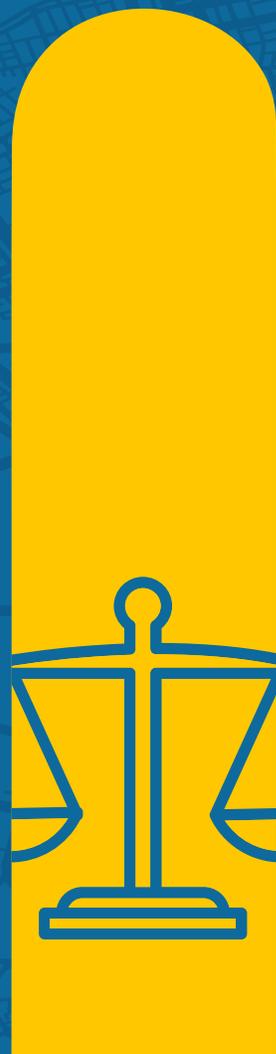
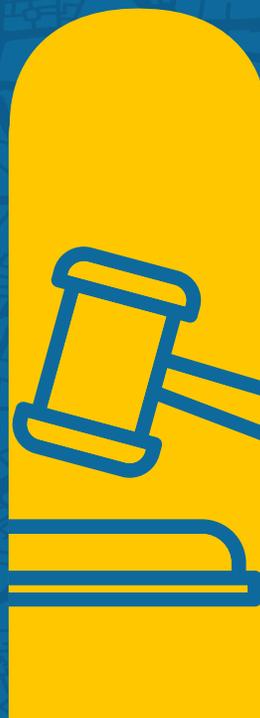


JUSTICIA CÓMO VAMOS

RADIOGRAFÍA DEL ACCESO
A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES

2018-2019



Fundación
Bolívar
Davivienda

Fundación corona

RED DE CIUDADES 
cómo vamos

CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

JUSTICIA CÓMO VAMOS

RADIOGRAFÍA DEL ACCESO
A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES
2018-2019

Fundación
Bolívar
Davivienda

Fundación corona

RED DE CIUDADES 
cómo vamos

CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

Fundación Bolívar Davivienda

Fernando Cortés McAllister
Director ejecutivo

Elvira Forero Hernández
Gerente de proyecto

Martha Lucía Ángel
Directora de comunicación

Fundación Corona

Daniel Uribe Parra
Director ejecutivo

Mónica Villegas Carrasquilla
Gerente de Educación
para la Participación Ciudadana

Daniela Matiz Bahamón
Directora de comunicaciones

Red de Ciudades Cómo Vamos

Luis Hernán Sáenz
Coordinador nacional

María Fernanda Cortés
Asistente técnico

Emilio Aguilar Gómez
Consultor de apoyo

**Corporación Excelencia
en la Justicia-CEJ**

Hernando Herrera Mercado
Director ejecutivo

Leonardo Beltrán Rico
Subdirector general

Luis Alejandro Perilla
Asistente de investigación

Cristian Steven Muñoz Castro
Gerente de comunicaciones



Andrés Barragán
Director editorial

Andrés Álvarez
Dirección de arte

Paula Echeverry
Diseño y diagramación

Leonardo Realpe
Corrección de estilo

Nicole Bedoya Rodríguez
Corrección ortotipográfica

**Directores de programas
Cómo Vamos**

Uriel Orjuela Ospina
Armenia Cómo Vamos

Katherine Diartt Pombo
Barranquilla Cómo Vamos

Felipe Bogotá
Bogotá Cómo Vamos

Johanna Cárdenas Acevedo
Bucaramanga Cómo Vamos

Amin Sinisterra Núñez
Buenaventura Cómo Vamos

Marvin Mendoza Martínez
Cali Cómo Vamos

Eliana Salas Barón
Cartagena Cómo Vamos

Carlos Salazar
Ibagué Cómo Vamos

Daniel Hurtado Cano
Manizales Cómo Vamos

Luis Fernando Agudelo
Medellín Cómo Vamos

Montería Cómo Vamos

Ricardo Rojas Espinosa
Pereira Cómo Vamos

Diana Estévez
*Provincias de Santander
Cómo Vamos*

Juan Carlos Camelo
Sabana Centro Cómo Vamos

Carlos Eduardo Guerrero
Yumbo Cómo Vamos



Cámara de Comercio de Armenia y Quindío
Comfenalco Quindío
CUE Alexander Von Humboldt
Institución Universitaria EAM
Empresa de Energía del Quindío
La Crónica
Universidad del Quindío



Cámara de Comercio de Barranquilla
Contexto media
Fundación Corona
Fundación Santo Domingo
Grupo Sura
Universidad del Norte



Cámara de Comercio de Bogotá
El Tiempo
Fundación Corona
Pontificia Universidad Javeriana



Prosantander
Cámara de Comercio de Bucaramanga
Crezcamos
Financiera Comultrasan
Universidad Autónoma de Bucaramanga
Universidad Industrial de Santander
Vanguardia



Propacífico
Fundación Carvajal
Fundación Portuaria de Buenaventura
Gases de Occidente
Fundación Corona



Cámara de Comercio de Cali
Diario El País
Fundación Alvaralice
Fundación Corona
Pontificia Universidad Javeriana - seccional Cali
Universidad Autónoma de Occidente
Propacífico
Gases de Occidente
Universidad San Buenaventura
Universidad del Valle
El Tiempo



ANDI - Seccional Bolívar
Cámara de Comercio de Cartagena
Comfenalco Cartagena
Coosalud E.P.S
Fundación Grupo Argos
Periódico El Universal
Publik
Traso Colectivo de Transformación Social
Universidad Tecnológica de Bolívar
Fundación Corona
Fundación Hernán Echavarría Olózaga
Fundación Santo Domingo
Fundación Puerto Bahía
Refinería de Cartagena



Cámara de Comercio de Ibagué
Periódico El Nuevo Día
Universidad de Ibagué



ANDI - seccional Caldas
Cámara de Comercio de Manizales por Caldas
Check Grupo EPM
Confa
Comité Intergremial de Caldas
Efigas S.A E.S.P
Empresa Metropolitana de Aseo -EMAS- by Veolia.
Fundación Luker
Diario La Patria
Universidad de Caldas
Universidad Católica de Manizales



Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia
Comfama
Comfenalco Antioquia
El Colombiano
Fundación Corona
Proantioquia
Universidad EAFIT



Fundación Empresarial para el Desarrollo de Yumbo (FEDY)
ANDI - seccional Valle
Cámara de Comercio de Cali
Cervecería del Valle
Fundación Smurfit Kappa Colombia
Fundación Universidad del Valle Yumbo



LICOINU S.A.S.
Oncomédica S.A
Alamedas Centro Comercial
ECO de Colombia S.A.S
Promontería



LICOINU S.A.S.
Oncomédica S.A
Alamedas Centro Comercial
ECO de Colombia S.A.S
Promontería



Cámara de Comercio de Bucaramanga
Fundación Universitaria de San Gil
Crezcamos S.A
FENALCO CAP. San Gil Provincias Sur de Santander
Universidad Libre de Colombia Seccional Socorro



Universidad de La Sabana
Fundación Corona
El Tiempo
Cámara de Comercio de Bogotá
Fundación Alquería Cavellier
Cruz Roja Colombiana
Aesabana
Prodensa
Hacer ciudad
Compensar
ProBogota Región

CONTENIDO

01	INTRODUCCIÓN	12
02	JUSTICIA, CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE	18
	Justicia abierta	20
03	EL SISTEMA DE JUSTICIA	26
	Instituciones responsables de la justicia en Colombia	27
	Rama judicial	28
	Comisarías de familia	30
	Casas de justicia	31
	Inspecciones de policía	32
	Establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)	33

04

RADIOGRAFÍA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES DE LA RED DE CIUDADES CÓMO VAMOS

42

Aproximación preliminar

43

El papel de las entidades del orden local en el sistema de justicia: una puerta principal de entrada al sistema de justicia

48

Las comisarías de familia

48

Inspecciones de policía

66

Establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)

86

Casas de justicia

98

La justicia formal en las ciudades: brechas en las cargas y condiciones de trabajo

142

Comparativo de jueces por habitantes con el promedio nacional

142

Comparativo de ingresos

148

Comparativo de egresos

156

La Fiscalía General de la Nación- Indicadores en materia penal a nivel nacional y local

169

Los inspectores de trabajo y de seguridad social-Justicia del orden nacional, con incidencia en lo local

181

05

CONCLUSIONES

192

06

REFERENCIAS

196

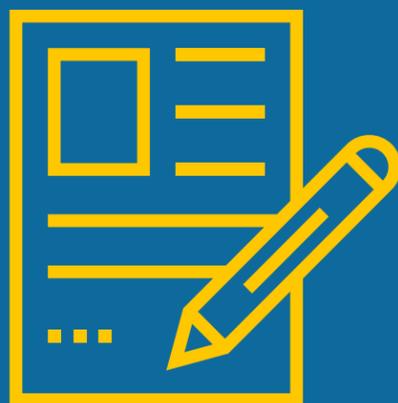
LISTA DE TABLAS

1	Instituciones responsables en el sistema de justicia colombiano	32
2	¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia?	43
3	Imagen de las entidades de justicia en 6 ciudades	45
4	Gestión de procesos de las comisarías de familia durante el 2018	50
5	Necesidades de fortalecimiento de comisarios de familia en ciudades estudiadas	60
6	Oferta institucional-Inspecciones de policía, año 2018	68
7	Hacinamiento carcelario por Dirección Regional con corte a diciembre de 2018	85
8	Participación porcentual de los principales delitos de la población condenada en ERON con corte a diciembre de 2018	86
9	Participación porcentual de los delitos con mayor reincidencia de la población condenada en ERON con corte a diciembre de 2018	87
10	Población privada de la libertad sindicada en ERON con corte a diciembre de 2018 por meses de detención	89
11	Cárceles municipales de Barranquilla, Bogotá y Cartagena en 2018	92
12	Planes ocupacionales para la PPL en cárceles municipales de Barranquilla, Bogotá y Cartagena en 2018	93
13	Oferta de casas de justicia en los municipios del estudio	102
14	Público promedio atendido por cada casa de justicia en 2018	106
15	Oferta de entidades en las casas de justicia de los municipios objeto de la muestra	128
16	Jueces y magistrados por jurisdicción	141
17	Tasa de jueces y magistrados por ciudades	144
18	Ingresos de procesos efectivos de la rama judicial	147
19	Ingresos efectivos por juez por ciudades	150
20	Egresos de procesos efectivos de la rama judicial	156
21	Tasa de egresos efectivos ciudades	158
22	Productividad del juez por ciudades	164
23	Indicadores de tutelas contra providencias judiciales, año 2018	168
24	Oferta institucional de la Fiscalía General de la Nación por municipio	172
25	Principales indicadores de gestión de la Fiscalía General de la Nación por municipio en 2018	174
26	Entrada de noticias criminales a la Fiscalía por departamento en 2018	180
27	Audiencias canceladas y suspendidas en la especialidad penal, en el año 2018	184
28	Distribución de inspectores de trabajo por regiones, 2018	186
29	Índice de efectividad de la labor conciliatoria de los inspectores de trabajo, 2018	187

LISTA DE GRÁFICAS

1	Imagen de las comisarías de familia por municipio	47
2	Imagen de las entidades del sistema de justicia	48
3	En su opinión, ¿cuál es la principal razón por la cual la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia?	66
4	Inspecciones de policía permanentes, año 2018	71
5	Número general de solicitudes atendidas registradas en el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ)	100
6	Número general de solicitudes atendidas registradas en el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ)	101
7	Entidades a las que acudieron los ciudadanos para resolver sus conflictos	109
8	Personas que acuden a las casas de justicia	110
9	Nivel socioeconómico de las personas que acuden a las casas de justicia en los municipios objeto de la muestra	113
10	Número de casas de justicia por año en todo Colombia	120
11	Jueces y magistrados por especialidad	142
12	Ingreso de procesos efectivos en la rama judicial	148
13	Desagregación porcentaje de asistencia a juzgados	152
14	Comparativo ciudades, ¿por qué no acuden al sistema de justicia?	153
15	Egresos efectivos por especialidad	157
16	Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades I	160
17	Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades II	161
18	Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades III	162
19	En los últimos dos años, ¿ha tenido algún conflicto relacionado con alguna de estas situaciones?-Delitos	176
20	Imagen de la Fiscalía General de la Nación por municipio	178
21	Índice de efectividad en 12 Direcciones Territoriales, año 2018	188

01



INTRODUCCIÓN

Por antonomasia, cualquier sistema de justicia¹ tiene la carga y/o responsabilidad de resolver las diferentes vicisitudes y/o problemas que la ciudadanía en general no puede solventar de forma directa y por su propia cuenta, entendiéndose por esto último no la posibilidad de ejercer una justicia individual, subjetiva y/o por mano propia², sino la capacidad de componer los conflictos de forma directa, consensuada y, sobre todo, amigable.

1. Para los propósitos de este estudio se entiende por sistema de justicia el conjunto de normas, sujetos responsables y procedimientos contemplados en el ordenamiento jurídico, que en conjunto y de manera articulada tienen por fin hacer efectivos los derechos conculcados de los ciudadanos, y satisfacer de forma oportuna y eficiente las diversas necesidades jurídicas que puedan tener aquellos, dentro de una determinada sociedad.

2. Siglos atrás conocida como “Ley del Talión”, y que alude principalmente a una forma de justicia retributiva, en la cual se vengaba un hecho dañino con una pena similar al daño.

En ese orden de ideas, cuando la ciudadanía no logra que otros ciudadanos o las mismas instituciones respeten sus derechos, es principalmente a través de las acciones (legales y constitucionales) que se logran hacer valer esos derechos conculcados y, en tal contexto, termina siendo ese sistema de justicia el que ordena y dispone que ese ciudadano pueda acceder a bienes y servicios que, en principio, debieran ser prestados sin intermediación directa del sistema.

Un sistema judicial sano, eficiente y con reconocimiento positivo por parte de los ciudadanos es reflejo de una institucionalidad fuerte que genera confianza en la ciudadanía y, además, contribuye a disminuir los niveles de violencia.

El acceso, la equidad y la confianza en el sistema de justicia son cualidades necesarias para contar con un sistema que llegue con oportunidad a todos los ciudadanos, sin importar las condiciones y/o el lugar del país en donde se encuentren.

Por lo anterior, es de suma importancia comprender y conocer la percepción que tiene el ciudadano de los diferentes actores partícipes del sistema que, de una u otra forma, brindan los servicios de justicia, para contribuir a la elaboración de políticas públi-

cas y planes de acción que permitan el fortalecimiento del sistema de justicia como un todo, en términos de acceso, calidad, eficiencia, equidad, entre otros elementos que requiere la ciudadanía, la sociedad y la comunidad en general.

Por ello, la Fundación Bolívar Davivienda, la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV), la Fundación Corona y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) construyeron el proyecto Justicia Cómo Vamos, cuyo propósito principal es monitorear y hacer seguimiento al conocimiento, acceso y calidad de la justicia en las ciudades donde hay presencia de los Cómo Vamos de Colombia, a partir de la expresión de la ciudadanía.

Dicho análisis, a la postre, permitirá evaluar el estado actual del sistema de justicia en los diferentes niveles de conflicto (entre ciudadanos o con el Estado) y contribuirá con las mediciones nacionales previamente realizadas sobre este tema, con una particularidad especial: su enfoque territorial.

Así las cosas, esta versión del informe apunta a determinar el grado de conocimiento, acceso y percepción de la calidad del servicio de justicia en nuestro país, teniendo como base principal la apreciación que sobre el particular tiene una parte de la población de este.

En este punto, y de cara a la necesidad de evidenciar el proceso y técnica metodológica utilizada para la realización del estudio y la formulación de las distintas conclusiones, es pertinente precisar lo siguiente:

1. _____

El ejercicio investigativo realizado por las entidades que lo auspician, comportó la revisión y análisis de los datos y demás información (cuantitativa y cualitativa) que se recaudó principalmente a través de las siguientes fuentes:

 Encuestas de Percepción Ciudadana (EPC) realizadas durante el año 2019, en las siguientes ciudades y municipios, que integran la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV): Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali, Medellín, Armenia, Buenaventura, Ibagué, Manizales, Montería, Pereira, Chía, Yumbo, Piedecuesta, Zipaquirá y Socorro.

