total de 2.208 acciones. Cfr, Ibid.

Sala lograra una evacuación parcial del 143% y una evacuación total del 62% (gráfico 14). Así, se superó ampliamente la situación de periodos anteriores –como el año 2002 en el cual la evacuación parcial alcanzaba apenas un 72%³⁵–.

Gráfico 14. Índice de evacuación parcial y total de procesos en la Sala Civil y Agraria Corte Suprema de Justicia, 1997 - 2005



Fuente: C. S. de la J. - Corporación Excelencia en la Justicia.

Debe destacarse que tales medidas representan un ejemplo de adopción de herramientas de descongestión con resultados destacados. Acciones como éstas, encaminadas al cambio judicial o a la descarga de procesos a otros despachos menos congestionados, contrastan con la tendencia marcadamente normativa que había caracterizado la solución del problema desde finales de la década de los ochenta, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, más específicamente, en el área de atención civil.

En ese sentido, las medidas recientes han estado dirigidas a simplificar diferentes procedimientos en asuntos tan dispares como las sucesiones, las notificaciones personales a las partes de los procesos y la separación de cuerpos, entre otros.

Ahora bien, el análisis del desempeño de la Fiscalía General de la Nación (FNG) en este pa-

norama tiene la particularidad de estar presente no sólo en las consideraciones acerca de la productividad y congestión del sistema de justicia, sino también en el análisis de la problemática de impunidad que se desarrollará más adelante.

Así, respecto de la participación de la FGN en cuanto a la productividad y congestión del sistema de justicia, debe señalarse que se presentó una importante acumulación de procesos en el periodo 2001 - 2003 en las etapas de investigación previa e instrucción, situación que coincide, en parte, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) en julio de 2001 y la eliminación del procedimiento contravencional penal, lo que significó el tratamiento de todas las conductas como delitos, siendo así investigados por la FGN. A partir de 2004 se evidencian grandes esfuerzos en la desacumulación de inventarios en las dos etapas (gráfico 15).

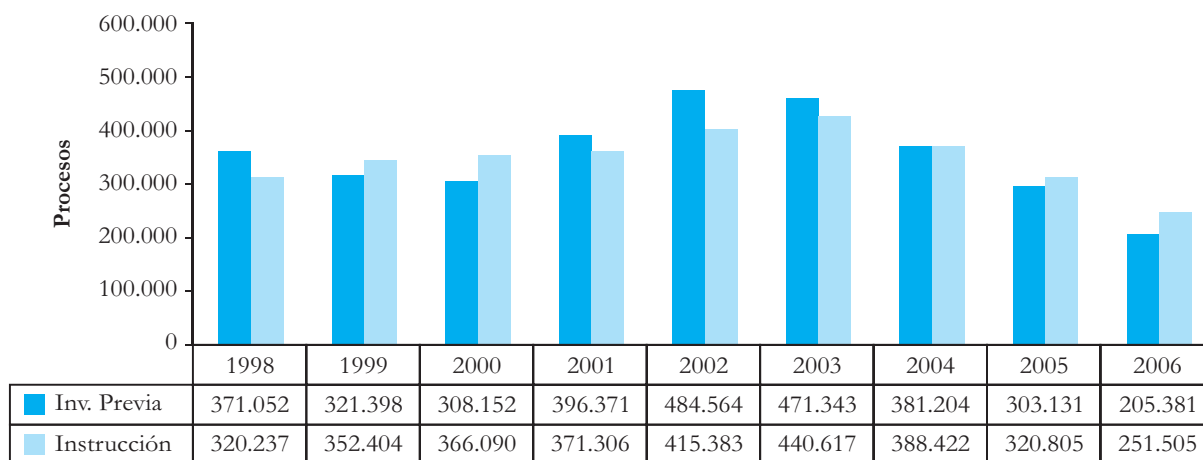
Dichos esfuerzos de descongestión se ven reflejados en una disminución de los tiempos procesales. Mientras en 1998 un proceso en la etapa de investigación previa tardaba en promedio 1,2 años, para 2006 dicho periodo disminuyó a 0,5 años, lo que equivale a 6 meses. De igual manera, el tiempo de permanencia de un proceso en la etapa de instrucción se redujo de 1,2 años en promedio a 0,9, es decir, 10,8 meses (cuadro 7 y cuadro 8).

Un elemento importante en el escenario de congestión de la jurisdicción ordinaria es la gran cantidad de procesos denominados *de mínima cuantía* o *pequeñas causas*³⁶ que, al ingresar al sistema de justicia, tienden a acumularse en los

³⁵ Corporación Excelencia en la Justicia, *Modelo de gestión de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia para el trámite del recurso extraordinario de casación y su impacto sobre los índices de congestión*, Bogotá, marzo de 2005.

³⁶ Corresponden a los casos que, de acuerdo con el Código de Procedimiento Civil, son procesos de mínima cuantía, es decir, aquellos cuyas pretensiones patrimoniales no sobrepasen los quince salarios mínimos legales vigentes. En materia penal se refiere principalmente a los delitos querrelables.

Gráfico 15. Inventario final de procesos. Investigación previa e Instrucción - FGN, 1998 – 2006



Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Cuadro 7. Evolución del atraso en investigación previa, 1998 - 2006 (Número de años)

Total país	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Delegados ante tribunales	1,1	1,0	0,9	0,5	0,6	0,6	0,8	0,9	0,6
Delegados ante jueces penales del circuito especializado	.	5,7	0,7	1,0	0,8	1,0	0,8	0,7	0,6
Delegados ante jueces penales del circuito	0,8	0,7	0,6	0,5	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5
Locales	0,4	0,4	0,4	0,7	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3
Nacionales	2,4	1,2	1,7	1,6	1,2	1,8	1,5	1,9	0,4
Delegados ante jueces regionales	1,3	.	.	.	.	.	.	.	.
Promedio	1,2	1,8	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8	0,9	0,5

Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006.

Cuadro 8. Evolución del atraso en instrucción, 1998 - 2006 (Número de años)

Total país	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Delegados ante tribunales	1,2	1,2	0,9	0,4	0,4	0,6	1,5	1,0	0,6
Delegados ante jueces del circuito especializado	.	5,3	0,7	0,8	0,5	0,9	1,0	0,6	0,8
Delegados ante jueces del circuito	1,2	1,1	1,0	0,6	0,9	0,9	0,7	0,7	0,8
Locales	0,9	0,9	0,8	0,8	1,0	1,0	0,7	0,7	0,7
Nacionales	2,0	1,3	1,6	1,1	1,2	1,3	0,9	1,2	1,5
Delegados ante jueces regionales	0,7	.	.	.	.	.	.	.	.
Promedio	1,2	2,0	1,0	0,7	0,8	0,9	1,0	0,8	0,9

Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006.

despachos judiciales³⁷. Esa situación impide el trámite oportuno y ágil de procesos de cuantías más elevadas o con altos niveles de complejidad.

De acuerdo con lo señalado por la Corporación Excelencia en la Justicia, en el caso específico de la especialidad penal, *delitos querellables*, como la inasistencia alimentaria, la violencia intrafamiliar, las lesiones personales y las contravenciones –así conocidas antes de la reforma de 2000³⁸–, presentaron cerca del 60% de las investigaciones previas que se abren anualmente en la FGN, el 56% de las instrucciones y el 58% de las acusaciones. En el cuadro 9 se presentan las entradas por pequeñas causas a las etapas del proceso penal.

Cuadro 9. Pequeñas causas* según investigaciones previas, instrucciones y acusaciones, 2001 - 2003

Años	Entradas a Investigación Previa	Entradas a Instrucción		Acusaciones	
	Total	Total	Porcentaje de Previas	Total	Porcentaje de Previas
2001	282.900	194.896	69	46.476	16
2002	530.696	277.108	52	55.068	10
2003	482.467	265.138	55	60.838	13

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia. *Jueces de Pequeñas Causas*, junio de 2005.

* Las pequeñas causas se definen a partir del proyecto de ley realizado por la Corporación Excelencia en la Justicia en 2005.

Basados en lo anterior, es posible inferir que el desempeño de cada una de las especialidades, al igual que sus problemáticas, presentan particularidades, que no pueden generalizarse al resto de la jurisdicción, y aun menos a la totalidad del sector jurisdiccional.

Jurisdicción Contencioso Administrativa

Es la jurisdicción encargada de atender las controversias o litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas, y de los privados que desempeñen funciones propias de los organismos del Estado. Se destaca frente a las demás jurisdicciones por ser la más congestionada, pese a tener un menor ingreso de expedientes. De hecho, en el período 1998 - 2006, su nivel de congestión fue, en promedio, del orden del 78% mientras que la demora judicial se estimó en 38,2 meses, frente al tiempo normativo de 11 meses³⁹.

Algunas de las causas a las cuales se ha atribuido esa situación se relacionan, en primer lugar, con el rezago en la implementación de la figura de los jueces administrativos y, en segundo lugar, con la existencia de una serie de disposiciones que afectan la eficiencia del trabajo en el Consejo de Estado.

Con respecto al primer punto, debe considerarse que, desde la expedición de la Ley Estatutaria

³⁷ Esta tendencia a la acumulación se deriva, en el caso de las causas penales, de factores asociados al procedimiento. Así, puede verse que la presencia de los procesados ante las autoridades judiciales no es la regla general, lo cual entorpece, desde el punto de vista práctico, la realización de varias diligencias necesarias como la práctica de pruebas y las notificaciones. Igualmente, en muchas ocasiones el proceso experimenta suspensiones, lo que prolonga su duración.

³⁸ La reforma del Código Penal, mediante la Ley 599 de 2000, tipificó ciertas conductas consideradas contravenciones como delitos, y unificó su trámite al regirse por Ley 600 de 2000.

³⁹ Contraloría General de la República, *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Op. cit.

de la Administración de Justicia en 1996, se señaló que la jurisdicción contencioso administrativa estaría conformada por el Consejo de Estado, los Tribunales Contenciosos y los juzgados administrativos. Debido a los cambios en las prioridades en materia de inversión y funcionamiento del C. S. de la J., la creación de los juzgados se pospuso solo hasta el 2005 y empezaron a funcionar durante el segundo semestre de 2006.

De este modo, por disposición legal⁴⁰, la carga de procesos que en principio debía ser asumida por dichos juzgados fue atendida principalmente por los Tribunales y, en aquellos casos en los cuales procedía la segunda instancia, por el Consejo de Estado. Es así como en 2005, los procesos que debían ser atendidos por los juzgados, representaron para los Tribunales una carga adicional del 73%. Es decir que, de los 167.604 procesos que estaban tramitándose en la totalidad de los Tribunales, 122.851 no hacían parte de los asuntos que debían atender⁴¹.

Adicionalmente, en el Consejo de Estado se han diagnosticado dos problemas adicionales: (a) mora en el trámite de los procesos causada por recursos extraordinarios como la súplica⁴², y (b) la concentración de la carga de trabajo en las salas contenciosas.

Con respecto a la primera, el recurso de súplica representaba en 2004 el 14% de la carga procesal de la Corporación⁴³. Esa participación dentro del total de procesos que conoce el Consejo de Es-

tado ha aumentado desde la expedición de la Ley 446 de 1998⁴⁴, lo que generó, especialmente en el periodo 1997-2002, un incremento significativo en su utilización. La Ley 954 de 2005 derogó, de manera expresa, los artículos que consagraban la figura, lo cual se espera redunde en el mejoramiento del desempeño de la Corporación.

En cuanto a la concentración de la carga procesal del Consejo de Estado, gran parte de los asuntos que llegan a esta instancia son de carácter contencioso, es decir, procesos que involucran necesariamente el enfrentamiento de las partes interesadas⁴⁵. Por tanto, las secciones de la Corporación encargadas de ese tipo de asuntos –controversias contractuales, procesos ejecutivos, nulidades, etc.–, han estado sometidas a una alta carga de trabajo, situación que obligó al C. S. de la J. a la expedición del Acuerdo 55 de 2004, el cual junto con la Ley 954 de 2005, pretenden mejorar la distribución de la carga laboral dentro del Consejo.

IMPUNIDAD Y REFORMA PROCESAL PENAL

En materia de impunidad, es conveniente precisar que si bien se han presentado varias aproximaciones metodológicas para su medición, no existe un indicador integral –que incluya las etapas de investigación y la de juzgamiento–, ni de aceptación general, que la cuantifique.

⁴⁰ Leyes 270 de 1996 y 446 de 1998.

⁴¹ Consejo Superior de la Judicatura, *Manual de implementación de los jueces administrativos*, C. S. de la J., enero de 2006.

⁴² Este recurso procede en contra de las sentencias dictadas por cualquiera de las secciones del Consejo de Estado, por la causal de violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación, o interpretación errónea de las mismas.

⁴³ Consejo Superior de la Judicatura - GTZ, *Colección reformas en la Rama Judicial. Descongestión de la jurisdicción contencioso administrativa*, Bogotá, 2004.

⁴⁴ Esta ley permite la interpretación del recurso de súplica como una tercera instancia.

⁴⁵ Debe resaltarse que en contraposición a los asuntos contenciosos, en derecho procesal se ha establecido la existencia de causas que por su naturaleza no implican un conflicto entre partes, tales como los procesos de jurisdicción voluntaria en materia civil –Vg. declaraciones de muerte presunta, divorcio de mutuo acuerdo e insinuación de donaciones–. En materia de derecho administrativo, a pesar de no existir esta categoría de procesos o asuntos, puede verse que al Consejo de Estado se le han atribuido un conjunto de labores que no encuadran propiamente en materias contenciosas, tales como la revisión de contratos, realización de conceptos sobre servicio civil, consultas de orden administrativo formuladas por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, y la preparación de proyectos de ley y de códigos que le encomiende el Gobierno.

Cuadro 10. Estudios sobre impunidad en Colombia

Metodología	Porcentaje	Fuente
1. <i>Cifra negra o criminalidad oculta</i> 720.000 denuncias - 3,5 millones casos penales ocurridos	74,0	DANE, Encuesta de Hogares 1995.
2. <i>Índice de impunidad respecto a denuncias</i> - Calificación/ denuncias delitos de lesiones personales: Llamamiento a juicio/ denuncias Sentencias/ denuncias - En juicios: núm. juicios/ (denunciados, conciliados, inhibidos) - En condenas: núm. condenados/ (denunciados, inhibitorios) - 20 de cada 100 delitos se denuncian, y de éstos, 14 prescriben. De los 6 restantes, 3 terminan en sentencia. Probabilidad de que un delincuente reciba sentencia	94,8 97,1 98,6 90,5 99,9 97,0	Giraldo, Reyes, Acevedo, 1987. Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997. Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, 1997. Armando Montenegro. "Justicia y desarrollo económico", 1994.
3. <i>De acuerdo con la providencia que califica el sumario:</i> - 1987: Providencias dictadas por jueces de cesación de procedimiento (el 60% por prescripción) y archivo:	80,0	Indicadores sociales en Coyuntura Social, Núm. 1, 1989.
4. <i>Índice de impunidad asociado con Fiscalía General:</i> - Proporción de expedientes excedidos en los tiempos normativos / Total de expedientes activos (682.983) - Etapa de investigación previa - Etapa de instrucción	55,4 41,2 14,2	Informe de gestión FGN 1997-2001 (2001), basado en estudio del CIDER
5. <i>Modelo probabilístico para cuantificar la impunidad aplicado a Bogotá (3.492 hogares encuestados y 34 fiscalías)</i> - Cifra negra: probabilidad de no denuncia por hogar afectado (1.030 afectados) - Impunidad procesal en la fase de investigación previa: Prob. proceso prescriba + prob. proceso suspendido por no identificación responsable, competencia circuito y municipal - Impunidad procesal en la fase de instrucción: Prob. Proceso precluya por prescripción + prob. precluya por venc. de términos, en competencia circuito y municipal	63,7 12,1 41,7 8,8 111,0	Consejo Superior de la Judicatura "Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad" a través del Depto. de Matemáticas y Estadística de la Universidad Nacional, enero de 2000.
6. <i>De acuerdo con las salidas de los procesos en cada fase:</i> - Investigación previa: participación de las salidas de suspensión y reasignaciones dentro del total de salidas - Instrucción: participación de salidas de cambio de competencia dentro y fuera de la Fiscalía, preclusiones por prescripción y por muerte, recusaciones, impedimentos y cierres parciales	39,3 17,5	Corporación Excelencia en la Justicia. "Informe de coyuntura de la justicia, labor de la Fiscalía General de la Nación", junio de 2001. Cifras para año 2000.
7. <i>Indicadores internos de la Fiscalía</i> - Impunidad puntual = (denuncias - decisiones judiciales de fondo)/ denuncias	32,0	Indicadores de Desempeño de la Fiscalía General 2000-2003 Fiscalía General de la Nación, 30 de diciembre de 2003
8. <i>Impunidad Relativa y Absoluta</i> - Impunidad Relativa en Inv. Previa = Suspensión, desistimiento, reasignación - Impunidad Relativa en Inv. Previa + Inhibitorios - Impunidad Relativa en Instrucción = Reasignaciones - Impunidad Relativa en Instrucción + Preclusiones - Impunidad Absoluta en Instrucción = - Impunidad Relativa en Juzgados = Salidas por competencia - Impunidad Relativa en Juzgados + Cesaciones = - Impunidad Absoluta en Juzgados =	20,4 77,4 21,6 61,2 1,1 9,0 15,3 7,4	Restrepo E. M. y M. Martínez, "Impunidad penal: mitos y realidades". Bogotá, CEDE, mayo de 2004.

Fuente: Restrepo E. M. y M. Martínez, *Impunidad penal: mitos y realidades*. Bogotá, CEDE, mayo de 2004. Las estimaciones sobre impunidad en dicho documento fueron incorporadas por: DNP - DJS - SJ

Dentro de las metodologías utilizadas se destacan: (1) las que proponen una medición a partir de la cifra negra o de criminalidad oculta⁴⁶; (2) las que parten de los resultados de las investigaciones o las instrucciones de la Fiscalía; y, (3) las que se basan en cálculos acerca del número de personas condenadas. El cuadro 10 muestra una síntesis de las diferentes metodologías que se han utilizado para calcular la impunidad; de acuerdo con esos resultados, las cifras sobre impunidad van desde el 10% hasta el 99%, según la metodología aplicada.

cales, tanto en investigación previa como en instrucción, supera su volumen de entradas. No obstante, tal como ocurre en el sector jurisdiccional, el problema de congestión parece concentrarse en el volumen de inventarios y en la productividad de los fiscales (gráfico 16).