 Las encuestas en mención contemplaron siete preguntas dirigidas a indagar la percepción de la ciudadanía en torno al funcionamiento de la justicia y sus instituciones.

El contenido de las preguntas fue el siguiente (ver tabla página siguiente):

 Información reportada por las autoridades administrativas del ámbito local, de cada una de las ciudades y municipios antes señalados. La citada información fue recolectada vía derechos de petición remitidos durante el año 2019. Cada entidad reportó información correspondiente a la actividad desplegada por sus instituciones locales de justicia (comisarías de familia, casas de justicia, inspecciones de policía, establecimientos de reclusión, etcétera) durante el año inmediatamente anterior, esto es, 2018.

 Celebración de reuniones con grupos focales, integrados por expertos en temas relativos al funcionamiento del sistema de justicia, la normativa que lo regula y sus instituciones. Las reuniones en mención se celebraron durante todo el año 2019.

Número	Pregunta
JCV1	¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia? ³
JCV2	En los últimos dos (2) años, ¿ha tenido algún conflicto relacionado con alguna de estas situaciones? ⁴
JCV3	¿A cuál de las siguientes entidades acudió para resolver su(s) conflicto(s)? ⁵
JCV4	¿Está usted de acuerdo o no con la siguiente situación: "cuando una persona atraca a alguien y las autoridades no lo castigan, los miembros de la comunidad podrían/deberían darle una golpiza al responsable"? ⁶
JCV5	En una escala de 1 a 5, donde 1 indica ninguna influencia y 5 mucha influencia, ¿cómo calificaría usted la influencia que ejercen los siguientes grupos y espacios en las decisiones de los jueces y fiscales?
JCV6	En su opinión, ¿cuál es la principal razón por la cual la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia? ⁷
JCV7	¿Cuál es la principal razón que mejor explica que no se castigue en todas las ocasiones a los responsables de los hurtos que se cometen en su ciudad? ⁸

3. Se incluyeron como opciones de respuesta a esta pregunta: 1. Estación de policía o CAI. 2. Inspección de policía. 3. Comisaría de familia. 4. Fiscalía. 5. Juzgados. 6. Centro de conciliación. 7. Conciliador en equidad.

4. Se incluyeron como opciones de respuesta a esta pregunta: 1. Prestaciones de servicio de salud. 2. Vivienda y relaciones vecinales. 3. Servicios públicos. 4. Delitos. 5. Laborales. 6. Familiares.

5. Se incluyeron las siguientes opciones de respuesta: 1. Ninguna. Solucionó el conflicto por su propia cuenta. 2. Estación de policía o CAI. 3. Otra entidad o particular. 4. Fiscalía. 5. Inspección de policía. 6. Juzgado. 7. Comisaría de familia. 8. Casa de justicia. 9. Centro de conciliación. 10. Conciliador en equidad. 11. Pandillas, combos, bandas criminales, paramilitares, guerrilla.

6. Las opciones de respuesta planteadas fueron: 1. De acuerdo. 2. En desacuerdo. 3. Ni de acuerdo, ni en desacuerdo.

7. Las opciones de respuesta a esta pregunta fueron: 1. Es muy costoso. 2. Prefiere arreglar directamente. 3. No sabe cómo acudir al sistema de justicia. 4. Tiene muchos trámites. 5. No confía en las entidades. 6. Se demora mucho en resolver los casos.

8. Para esta pregunta se incluyeron las siguientes opciones de respuesta: 1. Las normas son muy flexibles con los delincuentes. 2. Los jueces no realizan bien su trabajo. 3. La Policía no realiza bien su trabajo. 4. La Fiscalía no realiza bien su trabajo. 5. Otras causas.

2. ---

El presente estudio comportó revisar, tabular y analizar información relativa al funcionamiento de las distintas entidades responsables dentro del sistema de justicia, tanto a nivel local como nacional.

En ese orden de ideas, y como se verá más adelante, el estudio en mención reproduce y tiene en cuenta diferentes datos e información relativos al funcionamiento de entidades a nivel nacional, tales como la Fiscalía General de la Nación y los juzgados; e información de entidades y/o instituciones del orden local, como lo serían, entre otras, las comisarías de familia, las inspecciones de policía y las casas de justicia.

3. ---

El balance final realizado por las entidades que auspiciaron el estudio, supuso la confrontación y cotejo de información correspondiente a la actividad desplegada por los distintos órganos y entidades responsables del sistema de justicia, durante los años 2018, 2019 y 2020.

Cabe aclarar, en todo caso, que los datos citados en este estudio, que corresponden a actividades, hechos o asuntos acontecidos durante los años 2019 y/o 2020, deben con-

cebirse y tenerse por referentes cuantitativos de apoyo; es decir, como datos que tienen como propósito fundamental servir de complemento y/o refuerzo de los distintos hallazgos, tendencias o circunstancias de relevancia que fueron encontrados a partir de la actividad desplegada por dichas entidades, durante el año 2018.

Para decirlo de otra manera, será la actividad del sistema de justicia a nivel local y nacional desplegada durante el año 2018, la base sobre la cual se realiza este estudio; y los datos y demás información recaudada y correspondiente a los años 2019 y 2020, obtenida a través de otras fuentes (v. gr., grupos focales, medios de comunicación), la que sirva como referente y complemento de la primera mencionada.

Para todos los efectos que correspondan, y en especial los que atañen al entendimiento de los indicadores y demás conclusiones que aquí se exponen, en cada aparte de este documento que se cite una fuente, se indicará el año al que corresponde la información reportada.

4. ---

Como antecedentes a este informe, tenemos, entre otros: el documento de la *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas* publicado en 2013 por Dejusticia, en el cual se exponen los resultados de la encuesta de

necesidades jurídicas aplicada a las poblaciones general, en pobreza extrema y en situación de discapacidad.

Dicho informe aborda un ejercicio descriptivo acerca de las necesidades jurídicas de las tres poblaciones, de su acceso a mecanismos judiciales para resolverlas, y de los obstáculos que encuentran a la entrada o durante el trámite de los servicios de justicia.

Por su parte, el informe nacional de competitividad 2019-2020 publicado en 2019 por Consejo Privado de Competitividad, se hace seguimiento a 16 áreas fundamentales para la competitividad del país, entre ellas la Justicia, con el fin de contribuir a la eliminación de obstáculos que limiten el crecimiento y desarrollo de nuestra economía.

No está demás resaltar igualmente, que un antecedente de importancia en la realización de este estudio lo constituye, sin lugar a duda, el ejercicio que de tiempo atrás viene siendo realizado por la Red de Ciudades Cómo Vamos, y los resultados de los módulos de seguridad y justicia de las encuestas de percepción ciudadana que allí fueron incluidos.

En dichos módulos y, mejor aún, en las respuestas que allí se dieron, se desprende claramente el fundamento y razón de ser de

este proyecto investigativo, el cual es poner el foco de atención en el funcionamiento del sistema de justicia, y las instituciones que lo conforman.

5. ---

El presente documento muestra el análisis de indicadores objetivos y subjetivos a la luz del acceso, la eficacia y la eficiencia de los distintos actores que conforman el sistema de justicia, entendido este como el conjunto de actores, normas, prácticas y procedimientos que se articulan para resolver conflictos sociales, con el propósito de materializar los derechos y libertades de los ciudadanos y lograr la convivencia social, con una orientación hacia los entes territoriales, que les permita conocer el estado actual de algunos de sus actores en el sistema de justicia tanto en el plano local como en el plano nacional, para la consecuente toma de decisiones.

02



JUSTICIA, CALIDAD DE VIDA Y DESARROLLO SOSTENIBLE

En el año 2015, los países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) definieron la nueva agenda para el desarrollo, conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En ella, se definieron un total de 17 objetivos que recogen las principales problemáticas y retos que tiene la humanidad, para transitar hacia un modelo de desarrollo más sostenible.

Los 17 objetivos se desagregan en 169 metas específicas que, por un lado, tienen por objeto orientar la política pública y trabajo de naciones, ciudades y territorios, y múltiples actores en los próximos años y, por el otro, servir como termómetro para monitorear y hacer seguimiento al cumplimiento de dicha agenda.

Dentro de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible se encuentra el objetivo dieciséis (16), por cuyo objeto se pretende: "promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces"; bajo ese entendido, el propósito de dicho objetivo es promover el imperio de la ley a nivel nacional e internacional, y garantizar la igualdad del acceso a la justicia para todos.

La justicia se erige como un indicador de la calidad de vida de las personas, pues se trata de un objetivo que invoca la construcción de sociedades pacíficas e incluyentes, requisito esencial para construir una sociedad pacífica, equitativa y justa.

Obtener acceso a la justicia y a las instituciones responsables de su administración permite mejorar la vida de las personas, debido a que la fortaleza del sistema y el sector se traduce, en últimas, en la posibilidad que tienen aquellas de solucionar sus conflictos

pacíficamente, y de gozar de la protección integral y oportuna de sus derechos.

De cara al Estado, un acceso eficiente a la justicia y a sus instituciones representa buenos índices de convivencia, la reducción de los indicadores de inseguridad y la eliminación de distintas formas de violencia.

El fortalecimiento del sistema de justicia se refleja, a su vez, en el fortalecimiento del Estado de derecho y la promoción de los derechos humanos, lo cual es fundamental en el proceso de construir instituciones fuertes, que tengan como fin allanar el camino para la provisión de acceso a la justicia para todos y la construcción de instituciones efectivas y responsables en todos los ámbitos, niveles y territorios.

Dentro de este objetivo encontramos el aspecto vital para el logro de una convivencia pacífica y el desarrollo en igualdad de condiciones de todas las personas, el acceso a la justicia, derecho que toda sociedad democrática y de Estado de derecho se precia de valorar, reconocer y consolidar a través de sus acciones gubernamentales.

El acceso a la justicia desde mediados del siglo XX constituye un derecho humano. Ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales de protección de los derechos

humanos, del derecho penal internacional y del derecho internacional humanitario (Quispe Remón, 2018). Lo mismo sucede a nivel nacional, por cuanto ha sido recogido en diversas normas como un derecho humano. Esto implica que toda persona, por el solo hecho de serlo, cuenta con este derecho. Se trata de un derecho consolidado hoy en día y forma parte de los derechos conocidos como de primera generación.

Se trata, pues, de uno de los derechos humanos esenciales y básicos, que permiten el ejercicio de los demás derechos humanos. Vendría a ser el corazón de los DD. HH. y permite el funcionamiento de las otras partes del cuerpo. Gracias a este derecho se puede reestablecer el ejercicio de los derechos que se hubieran desconocido o vulnerado. No por gusto ha sido reconocido como un derecho humano esencial, tanto en instrumentos internacionales, como en constituciones nacionales.

El acceso a la justicia debe ser inclusivo, aplicable a todas las personas y en todas partes; no obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que el acceso a la justicia no se agota con el ingreso de la persona a la instancia judicial y/o a las entidades responsables de su administración, sino que se extiende a lo largo de los procesos y/o trámites que se adelantan ante aquellas, y comporta el riguroso respeto del debido proceso, desde

que se inicia la actuación y hasta que finaliza con la decisión, acuerdo, o medida que, procedimentalmente, corresponda.

En otras palabras, el acceso a la justicia es efectivo si desde el inicio, e indistintamente de la autoridad o entidad que corresponda (o ante la cual se tramite la diferencia, controversia o situación conflictiva), va acompañado de las garantías procesales necesarias y legalmente estipuladas.

JUSTICIA ABIERTA

La justicia abierta es un modelo de gobernanza que se sustenta en los principios de transparencia, participación y colaboración entre el poder judicial y la ciudadanía.

Esta justicia propende porque el poder judicial tenga canales de comunicación eficaces, a través de los cuales se den a conocer sus actuaciones, se brinde información de interés público, se faciliten datos sobre su rendimiento y las decisiones que toma; de igual forma, el concepto supone, a su vez, la posibilidad de abrir espacios de participación, intercambio y diálogo con los ciudadanos, quienes podrán aportar ideas, colaborar en la creación de políticas públicas e incluso evaluar su gestión.

La finalidad de la justicia abierta es que se conozcan las verdaderas necesidades de las personas frente al servicio de justicia, y se

replantee la relación que existe entre aquellas y los entes judiciales, dentro de un ambiente de transparencia, percepción de justicia, imparcialidad y confianza institucional.

Algunos ejemplos de la aplicación del concepto de gobierno abierto en Colombia son: Portal de Transparencia Económica, Gobierno en Línea, Datos Abiertos, Vive Digital, Colombia Compra Eficiente y Urna de Cristal. Estos han permitido que los ciudadanos interactúen más con los entes gubernamentales, e igualmente que aquellos (esto es, los ciudadanos) tengan un mayor acceso a la información en tiempo real.

En segundo lugar, y tal y como lo menciona el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, se han implementado compromisos en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), a la que Colombia ingresó en el 2011.

Desde dicho ámbito, y hasta la presente fecha, se han elaborado tres planes de acción a saber: I) Plan de Acción 2013-2015, II) Plan de Acción 2015-2017 "Gobierno Abierto para la Inclusión Social y Territo-

rial", y el III) Plan de Acción 2017-2019 "Colombia, hacia un Estado Abierto"⁹.

En el marco de tales planes se ha logrado impulsar la promoción de un gobierno abierto y de una justicia abierta, circunstancia esta última de la que puede dar plena fe el Consejo de Estado, máximo tribunal de la justicia de lo contencioso administrativo y órgano consultivo del Gobierno nacional, el cual se comprometió con una serie de medidas encaminadas a aumentar su transparencia y rendición de cuentas, y a implementar acciones para un mejor servicio de justicia a los ciudadanos.

Entre las medidas adoptadas por dicho organismo se encuentran:

-  El desarrollo de informes de gestión.
-  La publicación del plan de acción de la entidad, y de las hojas de vida de sus integrantes.
-  La configuración de una base de datos pública y abierta de sentencias de unificación de jurisprudencia.

9. Según la última información reportada en el portal <https://agacolombia.org/planes-de-accion/cuarto-plan/avances/>, fechada el 4 de noviembre de 2020, nuestro país se encuentra en la fase final de construcción del IV Plan de Acción. Este plan, a diferencia de los anteriores, supuso un proceso de concertación ciudadano previo, en torno a las metas, compromisos, etcétera.

A pesar de lo anterior, sigue existiendo un gran distanciamiento entre el servicio de justicia y el ciudadano, incluso en relación con algunos representantes del sistema de justicia a nivel local o territorial (inspectores, comisarías, casas de justicia y cárceles municipales), los cuales, se pensaría, eran más cercanos a aquel. Esto último, como se verá más adelante en el estudio, puede deberse a la deslegitimación gubernamental, la pérdida o inexistencia de canales de comunicación ciudadana y, finalmente, a la falta de transparencia de los procesos públicos.

El concepto de justicia abierta promueve una orientación hacia la transparencia, la rendición de cuentas, la ética judicial y el acceso a la justicia, frente a las autoridades encargadas de cumplir con la función de administrar justicia, como lo son las autoridades públicas, los particulares, las autoridades administrativas y los órganos de control.

Sin embargo, es un modelo que no ha logrado desarrollarse con facilidad, y menos aún en entidades que forman parte del sistema de justicia a nivel local y territorial (como las comisarías de familia, las casas de justicia y las inspecciones de policía), debido a que, como se verá más adelante al referirse a cada una de ellas y a su funcionamiento, existe una fuerte tendencia a la cautela de la información, excusada en el presunto deber

de reserva legal, y en la carencia de equipos tecnológicos que les permita estar al día con la comunidad y ampliar su rango de alcance.

En el marco del sistema de justicia al que se ha hecho referencia en este documento, las entidades que tienen asignadas funciones judiciales a nivel territorial cumplen un papel relevante en un Estado de derecho como el nuestro, ya que, en principio, son lo más cercano a la noción de Estado que tienen los ciudadanos. Sin embargo, y como también se reseñará más adelante en este documento, poco se sabe acerca de la adaptación del concepto de justicia abierta dentro de las mismas.

Por lo anterior, es necesario analizar los componentes del enfoque de justicia abierta, y cómo estos se aplican y/o pueden ser aplicados en dichos entes territoriales. Estos componentes son: i) la participación, ii) la colaboración y iii) la transparencia.

Veamos cómo se aplican dichos componentes:

i) La participación ciudadana se encuentra estipulada en el artículo 40 constitucional y no se limita únicamente a los mecanismos de participación ciudadana, sino que, tal y como lo indica la Ley 134 de 1994, incluye todas las otras formas de participación existentes, y que suponen del involucramiento de la ciudadanía en el mayor número de ámbitos posible.