Si bien durante el período 2001-2004 se observa que la productividad de los fiscales en la etapa de investigación previa aumentó considerablemente, hasta alcanzar una evacuación promedio por fiscal de 286 procesos al año,

Cuadro 11. Ingreso y egreso de procesos - Investigación Previa e Instrucción - FGN, 1998-2006

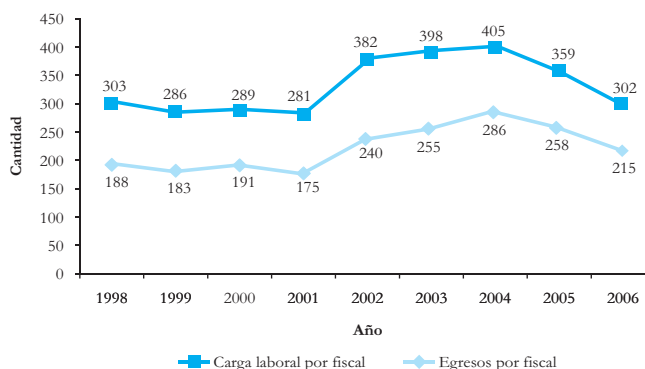
Conceptos	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Investigación Previa									
Ingresos	590.236	576.758	589.403	747.427	913.210	833.946	831.028	691.240	414.754
Egresos	603.523	608.981	605.563	659.180	822.663	847.479	920.984	768.180	512.141
Instrucción									
Ingresos	353.210	399.401	420.957	545.619	494.544	475.903	492.654	366.794	275.129
Egresos	322.480	361.065	408.856	540.383	449.324	450.565	545.479	434.603	343.729

Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ

En el contexto descrito, la valoración que se realice del desempeño del sistema penal debe tener en mente esta limitación de carácter metodológico y, por tal razón, empezar con una definición operativa de impunidad. Es posible, sin embargo, aproximarse a su realidad, comenzando por el análisis de su desempeño o su efectividad. Ello implica partir de elementos como los índices de evacuación total y parcial en las etapas de investigación e instrucción y de la estimación de los tiempos procesales.

El cuadro 11 muestra que en algunos años, el número total de procesos atendidos por los fis-

Gráfico 16. Carga laboral y productividad por fiscal. Investigación previa - FGN, 1998 - 2006

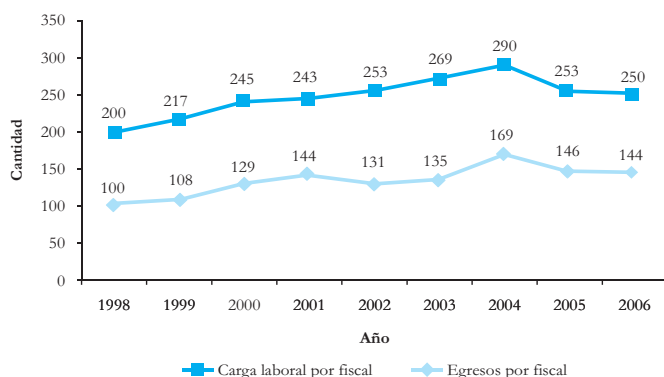


Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

⁴⁶ Este tipo de impunidad abarca todos los delitos que la población no reporta a las autoridades, o los que habiendo sido reportados no son registrados oficialmente.

entre 2005 y 2006 dicho indicador decrece. Esa situación tiene sustento en la caída del ingreso de procesos a la FGN, lo cual indica que la productividad de los funcionarios disminuye al reducirse el ingreso de procesos. La etapa de instrucción presenta una evolución similar (gráfico 17).

Gráfico 17. Carga laboral y productividad por fiscal. Instrucción - FGN, 1998 – 2006



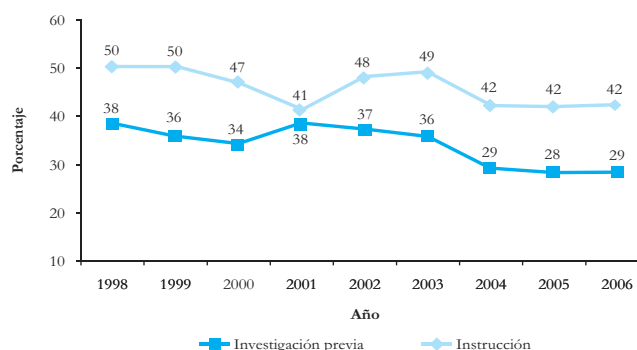
Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

No obstante la presencia de un volumen elevado de inventarios, es importante resaltar los avances en materia de represamiento acumulado, cuyo índice muestra una reducción tanto para los procesos en la etapa de investigación previa como en la etapa de instrucción. Entre 1998 y 2006, el índice para los primeros se redujo del 38% al 29%, y para los segundos del 50% al 42%.

La evolución de la congestión para la FGN se resume en el gráfico 18. La mejoría en el comportamiento de este indicador encuentra su explicación en los procesos de depuración y descongestión adelantados por la entidad con ocasión de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal a partir del 1 de enero de 2005. Cabe señalar, sin embargo que, para

2002, la demora en la etapa de investigación se estimó en 24,6 meses⁴⁷.

Gráfico 18. Índice de congestión acumulado. Investigación previa e Instrucción - FGN, 1998 – 2006



Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

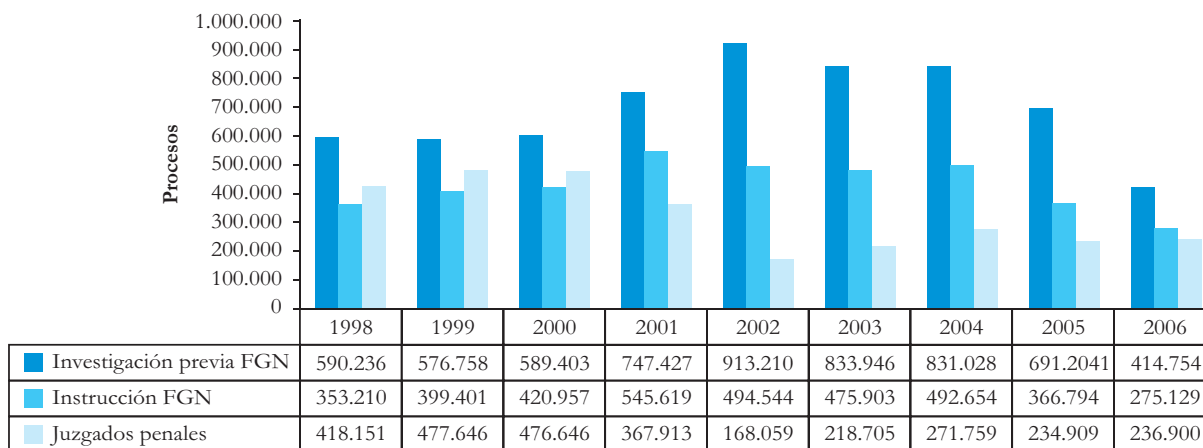
Por otro lado, esos niveles de desempeño de la FGN en el período comprendido entre 1998 y 2006, deben contrastarse con las entradas de procesos a los juzgados de la especialidad penal, las cuales registraron una disminución del 4%, tal y como se presenta en el gráfico 19.

La diferencia que se observa entre las entradas en la FGN y las de la especialidad penal, se explica parcialmente en el comportamiento que han tenido las diferentes formas de extinción de la acción penal o de terminación del proceso. Así, en el período 1996-2006 las formas de terminación más frecuentes fueron las resoluciones inhibitorias en la etapa de investigación previa y las preclusiones por falta de mérito en la de instrucción. En la primera etapa, las resoluciones inhibitorias –lo que equivale a cerrar el proceso– pasaron de representar el 19% en 1998 al 68% en 2006 (gráfico 20).

En el caso de las preclusiones el comportamiento es similar, al pasar de representar el 13%

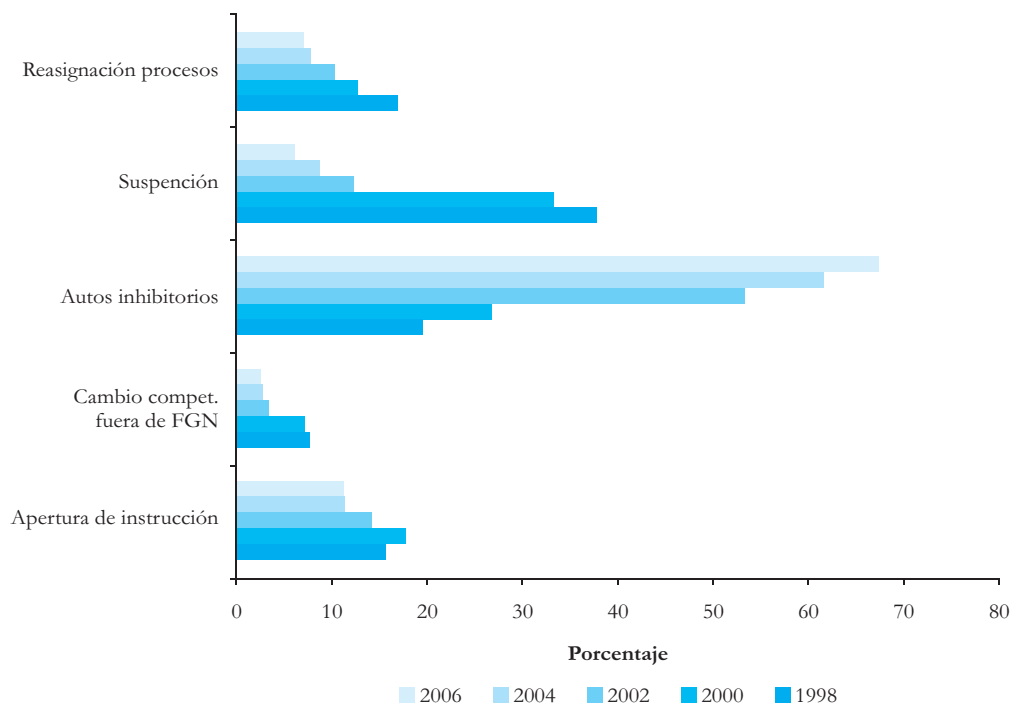
⁴⁷ Contraloría General de la República, *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Op. Cit.

Gráfico 19. Entrada total de procesos FGN vs. entrada de procesos en juzgados penales, 1998 – 2006



Fuente: FGN. Anuario Estadístico 2006 y UDAE - C. S. de la J. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

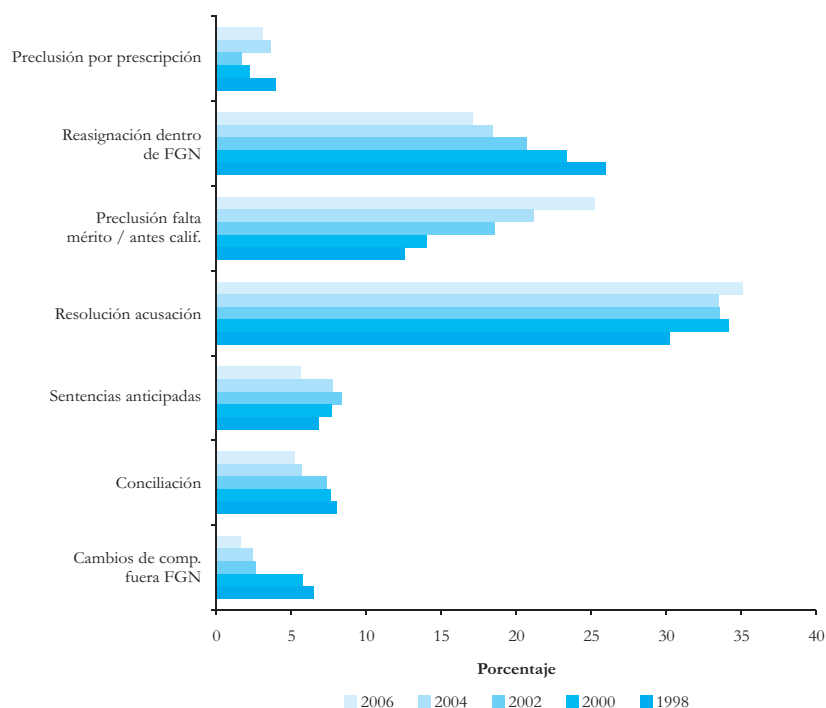
Gráfico 20. Formas de terminación de procesos en la etapa de investigación previa - FGN, 1998 - 2006*



Fuente: FGN. Oficina de Planeación – 2006. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

* También se presentan otras terminaciones como la indemnización, el desistimiento o la conciliación –las dos últimas han tenido un crecimiento del 0,44% al 2,25% y del 0,98% al 2,64% entre 1998 y 2006, respectivamente–, las cuales no representaron más del 5% en 2006.

Gráfico 21. Formas de terminación de procesos en la etapa de instrucción - FGN, 1998 - 2006*



Fuente: FGN. Oficina de Planeación - 2004. Cálculos: DNP - DJS - SJ

* También se presentan otras terminaciones como la indemnización, el desistimiento, las audiencias especiales, recusaciones, mixta ejecutoriada y desplazamiento segunda instancia, las cuales no representan más del 7,5% para 2006. El desistimiento ha tenido un crecimiento en la participación del 2,1% al 3,9% entre 1998 y 2006.

de las terminaciones de proceso en la etapa de instrucción en 1998 al 25% en 2006 (gráfico 21). En estos casos, se interrumpe la investigación y hay cierre definitivo del proceso. Visto de otra forma, en 2006 sólo se dictó apertura de instrucción en un 11% de las investigaciones previas y resolución de acusación en un 30% de las instrucciones.

Para mejorar el desempeño y efectividad del sistema penal y reducir la impunidad, el Estado colombiano se ha comprometido en el proceso de ajuste indispensable para la implementación del Sistema Penal Acusatorio, con

base en la reciente reforma penal⁴⁸. Entre los objetivos se encuentra el de dar respuesta a situaciones potenciadoras de la impunidad, como las descritas. Sus principales características son:

- La implantación de juicios públicos orales contradictorios y concentrados con inmediación de la prueba en donde prevalece la actividad probatoria, desarrollada en la etapa del juicio, sobre la que se surte en la etapa instructiva.

⁴⁸ El Acto Legislativo 03 del 19 de diciembre de 2002, fundamentado por la Ley 906 de 2004, inició el proceso de reforma del sistema penal colombiano hacia un sistema acusatorio, el cual está implementándose gradualmente durante el período 2005 - 2008.

- La diferenciación de las funciones de acusación y juzgamiento.
- La creación de la función judicial de control de garantías para decidir sobre la imposición de medidas de aseguramiento y la restricción de derechos fundamentales.
- El principio de oportunidad por el cual se aplican criterios de selectividad para el ejercicio de la acción penal.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 530 del Código de Procedimiento Penal, la implementación del sistema acusatorio deberá adelantarse de manera gradual en cada uno de los distritos judiciales, en el periodo comprendido entre 2005 y 2008, tal y como se muestra en el cuadro 12.

millones (cuadro 13). Adicionalmente, la reforma demanda recursos financieros para el aumento de la cobertura y calidad de los servicios de Defensoría Pública, para el fortalecimiento institucional de la Procuraduría General de la Nación, para la investigación criminal adelantada por la policía judicial, para la reformulación del Programa de Protección de Víctimas y Testigos, y para el fortalecimiento del INMLCF.

Como se ha mencionado, la reforma penal impuso también el reto de fortalecer la Defensoría Pública. Así, para el 2006 se contaba con 1.663 defensores públicos, de los cuales 1.529 estaban dedicados exclusivamente al programa penal –1.224 se ocupaban al Sistema Penal Acusatorio (Ley 906 de 2004)- y 305 al Sistema Penal Mixto (Ley 600 de 2000)⁴⁹-. Se-

Cuadro 12. Fases de implementación de la Reforma Penal

Fase	Distritos judiciales	Fecha de inicio
I	Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira	1 de enero de 2005
II	Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal	1 de enero de 2006
III	Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio	1 de enero de 2007
IV	Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo, Valledupar	1 de enero de 2008

Fuente: Artículo 530 de la Ley 906 de 2004.

Con el fin de cumplir la meta propuesta, el Gobierno nacional ha destinado importantes recursos orientados a garantizar la implementación de la reforma penal, en los términos previstos en la ley. Durante el período 2004-2006, el presupuesto asignado al C. S. de la J., a la FGN y al INMLCF, exclusivamente para la implementación del Sistema Penal Acusatorio en Colombia ascendió a \$103.275

según el estudio realizado por la Universidad de los Andes, los requerimientos en materia de defensores públicos para la implementación de la totalidad de la reforma penal ascienden a 2.989; sin embargo, las diferencias con respecto a la situación actual se explican, entre otros, por los siguientes factores:

⁴⁹ Cfr. Universidad de los Andes e Instituto Ser, *Plan Operativo para la Implementación de la Reforma al Sistema Penal Colombiano*, Bogotá. Universidad de los Andes e Instituto Ser, 2004.

Cuadro 13. Recursos asignados y programados Sistema Penal Acusatorio*
(Millones de pesos de 2007)

Entidades	2004	2005	2006
C.S. de la J.			
Salas de audiencia	17.439	9.865	14.829
Plataforma tecnológica y sistema de información para Sistema Penal Acusatorio	0	6.577	12.144
Capacitación	4.442	835	825
Seguridad y protección	-	329	1.590*
Total C. S. de la J	21.882	17.608	29.390
FGN			
Adecuación de infraestructura física (URI, SAU y dotación de estantería para bodegas de evidencia)	2.313	1.453	1.060
Capacitación	1.317	1.108	1.060
Solución informática única e integral para Sistema Penal Acusatorio	2.448	3.877	1.590
Criminalística	0	416	587
Total FGN	6.077	6.855	4.297
INMLCF			
Adecuación de infraestructura	345	658	1.431
Capacitación	175	274	212
Adquisición de equipos, plataforma tecnológica, sistematización y parque automotor	2.580	4.487	7.002
Total INMLCF	3.101	5.420	8.645
TOTAL	31.060	29.883	42.332

Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

* Los recursos destinados a seguridad y protección del C. S. de la J. no se destinan en su totalidad a la reforma penal.

(1) la demanda por el servicio no ha sido, hasta el momento, tan alta como se estimó en el estudio; (2) aún no se han implementado las fases III y IV de la reforma; y, (3) dado el corto periodo transcurrido desde la entrada en vigencia del sistema, aún no se han comenzado a tramitar procesos que traten casos más complejos que delitos en flagrancia.

Transcurridos dos años de implementación de la reforma penal en Bogotá y el Eje Cafetero, ya se evidencian algunos beneficios. Entre los resultados reportados hasta el momento se destacan la celeridad con la que se ha dado trámite a los casos y la aplica-

ción de penas máximas acordes con la gravedad del delito. El cuadro 14 señala los casos emblemáticos a los cuales se dio trámite en 2005 y en 2006.

La efectiva implementación del Sistema Penal Acusatorio deberá considerar un conjunto de retos diversos, dentro de los cuales se incluyen: la aplicación del principio de favorabilidad y del principio de oportunidad; la protección de testigos, víctimas y funcionarios judiciales; el aseguramiento de la cadena de custodia; la práctica de pruebas y la coordinación entre las entidades que cumplen funciones de Policía Judicial.

Cuadro 14. Casos emblemáticos en el Sistema Penal Acusatorio, 2005 - 2006

Seccional	Delito	Número de personas condenadas	Penas (años)	Tiempo (días)
2005				
Unidad Nacional Antinarcoóticos	Tráfico de estupefacientes	9	De 10 a 23,6	De 25 a 94
Unidad Nacional Contra El Terrorismo	Homicidio en concurso con homicidio agravado, porte ilegal de armas y uso de un documento falso	3	De 17,5 a 22	De 21 a 52
	Tentativa de homicidio agravado	2	12,5	De 19 a 20
	Tentativa de homicidio	3	De 9,2 a 12,5	De 22 a 25
Armenia	Homicidio	5	30	De 109 a 26
	Homicidio agravado	1	18	22
Pereira	Homicidio	5	30	De 109 a 59
	Tentativa de homicidio	1	8,6	181
	Concierto para delinquir	3	10	69
	Otros	1	1,9	63
Manizales	Homicidio y porte ilegal de armas	2	De 16,1 a 40,1	De 35 a 117
	Homicidio agravado	1	34,1	99
	Homicidio	3	De 10,5 a 28,5	De 24 a 113
Bogotá	Homicidio en concurso con tentativa de homicidio y porte ilegal de armas	1	30	163
	Homicidio	4	De 16,3 a 41	De 21 a 132
2006				
Tunja	Tráfico de estupefacientes	3	De 2,9 a 4	De 30 a 45
	Tentativa de homicidio	1	12	21
	Fabricación, tráfico y porte de armas de uso privativo de las FF. MM	4	4	115
	Homicidio	1	9	70
Bucaramanga	Hurto calificado	1	1	24
	Extorsión	3	De 5 a 8	De 63 a 127
	Tráfico de estupefacientes y armas	26	De 2 a 17	De 16 a 119
	homicidio agravado	3	De 14 a 25	De 30 a 90
	Rebelión	1	4	63
Buga	Tráfico de estupefacientes	8	De 5 a 11	De 60 a 120
	Homicidio	4	De 17 a 20	De 94 a 120
	Otros	53	De 4 a 8	De 25 a 120
Cali	Hurto calificado	8	De 8 a 19	De 4 a 141
	Homicidio	34	De 1 a 33	De 2 a 200
	Fabricación tráfico y porte armas de fuego de uso privativo	29	De 2 a 19	De 24 a 57
Santa Rosa de Viterbo	Falsedad material documento público agravado	1	4	46
	Homicidio agravado en concurso con tentativa de homicidio	1	22	80
	Actos sexuales con menor 14 años y acceso carnal con menor de 14 años	3	De 4 a 10	De 46 a 130
	Concierto para delinquir en concurso con entrenamiento de personas para actividades ilícitas	2	De 2,8 a 1,4	51
Medellín	Homicidio	8	De 7 a 54	De 257 a 1944
	Acceso carnal abusivo con menor de catorce años concurso acto sexual abusivo agravado e incesto	1	13	474
	Acceso carnal violento	6	De 15 a 7,5	540 a 270
San Gil	Homicidio agravado	3	De 23,8 a 39	De 125 a 222
	Hurto calificado y agravado, porte ilegal de armas de uso privativo	4	8	57
	Acceso carnal violento e incesto	4	De 2,6 a 17,1	De 68 a 132
	Secuestro simple, hurto calificado y agravado y porte ilegal de armas	7	De 4,1 a 9,4	32

Fuente: FGN - Dirección Nacional de Fiscalías.

Con respecto a los principios de favorabilidad y de oportunidad, se requiere lograr un consenso entre autoridades judiciales y legislativas para su reglamentación y evitar así la arbitrariedad en su aplicación.

En relación con el tema de protección, el Gobierno nacional, de forma conjunta con la Rama Judicial, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo deben impulsar la creación de un Sistema Nacional de Protección, mecanismo indispensable para la promoción de: (1) la política de lucha contra la impunidad; (2) la garantía del acceso a la justicia, al asegurar una mayor cercanía de las partes del proceso en un juicio oral y público; y, (3) la garantía de no repetición en la vulneración de derechos fundamentales. Para ello, se propone que para finales de 2008 se haya concertado este sistema entre las entidades encargadas de la protección, tales como el C. S. de la J., la FGN, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el MIJ, el INPEC y la PONAL.

El tema de protección no sólo contempla la seguridad del ciudadano al ser éste parte o interviniente en el proceso penal, sino que también debe incluir un componente de asistencia. En la actualidad, el Programa de Protección de la FGN cuenta con un módulo de atención que incluye asistencia psicológica, médica, odontológica, legal y de trámite de documentos. De esta forma, cuando el testigo y su familia ingresan al programa, se les otorga, además de lo anteriormente enunciado, auxilio para vestuario y para atender las necesidades inmediatas. Adicionalmente, se vincula a los protegidos al Régimen Subsidiado de Salud y en aquellos casos de urgencia médica o cuando el Plan Obligatorio de Salud (POS) no cubre determinado medicamento, el programa asume los gastos. Es nece-

sario anotar que las medidas de asistencia en salud, la expedición de documentos básicos⁵⁰ y el acompañamiento legal, son ejecutadas por otras entidades del Estado, por lo que se requiere una perfecta coordinación de ellas con la FGN con el fin de garantizar la prestación oportuna de dichos servicios. Así mismo, el alcance de la asistencia que brinda la FGN no debe confundirse con la que ofrecen otros programas del Estado, especialmente en lo referente a víctimas, como se relaciona en el cuadro 15.

Igualmente importante es el aseguramiento de la cadena de custodia en este tipo de procesos, por cuanto las evidencias físicas y elementos materiales probatorios recogidos en la escena de los hechos son un factor decisivo para la determinación de la responsabilidad o inocencia del sindicado dentro del procedimiento penal⁵¹. Por ello, junto a los manuales y protocolos de manejo de la escena, de investigación y análisis forenses, y del almacenamiento y disposición final de evidencias y elementos materiales probatorios con que debe contar la policía judicial, es necesario establecer esquemas de colaboración interinstitucional y garantizar el perfeccionamiento y la certificación de los laboratorios forenses.

La capacidad investigativa, así como la coordinación de la policía judicial, son también retos determinantes para el eficaz funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio. Para tal fin, se propone la unificación de criterios de formación de policía judicial, con participación de todas las entidades que cumplen permanentemente con tal función. Con ello se lograría la formación de las personas encargadas de la investigación criminal y les brindaría las herramientas suficientes

⁵⁰ Cédula de ciudadanía, libreta militar, certificado judicial, licencia de conducción, pasaporte, entre otros.

⁵¹ De acuerdo con lo señalado en la sentencia T-453 de 2005, las pruebas en las que se pierda la cadena de custodia deberán ser declaradas ilícitas.

Cuadro 15. Programas de asistencia a víctimas

Entidad	Programa	Funciones	Beneficiarios
Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social)	Programa de Atención a Víctimas de la Violencia	Atención a la población víctima de la violencia. Asistencia humanitaria. Coordinar con el Ministerio de Protección Social la atención social médica a las víctimas cuando se requiera. Brindar asistencia en materia de crédito a la población víctima de la violencia a través de Bancoldex. Prestar asistencia en materia educativa –exime de pago de matrícula y pensiones en las instituciones públicas y opcionalmente en los establecimientos privados–.	Víctimas de la violencia política, personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno.
	Red de Solidaridad Social –Población desplazada (PD)–	Coordinar acciones de socorro, asistencia y apoyo a PD para mitigar necesidades de alimentación, alojamiento y elementos de hábitat interno. Coordinar, hacer seguimiento y acompañar los procesos de retorno colectivo a PD individual y colectivo. Promover acciones y medidas de corto y largo plazo para generar sostenibilidad económica y social a la PD. Coordinar con entidades responsables el acceso de la PD a programas de vivienda y mejoramiento de condiciones de habitabilidad.	Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas.
	Dirección de Programas Sociales / Programas de Infraestructura	Reemplazo, rehabilitación o construcción de obras de infraestructura física en poblaciones afectadas por la violencia. Construcción de obras de infraestructura –sectores de electrificación, intervención vial en redes terciarias, saneamiento básico e infraestructura social básica–. Adicionalmente, se tiene estipulado favorecer a la mano de obra de la población afectada por la violencia para la construcción de obras de infraestructura básica social y comunitaria.	Poblaciones ubicadas en zonas deprimidas de alto índice de pobreza, presencia de cultivos ilícitos y de GAML.
ICBF	Programa de Atención a Víctimas de la Violencia	Coordinar el cumplimiento del convenio relativo a la protección del niño y la cooperación con relación a la adopción internacional de La Haya de 1993. Brindar asesoría y asistencia técnica a los niveles del Instituto sobre la operación de las acciones relacionadas con la violencia.	Menores de edad que hayan tomado parte en las hostilidades –que se hayan entregado o hayan sido capturados– o hayan sido víctimas de la violencia política.
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo		Créditos a las víctimas de la violencia para financiar la reposición o reparación de vehículos, maquinaria, equipo, equipamiento, muebles y enseres, capital de trabajo de personas naturales o jurídicas que tengan la calidad de comerciantes, y la reparación o reconstrucción de inmuebles destinados a locales comerciales, previa su disponibilidad de recursos.	Atención integral a víctimas que hayan sufrido eventos o acciones terroristas, que se susciten en el marco de la violencia armada, que afecten a la población civil y que se relacionen con atentados terroristas, combates, ataques a municipios y masacres.
Ministerio de la Protección	Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud (FOSYGA)	Obligación de prestar atención inmediata a las víctimas que lo requieran. Garantizar la atención integral a las víctimas que han sufrido daño en su integridad física como consecuencia directa de eventos terroristas, a través del pago de los servicios de asistencia médica, indemnizaciones (incapacidad y muerte), gastos funerarios y transporte al centro hospitalario.	Víctimas de atentados terroristas, combates y masacres, ocasionadas en marco del conflicto armado interno.
Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo	FONVIVIENDA (entidad adscrita)	Brindar un subsidio familiar de vivienda –en dinero o especie– a los hogares que carecen de recursos suficientes para obtener vivienda, para mejorar o habilitar legalmente los títulos.	Población desplazada y víctimas de la violencia política.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN)	Brindar una garantía suficiente a las víctimas para responder por los requerimientos del mercado financiero.	Víctimas de la violencia.
Comisión Nacional de Búsqueda de Desaparecidos	Mecanismo de Búsqueda Urgente	Mecanismo público tutelar de la libertad y la integridad personales y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas. Tiene por objeto que las autoridades judiciales realicen todas las diligencias necesarias tendientes a su localización.	Víctimas de desaparición forzada de personas.
Ministerio del Interior y de Justicia - DAS - PONAL	Programa de Protección de Derechos Humanos	Protección a personas en casos de violaciones de DD. HH y DIH	Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición, de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos; de organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica. Testigos de casos de violación a los DD. HH y de infracción al DIH.
Procuraduría General de la Nación	Programa de Protección y Asistencia a Testigos, Víctimas e Intervinientes en los Procesos Disciplinarios	Realizar las acciones tendientes a garantizar a las personas beneficiadas la protección y asistencia social tendiente a preservar los derechos fundamentales amenazados por el cumplimiento del deber constitucional de colaborar con el buen funcionamiento de la administración pública, en asuntos de competencia de la PGN.	Quien a causa de su colaboración, aporte probatorio o intervención procesal efectiva dentro de un proceso disciplinario, se encuentre en riesgo de sufrir daño en su integridad física o mental.
Defensoría del Pueblo	Dirección Nacional de Defensoría Pública	Orientación y asesoría a las víctimas, representación extrajudicial y judicial a las víctimas y, promoción y divulgación de los DD. HH. y DIH	Víctimas de la violencia que participen en procesos judiciales.

Fuente: Legislación actual. Elaborado: DNP - DJS

*Además de estos, existen los programas de asistencia de los ministerios de Educación y Cultura y del INMLCF, los cuales no actúan directamente con las víctimas.

para sobrepasar obstáculos que en esta materia la alta criminalidad impone.

ADAPTACIÓN DEL SISTEMA PENAL A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN (LEY DE JUSTICIA Y PAZ)

A raíz de las negociaciones iniciadas por el Gobierno nacional desde el año 2003, con los diferentes grupos de autodefensa⁵², se generó una importante discusión sobre los alcances de los instrumentos que debían diseñarse para facilitar los procesos de Desmovilización, Desarme y Reintegración (DDR) de los miembros de GAML.

Luego de la discusión de alrededor de doce proyectos de ley provenientes de diversos sectores, fue promulgada la Ley 975 de 2005, conocida como *Ley de Justicia y Paz*, la cual intenta recoger, entre otros aspectos, algunos parámetros generales como los establecidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y de abusos de poder. Incorpora también los principios y directrices básicos, formulados por el relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, sobre el

derecho de las víctimas de violaciones a normas internacionales de DD. HH. y del DIH, para interponer recursos y obtener reparaciones. El objetivo de la norma es presentar el conjunto de disposiciones necesarias para facilitar que el proceso de DDR se articule sobre los ejes de verdad, justicia y reparación, donde se da especial importancia al derecho de las víctimas⁵³.

De este modo, además de establecer las condiciones de elegibilidad de los grupos e individuos que quieran acogerse al beneficio de la pena alternativa, la norma establece una serie de competencias y procedimientos en cabeza de diversas entidades del Estado, como el MIJ, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, los órganos de control y las entidades del Sector Justicia que usualmente intervienen en los procesos penales –Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, FGN, etc.–. Igualmente, señala una serie de mecanismos que buscan promover la participación de las víctimas en los procesos, y la reparación de los perjuicios causados por los GAML o sus miembros.

La concesión de beneficios a los desmovilizados está condicionada a la contribución al desmantelamiento de organizaciones criminales y a un conjunto de requerimientos tendientes a promover la reconstrucción de las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos delictivos, la determinación de los daños y la no reincidencia. Lo anterior plantea una serie de retos, principalmente para la FGN y el sector judicial, ante la magnitud de las actividades de verificación que deben desarrollarse en torno a estos hechos.

⁵² En dichas negociaciones el Gobierno y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el Bloque Central Bolívar (BCB), las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio (ACMM) y la Alianza Oriente, suscribieron un conjunto de acuerdos, dentro del cual se destaca el llamado Acuerdo de Santa Fe de Ralito para contribuir a la paz de Colombia. En dicho documento señala que “(...) Las Autodefensas Unidas de Colombia las AUC se comprometen a desmovilizar a la totalidad de sus miembros, en un proceso gradual que comenzará con las primeras desmovilizaciones antes de terminar el presente año y que deberá culminar a más tardar el 31 de diciembre de 2005”. En términos similares, mediante la denominada Acta de la Reunión entre el Gobierno Nacional y el BCB y Vencedores de Arauca, y la Declaración de las ACMM al Gobierno y a la Opinión Pública, los anteriores dichos grupos de autodefensa se comprometieron a adelantar un proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), que condujera la desmantelación total de sus estructuras armadas e infraestructuras logísticas. En términos similares, mediante la denominada Acta de la reunión entre el Gobierno Nacional y el BCB y Vencedores de Arauca, y la Declaración de las ACMM al Gobierno y a la Opinión Pública, dichos grupos de autodefensa se comprometieron a adelantar un proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), que condujera al desmantelamiento total de sus estructuras armadas e infraestructuras logísticas. Cfr. Alto Comisionado para la Paz, www.altocomisionadoparalapaz.gov.co.

⁵³ Exposición de motivos proyecto de Ley 211 de 2005. Senado de la República. *Gaceta del Congreso* 43. 2005. Disponible en http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gaceta/gaceta.nivel_3.

Dentro de las labores de investigación requeridas, se identifican puntos críticos como el fortalecimiento de recolección de pruebas –testimoniales, documentales, etc.–; el impulso a actividades como la búsqueda de personas desaparecidas y la protección a víctimas y testigos, que se relacionan con el proceso de Justicia y Paz previsto en la mencionada Ley 975.

Además de garantizar los insumos necesarios para el aseguramiento de la cadena de custodia y de procedimientos como las notificaciones y emplazamientos⁵⁴, es necesaria una mayor coordinación entre las autoridades con funciones de policía judicial, de manera que se facilite el aseguramiento de las escenas del delito, el intercambio de información y la generación de economías de escala tanto en la adquisición como en la operación de equipos de criminalística de campo.

Por su parte, la búsqueda de personas desaparecidas es una tarea cuyas proyecciones deben estar claramente relacionadas con el esfuerzo interinstitucional realizado en el marco de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas establecida por la Ley 589 de 2000. De este modo, fuera del fortalecimiento de las capacidades de cada una de las autoridades intervinientes en dicha Comisión⁵⁵, se necesita la adopción de una serie de herramientas encaminadas a garantizar la aplicación del Plan de Búsqueda –expe-

didado en el año 2006– y el aseguramiento de los recursos necesarios para su implementación.

En tal sentido, deben destacarse los esfuerzos adelantados por la FGN en relación con la exhumación e identificación de cadáveres. De hecho, en el periodo comprendido entre el 29 de marzo de 2006 y el 5 de mayo de 2007 se han encontrado 704 cadáveres en varios departamentos del país, como se presenta en el gráfico 22.