Uno de los ámbitos en los que se ve reflejado el ejercicio de la participación ciudadana promulgada a nivel constitucional es el que se conoce como justicia consensuada, y que hace referencia precisamente a la utilización de los denominados Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), entendidos no solo como mecanismos o herramientas para descongestionar el aparato de justicia (concepto que inicialmente estuvo en auge y que, de hecho, justificó en su momento la expedición de algunas normas), sino también como una forma de participación de la sociedad civil en la resolución de los diferentes conflictos que generan y les afectan.

La participación, entonces, se logra a través de la generación de espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional, evitando así su conflictividad y logrando, por consiguiente, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal.

Otro de los ámbitos en los que se realiza el concepto de participación tiene que ver con la posibilidad de que los ciudadanos radiquen peticiones, quejas, sugerencias y recomendaciones en cada uno de los servicios de justicia y ante cada una de las instituciones prestadoras del servicio, lo cual logra crear una mayor proximidad entre aquellos y los funcionarios, y permite conocer la opi-

nión de la comunidad y su nivel de satisfacción con el servicio que recibe.

Esto resulta bastante útil para la proyección de mejoras, para incrementar la eficacia de las entidades y para generar dinámicas que permitan una actualización continua de su forma de prestar los servicios.

Finalmente, pero no por ello menos importante, se encuentra el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que permiten que se emitan mensajes de manera oportuna y con un radio de alcance mucho más grande, ya que así más personas pueden conocer sobre la posibilidad de acceder a los servicios ofrecidos por las entidades, y asimismo enterarse de las jornadas de pedagogía, seminarios, talleres, capacitaciones, conferencias y demás actividades que se programen en función de la ciudadanía y su intervención.

En las entidades del orden nacional se cuenta con más herramientas tecnológicas que no solo facilitan la comunicación con la ciudadanía, sino que también modernizan la gestión de los procesos de todo tipo, ventaja que no se presenta con regularidad en las entidades territoriales, donde disponer de recursos tecnológicos es la excepción.

ii) La colaboración por su parte supone un conjunto de esfuerzos, par a par, entre las

instituciones y la ciudadanía, reconociendo a las personas como miembros activos de la comunidad, y no como sujetos pasivos receptores de las acciones institucionales.

La colaboración se puede entender como la creación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo donde participan no solo los ciudadanos, sino también todas las instituciones públicas nacionales y territoriales, incluyendo las organizaciones no gubernamentales (ONG), las empresas, fundaciones, entidades sin ánimo de lucro y, en general, cualquiera que esté dispuesto(a) a brindar soporte para el desarrollo de soluciones de beneficio común y de interés general.

Existen formas de colaboración tan sencillas como la participación de los ciudadanos en voluntariados, y tan específicas como la colaboración en la justicia restaurativa, propia del derecho penal.

iii) Finalmente se encuentra la transparencia, concepto y principio este que, además de estar contenido en la Ley 1712 de 2014 (la cual consagra el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental), en lo que toca a la justicia abierta hace referencia a la disponibilidad de información relativa a las actuaciones que adelantan las entidades que administran justicia, la asignación de sus recursos,

la contratación de su personal y el seguimiento de sus gestiones.

Esta información debe ser pública, asequible y fácil de entender, porque además de informar, permite que se haga una evaluación pública, lo cual ayuda a impedir la práctica de conductas irregulares o ilegales, y posibilita un ambiente de confianza y legitimación.

Debido a la falta de recursos tecnológicos y bases de datos sólidas, ese ejercicio de transparencia, algunas veces, puede verse entorpecido. Sin embargo, se insiste en la consolidación de páginas web o redes sociales, sobre todo para aquellas entidades que no cuentan con sala de prensa o con gran dotación tecnológica y de talento humano para la publicidad, para que puedan relatar sus experiencias en los procesos de transparencia y buenas prácticas.

Eso, por supuesto, representa un gran reto para las entidades territoriales (y en especial para aquellas que hicieron parte de este proyecto), toda vez que para la realización de cualquier informe de rendición de cuentas es indispensable garantizar una gestión de recopilación, producción y publicación de información a través de sistemas informáticos con los que no cuentan.

Actualmente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 "Pacto por Colombia:

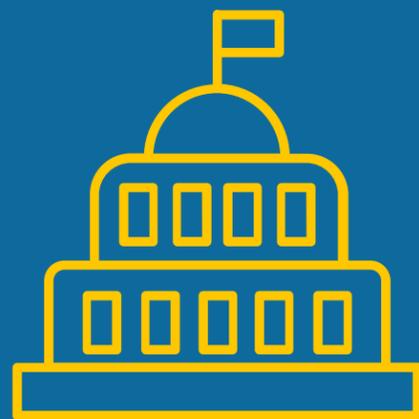
Pacto por la Equidad" plasma la apuesta del Gobierno nacional en la promoción de los principios de gobierno abierto como ejes transversales de toda la institucionalidad pública nacional, e incluso en él se menciona que dos de sus objetivos son realizar una "transformación digital para un sistema de justicia ágil, confiable y de fácil acceso", y llevar a cabo una "transformación digital para la lucha contra la corrupción y la falta de transparencia".

Además, el PND menciona que "se establecerán estándares mínimos de Estado abierto para que sean implementados por sectores del Gobierno nacional y por gobiernos territoriales, mediante el uso de aproximaciones innovadoras para crear conjuntamente planes de acción de Estado abierto local con la ciudadanía, la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil". De esta forma, se está a la espera de la construcción de un plan de acción con enfoque de Estado abierto, y de la creación conjunta de una política pública de transparencia, integridad, rendición de cuentas y Estado abierto. Claramente resultaría deseable que ese ejercicio (institucional por naturaleza) comporte igualmente la inclusión no solo de las entidades territoriales encargadas de prestar servicios de justicia próxima (y que aún no han tenido la oportunidad de conocer sobre este método de gobernanza), sino

también de los representantes de las máximas autoridades judiciales a nivel nacional (esto es, las altas cortes).

Una alianza o fusión entre todos esos actores sin duda redundaría en beneficio del sistema y la propia ciudadanía que, en tal contexto, estaría mejor conectada y articulada con las instituciones encargadas de administrar justicia.

03

EL SISTEMA
DE JUSTICIA

Como ya se dio en un aparte anterior de este mismo documento, esencialmente los sistemas de justicia se componen de distintas normas, procedimientos y órganos del poder público que, además de estar articulados, tienen como fin primordial dirimir conflictos conforme al derecho vigente. Este conjunto de órganos, entes y personas hacen posible la administración de justicia, e implica tanto a los que intervienen en procesos y/o trámites de naturaleza judicial, como en aquellos de naturaleza administrativa.

El sistema de justicia es una pieza central del funcionamiento de cualquier Estado de derecho y, como tal, se encarga fundamentalmente de materializar los derechos ciudadanos, garantizar el cumplimiento de las obligaciones, aplicar las sanciones pertinentes y hacer efectivas las garantías y libertades consagradas en la Constitución y en las leyes, todo con el fin de lograr y mantener la convivencia social.

Generalmente, el funcionamiento del sistema de justicia suele asociarse exclusivamente con el de la rama judicial, y más específicamente con la gestión que desempeñan los fiscales y los jueces. Sin embargo, el sistema de justicia se compone de muchos otros sujetos que se articulan en un entramado más amplio y complejo, y en el cual participan no solo otras entidades del Estado (que no necesariamente forman parte de la rama judicial), sino incluso particulares (Const., 1991, art. 116).

Gran parte de esos actores, a los que más adelante denominaremos responsables, hacen parte la estructura administrativa de los entes territoriales y, como tal, tienen gran incidencia en el quehacer cotidiano y la manera como se resuelve la conflictividad ciudadana a nivel local.

Dada esa incidencia, y con el convencimiento pleno de que la justicia en nuestro país debe ser fortalecida no solo a nivel nacional, sino especialmente a nivel local, quienes auspiciamos este ejercicio académico e investigativo nos proponemos a continuación dejar en evidencia aquellas falencias del sistema en ese ámbito (el de la justicia local o territorial) e igualmente las propuestas que, a partir de la observación y análisis aquí realizado, se pueden plantear.

INSTITUCIONES RESPONSABLES DE LA JUSTICIA EN COLOMBIA (JUSTIFICACIÓN LEGISLATIVA PARA LA CREACIÓN DE LOS ACTORES DE JUSTICIA)

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una norma que se ocupe de precisar, con la suficiencia y claridad que sería deseable, el concepto de sistema de justicia. Tampoco existe una que determine cuáles son las entidades que lo conforman¹⁰. Esta es una simple categoría conceptual, que facilita la comprensión de la justicia en un sentido amplio.

¹⁰. En términos generales, un sistema es un conjunto de partes que se interpretan como un todo para el cumplimiento de un propósito que el observador que nombra el sistema le atribuye.

Así, quienes auspiciamos este ejercicio investigativo entendemos por sistema de justicia, el conjunto de actores, normas, prácticas y procedimientos que se articulan para resolver conflictos sociales, con el propósito de materializar los derechos y libertades de los ciudadanos, y lograr la convivencia social.

Para entender el significado anterior se propone la siguiente tabla (ver tabla 1), en la que se integran todas aquellas entidades, sujetos o personas que se han identificado como facilitadores y/o responsables de la función de administración de justicia en nuestro país.

Esta tabla se centra en la naturaleza de las instituciones, según su pertenencia al orden estatal de nivel nacional o territorial, su carácter comunitario o si los servicios de justicia son brindados por particulares autorizados para ello (Const., 1991, art. 116).

Para los efectos que comporta este informe, y en aras de facilitar la comprensión del enfoque propuesto (a través del cual se busca verificar la interdisciplinariedad de las entidades responsables del sistema de justicia a nivel nacional y local, así como el avance de su gestión individual), se desarrollarán aproximaciones conceptuales sobre las siguientes entidades e instituciones (ver tabla 1):

Rama judicial

El artículo 116 de la Constitución y los artículos 12 y 13 de la Ley 270 de 1996 o Ley Estatutaria de la Justicia (modificada por la Ley 1285 de 2009) determinan cómo y quiénes ejercen la función jurisdiccional, esto es, la función de administración de justicia.

Determinó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces administran justicia, así como también lo hace la justicia penal militar y el Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra los aforados constitucionales.

Se inviste a su vez de función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas y, por último, a los particulares, quienes transitoriamente pueden ser titulares de la función de administrar justicia, en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes, para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Conforme al artículo 228 de nuestra Constitución, la administración de justicia no solo

es una función pública, sino “un valor superior consagrado en la Constitución Política que debe guiar la acción del Estado y está llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, dentro del marco del Estado Social y Democrático de Derecho (...)” (Ley 270, 1996). A partir de esa consideración legislativa, se organiza y se administra la rama judicial en Colombia.

La Constitución de 1991 dedica los artículos 234 a 257, correspondientes al Título VIII, a la reglamentación de la rama judicial. En dicho apartado se desarrollan tres grandes temas, a saber: a) principios generales, b) jurisdicciones, y c) organización del consejo superior de la judicatura.

En las disposiciones generales se establece que la justicia es una función pública cuyas decisiones son independientes; que las actuaciones deben ser “públicas y permanentes”, con las excepciones que establezca la ley; que en ellas ha de prevalecer el derecho sustancial; que los términos procesales deben ser observados con diligencia y su incumplimiento sancionado, y que en sus providencias, los jueces solo están sometidos al imperio de la ley, siendo la “equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina”, criterios auxiliares de la actividad judicial. Además, se garantiza el derecho de toda persona de acceder a la administración de justicia, cuyo

funcionamiento ha de ser “desconcentrado y autónomo”.

Por su parte, en el artículo 11 de la Ley 270 de 1996 (modificado por el artículo 4 de la Ley 1285 de 2009), se establece la composición de la rama judicial del poder público, señalando los órganos que integran las distintas jurisdicciones, así:

-  En la jurisdicción ordinaria: Corte Suprema de Justicia, tribunales superiores de distrito judicial; juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley.
-  En la jurisdicción de lo contencioso-administrativo: Consejo de Estado, tribunales administrativos, juzgados administrativos.
-  En la jurisdicción constitucional: Corte Constitucional.
-  En la jurisdicción de paz: los jueces de paz.
-  En la jurisdicción de las comunidades indígenas: autoridades de los territorios indígenas.

También hacen parte de la rama judicial la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Fiscalía General de la Nación

La Fiscalía General de la Nación nace con la promulgación de la Constitución de 1991. Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.

La Asamblea Constituyente de 1991 plasmó la creación de la Fiscalía General de la Nación como respuesta y solución a los problemas investigativos y técnicos que se estaban presentando con respecto al sistema penal que imperaba en aquella época en nuestro país, el cual presentaba algunas deficiencias de tipo estructural¹¹.

Según el artículo 250 de la Constitución, “la Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y

realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo”.

Comisarías de familia

La aparición de las comisarías de familia en nuestro país viene a tener lugar a finales de los años 80, y a partir de la expedición del Decreto 2737 de 1989, conocido en su momento como el Código del Menor.

Desde sus inicios, el objetivo principal de las comisarías de familia ha sido colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las demás autoridades competentes, en la función de proteger a los menores en situación irregular y/o de riesgo inminente, y de intervenir en los asuntos de tipo familiar.

Las comisarías de familia se encuentran estrechamente vinculadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar y, a su vez, ligadas sis-

temáticamente al territorio, municipio y/o localidad en la cual ejercen sus funciones; de esta forma, su creación, composición y organización son aspectos que, si bien tienen un fundamento en un acto general (como lo es la ley), dependen exclusivamente de factores particulares tales como la densidad poblacional y las necesidades del sector o grupo poblacional al cual se dirigen sus servicios.

Según lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, la cual, por un lado, vino a modificar la Ley 294 de 1996 y, por el otro, desarrolló el artículo 42 de la Constitución de nuestro país, las comisarías de familia son entidades de carácter administrativo e interdisciplinario, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia, conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar, u otras circunstancias previstas en la ley.

Como tal, las comisarías de familia son entidades del orden local, encargadas del restablecimiento de derechos y la adopción de medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar; de definir provisionalmente custodias de menores de edad, cuotas de alimentos, reglamentación de visitas, y de realizar conciliaciones en materia de familia, entre otras.

De acuerdo a la regulación actualmente vigente, contenida en la ya citada Ley 1098 de

2006, la creación de las comisarías de familia depende de los Concejos Municipales (art. 84), su oferta debe atender a la densidad poblacional de cada municipio y, además coincidir con las necesidades del servicio; en cualquier caso, en cada municipio debe existir al menos una comisaría de familia.

Finalmente, y como bien lo afirmó el Ministerio de Justicia y del Derecho en la I Audiencia Nacional por las Comisarías de Familia, celebrada durante el mes de febrero del año 2019, las comisarías de familia son reconocidas como “la principal puerta de acceso a la justicia de familia” (Borrero, 2019), expresión que denota la importancia que aquellas tienen en nuestro sistema de justicia, e igualmente la necesidad de orientar todos los esfuerzos y recursos posibles, a fin de mitigar, tanto como sea realizable, las diversas problemáticas que, como se indicará más adelante en este documento, se siguen presentando en este ámbito de la justicia local de nuestro país.

Casas de justicia

A partir de la expedición del Decreto 1477 de 2000, y como parte del desarrollo normativo que han tenido los artículos 113 y 229 de la Constitución, surge el Programa Nacional de Casas de Justicia, cuyo objeto principal es facilitar a la comunidad en general, y a aquellas zonas margina-

¹¹ En efecto, el sistema penal que operaba antes del año 1991 se caracterizaba por ser netamente inquisitivo; y, en tal medida, era el juez el que tenía la carga y responsabilidad de investigar, acusar y, por supuesto, emitir un juicio con respecto a cada caso que llegaba a su conocimiento. En otras palabras, existía una clara concentración de funciones investigativas y judiciales en el juez de conocimiento. Sumado a lo anterior, la mayoría del proceso y sus actuaciones se surtían de forma escrita; la víctima no tenía posibilidad de intervenir en el proceso, y existían limitaciones en materia de contradicción de la prueba.

les, en particular, un acceso adecuado y oportuno al sistema de administración de justicia, y a varias de las instituciones que hacen parte de aquel.

Señala el decreto en mención que “de acuerdo con el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia”, así mismo, que: “de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política las tres Ramas del Poder Público tienen funciones separadas, pero deben colaborar armónicamente para la realización de sus fines”; y que: “conforme a lo establecido en la Ley 270 de 1996 en su artículo 2° es deber del Estado garantizar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia”.

Las casas de justicia surgen con el fin de hacerle frente a la conflictividad social, como estrategia para encauzarla, y como medio para facilitar el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal. Siguiendo la definición consagrada en el artículo 2 del Decreto 1477 de 2000, las casas de justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal.

Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano, orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Inspecciones de policía

Las inspecciones de policía son instancias que cumplen la función de promover la convivencia pacífica, además de prevenir, conciliar y resolver los conflictos que surgen de las relaciones entre vecinos y todos aquellos problemas que afectan la tranquilidad, seguridad, salud, movilidad y espacio público de los ciudadanos.

El objetivo principal de la inspección de policía es la preservación, el mantenimiento y el establecimiento del orden público, mediante la regulación del ejercicio de los derechos y libertades públicas, el cumplimiento de los deberes correlativos y el desarrollo de su función y actividad, cuya finalidad es la de asegurar las condiciones necesarias para la convivencia pacífica.

La importancia de las inspecciones de policía, radica no solo en su contribución a la solución de los problemas de vecindad,

a través de la conciliación, sino que, una vez agotada esta etapa, el inspector tiene la legitimidad, como autoridad de Policía, de imponer excepcionalmente sanciones a aquellos que incumplan las normas establecidas en los Códigos de Policía, tanto nacional como distrital.

Establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 prescribe que “corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y Distritos, la creación, fusión o supresión, dirección y organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva”.

La norma en mención impone a los entes territoriales la obligación de crear un rubro con destino a las cárceles municipales o departamentales.

Así lo dispone el inciso 5 del mismo artículo, el cual indica que “en los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de emplea-

dos, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios”.

Tabla #1

Instituciones responsables en el sistema de justicia colombiano

ORDEN NACIONAL

RAMA JUDICIAL

Sector judicial

 Se compone por jueces y magistrados de todas las materias y de todas las instancias, que resuelven diversos tipos de controversias. Dentro del concepto se encuentran incluidas jurisdicciones especiales, como la penal militar, la indígena y la justicia de paz.

Fiscalía General de la Nación

 Investiga hechos, acusa a personas que sean presuntamente responsables de la comisión de un delito, asegura los elementos materiales probatorios, dirige y coordina las funciones de policía judicial que cumplen organismos como la Policía Nacional, y vela por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal.

Instituto Nacional de Medicina Legal (INML)

 Como establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación, presta servicios medicolegales y de ciencias forenses solicitados por los órganos de investigación. Brinda asesoría técnica sobre medicina legal y ciencias forenses y, entre otras funciones, verifica y controla las pruebas periciales y los exámenes forenses.

 Rama del poder público

 Institución

 Descripción

Fuente: Elaboración propia-Corporación Excelencia en la Justicia.

ORDEN NACIONAL

ORGANISMOS DE CONTROL QUE EJERCEN CIERTAS FUNCIONES EN MATERIA DE JUSTICIA

Defensoría del Pueblo

 Asiste, orienta y representa judicialmente a las personas en materia de derecho penal, derechos humanos, derecho constitucional, servicios públicos, medio ambiente, derecho penal y derechos de los consumidores.

Procuraduría General de la Nación

 Interviene en los procesos ante las autoridades judiciales y administrativas, brinda servicios de conciliación extrajudicial en asuntos en los que intervienen entidades del sector público, ejerce funciones de policía judicial y funciones disciplinarias.

Contraloría General de la República

 Ejerce funciones de policía judicial, fiscaliza el ingreso e inversión de los recursos y fondos públicos (de las municipalidades y demás organismos públicos) y, examina y ejerce control sobre las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes públicos.



ORDEN NACIONAL

RAMA EJECUTIVA



Policía Nacional



Cumple funciones de policía judicial a través de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN) y la Seccional de Investigación Criminal (SIJIN).



Miembros de la fuerza pública que integran la justicia penal militar y policial, compuesta por quienes ejercen funciones jurisdiccionales, de investigación y acusación, de policía judicial



Investigan y acusan a los servidores de la justicia penal militar y policial con fuero legal y a los presuntos responsables de haber cometido un delito de su conocimiento, entre otras funciones jurisdiccionales contenidas en la Ley 1765 de 2015.



Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)



Tiene a su cargo la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en una sentencia condenatoria y el control de las medidas de aseguramiento y, entre otras más, diseña programas de asistencia pospenitenciaria.



Superintendencias (entre otras entidades públicas)



Ejercen funciones de policía judicial, tienen funciones jurisdiccionales y resuelven algunos conflictos en materia de consumo, industria y comercio, entre otros.

ORDEN NACIONAL

RAMA EJECUTIVA



Entidades nacionales que brindan servicios de conciliación, Ministerio de Trabajo



Cumplen con la función coactiva o de policía administrativa y la función conciliadora por medio del inspector de trabajo y seguridad social, que corresponde a controversias laborales que no traten sobre derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores.



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)



A través de los defensores de familia, realiza procesos de garantía y restablecimiento de los derechos de la infancia y participa en procesos judiciales. Cumple un papel esencial dentro del sistema de responsabilidad penal para adolescentes.



Ministerio de Justicia



Tiene responsabilidades en materia de políticas públicas de justicia y la coordinación del Sistema Nacional de Conciliación, del Programa Nacional de Casas de Justicia, del Comité de Política Criminal.

ORDEN TERRITORIAL

RAMA EJECUTIVA



Comisarías de familia



Se encargan de casos de violencia intrafamiliar. Definen provisionalmente la custodia, el cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas de niños y adolescentes. Decretan medidas de protección y adelantan actuaciones de policía judicial.



Inspecciones de policía



Ejercen funciones de policía judicial y pueden conciliar en algunos asuntos que conocen en el marco de su competencia como autoridad de Policía.



Corregidores



Se encargan de funciones administrativas de orden comunitario y, además, ejercen algunas funciones atribuidas a los inspectores de policía.



Conciliadores



Hacen parte de los servicios que prestan las alcaldías en centros de convivencia u otros servicios de conciliación establecidos en el orden territorial. Proponen fórmulas de arreglo, actúan como un tercero mediador y promueven la convivencia pacífica. Al tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la C.P., tienen funciones jurisdiccionales.

ORDEN TERRITORIAL



Cárceles municipales



Se encargan de la custodia y vigilancia de los sindicados y están a cargo de las entidades territoriales para su sostenimiento y vigilancia.



Personeros municipales



Ejercen funciones de control y vigilancia en las respectivas entidades territoriales y ejercen la función de Ministerio Público. También se encargan de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, ejercen control disciplinario, son guardas del interés público e intervienen en los procesos de policía.



Casas de justicia



Son centros multiagenciales cuyo propósito es prestar servicios de justicia formal y no formal. En dicho ámbito se articulan distintas instituciones (del orden nacional y local), encargadas de la prestación del servicio de justicia.

JUSTICIA COMUNITARIA



Juntas de acción comunal



Promueven el desarrollo integral, sostenible y sustentable del lugar de donde son residentes, construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad. Al mismo tiempo, establece canales de comunicación, desarrolla procesos económicos de carácter colectivo y solidario, y promueven la participación de todos los sectores sociales.



Jueces de paz



Ejercen funciones de conciliación en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de cada comunidad. Buscan lograr la solución pacífica de los conflictos comunitarios y particulares, sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con la ley 497 de 1999.



Autoridades étnicas



Dirigen y formulan estrategias para la ejecución de las políticas públicas, reconocimiento y respeto de las comunidades étnicas a través de acciones y programas encaminados a la protección y promoción de los derechos de esta población. También hacen evaluación y seguimiento de las políticas públicas orientadas a la promoción, reconocimiento, garantía de los derechos individuales y colectivos.

PARTICULARES



Centros de arbitraje/árbitros



De conformidad con la Constitución y la ley, los árbitros son particulares que pueden ejercer funciones jurisdiccionales de forma transitoria y excepcional. Al arbitraje se puede acudir siempre y cuando medie un pacto arbitral (cláusula compromisoria, compromiso o pacto tácito), mediante el cual las partes decidan resolver su controversia a través de esta vía. Los centros de arbitraje prestan el soporte operativo y administrativo requerido para el desarrollo de la función de administración de justicia por la vía arbitral.

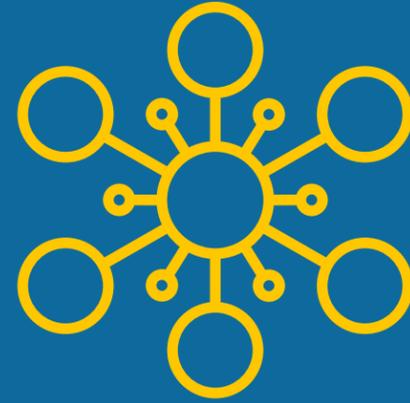


Notarios



Ejercen funciones de conciliación extrajudicial en derecho en materia civil o mercantil, siempre que se traten de asuntos conciliables que requieran ser sometidos a un conciliador.

04



RADIOGRAFÍA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES DE LA RED DE CIUDADES CÓMO VAMOS

APROXIMACIÓN PRELIMINAR

Tal y como se indicó en la parte introductoria de este documento, el proyecto Justicia Cómo Vamos, liderado conjuntamente por la Fundación Bolívar Davivienda, la Fundación Corona, la Red de Ciudades Cómo Vamos y la Corporación Excelencia en la Justicia, tiene como fin y propósito fundamental, monitorear y hacer seguimiento al conocimiento, acceso y calidad de la justicia en las ciudades donde hay presencia de los Cómo Vamos de Colombia.

Dentro del contexto antes mencionado, cabe reiterar una vez más, el proyecto comportó la realización de un ejercicio investigativo y analítico, a partir de la expresión ciudadana reflejada en las encuestas realizadas durante el año 2019, en cada uno de los municipios y ciudades de la red que hicieron parte de la muestra (15 153), e igualmente de la información que suministraron ese mismo año, las autoridades administrativas (alcaldías, secretarías de gobierno, etcétera) de cada una de tales localidades.

Cabe señalar que la información recabada de las autoridades administrativas corresponde a la que se encontraba consolidada por las mismas, y referente a las actividades

desplegadas en materia de administración de justicia, durante el año 2018.

Dicho lo anterior, en el presente capítulo se exponen, con el detalle correspondiente, el balance del ejercicio investigativo efectuado por las instituciones que lideran el proyecto Justicia Cómo Vamos y las propuestas de solución que se avizoran, tanto a mediano como a largo plazo.

Tradicionalmente el acceso a la justicia se ha concebido como un derecho de naturaleza fundamental, y ello comporta, en términos de la doctrina y jurisprudencias especializadas de nuestro país, “la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las *instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce*, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley.” (Corte Constitucional, Sentencia T-799, 2011) [resaltado fuera del texto original].

En ese orden de ideas, el derecho mencionado constituye no solo un presupuesto indispensable para la realización de los derechos y garantías de los individuos en una sociedad, sino también un pilar e imperativo incuestionable en todo Estado social de derecho, que supone la correlativa necesidad de garantizar (a esos mismos individuos) la existencia de una amplia gama o catálogo de servicios, para la atención de las diversas controversias de sus asociados.

Pues bien, contrario a lo ocurrido en un ejercicio de similares características, adelantado por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) durante el año 2019¹², en esta oportunidad se pudo advertir que, en términos generales, una porción representativa de la población encuestada, esto es el 43,1 %, tiene una buena percepción y una imagen favorable de las entidades que, en conjunto, conforman el sistema de justicia de nuestro país.

De hecho, los resultados obtenidos de las encuestas practicadas en los 17 municipios donde se llevó a cabo la muestra, dejan ver que, de todas las instituciones responsables del siste-

ma de justicia, los centros de conciliación y el conciliador en equidad tienen poca o baja popularidad, circunstancia que se da no por el hecho de que se tenga un concepto desfavorable y/o negativo de aquellos, sino por efecto del escasísimo conocimiento que se tiene acerca de su existencia y/o funcionamiento.

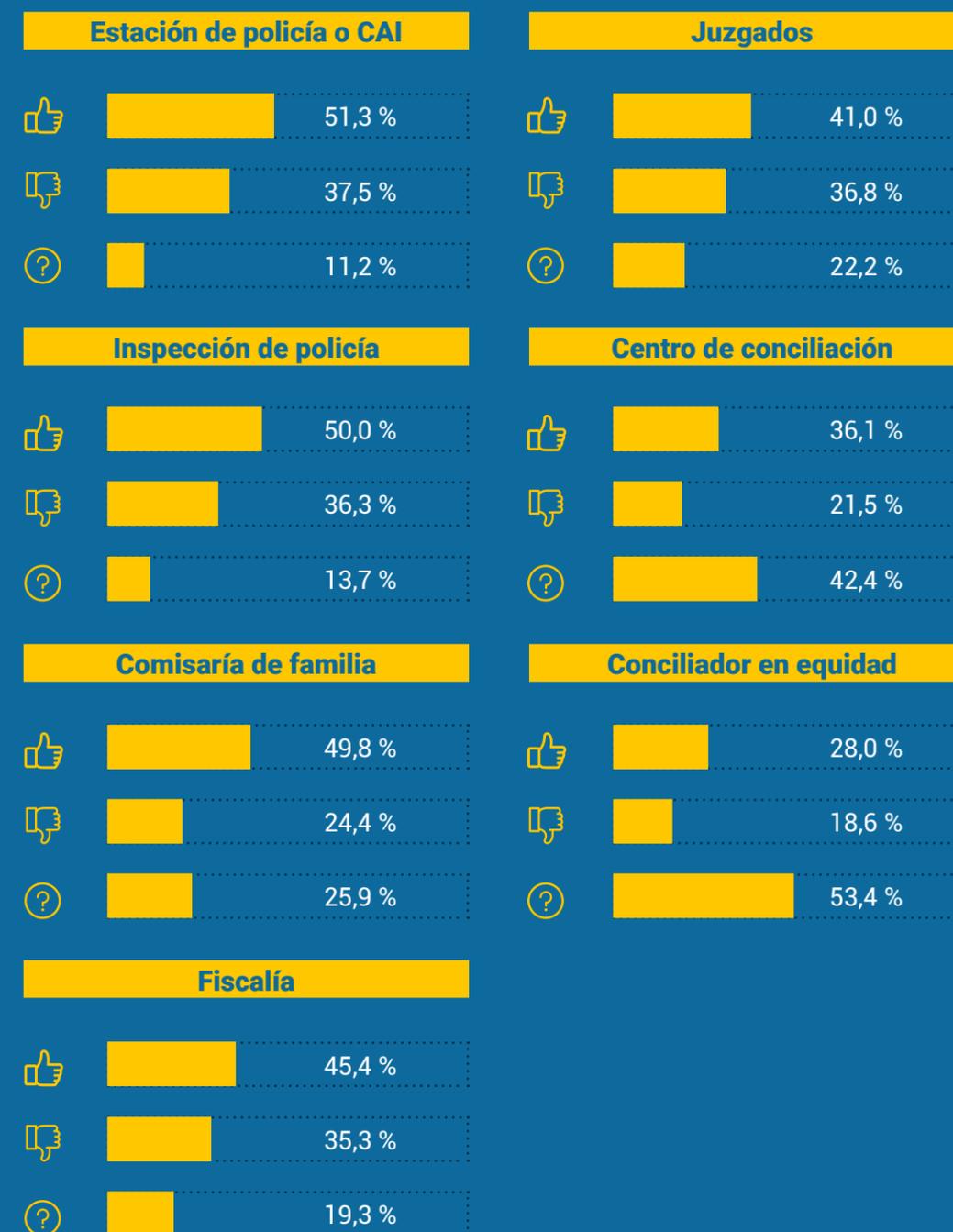
Sumado a lo anterior, la percepción e imagen que existe en torno a entidades que en principio pudieran generar alguna "resistencia" ciudadana (como los juzgados y la Fiscalía) es igualmente positiva, y ello queda acreditado al haber obtenido un grado de favorabilidad equivalente al 41 % y el 45,4 %, respectivamente. Ahora bien, descendiendo a algunas de las ciudades, y sin perjuicio de lo que más adelante y con mayor detalle se indicará, también quedó en evidencia lo siguiente:

Tabla #2

¿Qué imagen tiene usted de las siguientes entidades que hacen parte del sistema de justicia? - Promedio ciudades

- Entidad
- 👍 Favorable
- 👎 Desfavorable
- ? No conoce la entidad

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana-Red de Ciudades Cómo Vamos 2019.