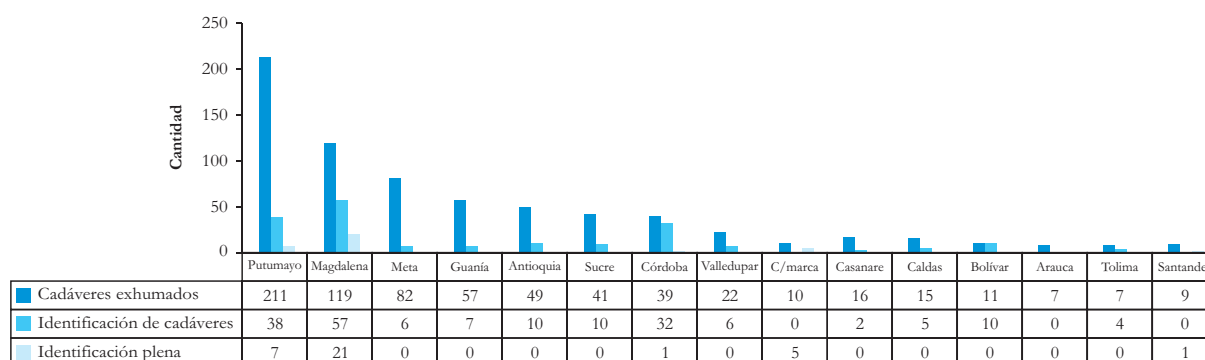
Por último, sobre el tema de protección a víctimas y testigos relacionados con el proceso previsto en la Ley 975, es necesario considerar que su artículo 15 dispone que la misma estará a cargo de la FGN en los siguientes términos: *“la protección de las víctimas, los testigos y los peritos que pretenda presentar en el juicio. La protección de los testigos y los peritos que pretenda presentar la defensa estará a cargo de la Defensoría del Pueblo. La protección de los magistrados de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que deban conocer del juzgamiento será responsabilidad del Consejo Superior de la Judicatura”*. De este modo, si se tiene en cuenta el carácter de los procesos y de las víctimas de los delitos cometidos por los grupos ilegales, es necesario implementar esquemas que atiendan condiciones diferentes a las que usualmente se presentan en materia de protección, es decir, mecanismos que se adapten a las características particulares de esta población, dentro de las cuales se encuentran fuerte arraigo territorial, origen rural y bajos ingresos.

Para asumir esos retos, es necesario que el sistema de justicia se encuentre plenamente preparado para adelantar las investigaciones de los delitos cometidos por los miembros de los grupos ilegales; para el efectivo juzgamiento de dichos delitos y, por supuesto, para garantizar los derechos de las

⁵⁴ En este punto debe anotarse que la FGN, en repetidas ocasiones, ha señalado una serie de dificultades de índole presupuestal para la fijación de edictos emplazatorios dirigidos a las personas con derecho a reclamar reparación por las actuaciones de los miembros de GAML.

⁵⁵ De acuerdo a la ley citada, la Comisión está integrada por: el Fiscal General de la Nación o su delegado permanente; el Procurador General de la Nación o su delegado permanente; el Defensor del Pueblo o su delegado permanente; el Ministerio de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa; el Director del Programa Presidencial de Derechos Humanos o su delegado permanente; el Director del Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente; un representante de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (Asfáddes); y, un representante de las organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos escogido por ellas mismas.

Gráfico 22. Exhumaciones e identificación de cadáveres, marzo de 2006 - junio de 2007



Fuente: FGN, Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz.

víctimas. En este contexto, más allá de las modificaciones en las plantas de personal y de la organización de las diferentes entidades que intervienen en la aplicación de la Ley 975 de 2005⁵⁶, se requiere realizar inversiones de carácter específico, toda vez que desde la entrada en vigencia de la ley hasta la fecha, se han presentado situaciones no previstas en las estimaciones iniciales.

Así, por ejemplo, puede verse que hasta marzo de 2007, la lista de postulados que se han ratificado para la aplicación del procedimiento previsto en la Ley de Justicia y Paz asciende a 2.812 personas⁵⁷, lo cual implica la realización de diligencias como versiones libres –las cuales por lo general no se finiquitan en una sola audiencia–, práctica de pruebas –de laboratorio y de campo– y la terminación de investigaciones que se encuentran en curso y que, en atención a lo dispuesto por la Ley 975, se

acumulan al expediente. Una aproximación sobre el avance en las versiones libres –etapa en la cual se encuentran por el momento 63 desmovilizados– se presenta en el cuadro 16.

A los retos señalados se une una serie de necesidades urgentes con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios que inspiran la ley. La primera de ellas es la creación de sistemas de información estadística que den cuenta de las particularidades de los procesos y de la situación y calidad de las víctimas –víctima, victimario o ambas–. Al respecto, debe destacarse la iniciativa financiada por la Organización Internacional de Migraciones, la cual ha permitido la inclusión de un conjunto de variables que facilitan el seguimiento y la evaluación de los resultados en la aplicación de la ley. En este tipo de iniciativas deberán considerarse herramientas que permitan, simultáneamente, hacer seguimiento de la gestión de los funcionarios judiciales, facilitar la publicidad de los procesos, caracterizar a las víctimas, facilitar el manejo de las pruebas, y apoyar el intercambio de información entre los organismos del Estado que intervienen tanto en la investigación como en el juzgamiento.

⁵⁶ Debe anotarse que la Ley 975 de 2005 crea en la FGN la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y Paz, a la cual le señala la siguiente planta de personal: 150 investigadores criminalísticos VII, 15 secretarios IV, 15 asistentes Judiciales IV, 20 conductores III, 40 escoltas III, 15 asistentes de investigación criminalística IV, 20 asistentes de fiscal II y 20 fiscales delegados ante los Tribunales que serán escogidos de la planta de personal. En el caso del sector jurisdiccional, la ley dispone la creación de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para la Justicia y Paz cuya planta la determina el C. S. de la J. En la PGN, la ley ordena la creación del cargo de Procurador Judicial para la Justicia y Paz.

⁵⁷ Para el mes de mayo de 2007 se sumaron a este número un total de 1.227 personas privadas de la libertad (condenadas) que se acogieron a los beneficios de la ley.

Cuadro 16. Número de beneficiados por la Ley 975 y versiones libres, mayo de 2007

GAML	Frente / Bloque	Número	Versiones
FARC	Norma Patricia Galeano	2	0
AUC	Puerto Boyacá	88	0
AUC	Magdalena Medio	196	5
AUC	Bananero	109	11
AUC	Cacique Nutibara	14	0
AUC	Calima	21	2
AUC	Catatumbo	135	2
AUC	Centauros	164	0
AUC	Córdoba	200	1
AUC	Cundinamarca	5	1
AUC	Elmer Cárdenas	12	1
AUC	Resistencia Tayrona	521	4
AUC	Míneros	193	3
AUC	Norte	468	2
AUC	Héroes de Granada	62	3
AUC	Andaquíes, Florencia y Caguán	15	0
AUC	Héroes de Tolova	39	1
AUC	Héroes del Llano	158	2
AUC	Pacífico - Héroes del Chocó	12	2
AUC	Julio Peinado Becerra	18	2
AUC	La Mojana	1	0
AUC	Libertadores del Sur	36	1
AUC	Montes de María	103	1
AUC	Nordeste antioqueño y bajo Cauca	51	7
AUC	Noroccidente antioqueño	53	2
AUC	Sur de Bolívar	33	7
AUC	Sur del Putumayo	8	0
AUC	Sur oeste antioqueño	6	1
AUC	Tolima	10	0
AUC	Vencedores de Arauca	41	0
AUC	Meta y Vichada	12	2
AUC	Mártires del Guática	8	0
AUC	Vichada	18	0
Total		2.812	63

Fuente: FGN, Unidad Nacional de Fiscalías para Justicia y Paz.

Una segunda línea de inversiones está destinada al fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnica de la FGN en los casos de justicia y paz. En este ámbito, el objetivo principal es fortalecer los equipos del CTI encargados de labores de antropología forense, pruebas de ADN y fotografía judi-

cial, entre otros, para asumir la recolección de pruebas y la búsqueda de personas desaparecidas. Esta última actividad se enmarcaría en esquemas de coordinación como la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Plan Nacional de Búsqueda y, por lo tanto, también implicaría inversiones

en el INMLCF, que tiene a cargo la implementación del Registro de Personas Desaparecidas, o la Defensoría del Pueblo como entidad encargada de la Secretaría Técnica de la Comisión.

Por último, además de la creación de un esquema de protección a las víctimas y testigos de los procesos, a estas inversiones debe agregarse un conjunto de herramientas para garantizar la difusión del avance y la participación en los mismos. Con este propósito, es necesario garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 315 de 2007 en relación con la creación de salas separadas de audiencias de quien rinda la versión libre, así como también la adopción de herramientas de verificación de informaciones sobre denuncia de bienes de los desmovilizados y sobre los daños sufridos, entre otros.

SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO (SPC)⁵⁸

Según lo dispuesto en la Ley 65 de 1993, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), tiene a su cargo la administración y dirección de los 139 Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON). El INPEC también se encarga de desarrollar políticas penitenciarias que propendan por un trato digno y respetuoso de los derechos humanos hacia los internos y que conduzcan a la efectiva reinserción social como finalidad de la pena privativa de la libertad. En ese contexto, el INPEC actualmente adelanta varias acciones dirigidas a

mejorar las condiciones de los ERON, dentro de las cuales se cuenta una política de deshacinamiento de los establecimientos de reclusión. Sin embargo, el SPC aún enfrenta dificultades en campos como los programas de tratamiento y desarrollo, el sistema de salud para la población reclusa y la dimensión del cuerpo de custodia y vigilancia.

Desde 2004, el SPC ha reportado una reducción progresiva de la tasa de hacinamiento que se explica por varios factores. Entre éstos se destacan: la estrategia de ampliación de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios y la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio (Ley 906 de 2004), que incorporó de manera más decidida el principio de libertad de los procesados, al igual que otras figuras como el principio de oportunidad. El gráfico 23 presenta el comportamiento promedio mensual de la población reclusa y de la capacidad del sistema en los ERON para el período 1998-2006.

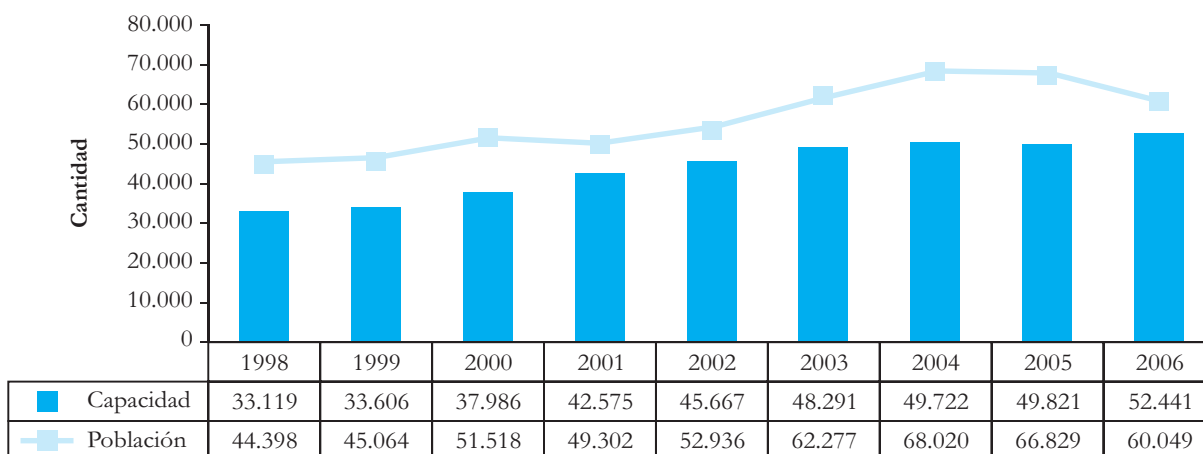
De acuerdo con la información suministrada por el INPEC, la población reclusa es predominantemente masculina (93%) y condenada (61%). Más de una tercera parte del total de la población reclusa (36%) se encuentra en la regional central, mientras que la población de las demás regionales oscila entre el 11% y el 17% (cuadro 17).

Entre los años de 1998 y 2006, el sistema penitenciario y carcelario pasó de 33.009 a 52.441 cupos, lo cual permitió reducir el nivel de hacinamiento del 34% al 14,5% respectivamente. Sobresale la rápida disminución observada en 2006, que alcanzó un promedio mensual del 1,7% (gráfico 24). Para el año 2009 se espera contar con 76.630 cupos⁵⁹.

⁵⁸ El Sistema Nacional Penitenciario y Carcelario está integrado por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), como establecimiento público adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. También lo conforman todos los centros de reclusión que funcionan en el país, la Escuela Penitenciaria Nacional y demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de sus fines –artículo de la 15 Ley 65 de 1993–.

⁵⁹ A partir de la fecha de inicio de gerencia de los proyectos por parte del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo Nacional (Fonade), desde diciembre del 2005 han surgido una serie de inconvenientes respecto al otorgamiento de las licencias de construcción, permisos ambientales y viabilidad de servicios públicos; además de dificultades en los procesos de selección para interventorías, lo que ha retrasado el inicio de los proyectos.

Gráfico 23. Población reclusa y capacidad en ERON, 1998 - 2006



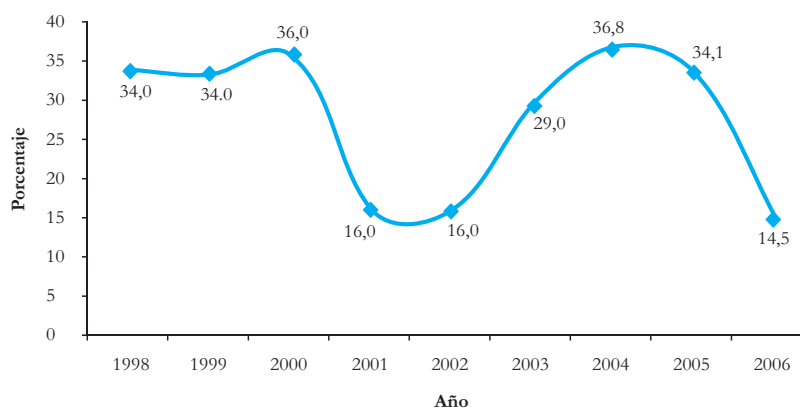
Fuente: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Cuadro 17. Caracterización básica población reclusa ERON según regional, diciembre de 2006

Regional	Total población	Porcentaje de población	Hacinamiento (%)	Sindicados (%)		Condenados(%)	
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Regional Central	21.758	36	11,6	39	3	31	2
Regional Occidente	10.258	17	28,3	15	1	16	1
Regional Norte	6.764	11	2,7	14	0	10	0
Regional Oriente	6.528	11	22,5	9	1	11	1
Regional Noroeste	6.344	11	36,5	10	1	10	1
Regional Viejo Caldas	8.369	14	0,0	7	1	16	1
Total mes	60.021	100	14,5	93	7	95	5

Fuente: INPEC. Cálculos: DNP - DJS - SJ

Gráfico 24. Hacinamiento en ERON, 1998-2006



Fuente: INPEC Cálculos: DNP - DJS - SJ.

El deterioro y antigüedad de algunos ERON constituye otro problema que afecta al SPC. En Colombia, el 37,4% de los 139 ERON existentes superan el límite de vida útil, estimado en 50 años (cuadro 18). Estas cifras evidencian la necesidad de profundizar en los planes de rehabilitación, mantenimiento y adecuación de los centros de reclusión con los deterioros más marcados. Así mismo, se requiere formular una estrategia para realizar su reemplazo, por cuanto no cuentan con áreas adecuadas para la realización de los programas de tratamiento y desarrollo de los internos ni garantizan la seguridad de los mismos. Dicha estrategia dependerá de la evolución prevista en el universo de población reclusa.

Cuadro 18. Nivel de antigüedad de ERON (2006)

Años	Número de establecimientos	Porcentaje (%)
De 0 a 10	16	11,5
De 10 a 20	15	10,8
De 20 a 30	19	13,7
De 30 a 50	37	26,6
De 50 a 100	33	23,7
De 100 a 400	19	13,7
Total	139	100,0

Fuente: INPEC. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Mediante la ejecución del Plan de Ampliación, Adecuación y Dotación (AAD), previsto en el Documento Conpes 3277 de 2004, se crearon 3.131 cupos a través de la adecuación de infraestructura ya existente. De otra parte, y por medio de la reformulación propuesta en el Conpes 3412 de 2006, se dio un nuevo alcance al Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento (CDM) para la generación de 21.100 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, el mejoramiento de los niveles de habitabilidad de los internos, la construcción de espa-

cios adecuados para el desarrollo de programas de tratamiento y desarrollo, y un eventual reemplazo de infraestructura obsoleta.

Aunque el fenómeno de la sobrepoblación ha llevado a que en los ERON se presenten una serie de dificultades como fugas, homicidios, lesiones personales y el consumo de drogas, tales situaciones también reflejan otras problemáticas, dentro de las cuales se han identificado las siguientes: (1) la dimensión del cuerpo de custodia; (2) la inobservancia de criterios de ubicación del recluso por nivel de seguridad o condiciones específicas; (3) la escasa efectividad de los programas de resocialización; (4) la desarticulación con el sistema de salud; (5) el reto existente en materia de detenciones domiciliarias; y, (6) la inexistencia de unos lineamientos claros para la consagración de tipos penales, los montos de las penas y las proyecciones del sistema penal.

Con respecto a la primera, es claro que el INPEC no ha contado con el personal de guardia suficiente para cumplir con las funciones asignadas por la ley –ejecución de las sentencias penales, detención preventiva, aplicación de medidas de seguridad y control de penas accesorias fijadas en el Código Penal–. Para avanzar hacia su solución, el Instituto prevé no sólo el aumento gradual de la planta de vigilancia, sino también la modernización del sistema de custodia y vigilancia, mediante la adopción de nuevos mecanismos de control automatizado que suplan los vacíos de personal de una manera efectiva y segura.

En cuanto a la segunda, los criterios que sigue el INPEC para la clasificación y distribución de los reclusos en los ERON, son los siguientes:

- Situación jurídica
- Tipo de delito, impacto social y la cuantía de la pena, en el caso de los condenados.