12. Entre otros tantos, el proyecto tuvo como propósito diagnosticar la percepción de los empresarios de Bogotá, Soacha y Chía, en torno al funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país, y la manera como son atendidas sus respectivas necesidades jurídicas.

👍 En el Distrito Capital de Bogotá, la percepción general que la gente tiene en torno a las instituciones y/o entidades que conforman el sistema de justicia, como un todo, es medianamente positiva. En ese sentido, y salvo lo que corresponde a los juzgados y al conciliador en equidad¹³, el promedio de aceptación es equivalente al 42,98 %.

📊 Otras ciudades principales de nuestro país, tales como Medellín, Barranquilla, Cali, Cartagena, Bucaramanga y Manizales, presentan índices de favorabilidad similares en torno a las instituciones que conforman el sistema de justicia, tal y como se indica a continuación (ver tabla 3).

📊 Las ciudades de Manizales y Montería son las que presentan mayores índices positivos en torno a las instituciones del sistema de justicia. Así, Manizales reporta un índice de favorabilidad igual al 55,02 %, mientras que el índice de favorabilidad en la ciudad de Montería es del 54,20 %. En ambas ciudades las instituciones que salen mejor libradas y califica-

das son, en su orden, las estaciones e inspecciones de policía. En el caso de Manizales, las estaciones tuvieron un nivel de aceptación equivalente al 72,1 %, mientras que las inspecciones un 70,1 %. En el caso de Montería, las estaciones obtuvieron un 68,8 % y las inspecciones 67,0 %.

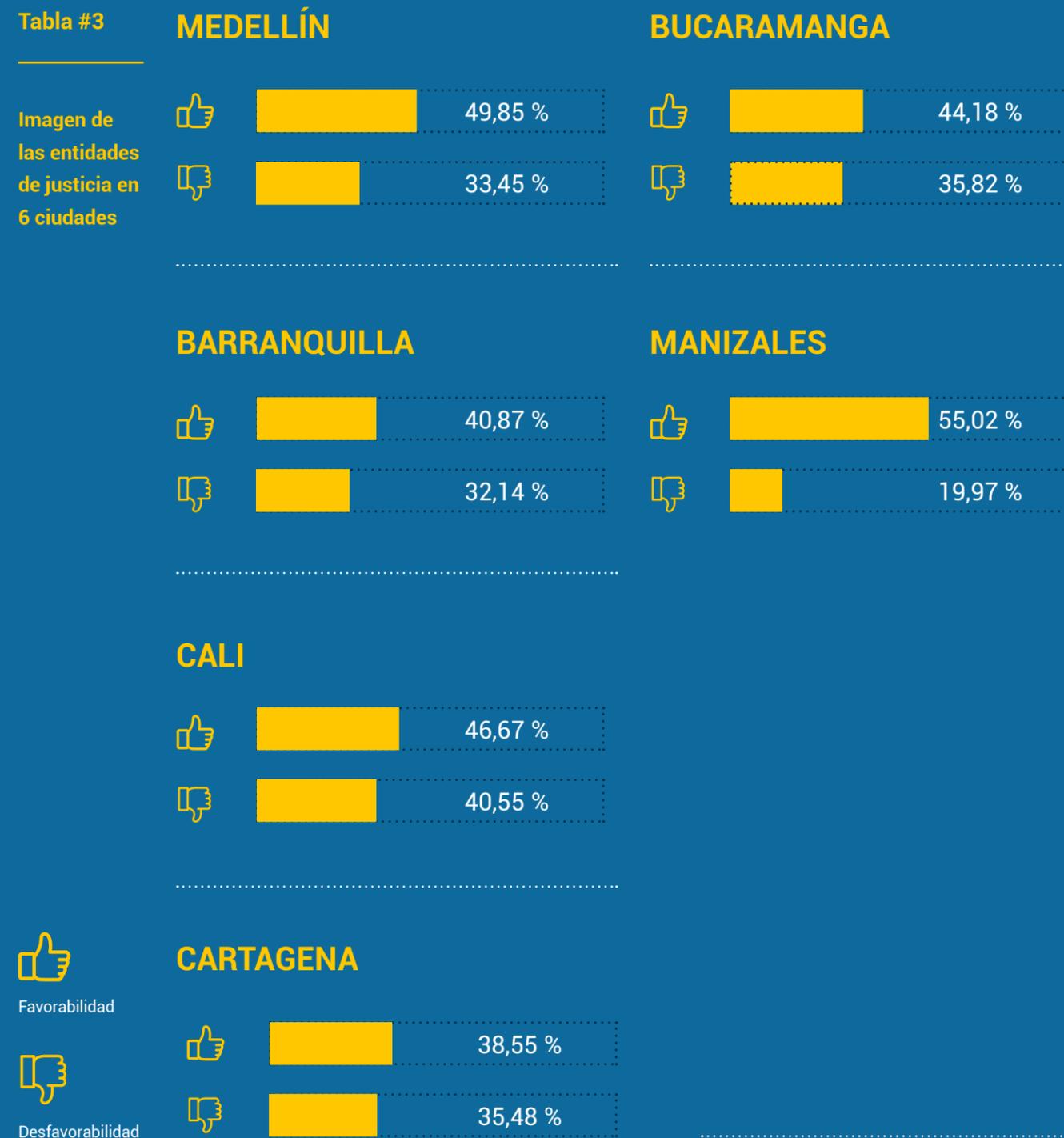
📊 A nivel de municipios más pequeños, los de Socorro y Piedecuesta (ambos pertenecientes a la zona santandereana), presentan índices positivos de 66,31 % y 44,1 %, respectivamente.

🗣️ Finalmente, llama la atención el alto índice de desconocimiento del sistema de justicia y de sus instituciones, que se presenta en los municipios de Chía y Zipaquirá, ambos pertenecientes a la región denominada Sabana Centro. En efecto, mientras que en Chía el índice de desconocimiento es de 61,37 %, en Zipaquirá es de 57,98 %. En dichos lugares se percibe con mayor notoriedad que no se tiene conocimiento de la existencia de los centros de conciliación y los conciliadores en equidad¹⁴.

¹³. Entre otros tantos, el proyecto tuvo como propósito diagnosticar la percepción de los empresarios de Bogotá, Soacha y Chía, en torno al funcionamiento del sistema de justicia en nuestro país, y la manera como son atendidas sus respectivas necesidades jurídicas.

¹⁴. En Chía el nivel de desconocimiento de los centros de conciliación alcanza el índice de 75.5 %, mientras que en Zipaquirá llega a la cifra de 75,6 %.

Tabla #3



EL PAPEL DE LAS ENTIDADES DEL ORDEN LOCAL EN EL SISTEMA DE JUSTICIA: UNA PUERTA PRINCIPAL DE ENTRADA AL SISTEMA DE JUSTICIA

A continuación se realizará un análisis mucho más minucioso y detallado en torno al funcionamiento del sistema de justicia a nivel local y/o territorial, ejercicio que comportará el estudio de percepción y diagnóstico en torno a la realidad de cada institución, en el marco de sus respectivas competencias territoriales.

Las comisarías de familia

Como ya se indicó en un capítulo anterior, las comisarías de familia son reconocidas por ser la principal puerta de acceso a la justicia de familia en nuestro país (Borrero, 2019). Dicho reconocimiento, que pudiéramos atribuir de forma preliminar al mismo Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho, se realizó y confirmó con las encuestas practicadas en los 17 municipios de la Red de Ciudades Cómo Vamos, y en virtud de las cuales se pudo evidenciar que, en promedio, el 31,4 % de las personas que manifestaron haber tenido un conflicto de familia, señalaron seguidamente haber

acudido a una comisaría de familia para intentar resolverlos.

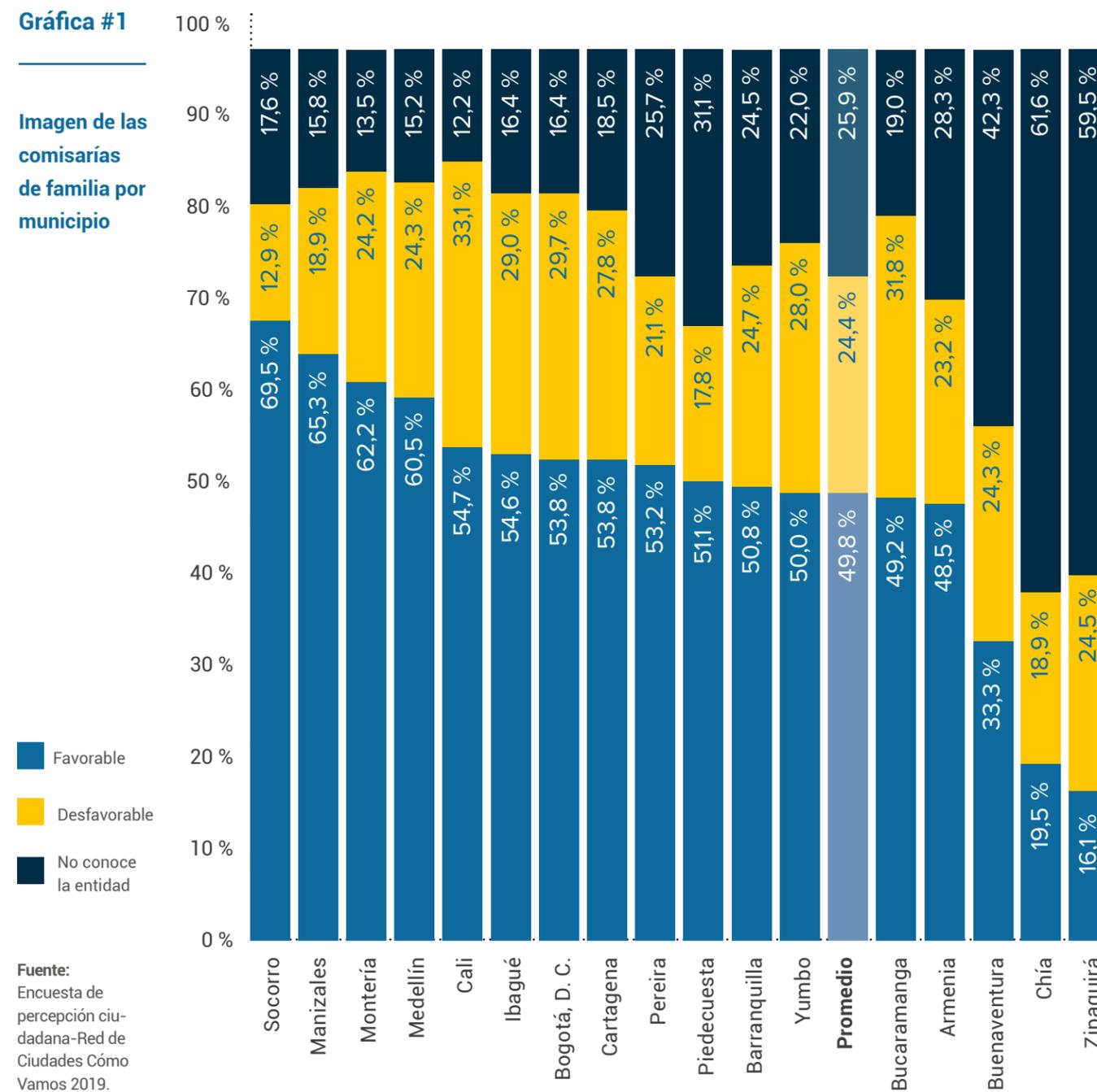
Adicionalmente, de acuerdo con el estudio aludido, las comisarías de familia son una de las entidades que, en promedio, cuentan con mayor conocimiento y favorabilidad por parte de los ciudadanos.

Sin embargo, esta afirmación tiene excepciones en los municipios de Chía y Zipaquirá, en donde queda evidenciado que el desconocimiento en torno a su existencia y funcionamiento es de alrededor del 61 %. Por su parte, las ciudades en las cuales las comisarías de familia tienen mayor desfavorabilidad son Bucaramanga y Cali, en las cuales la opinión desfavorable es de alrededor del 32 %.

En la gráfica 1 se puede apreciar la imagen que tiene esta institución, en cada una de las localidades en las que se practicó la encuesta. Por su parte, en la gráfica 2 se aprecia el comparativo respecto a las otras instituciones de justicia a nivel local.

Gráfica #1

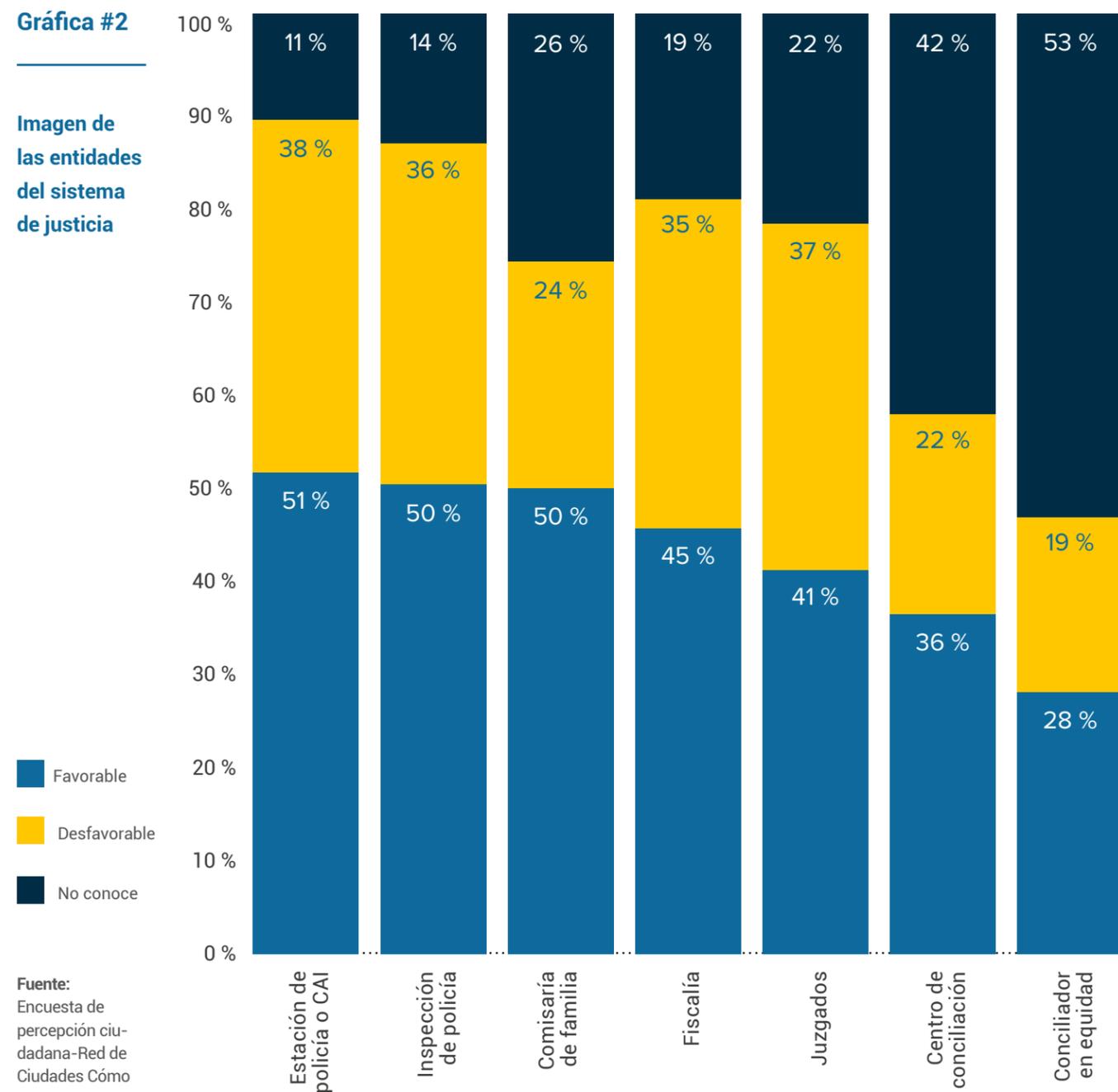
Imagen de las comisarías de familia por municipio



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana-Red de Ciudades Cómo Vamos 2019.