- **Personalidad psicosocial:** con fundamento en el concepto emitido por los Consejos de Evaluación y Tratamiento que, en el proceso de evaluación, observación y clasificación, determinan la personalidad del interno y su capacidad de socialización.
- **Régimen interno:** hace alusión al concepto proporcionado por el Consejo de Disciplina, referente a la conducta observada por el interno frente a las normas establecidas.
- **Evaluación y tratamiento:** se refiere al proceso de cambios y transformaciones positivas o negativas en las actitudes del interno condenado, que permitiría el paso de una fase a otra.
- **Criterios adicionales:** circunstancias especiales que impliquen protección del interno o de la comunidad.

Sin embargo, en la mayoría de los casos la ubicación de los internos no corresponde a esos criterios, por cuanto no se cuenta con un censo de población reclusa completo y actualizado. De hecho, algunas veces se encuentran condenados en cárceles y sindicados en penitenciarías, así se desconoce lo dispuesto por la ley: cárceles para personal sindicado y penitenciarías para el condenado.

En contraste con la categorización de cupos basada en los perfiles y características del interno, la clasificación de los ERON, adelantada por el INPEC, resulta compleja y dispersa. Ello dificulta la puesta en marcha de los programas de tratamiento y desarrollo, así como de las demás estrategias encaminadas a garantizar la resocialización del interno.

Los programas de tratamiento y desarrollo para la población interna no son el resultado de

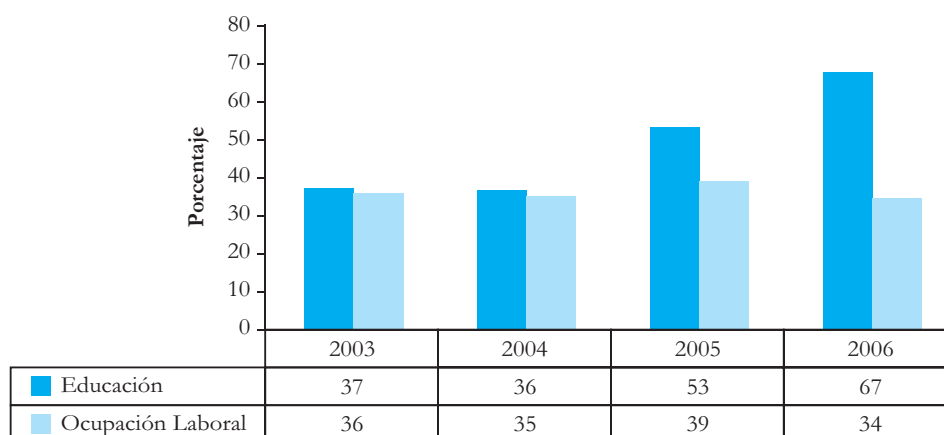
medidas articuladas, sostenibles en el tiempo y con la cobertura necesaria para atender a la totalidad de la población. Esto se debe, en buena medida, a que el SPC no cuenta con un perfil completo y actualizado de la población reclusa, que permita su caracterización de acuerdo con variables fundamentales. Lo anterior es indispensable tanto para el diseño y definición de políticas, como para la identificación de necesidades reales por tipo de cupo –si es de alta, media o baja seguridad, si es hombre o mujer, o si es sindicado o condenado–, que permitan la puesta en marcha de programas de tratamiento y desarrollo, acordes con la situación de cada interno.

No obstante, se evidencia cierto avance en la cobertura de algunos programas de asistencia para los reclusos (gráfico 25). Según la información suministrada por el INPEC, se observa que entre 2003 y 2006 la cobertura de los programas de educación se incrementó en un 81%, mientras que la proporción de ocupación laboral se mantuvo relativamente estable.

Igualmente, el Gobierno nacional ha previsto continuar con el fortalecimiento de las alianzas con el sector privado para la contratación laboral de los internos. Con este fin, se han establecido incentivos tributarios para las empresas que contribuyan a programas en centros de reclusión o vinculen laboralmente a postpenados. También se ha buscado promover la vinculación de recursos de cooperación internacional para transferencia tecnológica e impulsar nuevos proyectos productivos, a través de la División de Tratamiento y Desarrollo del INPEC.

El SPC también enfrenta retos relacionados con los altos índices de violencia dentro de los ERON que ponen en peligro la vida e

Gráfico 25. Nivel de Cobertura de Algunos Programas de Resocialización para Internos



Fuente: INPEC. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

integridad, tanto de internos como de personal de custodia. De acuerdo con el INPEC, en el año 2006, el 44% de las muertes que tuvieron lugar en dichos establecimientos fueron por causas no naturales. Del mismo modo, en ese mismo año, se registraron 1.375 acciones de tutela interpuestas en contra del INPEC tanto por parte de internos como de funcionarios y particulares. Para contrarrestar esta tendencia, el Instituto busca impulsar reformas dentro del SPC para garantizar el respeto de los Derechos Humanos (DD. HH.) tanto en la población reclusa, como en el cuerpo de custodia y vigilancia. Así, por ejemplo, la entidad está en proceso de adquirir los equipos necesarios para la detección del ingreso de implementos prohibidos a los principales establecimientos de reclusión –armas blancas, armas de fuego y sustancias psicoactivas– con lo cual se busca reducir los altos índices de violencia dentro de los ERON.

En materia de salud, la población reclusa cuenta con 100% de cubrimiento en la prestación de este servicio por parte del INPEC. Lo anterior, debido al esfuerzo conjunto de éste y

el Ministerio de Protección Social. Sin perjuicio de lo anterior, la Ley 1122 de 2007 reformó la legislación en el Sector Salud en Colombia y dio vía libre para el aseguramiento de la población carcelaria del país, al establecer que la prestación de los servicios de salud a los reclusos se hará dentro del marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Ello implica que dicha atención estará a cargo de las Entidades Promotoras de Salud (EPS), lo cual requerirá esfuerzos por parte del Instituto para adaptar los espacios en los centros de reclusión que permitan la prestación de ese servicio. Tales inversiones no se requerirán en la totalidad de los 139 establecimientos que operan en la actualidad, por cuanto las penitenciarias de mediana y alta seguridad construidas en los últimos años, ya cuentan con áreas diseñadas específicamente para tal fin.

En cuanto a los sistemas de información, el INPEC ha destinado importantes recursos (\$21.017 millones de 2006 entre 1995-2006) para su fortalecimiento, con el objetivo de generar datos más completos y confiables para apoyar la toma de decisiones. En particular, estas inversiones se han enfocado al fortalecimiento

del Sistema de Información del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC). No obstante, se requieren mayores esfuerzos si se tiene en cuenta que los sistemas de información del Instituto no son interoperables ni están interconectados con los otros existentes en el sector – FGN, sector jurisdiccional, DAS y Policía Nacional–.

En materia de seguridad electrónica para la detención domiciliaria, se busca implementar nuevos mecanismos para la eficaz puesta en marcha de esa medida de seguridad extra-muros. Tanto el nuevo sistema acusatorio, como lo dispuesto en el Decreto 2636 de 2004, propenden por la aplicación efectiva de la seguridad electrónica y la detención domiciliaria como penas sustitutivas de prisión. A esta iniciativa le da impulso la Ley 1142 de 2007, que introdujo el artículo 38A del Código Penal, en el cual se establecen los presupuestos concurrentes para aplicar el beneficio de los sistemas de vigilancia electrónica –como por ejemplo que la pena impuesta en la sentencia no supere los 8 años de prisión, exceptuando unos delitos de alto impacto enunciados– y se establecen ciertas obligaciones. Los objetivos centrales de estas medidas, más allá de disminuir el nivel de hacinamiento en los ERON, son minimizar las restricciones al derecho a la libertad como medida cautelar y ofrecer la posibilidad de una eficaz resocialización a los condenados con perfiles delictivos de bajo impacto social o con delitos de mínima cuantía.

Sobre la inexistencia de unos lineamientos claros para la consagración de tipos penales, es importante mencionar que hasta ahora no se ha avanzado de manera sustancial en el planteamiento de una política criminal y penitenciaria efectiva, que considere aspectos fundamentales como: (1) la formulación de alternativas al uso de la pena privativa de la libertad; (2) la unificación de las medidas de aseguramiento; (3) la

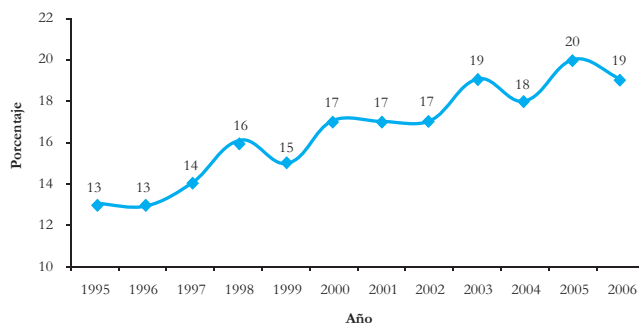
forma de tipificar delitos querellables; o (4) el aumento de penas a delitos de alto impacto. De hecho, a pesar de las numerosas modificaciones a la legislación sustancial y procesal penal, no se ha discutido si la orientación general del sistema debe enfocarse más hacia lo punitivo o a la reintegración social de los procesados.

En efecto, pese a contar desde 1999 con instancias como el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria, en el cual participan el MIJ, el DAS, la Policía Nacional, el INPEC, el FGN, la PGN, el ICBF, representantes del Congreso y el DNP, hasta el momento sólo se ha logrado iniciar un proceso de articulación de iniciativas, sin avances significativos en cuanto a los lineamientos que deben determinar al sistema de justicia en su totalidad. En este sentido, se han postergado definiciones en áreas como (1) la coordinación en la adopción de políticas para la lucha contra el crimen; (2) el cabal cumplimiento de los fines de la pena; o (3) la revisión anual del estado de hacinamiento y condiciones de resocialización del sistema penitenciario.

Por último, y con el fin de contextualizar la realidad del SPC, se presenta la evolución reciente de las apropiaciones ejecutadas del Presupuesto General de la Nación que le fueron asignadas, como proporción del presupuesto total asignado al Sector Justicia, y como proporción del Presupuesto General de la Nación.

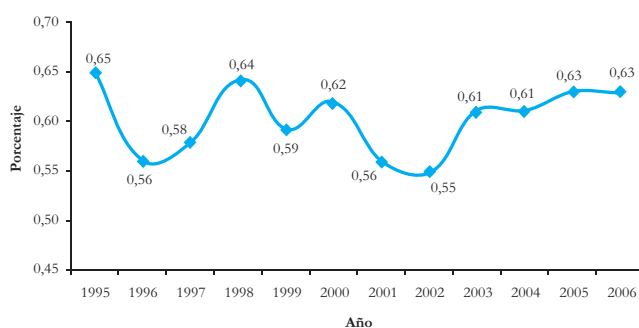
Entre 1998 y 2006 el presupuesto del SPC, registró un incremento del 66% al pasar de \$418.166 millones a \$697.02 millones de 2007. Como proporción del presupuesto total del Sector Justicia, las cifras anteriores equivalen a un incremento del 15% al 19% durante el mismo período. Así mismo, como proporción del Presupuesto General de la Nación, estos recursos se han mantenido relativamente constantes (0,6%) (gráficos 26 y 27).

Gráfico 26. Presupuesto asignado al SPC como proporción del total del presupuesto del Sector Justicia, 1998 - 2006



Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

Gráfico 27. Presupuesto asignado al SPC como proporción del Presupuesto General de la Nación



Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y SERVICIOS ESTADÍSTICOS

Una de las necesidades más evidentes del sistema de justicia se relaciona con el manejo e intercambio de información entre las entidades que lo conforman. El carácter de bien público que ostenta la información, al igual que su indudable utilidad en la formulación de políticas públicas para el sector, han llevado a que en las últimas vigencias (2005 y 2006), el tema ocupe un lugar privilegiado en áreas tan disímiles como la implementación

del sistema acusatorio, la defensa judicial de la Nación y el SPC⁶⁰.

No obstante, los esfuerzos por unificar o concertar las variables e indicadores para medir el desempeño de las entidades y operadores que componen el servicio de justicia, han sido hasta el momento insuficientes. Durante el período 1997-2005, se logró avanzar en la organización y centralización de algunos servicios de carácter administrativo de evidente utilidad en la gestión de la Rama Judicial. Así, por ejemplo, con ocasión de la expedición de la Ley Estatutaria de Justicia (Ley 270 de 1996) se centralizó la recopilación de información estadística del sector jurisdiccional en la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico (UDAE) del C. S. de la J. y se estableció la posibilidad de que la totalidad del Sector Justicia pudiera unir esfuerzos para coordinar e intercambiar información mediante el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ)⁶¹.

Este sistema fue creado en 1996 y agrupa entidades como el MIJ, FGN, el INMLCF, la PONAL, el DANE y el DAS. Su objetivo es el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el Sector Justicia, mediante el control de rendimien-

⁶⁰ La importancia de estos temas puede percibirse principalmente en las asignaciones presupuestales y en el creciente impulso de iniciativas de carácter interinstitucional. Así, puede verse que para 2005 el componente de sistemas de información para el sistema acusatorio, el C. S. de la J. y la FGN ascendió a \$8.033 millones y en 2006 a \$12.957 millones.

⁶¹ Debe anotarse que, a pesar de los esfuerzos adelantados por las entidades que lo componen, el SINEJ hasta el momento no ha podido articular de manera definitiva ni los sistemas de información de la Rama, ni mucho menos con los de otras entidades como la FGN, el MIJ, la PONAL, el DAS, el INPEC, el INMLCF, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el DANE. Adicionalmente, aún queda un largo camino por recorrer en materia de consolidación de herramientas de gestión de la justicia formal. Tal es el caso de las iniciativas encaminadas a generalizar y actualizar en el sector jurisdiccional el software de gestión "Siglo XXI", que da cuenta de los avances que se presentan en los procesos civiles, o el Sistema de Información para la Gestión del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) que detalla el avance en procesos penales del nuevo sistema. Parte de las dificultades estriban en la imposibilidad de diferenciar la información de registro, seguimiento y situación de los procesos, de la relativa a la gestión y a las variables estadísticamente significativas.

to de las corporaciones y despachos judiciales y la provisión de información básica esencial para la formulación de la política judicial y criminal del país. Sin embargo, el SINEJ no ha podido consolidarse para establecer esquemas de coordinación estables y productos finales completamente estructurados.

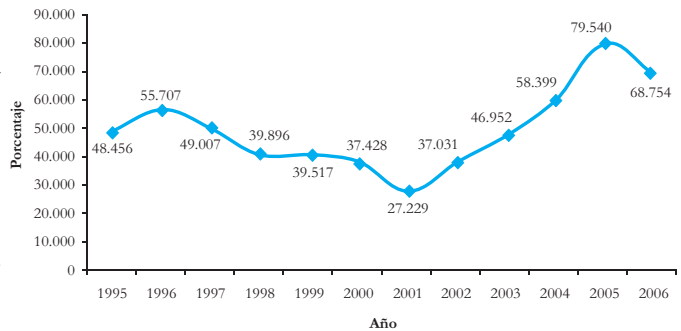
Así, sólo desde el año 2006, diez años después de su creación, el comité que preside el SINEJ se ha reactivado, lo que permite reiniciar las labores de establecimiento de criterios unificados para la producción de estadísticas y para su procesamiento, con lo cual se espera imprimirle un mayor dinamismo a todo el proceso.

En resumen, puede afirmarse que los sistemas de información del Sector Justicia, a pesar de los últimos avances, son dispersos e incompatibles, lo cual impide que las diferentes entidades que lo componen puedan utilizar y compartir información de manera eficaz y eficiente para el diseño, implementación y seguimiento de políticas.

El caso del INPEC es un ejemplo representativo de esta situación. En efecto, el sistema de información de esa entidad no es interoperable ni está interconectado con los otros existentes en el sector, en tanto no permite el cruce de información con entidades del sector jurisdiccional, con la FGN, el DAS, la Registraduría Nacional del Estado Civil o la Policía Nacional. Se ha intentado superar el problema con una creciente destinación de recursos del Presupuesto General de la Nación, para el fortalecimiento de los sistemas de información (gráfico 28).

Como consecuencia de la implementación del Sistema Penal Acusatorio, durante las dos últimas vigencias las inversiones en sistemas de

Gráfico 28. Presupuesto asignado al fortalecimiento de sistemas de información



Fuente: Presupuesto General de la Nación. Cálculos: DNP - DJS - SJ.

información se han concentrado principalmente en el C. S. de J. En 2005 y 2006, éstas representaron el 43% y el 52%, respectivamente, del total de recursos destinados para ese fin, seguidos en importancia por la FGN, con el 19,3% y el 11,8%, respectivamente.

No obstante los esfuerzos mencionados, la ausencia de interoperabilidad e interconectabilidad persiste e incluso se ha exacerbado desde 1994, cuando el manejo y producción de estadísticas del sector dejó de ser responsabilidad del DANE. Dichos problemas se presentan no sólo entre entidades sino también dentro de algunas de ellas, donde la proliferación de sistemas de información ha sido la regla. El cuadro 19, muestra la variedad de servicios estadísticos y sistemas de información existentes en los sectores de justicia y seguridad.

La situación descrita ha llevado a instancias ajenas al Sector Justicia a presentar iniciativas para el mejoramiento de las condiciones actuales de generación de datos. Se destaca el DANE que, con la colaboración de varias entidades, ha formulado e iniciado la ejecución del Plan de Información Básica 2006-2010 (Planib) y el Plan Estratégico Nacional de Estadísticas (Pendes).

Dicha iniciativa se enmarca dentro de los objetivos de política pública de hacer del Estado un generador eficiente de información básica y de generalizar dentro de las entidades el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). En virtud de tales objetivos se establece una serie de programas específicos de mejoramiento a los sistemas de información y de los servicios estadísticos, dentro de los cuales puede destacarse el

dirigido a servicios públicos, en el cual se encuadra el apoyo al SINEJ.

De ese modo, se espera en los próximos años lograr la homogenización de las bases de datos del sector y otros beneficios como la eliminación de vacíos de información, el mejoramiento de la cobertura, el aumento de la calidad de los datos, y la reducción de la redundancia o duplicación de informaciones.

Cuadro 19. Principales servicios estadísticos y sistemas de información del Sector Justicia y órganos de seguridad, 2006

Entidad	Servicios estadísticos	Sistemas de información
Fiscalía General de la Nación	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas mensuales de trámite de procesos (Ley 600 de 2000) • Estadística mensual de casos (Ley 906 de 2004) • Estadística mensual de delitos • Gestión CTI • Estadísticas Sistema de Información de Antecedentes y Anotaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Judicial de la FGN (SIJUF) • Sistema Integrado de Estadísticas Judiciales de la FGN (SIE) • Sistema de Información de Gestión del CTI (EVIDENTIX) • Sistema de Antecedentes y Anotaciones (SIAN) • Sistema de Información para el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)
Consejo Superior de la Judicatura	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas mensuales de procesos • Estadística de gestión de la jurisdicción indígena • Atlas judicial 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Nacional de Gestión Judicial - Justicia XXI • Sistema de Registro Nacional de Abogados. • Sistema de Auxiliares de la Justicia. • Banco de datos estadísticos
Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	<ul style="list-style-type: none"> • Estadística del Centro de Referencia Nacional sobre la Violencia • Proyecto de Estadísticas indirectas –información de municipios en los que no hay presencia directa del Instituto– 	<ul style="list-style-type: none"> • SIAVAC
Policía Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas de conductas punibles • Estadísticas contravencionales • Estadísticas de actividad operativa 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) • Sistemas de Información de Denuncias y Contravenciones (SIDENCO)
Departamento Administrativo de Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> • Estadística de investigación criminal • Estadística de control migratorio • Estadísticas de protección • Información referente al recurso humano, recursos físicos y financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información del DAS (SIF-DAS) • Protocolo de Recaudo de Datos (SIARO)
Dirección Nacional de Estupefacientes	<ul style="list-style-type: none"> • Estadística de administración de bienes incautados • Estadísticas de los procesos de extinción de dominio • Observatorio de drogas de Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de información de drogas en Colombia (SIDCO)
Ministerio del Interior y Justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Casa de Justicia • Comisarías de familia • Conciliación extrajudicial en derecho • Matriz de oferta de conciliación por municipio (por definirse) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Información de Conciliación • Sistema de Información Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) • Sistema de Defensa Judicial de la Nación (LITIGOB) • Sistema único de Información Normativa (SUIN)

Fuente: MIJ - FGN - C. S. de la J. - DNE- DAS - INMLCF - PONAL

VISIÓN Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Para el año 2019, una vez superados los problemas de cultivos ilícitos y la confrontación con los grupos armados ilegales, lo mismo que las principales manifestaciones de violencia asociadas a esos factores, el país tendrá que haber respondido a un gran reto: estructurar y poner en marcha un servicio de justicia que le permita a los ciudadanos colombianos resolver oportuna y pacíficamente sus diferencias. Tal reto, involucra fundamentalmente a la Rama Judicial y a su instancia de administración, pero requiere también del compromiso del Ejecutivo y del Legislativo para desarrollar políticas de Estado de manera articulada, integral y coherente. En particular, para el año 2019 Colombia debe haber racionalizado la oferta del servicio de justicia, de acuerdo con las necesidades reales de la población colombiana.

Igualmente, se habrá logrado fortalecer el acceso a la justicia, mediante una oferta organizada de dichos servicios bajo una visión sistémica que dé cuenta de la conflictividad y de la realidad del sector y de las regiones. Existirán sinergias y esquemas de coordinación y complementariedad entre las diferentes figuras, mecanismos y escenarios, tanto de la justicia impartida por la Rama Judicial, como por los

demás operadores reconocidos por la Constitución y la Ley.

Los MASC estarán enmarcados en una metodología de mejoramiento continuo, bajo el enfoque de sistema de gestión de calidad, planeación, verificación y acción que permita tomar decisiones de política frente al comportamiento de cada mecanismo y su coherencia con la problemática que buscan resolver. Así mismo, la justicia en equidad –jueces de paz y conciliadores en equidad– estará completamente articulada y contará con esquemas que aseguren su sostenibilidad y evaluación permanente.

Finalmente, el nuevo Sistema Penal Acusatorio habrá agilizado la respuesta de la justicia penal; se habrá disminuido la congestión y la mora judicial; se encontrará en operación la carrera judicial de la FGN; existirá una adecuada gestión administrativa y financiera de la Rama Judicial; y el SPC contará con los mecanismos y condiciones propias para que los fines de la pena privativa se desarrollen adecuadamente.

De este modo, la directriz fundamental que debe orientar la definición de políticas

para el Sector Justicia, es la de alcanzar un servicio que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento a todos los ciudadanos para que éstos puedan resolver oportuna, confiable y pacíficamente sus diferencias, hacer efectivos sus derechos y obligaciones y que, a su vez, sea garante de la seguridad jurídica.

Los principios que orientan esta visión son:

- La eliminación de las barreras de acceso a la administración de justicia.
- La garantía de la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones dentro del marco del estado social y democrático de derecho.
- La contribución en la disminución de los índices de criminalidad y conflictividad.

A partir de estos elementos básicos, se plantean siete metas generales:

- Meta 1: Racionalizar el servicio de justicia y mejorar el acceso;
- Meta 2: Modernizar la formación, los parámetros de ética judicial y el ejercicio de la profe-

sión de abogado;

- Meta 3: Mejorar la productividad y reducir la mora y la congestión;
- Meta 4: Fortalecer el sistema penal y disminuir la impunidad;
- Meta 5: Adaptar el sistema penal a los requerimientos de los procesos de reconciliación (ley de Justicia y Paz);
- Meta 6: Adaptar el SPC a las nuevas necesidades del sector; y,
- Meta 7: Fortalecer los sistemas de información, sistematización y telecomunicaciones del sector.

En cada una de ellas se identifican submetas con sus respectivos programas, proyectos y/o acciones específicas. Algunos de éstos demandan recursos financieros adicionales, otros requieren reformas sustantivas y procedimentales, mientras que en algunos casos, los aspectos presupuestales y normativos resultan fundamentales para el logro de los objetivos propuestos.

METAS Y ACCIONES REQUERIDAS

META 1: RACIONALIZAR EL SERVICIO DE JUSTICIA Y MEJORAR EL ACCESO

La racionalización del servicio de justicia parte de un supuesto fundamental: el mejoramiento de la coordinación en el nivel central –ejecutivo, judicial y legislativo–, y entre éste y la oferta formal, la oferta alternativa –incluidos los centros multiagenciales– y las entidades territoriales.

Por su parte, el tema del mejoramiento del acceso, en tanto comprende todos los asuntos relacionados con las exigencias de los usuarios por un sistema de justicia eficaz y eficiente en su atención, supone sin duda el mejoramiento de la respuesta y el fortalecimiento de los mecanismos y operadores que lo componen.

Las submetas, los programas y acciones que se presentan a continuación, buscan abordar las problemáticas de una manera integral, sin desconocer que existen otras alternativas que también pueden contribuir de manera decisiva a la atención de las necesidades del sistema.

Submeta 1: Generar esquemas de coordinación entre los diferentes operadores de justicia

Consolidación normativa de las figuras

Con el fin de lograr un desarrollo armónico de los MASC, una reducción de la incertidumbre acerca de aspectos procesales y una articulación completa entre los diferentes tipos de mecanismos y el servicio ofrecido por la Rama Judicial, se necesita acometer la revisión, el ajuste y la unificación de la normativa vigente en la materia.

En este contexto, las labores de compilación y reglamentación, además de estar determinadas por principios rectores como la seguridad jurídica, la integralidad, la coherencia y la pertinencia, deberán acometer tres labores principales: (1) llenar los vacíos actuales en la regulación de las diferentes figuras y operadores; (2) establecer las condiciones para el fortalecimiento de las funciones de coordinación de la oferta por parte del Estado colombiano; y, (3) adecuar la naturaleza jurídica de las figuras y sus funciones a las necesidades actuales en materia de justicia.

Con respecto a la primera, el aspecto principal es el establecimiento de criterios claros en temas específicos como los nombramientos, remuneraciones, beneficios, inhabilidades e incompatibilidades de los ciudadanos comprometidos con la prestación del servicio de justicia, así como las herramientas para eliminar las barreras de acceso al servicio.

Con respecto al segundo punto, es necesario delimitar con claridad la competencia de instancias como el MIJ y el C. S. de la J. en la recolección de estadísticas, control disciplinario, sostenimiento financiero y determinación de la distribución geográfica, entre otros aspectos.

Por último, la actualización de la naturaleza y alcance de las figuras busca evitar fenómenos como el olvido de mecanismos existentes como el de los jueces itinerantes –cuyos antecedentes normativos inmediatos se remontan a la década de los sesenta–, al igual que la duplicidad de funciones que puede advertirse entre mecanismos como la justicia de paz y la conciliación en equidad.

Lo anterior requerirá un estudio detallado de las particularidades en el uso de cada mecanismo que permitirá, de paso, retroalimentar las iniciativas contenidas en la articulación de un sistema de justicia local descrito en el siguiente numeral.

Creación e impulso de esquemas de prestación del servicio de justicia en el ámbito local

La racionalización en la prestación del servicio de justicia, en términos de optimización de recursos humanos y financieros invertidos en las

problemáticas relacionadas con dicha actividad, y la mayor cercanía de las administraciones territoriales a las condiciones y necesidades específicas de sus poblaciones, plantea la necesidad de generar sinergias entre el nivel central y local en materia de justicia.

Con el fin de impulsar esquemas y figuras de acuerdo con las necesidades y realidades de cada comunidad, debe dotarse a los entes rectores de la política de criterios técnicos que tengan en cuenta la tipología, grados de conflicto y carga laboral de los operadores de justicia.

Dichos parámetros técnicos deben fundamentarse en una base sólida, lo cual requiere acometer una serie de estudios sobre las prácticas que las comunidades han desarrollado para solucionar sus problemas y la relación de éstas con la justicia formal. Tales estudios constituirán la base sobre la cual será posible, posteriormente, caracterizar a los operadores de justicia en términos de conflictividad y carga laboral.

Una vez realizada esa caracterización y definidas las líneas generales de trabajo en coordinación con las entidades territoriales, es necesario establecer una serie de compromisos, competencias y proyectos específicos cuya financiación esté asegurada con recursos del Presupuesto General de la Nación y de dichas entidades. De este modo, se garantiza la existencia de relaciones de apoyo tanto entre los niveles central y territorial como entre los diferentes tipos de mecanismos.

Un impulso concreto de esta acción requiere reformas a la Ley 270 de 1996, a la Ley 715 de 2002 y a las demás normas relacionadas.

Promoción y coordinación de figuras como el servicio itinerante de justicia, Casas de Justicia, Centros de Convivencia y operadores de justicia en equidad

La iniciativa busca llevar de manera coordinada el servicio de justicia a áreas en las cuales, debido a condiciones sociales, geográficas o económicas, no se hace presencia institucional suficiente para prestar un servicio eficiente y oportuno, que redunde en la disminución de la conflictividad.

Por ello, en el marco de un esquema de justicia local como el propuesto en el apartado anterior, debe emprenderse una revisión de los esquemas de prestación de servicio de los operadores y de sus mecanismos, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas durante la existencia de cada uno de ellos.

En el caso de las CJ y los Centros de Convivencia, es necesario considerar el creciente interés por implementar tales figuras en el ámbito regional, y la continuidad en la prestación de dichos servicios en las ciudades en donde operan desde hace diez años.

Por otro lado, es indispensable diseñar mecanismos para recuperar y asegurar la sostenibilidad en el largo plazo de figuras como las de los jueces itinerantes.

Creación de procedimientos expeditos para la atención de “pequeñas causas” y adecuación de la figura de jueces de competencia múltiple⁶².

El objetivo primordial del proyecto es ofrecer al ciudadano una atención integral en el manejo de los procesos que por su cuantía, naturaleza o tras-

cendencia social, pueden o deben ser tratados mediante procedimientos expeditos y por operadores de justicia especializados. Para ello se propone la reorganización de las competencias de los jueces municipales, así como la introducción de reformas procedimentales⁶³ y sustanciales, que permitan evacuar los procesos con mayor celeridad.

La figura de los jueces de pequeñas causas se plantea como un mecanismo aglutinante de los beneficios de la justicia impartida por la Rama Judicial y la provista a través de los MASC –institucionales y/o comunitarios–. De esta manera, se pretende establecer un medio de resolución integral del conflicto que satisfaga, en términos de celeridad y eficacia, las necesidades de la población.

Las competencias asignadas a este tipo de jueces serán de carácter múltiple, dadas las características de la conflictividad atendida. Esto implica que los asuntos sometidos a su conocimiento abarcarán causas propias de las jurisdicciones civil, penal, laboral, familia y de policía.

Por medio de este proyecto se busca no sólo la *concentración* de funciones especializadas en los jueces municipales⁶⁴, sino también su preparación, a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, para satisfacer la demanda del servicio de justicia.

Promoción de la oferta de justicia y generación de cambios culturales a su alrededor

Dadas las características de esta iniciativa, es necesario emprender varias actividades simultáneas; la primera consiste en diseñar y desarro-

⁶² Las características de los casos que pueden considerarse como competencia de estos jueces son las siguientes: (1) casos de menor cuantía; (2) casos susceptibles de ser resueltos en primera instancia; (3) que tengan carácter contencioso; (4) casos cuyo acervo probatorio no sea excesivo; y, (5) asuntos que puedan ser tramitados sin la necesidad de apoderado –V. gr. hurtos, inasistencia alimentaria, lesiones personales, injuria y calumnia, entre otros–.

⁶³ Dentro de las reformas procedimentales deben destacarse la reducción de los términos para la presentación de pruebas, la decisión de recursos, la realización de audiencias y la oralidad de la actuación.

⁶⁴ De acuerdo con los diagnósticos por realizar y previa concertación con la Rama Judicial, se determinará el número de jueces municipales que asumirán el conocimiento de esas causas.

llar un plan de comunicación y difusión para sensibilizar, orientar e informar a los ciudadanos sobre la oferta estatal de justicia.

La iniciativa deberá, además, formular clara e inequívocamente la naturaleza, características y alcances de cada uno de los mecanismos de solución de conflictos y de los operadores de justicia existentes, con el fin de generar conciencia en el ciudadano sobre el verdadero papel del servicio de justicia. Igualmente, deberá constituirse en un elemento efectivo para limitar la excesiva *judicialización* de las controversias. En el caso de los MASC, se requiere no sólo la difusión de cada una de las figuras, sino también el diseño y puesta en marcha de una estrategia integral encaminada a resaltar las ventajas de su uso, así como la validez social del cumplimiento de los acuerdos que produzcan.

Establecimiento de una política de seguimiento y evaluación

De acuerdo con la legislación vigente, tanto el MIJ como el C. S. de la J. ejercen, según la naturaleza del mecanismo, funciones de control, inspección y evaluación de los operadores de justicia.

En este contexto, la capacidad de cada una de tales entidades para verificar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en cabeza de los operadores, así como el establecimiento de ejes temáticos o directrices, resultan aspectos prioritarios en la formulación de políticas encaminadas a institucionalizar sistemas nacionales de control y vigilancia de los MASC, ya sean de carácter general o específico.

Como es obvio, la formulación de estas directrices debe estar acompañada de herramientas tecnológicas y de gestión que permitan su efectiva implementación.

Submeta 2: Aseguramiento de la calidad y cobertura en la oferta de justicia

La organización de las facultades concedidas a los particulares por el artículo 116 de la Constitución Política ha seguido un lento proceso de consolidación. Por ello, se requiere del respaldo de una serie de actividades que contribuyan a la generación de una cultura de responsabilidad frente a la conflictividad y la autocomposición⁶⁵, al igual que una creciente *profesionalización* de los diferentes operadores de justicia.

Fortalecimiento de los MASC a través de la capacitación

El aseguramiento de la calidad del servicio de justicia prestado a través de los MASC ha sido una preocupación recurrente, dadas las marcadas diferencias en el perfil de los diversos tipos de operadores y la modalidad en la cual prestan su servicio.

Con el propósito de eliminar los vacíos en la formación jurídica y en las técnicas de tratamiento del conflicto que algunos operadores experimentan en la actualidad, se propone avanzar en: (1) el diseño e implementación de programas integrales, especializados y actualizados de capacitación; y (2) el establecimiento de nuevas metodologías o parámetros para la certificación de entidades de capacitación. Igualmente, uno de los aspectos para tener en cuenta en esta actividad será el establecimiento de herramientas de *e-learning* –foros y cursos virtuales de actualización– como parte de los programas de capacitación.

⁶⁵ Se entiende por *autocompositivo* cualquier tipo de acuerdo o solución de controversias que, en su formulación, no cuenta con una decisión externa que sea impuesta a las partes interesadas. De este modo, se opone a los métodos o acuerdos en los cuales prima la decisión de un tercero sobre la voluntad de los interesados.

Aumento de la cobertura de la conciliación extrajudicial en derecho

Para el año 2019, se espera que al menos la mitad de las causas tramitadas mediante conciliación lleguen a acuerdos efectivos⁶⁶, para evitar así su paso por el sector jurisdiccional. Además de la articulación de esa iniciativa con los demás proyectos presentados en esta meta y de una efectiva recolección de la información para hacer el seguimiento correspondiente, se requiere facilitar la generación de incentivos para la creación de centros de conciliación.

Si bien la asignación de funciones de conciliación a servidores públicos como los personeros, inspectores de trabajo, etc., garantiza la presencia efectiva de esos conciliadores en la mayoría de los municipios del país, no ofrece la posibilidad de su dedicación exclusiva a esta labor ni un nivel

de especialización adecuado en materias que, por su trascendencia social, lo requerirían –como los asuntos de familia, penales o administrativos–.

Con el fin de contar con conciliadores de tiempo completo y con una formación especializada, puede recurrirse a la iniciativa privada que ya tiene una amplia experiencia en la creación y manejo de dichos centros. En este contexto, le correspondería al Estado colombiano establecer mecanismos para la ampliación de su cobertura, a partir de los insumos provistos por las caracterizaciones de conflictividad y las directrices establecidas en el marco del sistema de justicia local.

La tabla 1 presenta un resumen de los principales planes y proyectos previstos para el cumplimiento de la meta de racionalización del servicio de justicia.

⁶⁶ Debe tenerse en cuenta que, por tradición, el uso de MASC en la resolución de conflictos ha sido limitado por cuestiones eminentemente sociológicas. Por ello se considera que la demanda de este servicio podrá crecer de manera sostenida, pero no en la misma proporción en la que lo hará la del sector jurisdiccional.