Gráfica #2

Imagen de las entidades del sistema de justicia



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana-Red de Ciudades Cómo Vamos 2019.

Una de las dificultades para el adecuado desempeño de las comisarías tiene que ver, justamente, con la alta carga de procesos por comisaría, sumada a la amplia diversidad de competencias que concentran: administrativas, policivas, jurisdiccionales y de policía judicial. Estas superan la capacidad institucional, incluso en ciudades como Bogotá y Medellín, que han hecho esfuerzos presupuestales y de gestión para su fortalecimiento y cobertura¹⁵.

La diversidad de funciones dificulta la prestación oportuna del servicio y la realización de algunas actividades fundamentales, como es el caso del seguimiento a las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar, que idealmente debería realizarse de manera presencial, lo que demanda de un equipo de trabajo interdisciplinario suficiente para dedicar el tiempo necesario a esta función.

Esta situación deriva en el represamiento del seguimiento a las medidas, tal y como le ocurrió a Bogotá, que durante el 2019

adelantó un plan de descongestión de 8400 medidas de protección que estaban pendientes de seguimiento, para lo cual debieron contratar 80 profesionales en psicología y trabajo social (Secretaría Distrital de Integración Social, 2019).

De acuerdo con la información reportada por las administraciones locales de los municipios que participaron en el proyecto Justicia Cómo Vamos, cada comisaría de familia atendió, en promedio, un total de 2628 personas al año¹⁶; sin embargo, la carga por comisaría en ciudades como Zipaquirá y Bucaramanga se encuentra muy por encima de este nivel, al alcanzar cifras que superan las 6000 personas atendidas.

No obstante, es oportuno mencionar que en el ejercicio de consolidación de los datos reportados por los municipios con relación a estas entidades, se pudo identificar la asimetría en los parámetros de estandarización de la información, fenómeno que dificulta el ejercicio de comparación de la gestión de las comisarías entre municipios¹⁷.

15. Bogotá, Ibagué y Manizales hicieron referencia a la alta carga laboral y la congestión.

16. Vale la pena aclarar que dicho dato es resultado de la consolidación de la información reportada por 14 municipios, dado que tres de ellos no remitieron información al respecto.

17. Armenia, Bogotá, Cali y Montería fueron las únicas ciudades que reportaron información completa al respecto.

Tabla #4

Gestión de procesos de las comisarías de familia durante el 2018

- Solicitudes de conciliación
- Audiencias de conciliación
- Cantidad de público atendido
- Violencia intra-familiar (VIF)
- Medidas de protección
- Comisarías
- Público atendido por comisaría

Fuente: Información reportada por los municipios vía derecho de petición.

Armenia

	2243	
	1270	695
	9687	3
	261	3229

Barranquilla

	6089	
	No especifica	5.466
	7822	17
	Inf. incompleta	460

Bogotá, D. C.

	40086	
	20684	46268
	85958	36
	27063	2388

Bucaramanga

	No especifica	
	1248	No especifica
	18505	3
	840	6168

Buenaventura

	No especifica	
	No especifica	No especifica
	No especifica	1
	No especifica	N/A

Cartagena

	No especifica	
	No especifica	No especifica
	No especifica	8
	No especifica	N/A

Cali

	7168	
	3757	6100
	38280	11
	5485	3480

Cúcuta

	Inf. incompleta	
	Inf. incompleta	Inf. incompleta
	Inf. incompleta	5
	Inf. incompleta	N/A

Ibagué

	Inf. incompleta	
	Inf. incompleta	Inf. incompleta
	Inf. incompleta	7
	Inf. incompleta	N/A

Manizales

	Inf. incompleta	
	1506	434
	10447	3
	Inf. incompleta	3482

Medellín

	Inf. incompleta	
	6362	5098
	19255	23
	5098	837

Montería

	1526	
	838	864
	1145	1
	864	1145

Pereira

	1990	
	1557	No especifica
	13359	5
	No especifica	2672

Piedecuesta

	1144	
	1111	654
	Inf. incompleta	1
	654	N/A

Quibdó

	No especifica	
	No especifica	No especifica
	1248	1
	781	1248

Santa Marta

	No especifica	
	No especifica	No especifica
	No especifica	No especifica
	No especifica	N/A

Socorro (provincias)

	Inf. incompleta	
	134	35
	550	1
	35	550

Chía (Sabana Centro)

	No especifica	
	No especifica	No especifica
	4402	2
	662	2201

Zipaquirá (Sabana Centro)

	Inf. incompleta	
	947	454
	18071	3
	Inf. incompleta	6024

Yumbo

	No especifica	
	804	203
	2903	1
	512	2903

Para corregir la sobrecarga laboral de las comisarías, en el marco de los estudios que se han realizado desde hace varios años para el fortalecimiento de estas, se han explorado propuestas para eliminar algunas de sus competencias¹⁸ y fortalecer las que le son esenciales, en particular la atención de la violencia intrafamiliar. En efecto, este es uno de los temas que se encuentra bajo el proyecto de reforma a las comisarías, liderado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019)¹⁹.

a. Talento humano

El artículo 84 de la Ley 1098 de 2006 establece que las comisarías deben contar como mínimo con un comisario, de profesión abogado, un psicólogo, un trabajador social, un médico o nutricionista y un secretario en los municipios de mediana y mayor población.

Las 17 ciudades y municipios de la red que fueron examinados, cuentan mínimo con un comisario, un trabajador social y un político por cada comisaría; sin embargo, en

algunas de ellas este personal rota con frecuencia y no presta sus servicios de manera continua durante todo el año, especialmente cuando se encuentra vinculado mediante contratos de prestación de servicios; además, y como ya se anotó, en la mayoría de las ciudades el personal es insuficiente para la carga de trabajo existente.

En lo que respecta a los médicos, solo Medellín y Bogotá registraron algún médico/nutricionista vinculado a las comisarías, en las demás la oferta del servicio médico legal es brindada por Medicina Legal, entidad que cuenta con una capacidad institucional insuficiente para atender la demanda ciudadana.

Es decir, los municipios no están cumpliendo con la norma del código de infancia y adolescencia, lo cual incide en la cobertura y funcionalidad del servicio para los ciudadanos.

En lo que respecta a los comisarios, el artículo 13 de la Ley 575 de 2000 (que vino a modificar el artículo 30 de la Ley 294 de 1996) dispone que aquellos deben pertenecer a la carrera administrativa; esta circuns-

tancia contribuye a garantizar la independencia de su actividad —que comprende el ejercicio de funciones jurisdiccionales—, los procesos de aprendizaje y la continuidad en la prestación de sus servicios.

En 16 de las 17 ciudades/municipios que reportaron información sobre el tipo de vinculación de los comisarios de familia, prevalecen los cargos de carrera administrativa, la mayoría en provisionalidad, con excepción de Medellín que pese a tener todos los comisarios en carrera administrativa, ninguno estaba en provisionalidad. Por otro lado, en Montería el cargo para comisario es de libre nombramiento y remoción²⁰.

Finalmente, en lo que respecta a la capacitación, en Bucaramanga y Cali manifestaron la necesidad de contar con actualización jurídica en temas de violencia intrafamiliar y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes; sin embargo, también se identificaron algunas acciones propias o articuladas con otras entidades

para suplir los vacíos existentes a través de jornadas de formación.

b. Presupuesto

De acuerdo con la ley, los distritos y municipios deberán incorporar en el Plan Operativo Anual de Inversiones y en el presupuesto de la entidad un rubro que permita el desarrollo misional de las comisarías. Sin embargo, esta disposición no se cumple en todos los municipios, de acuerdo con la información que se desprende de los Planes de Desarrollo del cuatrienio anterior²¹.

Otras ciudades sí lo incorporan y realizan el seguimiento a las metas a través de indicadores que publican en las páginas web de las alcaldías. Una de ellas es Medellín, la cual no solo lo incorporó en el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), sino que se hizo seguimiento en el plan indicativo y plan de acción, definiendo para su seguimiento siete indicadores de gestión²².

18. Como es el caso de las contravenciones cometidas por niños, niñas y adolescentes, además de las conciliaciones.

19. Cabe anotar que en la Sentencia T-735 de 2017, la Corte Constitucional exhortó al comité directivo del Plan Decenal de Justicia a realizar el rediseño de las comisarías previsto en dicho plan, para garantizar que el proceso de medidas de protección establecido en favor de las mujeres víctimas de violencia.

20. Tres ciudades/municipios no reportaron información sobre el tipo de vinculación de sus comisarios de familia: Cartagena, Piedecuesta y Santa Marta.

21. Esto lo expresan textualmente Buenaventura y Cartagena.

22. Los siete indicadores reportados son: i) oportunidad en la atención en el servicio de justicia formal y no formal cercana al ciudadano; ii) instituciones de justicia cercana al ciudadano fortalecidas integralmente; iii) diseño e implementación del sistema de justicia cercana al ciudadano; iv) niños, niñas y adolescentes formados en protección de derechos; v) familias atendidas por comisaría; vi) comisarías intervenidas integralmente, y vii) servidores capacitados y humanizados en pro de la atención en las comisarías.

Los nuevos planes de desarrollo que están en proceso de formulación —para cuando este documento sea publicado habrán sido aprobados—, deberían incorporar un rubro para el desarrollo de las actividades misionales de las comisarías y establecer indicadores de resultado que verifiquen su cumplimiento.

c. Cobertura y horarios de funcionamiento

El artículo 87 de la Ley 1098 de 2006 establece que las comisarías de familia deben funcionar de manera permanente y continua para asegurar la protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Sin embargo, solo cinco ciudades cuentan con comisarías que atienden 24 horas²³, cuatro cuentan con atención semipermanente, en horarios extendidos que permiten la atención nocturna y/o en fines de semana²⁴. Bogotá, por su parte, cuenta con estos dos modelos: dos comisarías que atienden 24 horas y diez

entre las 7:00 a. m. y 11:00 p. m. Bogotá y Zipaquirá cuentan con comisarías móviles, lo que facilita la promoción y alcance de la labor de las comisarías de familia y la realización de campañas pedagógicas.

De acuerdo con Medicina Legal, los conflictos que atienden las comisarías, tanto los relacionados con los derechos de los niños, niñas y adolescentes como los de violencia intrafamiliar, generalmente no se presentan en horarios laborales²⁵.

Dado que el paso del tiempo puede llevar a que las víctimas desistan de presentar su denuncia ante las autoridades, es necesario garantizar la permanencia en la prestación del servicio. Si bien esto puede llevar a la necesidad de aumentar la planta de personal para poder cumplir con los turnos en horarios extralaborales, las altas cargas de trabajo que reportan las comisarías indican que este personal no sería subutilizado. Además, el enfoque debe estar orientado más hacia la prestación del servicio que a la carga de trabajo.

23. Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena e Ibagué.

24. Cali, Medellín, Pereira y Yumbo.

25. De acuerdo con Forensis (2018) de Medicina Legal, el domingo es el día en el que se presenta el mayor número de casos por violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes y adultos mayores. De igual manera, entre las 18:00 y las 20:59 se presentó el mayor número de casos de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes, y adultos mayores.

d. Seguimiento a la gestión

La forma como las comisarías realizan el seguimiento a su gestión es bastante heterogénea, tanto en la forma en la que se realiza el registro de la información, como en los indicadores que emplean.

Respecto a lo primero, existen ciudades en las que se llevan libros radicadores y formatos, otras que cuentan con tablas parametrizadas en Excel y solo unas pocas que cuentan con sistemas de información²⁶.

En lo que respecta al seguimiento a la gestión, no existe uniformidad en los parámetros para la captura de información y en las estadísticas de las comisarías. Tampoco existe un consolidado nacional, que permita acceder a esta información a través de una sola fuente.

La publicidad de las estadísticas es precaria, en la mayoría de los casos los datos que se difunden son los relacionados con los indicadores que se incluyen en los planes de desarrollo, que sirven para medir solo algunas metas generales, pero que no brindan

un panorama integral sobre la gestión de las comisarías ni sobre su información misional. De lo anterior se desprenden tres acciones que podrían ayudar a facilitar, mejorar y homogeneizar las estadísticas de gestión, y que las planteamos a modo propositivo:

- Liderar, desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, una estandarización de los indicadores básicos de seguimiento a la gestión de las comisarías de familia, con lo que se facilitaría el seguimiento al papel que cumplen dentro del sistema de justicia.
- Analizar los mejores sistemas de información existentes, con el fin de promover su réplica en aquellos municipios que no cuentan con estas herramientas o, de no ser posible, para que sean utilizados como experiencias para el desarrollo de sistemas propios.
- Incluir en las páginas web de las alcaldías, información relacionada con los indicadores de gestión de las comisarías de familia.

26. Bogotá, Medellín, Manizales, Bucaramanga, Ibagué, Chía. En el caso de Bogotá, el sistema SIRBE se considera obsoleto y requiere una actualización.

e. Infraestructura física y tecnológica

Varias ciudades señalaron deficiencias en la infraestructura para la prestación del servicio²⁷, que se manifiestan en espacios reducidos, insuficiente número de puestos de trabajo y la poca privacidad en el desarrollo de las sesiones con las familias, condiciones que dificultan el ejercicio de sus funciones y que pueden incidir en la confianza de los usuarios y la percepción que se tiene sobre las comisarías.

De otra parte, y de acuerdo con la información suministrada, algunas comisarías no cuentan con la disponibilidad de equipos de cómputo, conectividad y sistemas de información para el desarrollo de sus funciones, particularmente en ciudades como Armenia, Cali y Buenaventura²⁸.

Las condiciones de infraestructura tecnológica también restringen la posibilidad de brindar servicios a los ciudadanos de forma

virtual, como podría ser la posibilidad de conocer el estado de su proceso a través de Internet. Estas condiciones han sido también una limitación para la implementación del sistema oral, previsto por el Código General de Proceso, a los procesos que adelantan los comisarios. Esta medida, con la que se busca una mayor celeridad e intermediación en los procesos solo ha sido incorporada por dos de las ciudades analizadas²⁹.

f. Articulación interinstitucional

La atención de los conflictos de competencia de las comisarías demanda de la articulación con diferentes entidades, especialmente con la Fiscalía, Medicina Legal, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Policía Nacional.

Esta falta de coordinación afecta la eficacia y oportunidad de las respuestas y, en ocasiones, lleva a los ciudadanos a tener que pasar por una y otra institución sin obtener

una respuesta integral a su conflicto (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Las principales deficiencias identificadas son las siguientes:

 Falta de articulación con la Policía para la implementación de las medidas de protección que imponen los comisarios³⁰. No obstante, la Policía debe realizar estas actividades, junto a otras tantas que le corresponden en el marco de su oficio diario de vigilancia de los cuadrantes: rondas de control, atención a llamados por riñas, lesiones personales y otras problemáticas de convivencia que se generen en el sector, de manera que, para que el cuadrante cumpla con lo dispuesto por la medida de protección, hay una lista de actividades antes que en su cumplimiento desvíen la protección efectiva de las víctimas de

violencia intrafamiliar, lo que aumenta el riesgo de feminicidio. En efecto, según las cifras de Medicina Legal, el 28,47 % de los casos de feminicidio tienen como circunstancia de hecho la violencia intrafamiliar (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2018).

 Respecto de la Fiscalía, se necesita de la articulación para la remisión de los casos de violencia intrafamiliar³¹, lo cual se facilitaría si dicha remisión no se realizara de forma física, sino a través del sistema de información SPOA que tiene la entidad, al que solo tienen acceso algunas comisarías en las ciudades de Bogotá y Barranquilla, tal y como fue reportado por ellas mismas.

Pero, incluso, este acceso no es garantía para que la denuncia quede reportada oportunamente en la

27. Bucaramanga, Cartagena, Chía, Pereira, Montería, Socorro, Yumbo y Cali.

28. No cuenta con línea telefónica, tiene problemas de conectividad y carece de equipos de cómputo suficientes y actualizados.

29. Bogotá, que empezó en 2019 un proyecto piloto en cuatro comisarías, Bucaramanga (en Violencia Intrafamiliar). Zipaquirá, Barranquilla, Pereira y Medellín manifestaron no haber incorporado la oralidad por la falta de presupuesto o infraestructura. Yumbo se encuentra en proceso de implementación de su sala de audiencias.