Tabla 1. Meta 1. Racionalizar el servicio de justicia y mejorar el acceso

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Dispersión normativa, vacíos en la regulación de figuras, duplicidad de funciones y subutilización de mecanismos de administración de justicia.	Caracterización de usos y usuarios de los MASC revisada y reformas de los principales cuerpos normativos que regulan las figuras en revisión.	Reformas articuladas sirven de sustento y hacen parte integral del sistema de justicia local.
Inexistencia de articulación entre los niveles nacional y territorial, ausencia de caracterizaciones de conflictividad a escala local y falta de criterios técnicos para el fomento de figuras y mecanismos de prestación del servicio de justicia.	Caracterización de conflictividad realizada y reasignación de competencias, compromisos y actividades entre los niveles nacional y territorial	Revisión y reforma del esquema.
Servicio de justicia itinerante sin apoyo, Casas de Justicia y Centros de Convivencia concentrados en ciudades y con ciertos problemas de operación y operadores de justicia en equidad sin coordinación.	Evaluaciones sobre las figuras realizadas, servicio itinerante de justicia implementado en el 80% de las regiones sin cobertura de otros operadores y enfoque regional de Casas de Justicia.	Servicio itinerante de justicia implementado al 100%; casas de justicia regionales implementadas; revisión de las estrategias y ajustes.
Se han propuesto varios proyectos de ley que buscan implementar la figura, pero hasta el momento no han tenido trámite.	El 70% del número de jueces de competencia múltiple capacitados.	El 100% del total de jueces de competencia múltiple capacitados.
Existe promoción e información sin coordinación entre las entidades sobre cada una de las figuras.	Consolidación de la estrategia.	Seguimiento y ajustes.
Existe una asignación de funciones en materia de seguimiento y evaluación pero es precaria la capacidad para ejercer la función.	Funciones de seguimiento reestructuradas, cobertura de los sistemas de vigilancia en el 60% del territorio; líneas institucionales en materia de MASC definida.	Cobertura de los esquemas o sistemas de vigilancia al 100%; revisión de las líneas institucionales.
Existen programas de capacitación pero persisten vacíos en la formación. Se han dado pasos en el establecimiento de herramientas para el aprendizaje a distancia.	Programas de capacitación reestructurados con un nivel de cobertura del 60% de los operadores. Herramientas de capacitación a distancia implementadas en un 70%.	Cobertura del 100% de los programas de capacitación y herramientas de capacitación y actualización a distancia al 100% (esquema en revisión).
No existe un sistema de incentivos para la creación de centros privados de conciliación a pesar de que la mayoría de los mismos ostentan dicha condición.	Sistema de incentivos creado y en revisión. Establecimiento de un modelo de costos de los centros y diseño de un sistema de subsidios.	Revisión y reforma del esquema.

META2: MODERNIZAR LA FORMACIÓN, LOS PARÁMETROS DE ÉTICA JUDICIAL Y EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE ABOGADO

La iniciativa, que se complementa con actividades como el fortalecimiento de los MASC a través de la capacitación, el rediseño de los sistemas de evaluación y cálculo de bonificaciones de los jueces y funcionarios judiciales, y el establecimiento de una política de seguimiento y evaluación a los diferentes operadores de justicia, se concreta en las siguientes submetas:

Submeta 1: Evaluaciones integrales sobre la prestación del servicio de justicia

A pesar de los repetidos esfuerzos realizados para la comprensión del desempeño del sistema de justicia, tales como los módulos incluidos en la Encuesta Nacional de Hogares, realizada por el DANE, y las tres encuestas de profundización aplicadas a jueces litigantes y partes del proceso del C. S. de la J., entre otros, no se tiene una visión clara acerca de las principales barreras de acceso al servicio ni sobre aspectos relacionados con su calidad, desde una perspectiva que vaya más allá de la percepción de los usuarios.

Es necesaria, por consiguiente, la realización de evaluaciones encaminadas a determinar de

manera integral los avances en la implementación de las reformas en curso y los posibles beneficios que éstas han traído en materia de atención a la ciudadanía.

Submeta 2: Rediseño de los programas de formación y capacitación de operadores de justicia

Con el fin de acordar con la academia una propuesta coherente de las competencias en materia de formación de operadores de justicia, se requiere, en primer lugar, evaluar el impacto de los programas de ingreso, formación continua, formación especializada, formación judicial general, formación de jueces de paz, y Sistema Judicial Nacional – Jurisdicción Especial Indígena del C. S. de la J., así como el de programas de formación de conciliadores en equidad.

De este modo, una de las primeras tareas a acometer es la evaluación ex post de los programas implementados hasta la fecha. Una vez cumplida esa primera fase, se procederá a rediseñar, en atención a los cambios normativos, las características y necesidades de los prestadores del servicio de justicia, las principales alternativas y la forma de incluir a las universidades públicas y privadas en la capacitación de funcionarios. La tabla 2 presenta un resumen de los programas y proyectos necesarios para el cumplimiento de esta meta.

Tabla 2 . Meta 2. Modernizar la formación, los parámetros de ética judicial y el ejercicio de la profesión de abogado

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Se han hecho esfuerzos continuos en materia de diagnóstico de la situación del sector que no miden adecuadamente el nivel de calidad de la prestación del servicio.	Existe una evaluación integral del sistema.	Actualización y profundización de la evaluación. Acciones correctivas.
En el momento existen varias entidades que diseñan programas de acuerdo con sus necesidades inmediatas y no existe articulación entre ellos.	Programas de formación rediseñados.	Evaluación y ajuste.

META 3: MEJORAR LA PRODUCTIVIDAD Y DISMINUIR LA CONGESTIÓN Y LA MORA JUDICIAL

Submeta 1: Implementación de medidas específicas de descongestión

Como se insinúa en el apartado dedicado al diagnóstico, en los últimos años las medidas de descongestión se han enfocado principalmente a reformas procesales y a la creación transitoria de despachos de descongestión con resultados limitados.

Para avanzar en esta área se propone impulsar medidas que combinen esquemas usuales de descongestión con propuestas encaminadas a mejorar los modelos de gestión dentro de los despachos.

Un ejemplo de ellas lo constituye la propuesta *Justicia civil al día 2010* impulsada de manera conjunta por el C. S. de la J., el MIJ y el DNP, en la cual se pretende intervenir los juzgados municipales y de circuito de las especialidades civil y de familia ubicados en 14 distritos judiciales⁶⁷, con el fin de evacuar un total de 1.283.186 procesos en un periodo total de 2 años.

El punto central de la iniciativa es la reorganización de funciones dentro de los despachos, la atribución de labores administrativas a una organización especial –centro de gestión– y la formulación de una propuesta de asignación de tareas entre diferentes tipos de despachos. Todo ello, a partir de la identificación de una serie de aspectos críticos o cuellos de botella en los procesos, como la ejecución de medidas cautelares

–v. gr. embargo y secuestro de bienes– o liquidaciones de créditos y remates de bienes.

Al mismo tiempo que se requiere el nombramiento temporal de unos jueces de descongestión, se propone un esquema especial para su funcionamiento, dentro del cual la unidad básica será la *unidad judicial* –compuesta por un coordinador, un equipo de auxiliares y 15 jueces–, que será apoyada por un *centro de gestión* encargado del reparto, archivo, manejo de títulos judiciales y otras actividades de carácter administrativo, que actualmente absorben un tiempo considerable de los jueces.

Esta reorganización de las actividades judiciales estaría acompañada de un replanteamiento de los criterios de evaluación vigentes en la actividad judicial, para orientarlos hacia a un nivel mucho más técnico y con elementos que no generen incentivos negativos para el desempeño de los jueces.

Submeta 2: Implementación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades

Con base en la experiencia adquirida en la implementación del Sistema Penal Acusatorio, puede señalarse que la expansión de la oralidad a las demás jurisdicciones contribuirá a una ostensible reducción de tiempos procesales y, de paso, a la descongestión de despachos judiciales. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que este tipo de medidas exigirán un esfuerzo presupuestal considerable por parte del Estado colombiano, ya que sus características en materia de infraestructura, plataforma tecnológica y capacitación exceden los requerimientos normales del sistema judicial.

Al igual que con la implantación del Sistema Penal Acusatorio, la expansión de la oralidad

⁶⁷ Bogotá, Barranquilla, Cali, Bucaramanga, Medellín, Ibagué, Buga, Pasto, Neiva, Cartagena, Cundinamarca, Cúcuta, Villavicencio y Pereira.

a las demás jurisdicciones y especialidades debe hacerse de manera gradual y con base en estimaciones precisas sobre sus costos y requerimientos los cuales, por su detalle y complejidad, rebasan el objeto del presente documento.

Submeta 3: Rediseño de los sistemas de evaluación y cálculo de bonificaciones

A pesar de los esfuerzos emprendidos en la adecuación de los sistemas de evaluación y bonificación de funcionarios judiciales, no se ha logrado que, por ejemplo, los jueces puedan asumir plenamente la condición de directores del proceso o ejerzan su función disciplinaria como lo propone el Código de Procedimiento Civil.

Igualmente, no se ha diseñado una metodología que estimule de manera apropiada la actividad judicial en términos del reconocimiento a la gestión de los despachos en la reducción de inventarios a su cargo, o de la calidad de los fallos judiciales.

Se requiere, por tanto, impulsar más este tipo de herramientas, sobre todo si se tienen en mente propuestas como la expansión de la oralidad a todas las jurisdicciones, y acompañarlas de esquemas de gestión ajustados a las necesidades de las reformas por implementar.

La tabla 3 presenta un resumen de los principales planes y proyectos previstos para el cumplimiento de la meta de mejoramiento de la productividad y reducción de la mora y la congestión.

Tabla 3. Meta 3. Mejorar la productividad y disminuir la mora y la congestión judicial

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Se han hecho esfuerzos continuos en materia de descongestión mediante la creación de juzgados para tal fin. Los resultados de estas estrategias son parcialmente exitosos.	Justicia civil al día y esa experiencia ha sido replicada en otras especialidades	Seguimiento y evaluación de los niveles de mora y congestión y de la efectividad de la propuesta
Hasta el momento se ha alcanzado la fase II de implementación del sistema oral acusatorio en la especialidad penal. La oralidad en materia laboral a pesar de existir desde 1948 no se ha impulsado de manera decidida.	Oralidad en materia laboral en su penúltima fase de implementación (4 fases), inicios de la implementación de la oralidad en materia civil, familia y administrativa.	Oralidad implementada y en evaluación.
Sistemas de evaluación y bonificación con desajustes que desestimulan la labor de los jueces	Sistemas rediseñados. Modelos de gestión diseñados e implementados en el 70% de los despachos del país. Cobertura del 60% en el uso del software de gestión.	Diseños en revisión y ajustes. Software al 100%.

META 4: FORTALECER EL SISTEMA PENAL Y DISMINUIR LA IMPUNIDAD

Se espera que la reforma penal, orientada a la implantación del sistema acusatorio puro, disminuya los tiempos de respuesta en el área de atención penal. Sin embargo, el éxito de esa tarea, al igual que el mejoramiento en el desempeño del sistema, depende de la ejecución de una serie de actividades y procesos que, en el periodo transcurrido desde el inicio de la reforma, se han identificado como estratégicos por los distintos actores que han intervenido en ella.

Submeta 1: Fortalecimiento de la capacidad investigativa de la FGN

Uno de los puntos críticos identificados en el sistema acusatorio es el creciente esfuerzo que la FGN tiene que asumir en sus labores investigativas, debido a la brevedad del periodo probatorio y la creciente tecnificación de algunas actividades delictivas, por lo cual se hace necesario un fortalecimiento de sus recursos. Dependencias como el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la FGN se han visto obligadas a solicitar la reposición de equipos de comunicaciones y de laboratorio, con el fin de acometer de manera más efectiva su labor.

Dicho fortalecimiento se ha visto como un proceso de mejoramiento continuo, por lo cual las inversiones correspondientes no deben limitarse al periodo en el cual se pretende implantar el sistema acusatorio, sino que deben ser de carácter permanente para afrontar retos como el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz.

Submeta 2: Fortalecimiento y aseguramiento de la independencia de los servicios técnico-forenses

El INMLCF ha sido, desde su creación, la principal entidad en la prestación de servicios

de apoyo técnico-científico y en la actualidad ostenta, adicionalmente, el carácter de entidad certificadora de laboratorios en la materia.

Tal condición, unida a la importancia central que la prueba de carácter técnico ha venido alcanzando con la implantación del sistema acusatorio, hace necesario establecer un esquema en el cual las partes intervinientes en los procesos, en especial la defensa, puedan contar con una entidad que garantice la neutralidad en la práctica de dichas pruebas.

Para tal fin, es necesario atender una serie de requerimientos de carácter urgente en materia de equipos de laboratorio, infraestructura, parque automotor e insumos. Así mismo, se requiere evaluar la posibilidad de garantizarle al Instituto una mayor autonomía financiera y administrativa.

Submeta 3: Aumento de la cobertura y calidad del servicio de defensa pública

Con la implementación de la reforma se hace necesario, en el corto y mediano plazo, aumentar el número de defensores públicos para garantizar el equilibrio procesal. El número de defensores requeridos se estima en 2.989, de los cuales 948 podrían corresponder a judicantes⁶⁸. Esto supone un aumento aproximado del 70% en el presupuesto anual de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo para los requerimientos de defensa pública⁶⁹.

Como complemento al aumento en el número de defensores públicos, se prevé que el

⁶⁸ Universidad de los Andes, Instituto SER de investigación. *Plan operativo para la implementación de la reforma del sistema penal colombiano*. Bogotá, Universidad de los Andes - Instituto SER. 2004.

⁶⁹ Para 2003 el presupuesto de funcionamiento asignado a la defensa pública fue de \$20.781 millones.

Sistema Nacional de Defensoría Pública esté en plena operación en el año 2019. Dicho sistema actuará bajo la tutela de la Defensoría del Pueblo y deberá incluir eficazmente a los consultorios jurídicos de las universidades, colegios de abogados, judicantes y abogados inscritos.

Submeta 4: Programa de protección de víctimas, testigos y funcionarios judiciales

Desde su creación en 1992, el Programa de Protección de Testigos ha sido parte fundamental en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Sin embargo, las necesidades actuales hacen que su enfoque y, por supuesto, las normas que lo regulan sean objeto de revisión. Por ello, se ha propuesto la ampliación del alcance del programa para abarcar no sólo a los testigos en cierto tipo de procesos, sino también a víctimas, peritos y funcionarios judiciales.

Submeta 5: Implementación de carrera judicial en la FGN y fortalecimiento de la misma en el sector jurisdiccional

El diseño y desarrollo del sistema de carrera judicial en la FGN busca no sólo que el ingreso, permanencia y promoción del personal se realice con criterios de transparencia y meritocracia, sino también que las labores de esta entidad se cumplan bajo estrictos parámetros de calidad e imparcialidad. Pese a los esfuerzos emprendidos en ese campo, los avances han sido tímidos. Ello se explica en parte por las apremiantes necesidades impuestas por la implementación de la Ley de Justicia y Paz, lo cual ha llevado a que normas como el estatuto orgánico de la Fiscalía (Ley 938 de 2004), deban ser pospuestas —en materia de ajuste de la planta de personal— por un periodo de cinco años.

Con la implementación de la carrera judicial se busca fortalecer la transparencia y la imparcialidad que debe regir a este organismo.

Submeta 6: Creación de una instancia técnica que asesore a la Comisión de Seguimiento de la implementación de la reforma penal

El Acto Legislativo 3 de 2002 estableció la creación de una comisión integrada por instancias como el MIJ, la FGN, la Procuraduría General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, el C. S. de la J., el Congreso de la República, la Defensoría del Pueblo y la academia, con el fin de redactar los proyectos de ley pertinentes para el establecimiento del sistema acusatorio y el seguimiento de ese proceso.

Dada la trascendencia de la segunda tarea y teniendo en cuenta que varios de los productos de la Comisión se encuentran en proceso de elaboración, se plantea la creación de un organismo que brinde una serie de herramientas de carácter técnico para fortalecer metodológicamente el trabajo de dicha instancia.

En este nivel, se acometerían tareas como diseñar y poner en práctica un indicador integral de impunidad penal que, además de considerar tanto las fases de investigación como de juzgamiento, sea de aceptación general. Igualmente, las funciones se enfocarían al diseño e implementación de metodologías de monitoreo, seguimiento y evaluación integral del desarrollo de la reforma penal.

La tabla 4 presenta un resumen de los principales planes y proyectos previstos para el cumplimiento de la meta de fortalecer el sistema penal y reducir la impunidad.

Tabla 4. Meta 4. Fortalecer el sistema penal y reducir la impunidad

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
El CTI experimenta dificultades debido a la obsolescencia de sus equipos de investigación. Así mismo, enfrenta problemas para el mantenimiento de la tecnología transferida a través de la cooperación internacional.	Consolidación de esquemas de colaboración con laboratorios del INMLCF y otras entidades. Adquisición y mantenimiento de equipos.	Revisión de la estrategia.
Existen problemas en materia de actualización de equipos, provisión de insumos para laboratorios y planta de personal. Cuestionamientos acerca de la independencia e imparcialidad del INMLCF por su adscripción al ente acusador.	Primera etapa de actualización y mantenimiento de equipos finalizada. Reestructuración del INMLCF	Segunda etapa de actualización y mantenimiento. Seguimiento y evaluación de la estrategia.
El servicio de Defensoría Pública experimenta problemas por el número de defensores que lo componen y sus condiciones laborales.	Sistema Nacional de Defensoría Pública diseñado y en funcionamiento.	Seguimiento y evaluación al Sistema Nacional de Defensoría Pública.
Existen propuestas para ampliar el alcance del Programa de Protección de Testigos con el fin de ajustarlo a la implementación del sistema acusatorio y de la Ley de justicia y paz.	Programa unificado.	Seguimiento y evaluación al Programa.
La FGN no cuenta con un sistema de carrera completamente estructurado.	Sistema implementado.	Seguimiento y evaluación a la carrera judicial.
La Comisión se encuentra en funcionamiento, pero la elaboración de propuestas técnicas para el monitoreo y evaluación de la reforma han sido tímidas.	Ente técnico creado. Emisión del segundo informe de evaluación de la reforma. Indicador integral de impunidad de aceptación general diseñado y aplicado.	Ente técnico creado en la implementación de la oralidad en otras especialidades.

META 5: ADAPTAR EL SISTEMA PENAL A LOS REQUERIMIENTOS DE LOS PROCESOS DE RECONCILIACIÓN (LEY DE JUSTICIA Y PAZ)

Las características de los procesos de justicia y paz, al igual que algunas iniciativas presentadas en otros apartados del documento, tienen que precisarse y ajustarse a ellos. De este modo, las líneas que se presentan a continuación deben considerarse como medidas específicas, aunque relacionadas con el funcionamiento de la totalidad del sector.

Submeta 1: Sistemas de información estadística

Las labores emprendidas por la FGN y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en materia de recolección y sistematización de la información de las víctimas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se desarrollaron los delitos, requerirán ser complementadas y ajustadas a las dinámicas que surta el proceso.

Submeta 2: Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnica de la FGN y del INMLCF

El punto central en este aspecto es el fortalecimiento de la capacidad en materia forense, en

el marco de acción de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y el Plan Nacional diseñado para tal fin. Para adecuar la capacidad instalada a las necesidades y realidades del proceso previsto por la Ley de Justicia y Paz, se promoverán inversiones adicionales en la FGN y el INMLCF.

Submeta 3: Diseño de un esquema especial de protección a víctimas y testigos relacionados con la Ley de Justicia y Paz

Esta iniciativa, no sólo busca exponer las condiciones especiales del proceso de justicia y paz, sino que pretende complementar el andamiaje institucional existente, de manera que se garanticen los principios de verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición. Para ello, el Estado deberá formular una política de largo plazo en materia de protección a las víctimas y testigos relacionados con el proceso previsto en la Ley 975 que puedan ser sujetos de algún tipo de riesgo por su participación en el mismo.

La tabla 5 resume las iniciativas enmarcadas en la meta de adaptación del sistema penal a los requerimientos de los procesos de reconciliación.

Tabla 5. Meta 5. Adaptar el sistema penal a los requerimientos de los procesos de reconciliación

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Ni la FGN ni el C. S de la J. cuentan con un sistema de información unificado que incluya los datos de las víctimas o de los procesos.	Sistemas creados y en revisión.	Sistemas revisados, depurados y usados como insumo para recuperación de memoria histórica.
Hay limitaciones en la capacidad de procesamiento de pruebas.	Capacidad creada y en pleno funcionamiento - renovación tecnológica.	Investigaciones terminadas exitosamente.
Existen deficiencias organizacionales y presupuestales en los esquemas de protección a víctimas, testigos y funcionarios judiciales.	Coordinación entre los diferentes programas de protección existentes - revisión de esquemas.	Revisión de los esquemas en funcionamiento.

META 6: ADAPTAR EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO A LAS NUEVAS NECESIDADES DEL SECTOR

Para el año 2019 se habrá determinado una política penitenciaria y carcelaria que esté acorde con la política criminal. La coherencia entre ambas constituirá el cimiento sobre el cual se podrá proceder a la puesta en marcha de los programas y proyectos propuestos.

Submeta 1: Disminución de la tasa de hacinamiento

El objetivo propuesto para el 2019, es mantener una tasa de hacinamiento inferior al 20%⁷⁰, la cual, de acuerdo a las estimaciones de la Procuraduría General de la Nación, representa un nivel no crítico.

Ejecución y pago de las estrategias señaladas en los documentos Conpes 3277 de marzo 15 de 2004 y Conpes 3412 de 2006

En esos documentos se contempla un Plan de Ampliación, Adecuación y Dotación (AAD) de la infraestructura existente y un Plan de Construcción, Dotación y Mantenimiento (CDM) de nueva infraestructura. El primero de los planes ya finalizó su ejecución y ha puesto a disposición del sistema 3.131 cupos, mientras que el plan de CDM permitirá la generación de 21.169 nuevos cupos para 2010 los cuales se distribuirán en las seis regionales del INPEC según las necesidades por tipo de cupo –alta, mediana y mínima seguridad–.

⁷⁰ La tasa de hacinamiento del sistema, a diciembre de 2005, fue del 34%, situación que sirvió de sustento para la reformulación del Conpes 3277, mediante el Documento Conpes 3412 de 2006. Como parámetro de comparación puede indicarse que la sobrepoblación actual en los centros de reclusión de los Estados Unidos de América es del 33%, según información disponible en el Departamento de Justicia. Cfr; Department of Justice – Federal Bureau of Prisons, “Strategic Goal Six: Protect American Society by Providing for the Safe, Secure, and Humane Confinement of Persons in Federal Custody” En: *FY 2003 Performance and accountability report*, January 2004; Documento recuperado de: <http://www.usdoj.gov/ag/annualreports/ar2003/p2sg6.htm>

El cuadro 20 discrimina el costo del Plan de CDM, estimado en el Conpes 3412.

Submeta 2: Rediseño de los esquemas de tratamiento penitenciario y carcelario con énfasis en el respeto a los derechos fundamentales de la población reclusa

Para la consecución de este objetivo se propone la puesta en marcha de los siguientes planes.

Formulación, implementación y evaluación del plan de tratamiento y desarrollo para la población reclusa

Para el año 2019 se habrá formulado y puesto en marcha un plan de tratamiento y desarrollo que permita un proceso efectivo de reintegración a la sociedad de la población reclusa. Dicho plan tendrá como ejes principales los siguientes: (1) resocialización integral; (2) metodologías de tratamiento carcelario; (3) capacitación; (4) prevención del consumo de drogas y sustancias psicoactivas; y, (5) proyectos productivos.

Así, en el plano de la resocialización integral, se pretende ofrecer oportunidades educativas, formativas y laborales en el proceso de reinserción de los internos a la sociedad con el fin de reducir su reincidencia en conductas delictivas. En este sentido, se fortalecerán iniciativas que se vienen adelantando hace varios años como el proyecto “*Implantación y desarrollo del tratamiento penitenciario mediante el régimen progresivo*”.

En el campo de las metodologías de tratamiento de la población reclusa es necesaria la elaboración de guías científicas, pues a partir de ellas se establecen los diseños de estándares de seguridad y la prestación de servicios de salud y

Cuadro 20. Estrategia de CDM

Millones de pesos de 2007

Centro de reclusión	Capacidad	Obra de Construcción	Interventoría	Menaje	Valor Total
Medellín	2.100	84.396	7.259	5.156	96.812
Puerto Triunfo	1.200	38.236	3.289	3.995	45.519
La Picota	3.200	92.725	7.498	5.748	105.971
Guaduas	2.600	67.287	5.441	8.081	80.804
Acacías	800	37.921	4.313	3.322	45.556
Yopal	800	44.617	5.927	2.853	53.398
Florencia	1.400	61.334	3.667	4.672	69.672
Jamundí	4.000	110.792	9.443	10.417	130.654
Cartagena	1.600	54.335	4.631	4.028	62.995
Cúcuta	1.200	52.605	4.101	4.071	60.778
Ibagué	2.700	114.567	9.378	4.028	127.975
Total	21.600	758.815	64.947	56.371	\$880.134

Fuente: Documento Conpes 3412 de marzo 6 de 2006 y DIN - MIJ. Cálculos: DNP - DJS - SJ

capacitación. Dichas guías, se elaboraran a través de la caracterización de la población reclusa y del diagnóstico de sus necesidades, de forma que una vez terminadas, serán la base para el programa integral de tratamiento.

En el tema de capacitación se dará continuidad y se fortalecerán los procesos que se han venido desarrollando en este aspecto. Se buscará, principalmente, involucrar al Programa Nacional de Alfabetización a los reclusos iletrados —que a la fecha alcanzan el 7% de la población interna—, y se diseñará un modelo educativo especialmente dirigido a reclusos, el cual incluye la estructuración de los módulos y del material didáctico.

En la prevención de drogas se propone rediseñar lo existente con base en los resultados del proyecto “Prevención de la Drogadicción en el Sistema Penitenciario y Carcelario Colombiano”. Éste tiene dentro de sus objetivos el levantamiento de información sobre la realidad del uso de sustancias psicoactivas por parte de la población reclusa, mediante herramientas

metodológicas como la Vigilancia Epidemiológica de Sustancias Psicoactivas (VESPA).

Por último, en el caso del fomento a proyectos productivos se plantean cinco estrategias: (1) fortalecer las alianzas desarrolladas en el pasado (Carrefour, Armi y Pronto); (2) celebrar nuevos convenios con entidades del Estado y el sector privado, en las cuales se resalte la existencia de incentivos tributarios para aquellas empresas que contribuyan a programas en centros de reclusión o vinculen laboralmente a postpenados; (3) impulsar nuevos proyectos productivos a través de la División de Tratamiento y Desarrollo del INPEC; (4) evaluar las recomendaciones para la estructuración de la oferta laboral para la población reclusa; y (5) abrir espacios para recursos de cooperación internacional en materia de transferencia tecnológica.

Actualización del perfil de la población reclusa

El logro de este objetivo, así como el fortalecimiento de los sistemas de información, son

aspectos que permitirán la formulación de una adecuada política criminal y penitenciaria, la cual deberá incluir planes de tratamiento y desarrollo que consideren el perfil de la población reclusa.

Dentro de los insumos para la formulación de política pública en relación con el SPC existe un vacío en términos de la caracterización social, económica, cultural y educativa de los internos. Hasta el momento, sólo se ha intentado subsanarlo con la inclusión en el Censo General de Población de 2005 –efectuado por el DANE– de un módulo básico destinado a la población reclusa.

Submeta 3: Estructuración de mecanismos para la ejecución de la prisión domiciliaria

Las tendencias establecidas en el nuevo Código de Procedimiento Penal y el Decreto 2636 de 2004, privilegian el uso de penas diferentes a la restricción de la libertad, ya sea a través de su consagración expresa o del fortalecimiento del régimen de los subrogados penales.

En este contexto, la posibilidad de implementar medidas como la seguridad electróni-

ca, para la vigilancia de condenados cuya pena no supere los ocho años y reúnan una serie de requisitos establecidos por la ley, imponen al SPC la tarea de dimensionar los costos y la capacidad administrativa requerida para acometer cabalmente las actividades de vigilancia.

De otro lado, para el año 2019 habrá operado una reorientación de la estructura del SPC como resultado de la aprobación de reformas legales orientadas a racionalizar el uso de la pena privativa de la libertad mediante la implementación o fortalecimiento de las penas pecuniarias, el trabajo social no remunerado o la interdicción de derechos, para aquellos delitos considerados como *menores* –injuria, calumnia e inasistencia alimentaria, entre otros–. Bajo estas circunstancias, el SPC estará preparado para asumir nuevos retos en materia de vigilancia y coordinación con los jueces de ejecución de penas.

La tabla 6 presenta un resumen de los principales planes y proyectos previstos para el cumplimiento de la meta de adaptar el SPC a las nuevas necesidades del sector.

Tabla 6. Meta 6. Adaptar el SPC a las nuevas necesidades del sector

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Inicio de la estrategia del Conpes.	Estrategia implementada al 100%.	En ejecución nuevo plan de construcciones y refacciones.
Se han identificado como ejes principales: (1) la resocialización integral; (2) metodologías de tratamiento carcelario; (3) capacitación; (4) prevención de drogas; y, (5) proyectos productivos.	Se han realizado los diagnósticos y las herramientas de seguimiento y evaluación están en aplicación. Programas de tratamiento reestructurados.	Revisión de la estrategia.
Existe un vacío en términos de la caracterización social, económica, cultural y educativa de los internos, el cual se intentó subsanar con la inclusión, en el Censo General de Población de 2005, de un módulo básico destinado a la población reclusa.	Censo de población reclusa actualizado.	Censo de población reclusa actualizado.
Existencia de mandato legal para la implementación de medidas como la seguridad electrónica. Tendencia legal a desestimular el internamiento en centros de reclusión.	Sistemas de vigilancia electrónica que tengan cubrimiento para 10.000 reclusos, según fases de implementación.	Seguimiento y ajustes.

META 7: FORTALECER LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN, SISTEMATIZACIÓN Y TELECOMUNICACIONES DEL SECTOR

Los sistemas de información de las entidades que conforman el Sector Justicia constituyen una herramienta fundamental para mejorar su cobertura y eficiencia. Se requiere, por lo tanto, fortalecerlos y mejorarlos con el fin de hacerlos interoperables, interconectables e intercomunicables.

El desarrollo de esa iniciativa se debe enmarcar en el proceso de estructuración del SINEJ y someterse a las directrices impartidas por su comité técnico, el cual ha venido formulando los parámetros con el fin de generar una plataforma común para el intercambio de la información.

La tabla 7 presenta un resumen de los principales planes y proyectos previstos para el cumplimiento de la meta de fortalecer los sistemas de información del Sector Justicia.

Tabla 7. Meta 7. Fortalecer los sistemas de información, sistematización y telecomunicaciones del Sector Justicia

Situación actual	Situación 2010	Situación 2019
Faltan desarrollos de algunas aplicaciones y se presentan deficiencias en el hardware y sistema de telecomunicaciones. No hay complementariedad, integralidad e interoperabilidad entre los sistemas de información.	SINEJ implementado al 100%.	Seguimiento y ajustes.

BIBLIOGRAFÍA

Consejo Superior de la Judicatura. *Informe al Congreso de la República 2003 - 2004*. Bogotá, Imprenta Nacional, 2004. Pág. 393.

Consejo Superior de la Judicatura. *Manual de implementación de los jueces administrativos*, C. S. de la J., enero de 2006.

Consejo Superior de la Judicatura. *Modelo Probabilístico para cuantificar la impunidad*, Bogotá, enero de 2000.

Consejo Superior de la Judicatura - Unidad de Desarrollo Estadístico. *Propuesta para la formulación de una política de descongestión, Documento técnico 042-2005*.

Consejo Superior de la Judicatura - GTZ. *Colección reformas en la Rama Judicial. Descongestión de la jurisdicción contenciosa administrativa*. Bogotá, 2004.

Consejo Superior de la Judicatura - GTZ. *Colección reformas en la Rama Judicial. Propuestas para un orden diferente. Tomo II, Descongestión de la Jurisdicción civil*. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura - GTZ, 2005.

Contraloría General de la República. *Aproximación a un análisis sistémico de la Justicia*. Bogotá, Imprenta Nacional, Julio 7 de 2003.

Constitución Política de Colombia.

Corporación Excelencia en la Justicia. *Informe de coyuntura de la justicia, labor de la Fiscalía General de la Nación*. Bogotá, junio de 2001.

Corporación Excelencia en la Justicia. *Jueces de Pequeñas Causas*. Junio de 2005

Corporación Excelencia en la Justicia. *Modelo de gestión de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia para el trámite del recurso extraordinario de casación y su impacto sobre los índices de congestión*. Bogotá, marzo de 2005.

Corte Constitucional. *Sentencia T-606 de 1998*.

Corte Constitucional. *Sentencia T-607 de 1998*.

Decreto 196 de 1971, *Estatuto de la profesión de abogado*

Decreto 1818 de 1998, *Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos*.

Decreto 1477 de 2000, *Por el cual se adopta el Programa Nacional de Casas de Justicia*.

Decreto 2636 de 2004, *Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002*.

Department of Justice – Federal Bureau of Prisons, “Strategic Goal Six: Protect American Society by Providing for the Safe Secure, and Humane Confinement of Persons in Federal Custody” En: *FY 2003 Performance and accountability report*, January 2004. Recuperado de: <http://www.usdoj.gov/ag/annualreports/ar2003/p2sg6.htm>

DNP. *Visión Colombia II Centenario: 2019*. Bogotá, Ed. Planeta, 2005.

DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 “Hacia un Estado Comunitario”*. Imprenta Nacional. Bogotá, 2003.

DNP. *Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 “Estado Comunitario: desarrollo para todos”*. Bogotá, 2007.

DNP- BID - Universidad Javeriana. *Conciliación extrajudicial en derecho. Línea de base*, Bogotá, DNP- BID - Universidad Javeriana, 2004.

FGN, Boletín estadístico Núm. 13. Septiembre de 2005.

Garavito, César. “Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo”, en: Rodrigo Uprimny et al, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, Bogotá, Ed. Norma, 2006.

Ley 30 de 1987, *Por la cual se confieren unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones*.

Ley 23 de 1991, *Ley de descongestión de despachos judiciales 1991*.

Ley 65 de 1993, *Código Penitenciario y Carcelario*.

Ley 270 de 1996, *Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*.

Ley 446 de 1998, *Ley de descongestión de despachos judiciales 1998*.

Ley 497 de 1999, *Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento*.

Ley 600 de 2000, *Código de Procedimiento Penal*.

Ley 640 de 2001, *Ley de Conciliación*.

Ley 715 de 2005, *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*

Ley 906 de 2004, *Código de Procedimiento Penal*

Ley 938 de 2004, *Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación*.

Ley 954 de 2005, *Por medio de la cual se modifican, adicionan y derogan algunos artículos de la ley 446 de 1998 y del Código Contencioso Administrativo, y se dictan otras disposiciones sobre competencia, descongestión, eficiencia y acceso a la administración de justicia*.

Ley 975 de 2005, *Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios*.

Ley 1123 de 2007, *Código Disciplinario del Abogado*.

MIJ. *Consolidado Nacional Casas de Justicia. Resultados segundo semestre de 2006*. Recuperado de www.mij.gov.co

Montenegro, Armando. "Justicia y desarrollo económico". Publicado en DNP, *Revista de Planeación y Desarrollo*, 1994.

Restrepo E. y Martínez M. *Impunidad penal: mitos y realidades*. Bogotá, CEDE, mayo de 2004.

Uprimny, Rodrigo. “Justicia y conflicto en Colombia: Alcances y límites de la informalización de la justicia”, en: *Revista Debates*, Núm. 3, Bogotá, marzo de 1998.

Uprimny, Rodrigo. “Comentarios informales sobre la justicia informal en el Plan de Desarrollo de la Justicia”, Publicado en: *Revista Justicia y Desarrollo: Debates*, Bogotá, No. 10, diciembre de 1999.

Varón, Juan Carlos. “Los abogados del futuro hoy”. Publicado en: *Revista de derecho privado*, Núm. 9, Vol. V, Universidad de los Andes, Diciembre de 1991.