30. En los casos de violencia intrafamiliar, el artículo 17 de la Ley 1257 de 2008 establece que el comisario podrá decretar como medida de protección el desalojo del (la) agresor(a) del domicilio de la víctima, la abstención de penetrar en cualquier lugar donde esta se encuentre; la protección temporal por parte de la Policía a la víctima en su domicilio, trabajo o donde lo necesite, así como acompañamiento por la Policía para el ingreso al lugar de domicilio cuando se hubiere visto obligada a salir por condiciones de seguridad, entre otros. De igual forma, el Decreto 1069 de 2015 (artículo 2.2.3.8.2.4) establece que una vez se impone la medida de protección, se debe enviar copia a las personas encargadas de la vigilancia de la casa o sitios que frecuente la víctima determinados por ella, con copia a su vez a la Policía para que garantice el cumplimiento de la orden.

31. Solo el 55 % de los casos de violencia intrafamiliar recibidos por las comisarías a nivel nacional fue remitido a la Fiscalía (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Fiscalía, pues si los sistemas no son interoperables, se requiere hacer un doble registro (uno en el sistema propio de la comisaría y otro en el SPOA), lo que no siempre se puede realizar debido a la carga de trabajo existente y, además, se traduce en duplicidad de acciones administrativas que terminan por impactar de forma negativa, la atención efectiva al ciudadano.



Falta de coordinación con las entidades del orden nacional, como la Fiscalía y el ICBF, las cuales podrían jugar un papel más relevante frente a la generación de lineamientos y el seguimiento y creación de condiciones para el funcionamiento de las comisarías. Entre estas está la unificación y divulgación de los instrumentos para la valoración del riesgo, las rutas de atención y los parámetros de seguimiento, sobre los cuales ya se hizo referencia.

Con base en las respuestas a los derechos de petición, es decir, con base en la información reportada por las administraciones locales, e igualmente teniendo en cuenta los resultados de las encuestas de percepción practicadas en cada una de las 17 ciudades participantes de la red, a continuación (ver tabla 5) se destacan algunas de las acciones que en el contexto de las comisarías de familia, y de cara a las necesidades de fortalecimiento, cada una de ellas está demandando o requiriendo de forma prioritaria³²:

g. Violencia intrafamiliar y COVID-19

En el marco de la declaración del estado de emergencia nacional, como respuesta a la presencia de la COVID-19 en el país, del aislamiento obligatorio y, más recientemente, del estallido de la crisis económica que se originó a partir de aquel, el fenómeno de la violencia intrafamiliar en Colombia se agudizó notablemente.

De acuerdo con Medicina Legal, entre el 25 de marzo y el 23 de abril de 2020, el número

de llamadas registradas por violencia intrafamiliar en la línea telefónica 155 aumentó en un 175 %, en comparación con el mismo periodo del año anterior (Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2020).

Con el incremento de la demanda de servicios de justicia ante las comisarías de familia, se hicieron más evidentes las debilidades operativas aquí descritas, razón por la cual el Gobierno nacional, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, radicó en la segunda legislatura del Congreso de la República lo que sería un proyecto de ley que buscaría el fortalecimiento de las comisarías, principalmente a través de la eliminación de sus competencias policivas y el mejoramiento de las condiciones laborales de sus empleados (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Otras medidas destacadas en el proyecto de ley sugieren la creación de un sistema de información único que recopile la gestión de procesos de cada comisaría del país, permitiendo de esta manera el adecuado seguimiento de los casos y de las medidas de protección, en aquellos usuarios y usuarias en latente riesgo de violencia intrafamiliar. Con el proyecto se busca, además, establecer al Ministerio de Justicia

y del Derecho como el órgano rector para la operación, inspección, vigilancia y control de las comisarías del país (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

32. En la tabla no se incluyen necesidades de fortalecimiento de las comisarías de familia ubicadas en la ciudad de Medellín, toda vez que en la respuesta al derecho de petición que le fue remitido, la autoridad local manifestó no tenerlas.

Tabla #5

Necesidades de fortalecimiento de comisarios de familia en ciudades estudiadas

Ciudad	Necesidad de fortalecimiento
Armenia	 Dotar de equipos de cómputo a todos los servidores.
	 Estabilizar la planta de personal para garantizar su continuidad en el año.
	 Mejorar las condiciones de seguridad en las instalaciones de la comisaría.
Barranquilla	 Implementación del sistema de gestión.
	 Generar las condiciones de infraestructura para la implementación de la oralidad.
	 Fortalecimiento de la planta con personal especializado.
Bogotá	 Actualización del sistema de información SIRBE.
	 Virtualización de trámites para facilitar la interacción de los ciudadanos con las comisarías.
	 Fortalecimiento de las plantas de personal, especialmente para mejorar el seguimiento a las medidas de protección.
	 Expansión de los pilotos de oralidad a otras comisarías.
	 Adecuación de los espacios en los que las comisarías prestan sus servicios.
Bucaramanga	 Necesidad de actualizar las herramientas y los recursos tecnológicos disponibles.
	 Actualización en temas jurídicos de los comisarios de familia.
	 Creación de otra comisaría de familia.
Buenaventura	 Adquisición de equipos de cómputo, línea telefónica y conectividad estable.
	 Nombramiento de todo el personal de la comisaría, garantizando su continuidad durante todo el año.
	 Disposición de la comisaría faltante para la puesta en marcha de la comisaría permanente.
Cali	 Implementación de un sistema de gestión documental.
	 Fortalecimiento de la planta de psicólogos y trabajadores sociales.
	 Continuar con la mesa de articulación con los actores involucrados en la atención de la violencia contra la mujer.
	 Estabilidad y capacitación del talento humano.
Cartagena	 Mejoramiento de la infraestructura física de las sedes: aire acondicionado, batería de baños, puertas, red eléctrica.
	 Actualización de los equipos de cómputo, dotación de impresoras e insumos de trabajo.
	 Fortalecimiento de las herramientas de gestión interna (planeación estratégica, control de gestión).

Chía	 Insonorización y aislamiento de las oficinas.
	 Actualización de equipos de cómputo y dotación de impresora, escáner, cámara fotográfica.
	 Fortalecimiento de la articulación con Medicina Legal.
Ibagué	 Fortalecer las campañas de pedagogía para aumentar el conocimiento de las comisarías.
	 Continuar con el trabajo de articulación interinstitucional con Policía Nacional, ICBF, Fiscalía y demás entidades que participan en los procesos.
Manizales	 Reducir la rotación del personal del área administrativa.
	 Mejorar las condiciones de conectividad para reducir los problemas de acceso a Internet.
Montería	 Mejorar la coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
	 Ampliación de la infraestructura física.
	 Actualización de los equipos de cómputo.
Pereira	 Ajustar el número de comisarías a la densidad poblacional.
	 Fortalecimiento de la plata de psicólogos y trabajadores sociales.
	 Mejoramiento de las condiciones locativas y puestos de trabajo.
Piedecuesta	 Implementación de un sistema de información para la gestión de las comisarías.
	 Nombramiento del personal faltante.
	 Mejorar los problemas de articulación con la Fiscalía.
Socorro	 Contratación de más profesionales que permitan reducir la alta carga de trabajo.
	 Provisión de equipos complementarios de oficina, como impresoras y escáner.
	 Ausencia de un medio de transporte, que permita al área de trabajo social realizar visitas a los usuarios.
Zipaquirá	 Dotación de equipos de cómputo.
	 Implementación del sistema de información.
	 Nombramiento de personal administrativo.
Yumbo	 Medios de transporte para trasladarse a zonas rurales.
	 Fortalecer las campañas de pedagogía para aumentar el conocimiento de las comisarías.
Yumbo	 Construcción de sala de audiencia para la implementación de la oralidad.
	 Puntos de red.
Yumbo	 Mejorar la articulación con entidades que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.



Recomendaciones generales

Reconociendo la importancia que tienen las comisarías en la resolución de los conflictos que se dan en el interior del núcleo familiar, y dada la reciente agudización de los distintos tipos de violencias en el territorio nacional, el Gobierno nacional y las administraciones locales (municipales) deben apostarle al fortalecimiento de dichas entidades.

A continuación citamos algunas recomendaciones en relación con tal particular:

- ✓ Se debe procurar el fortalecimiento de aquellas competencias que son fundamentales a las comisarías, y propender por la reasignación de funciones que pueden ser ejercidas por otras

entidades y, además, abrir paso hacia su descongestión. Ello exige una labor de articulación interinstitucional, con entidades del orden nacional y local, tales como la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, ICBF y Policía Nacional, entre otros.

Ahora bien, la articulación interinstitucional no debe reducirse a la simple reasignación de las funciones a las que haya lugar, sino a la coordinación de las acciones que se emprenden en respuesta a la demanda ciudadana por servicios de justicia, para lo cual urge que las comisarías, sin excepción, tengan acceso permanente a la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA)³³, operado por la Fiscalía, para facilitar a través de esta herramienta el trámite de las denuncias.

³³. Para contribuir a la construcción de un Estado más eficiente, transparente y participativo, propósito de la Estrategia de Gobierno en Línea, y con el fin de procurar a los ciudadanos mejores servicios, mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la Fiscalía General de la Nación dispuso un mecanismo de consulta electrónica de las denuncias registradas en la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (Ley 906 de 2004).

- ✓ Por otro lado, y como quedó evidenciado luego de recolectada la información remitida vía derecho de petición, en muchos casos la prestación de los servicios de las comisarías de familia se ha visto torpedeada por las malas condiciones en materia de infraestructura física y tecnológica. De ello dieron cuenta ciudades como Armenia, Barranquilla, Buenaventura, Cartagena, Chía, Manizales, Montería, Pereira, Socorro y Yumbo, y de allí que, sin duda, se requiera una intervención inmediata para darle solución a esa problemática.

- ✓ Con relación al personal, es evidente que las comisarías, salvo escasas excepciones, incumplen lo que en materia de talento humano ordenan tanto la Ley 1098 de 2006, como la Ley 575 de 2000. Las administraciones locales deben avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en

las normas ya citadas, es decir, la consolidación de la carrera administrativa en el caso de los comisarios, y la vinculación en las comisarías de todos los perfiles profesionales exigidos por la ley.

- ✓ Por último, es necesario comprender que las dinámicas de la violencia intrafamiliar, inclusive en tiempos normales y sin pandemia, exigen el funcionamiento permanente y continuo de las comisarías y todos sus servicios ofertados. Por esta razón, es importante que aquellos municipios en los cuales aún no existe garantía para su operación 24/7, se avance sobre este respecto mediante la implementación de turnos rotativos entre comisarías o, en su defecto, mediante la apertura de comisarías exclusivamente dedicadas a operar las 24 horas del día.

Inspecciones de policía

Quizá una de las instituciones del sistema de justicia que mayores mutaciones funcionales ha sufrido a lo largo del tiempo es la de los inspectores de policía, funcionarios estos que inicialmente tuvieron facultades de instrucción criminal (Ley 169 de 1896 y Ley 94 de 1938³⁴), luego claros poderes en materia de policía judicial (Decreto 528 de 1964 y Decreto 2700 de 1991³⁵), y ahora, recientemente, con ocasión de la expedición de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), funciones mixtas que van desde la atribución de mediar o conciliar conflictos relativos a la convivencia ciudadana, hasta la adopción de medidas netamente policivas o ejecutivas (como lo serían, entre otras, el decomiso de bienes, la demolición de obras, la imposición de multas, etcétera).

Diríamos en ese sentido que, a la fecha, los inspectores de policía son una especie de

superfuncionarios de la rama ejecutiva local (Periódico El Tiempo, 2017), investidos de atribuciones que van desde lo jurisdiccional (pues la conciliación está concebida constitucionalmente como un mecanismo de esta naturaleza-art. 116 C. P.), hasta lo ejecutivo; particularmente en cuanto respecta a la posibilidad de tomar medidas tendientes a garantizar la convivencia ciudadana, el respeto de los derechos relacionados con la libre circulación, el buen uso del espacio público y el desarrollo apropiado de las actividades económicas dentro del territorio físico espacial donde ejercen sus funciones.

Demanda del servicio y oferta institucional

Ahora bien, sin perjuicio de la multiplicidad y diversidad de funciones que hoy en día poseen los inspectores de policía, y de la aceptable favorabilidad que al parecer tienen en nuestra

sociedad³⁶, lo cierto es que las inspecciones de policía siguen siendo entidades pertenecientes al sistema de justicia local a las que se suele acudir con poquísima frecuencia.

En efecto, ante el interrogante relativo a cuál de las entidades había acudido para solucionar sus conflictos (JCV3), en promedio, solo un 8 % de los encuestados en las 17 ciudades de la red donde se practicó la muestra, indicó que había acudido a la inspección de policía a resolver sus conflictos; cuestión que de suyo termina encajando con otra circunstancia igualmente incontrastable, cual es que, en general, un 51,6 %, es decir, la gran mayoría de la población, prefiere resolver sus conflictos por su "propia cuenta" y omite, por ende, acudir ante algún tercero o entidad para esos propósitos³⁷.

Vale la pena aclarar que, la encuesta de percepción realizada por la Red de Ciudades Cómo Vamos, por el enfoque que tuvo, no permitió identificar a qué se referían los encuestados, al señalar que habían prefe-

rido resolver sus conflictos por su "propia cuenta". Sin embargo, la citada expresión, de acuerdo con otros ejercicios similares realizados con anterioridad, comporta la noción de una determinada preferencia hacia el arreglo directo; es decir, hacia la solución del conflicto o la situación de divergencia mediante el diálogo pacífico entre los directamente involucrados.

Otra circunstancia que pudiera llegar a explicar la razón por la cual la población, en su inmensa mayoría, no acude a las inspecciones de policía a solucionar sus desavenencias³⁸, es el hecho de que aquella (la población) percibe una cierta laxitud del sistema a la hora de resolver las solicitudes que le son presentadas.

En ese sentido, es bastante revelador el resultado de las encuestas, y especialmente el que se obtuvo frente a la pregunta JCV6, la cual, como se recordará, buscaba indagar la razón principal por la cual las personas no acudían en todas las ocasiones al sistema de justicia.

34. Bajo el imperio de esta ley, las facultades de instrucción criminal otorgadas a los inspectores de policía se restringieron al ámbito de las contravenciones y otras infracciones menores de orden penal. Sobre el particular, véase la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia - Sala de casación penal, de fecha 4 de julio de 1974. Magistrado ponente: Dr. Álvaro Luna Gómez. Gaceta Judicial: Tomo CXLVIII n.º 2378 A 2389, pág. 895-900.

35. Según lo previsto en este último decreto (art. 309 y siguientes), los inspectores de policía tenían, entre otras, la facultad de investigar los casos de flagrancia, y de ordenar y decretar pruebas sin necesidad de providencia judicial previa.

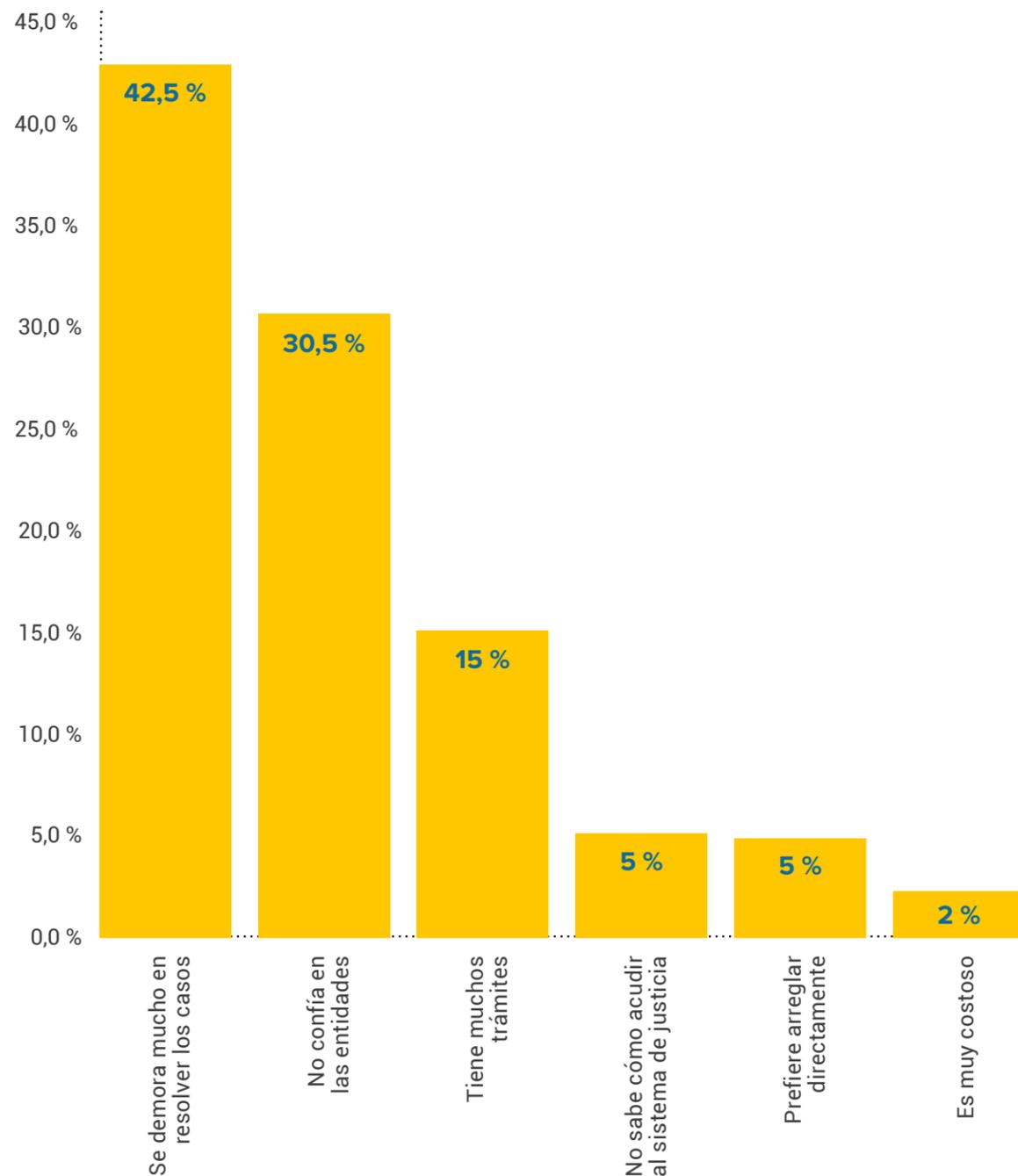
36. En el promedio de ciudades participantes de la red, se refleja que el 50 % de los encuestados tiene una imagen favorable de estas instituciones. Los únicos casos en los que se evidenció una deficiente popularidad de las inspecciones de policía, se presentaron en ciudades y municipios como: Bogotá (48,0 %), Yumbo (50,2 %), Chía (46,1 %) y Zipaquirá (39,0 %).

37. De hecho, y como ya se ha indicado en otros apartes de este mismo documento, llama poderosamente la atención que, en promedio, solo un 7,1 % haya acudido a los juzgados, un 6,9 % a las comisarías de familia y, finalmente, un 3,1 % a los centros de conciliación.

38. Aún y a pesar de que los conflictos vecinales y de vivienda (que pueden ser objeto del conocimiento de los inspectores de policía) ocupan el segundo lugar de importancia, con un 15,4 %. El primero lo ocupan los conflictos o situaciones relacionadas con la prestación de servicios públicos, con un 16,9 %.

Gráfica #3

En su opinión, ¿cuál es la principal razón por la cual la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia? - Promedio



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana-Red de Ciudades Cómo Vamos 2019.

Pues bien, en este caso particular, la encuesta dejó ver que, en promedio, el 42,5 % de las personas encuestadas piensa que la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia, indistintamente de la entidad de que se trate, al considerar que este se demora mucho en resolver los casos sometidos a su conocimiento.

Sumado a lo anterior, queda igualmente descartado que la citada conducta (esto es, la poca demanda del servicio de justicia impartido a través de las inspecciones de policía) tenga origen en una posible falta de oferta institucional, pues, a pesar de que la cantidad de inspectores de policía que operan en el territorio nacional sigue siendo bastante baja, se pudo verificar que en todas y cada una de las ciudades y municipios en los que se practicó la encuesta mencionada, existe presencia institucional.

En total se advirtió la presencia de 359 inspectores de policía en los 17 municipios y ciudades que fueron objeto de la muestra (cuya población total asciende aproximadamente a 17 926 304 habitantes),

cifra esta que refleja un índice que supera apenas en un 50,07 % la cantidad estándar que se tiene prevista para el efecto³⁹.

Incluso, y entrando en detalle, hay ciudades capitales y de categoría especial como Cartagena, Medellín y Bucaramanga; o de primera (1ª) categoría, como Manizales y Pereira; y municipios de sexta (6ª) categoría, como Socorro, que están muy por encima del promedio, tal y como se describe en la siguiente tabla (ver tabla 6).

39. En otras palabras, la tasa promedio de inspecciones de policía por cada 100 000 habitantes es de 1,5. Eso es tanto como decir que, en promedio, existe un inspector de policía por cada 50 000 habitantes, y que la cobertura y presencia institucional es más alta que el índice promedio.

Tabla #6

Oferta institucional-Inspecciones de policía, año 2018

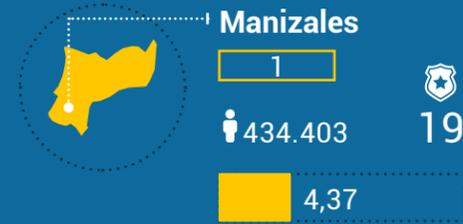
- Categoría
- Número de habitantes ⁴⁰
- Número de inspecciones de policía
- Tasa de inspecciones de policía cada 100.000 habitantes

Fuente: Información aportada por las alcaldías, vía respuesta a derechos de petición.

Antioquia



Caldas



Quindío



Tolima



Atlántico



Córdoba



Risaralda



Valle del Cauca



Bogotá D. C.



Cundinamarca



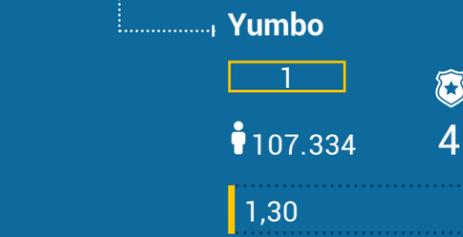
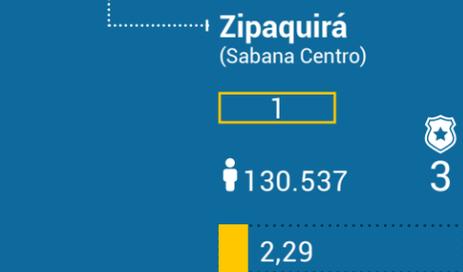
Santander



Buenaventura



Bolívar



40. Información DANE. Proyección Población 2018-2035. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>.

Ahora bien, en lo que sí existe un claro índice deficitario, es en lo relativo al cumplimiento de la obligación de contar con inspecciones permanentes de policía, esto es, durante las veinticuatro (24) horas del día, prescripción normativa que, como es bien conocido, se vino a imponer a partir de la expedición del Nuevo Código de Policía (Ley 1801 de 2016), y es plenamente aplicable a los distritos, ciudades capitales de departamento y, en general, a los municipios que tengan una población superior a los cien mil (100 000) habitantes.

Con todo, la norma en mención no previó el número de inspecciones permanentes que deban entrar en funcionamiento para darle aplicabilidad a la misma, y en ese sentido la máxima autoridad del municipio, ciudad o distrito (que cumpla con el requisito habilitante poblacional), será quien tenga la facultad de determinar la cantidad de inspecciones de policía que estarían obligadas a prestar sus servicios, en ese horario especial de atención.

No está de más recordar que desde el punto de vista normativo (art. 206 de la Ley 1801 de 2016), corresponde a la máxima autoridad de policía a nivel local, esto es, al alcal-

de, determinar la cantidad de inspectores de policía en su respectivo territorio, y de allí que sea materialmente imposible establecer un rasero o medida que permita determinar el “deber ser” en toda esta materia⁴¹.

Dice el parágrafo 2.º del art. 206 ya citado que:

“Cada alcaldía tendrá el número de inspectores de policía que el alcalde considere necesario, para una rápida y cumplida prestación de la función de policía en el municipio.

Habrán inspecciones de policía permanentes durante veinticuatro (24) horas en las ciudades capitales de departamento, en los distritos, y en los municipios que tengan una población superior a los cien mil habitantes”.

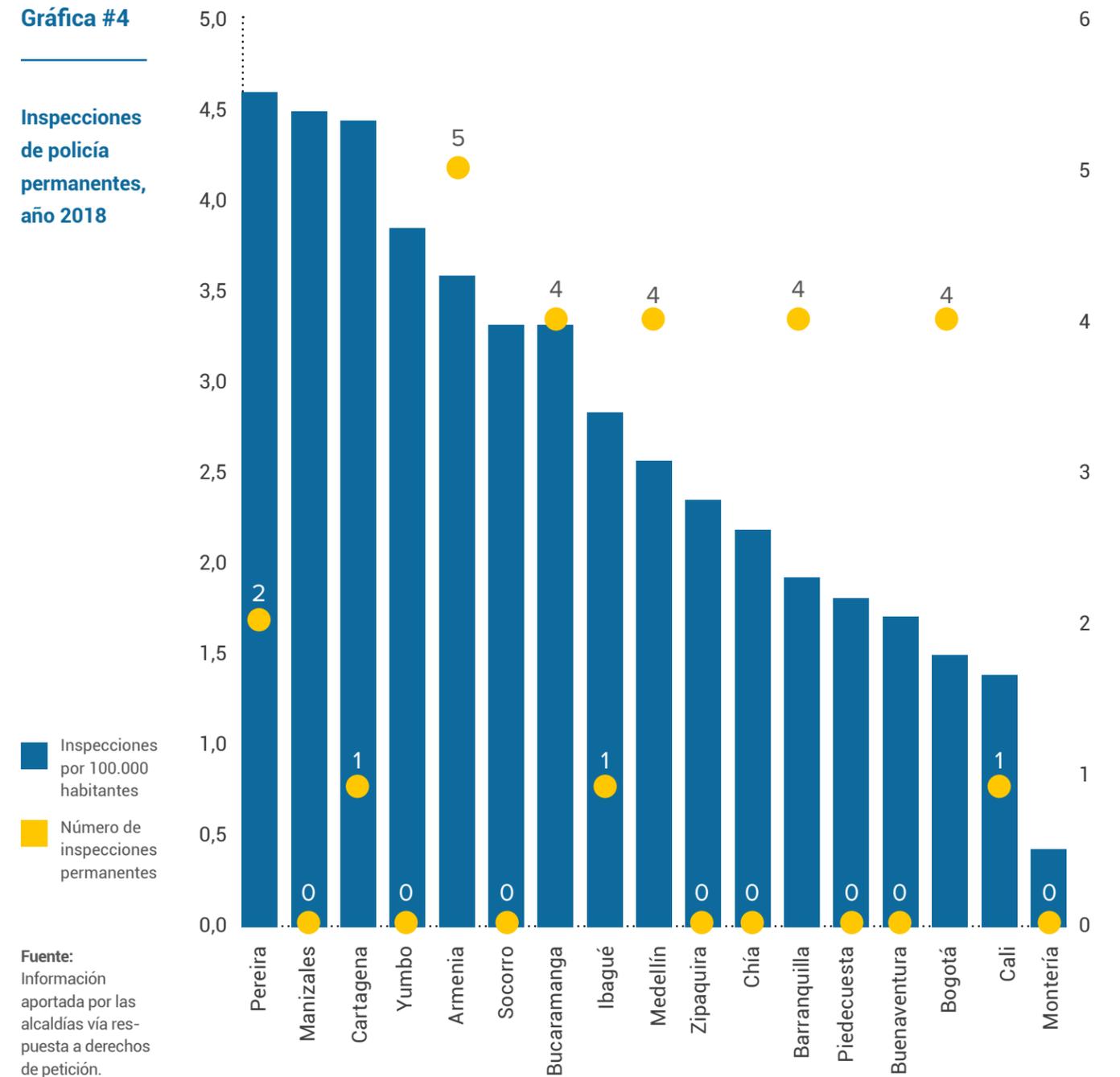
Así, y en lo que respecta a la muestra tomada en los 17 municipios que fueron parte del ejercicio⁴², se pudo evidenciar que siete (7) municipios (que representan el 43,75 % de la muestra) no están cumpliendo con esa normativa, y en tal contexto aún no ha implementado la modalidad de prestación de servicios durante las 24 horas del día, tal y como se describe en el gráfico siguiente.

41. En igual sentido, el Decreto 785 de 2005, al contemplar que el inspector de policía es un empleado público del nivel local territorial, que, según la categoría del municipio (especial, primera a sexta), debe tener una formación profesional o técnica para acceder al cargo.

42. Todos los citados municipios, salvo el de Socorro (Santander), cuentan con una población que encaja en el supuesto de hecho de la norma, es decir, tienen más de 100 000 habitantes.

Gráfica #4

Inspecciones de policía permanentes, año 2018



Fuente: Información aportada por las alcaldías vía respuesta a derechos de petición.

Ahora bien, se colige de lo anterior que, de las 359 inspecciones de policía localizadas en los 17 municipios que hicieron parte de la muestra, solo 26 obedecen el precepto contenido en el art. 206 de la Ley 1801 de 2016 y, conforme a ello, el índice de prestación de servicios bajo esta modalidad resulta, con relación al número total de inspecciones activas en dichos territorios, equivalente a un 8,15 %.

Las únicas excepciones destacables frente a esta constante se presentan en las ciudades de Armenia y Bucaramanga. En el primero de los casos señalados el 50 % de sus inspecciones de policía (esto es, cinco inspecciones) tienen habilitado este horario especial, y en el segundo caso es de cuatro inspecciones permanentes, lo que equivale a un 22,2 %.

Lamentablemente y, por ende, merecedor de un análisis ulterior más profundo, resulta el caso de la ciudad de Bogotá, la cual, teniendo un total de 27 localidades y una población aproximada de 7 412 566 habitantes, únicamente ha habilitado cuatro inspecciones de policía para que funcionen en esa jornada especial. Esto representa, en términos porcentuales, tan solo un 3,9 % de la totalidad de inspecciones actualmente existentes.

También resulta preocupante el caso de ciudades capitales como Cali y Cartagena, las

cuales, si bien cuentan con oferta institucional satisfactoria en los horarios tradicionales, se quedan muy cortas en la oferta de servicios planteada por el art. 206 ya citado, al punto que, pareciera, se limitan a cumplir con la norma habilitando una sola inspección con servicio 24/7, en su respectiva ciudad.

Así el panorama, se evidencia la necesidad de hacerle seguimiento a la evolución de este tema en futuras oportunidades, y en ese nuevo contexto la pregunta a formular tendría que estar dirigida a determinar: i) la cantidad de solicitudes que se han venido tramitando a través de esas inspecciones de policía permanentes, y ii) los temas que se suelen tramitar durante las jornadas en las que aquellas se encuentran activas.

Talento humano, tecnología y presupuesto de funcionamiento

Como ya lo hemos puesto de presente en párrafos anteriores, las inspecciones de policía dependen fundamentalmente de las administraciones locales, y en ese sentido son estas las que, en cada periodo, terminan estableciendo el nivel de inversión y/o gasto asignado a las mismas.

Esto, de entrada, pone de presente una gran complicación pues, además de que no to-

das las inspecciones de policía tienen funcionarios de carrera administrativa (y en tal medida, en muy pocos casos hacen parte de la planta de personal de la entidad territorial⁴³), su funcionamiento está sujeto a la proyección que se le pueda dar desde cada administración, la que, como se sabe, cambia cada cuatro años.

En otras palabras, las inspecciones de policía, al igual que las casas de justicia y las comisarías de familia, están sujetas a un ir y venir en temas relacionados con el talento humano y la infraestructura destinada para su funcionamiento, aspectos estos que, como es apenas obvio, se encuentran estrechamente ligados a otro de no menor importancia, como lo es la apropiación presupuestal para su inversión y funcionamiento.

Sobre el particular, y en relación con las evidencias de este ejercicio investigativo, se tiene que cada inspección de policía, en promedio, cuenta con el apoyo de al menos dos personas, aparte del mismo inspector encargado de ella⁴⁴.

Estas personas que apoyan la labor de las inspecciones de policía no siempre están vinculadas a las entidades locales en su calidad de funcionarios de planta, y más por el contrario suelen ser personal profesional y/o técnico que acaba siendo contratado mediante la modalidad de prestación de servicios, lo que genera consecuentemente altos índices de inestabilidad al interior de tales instituciones.

Volviendo al índice del personal de apoyo, llama la atención, y por ello merece destacarse, la realidad de ciudades de gran tamaño como Medellín y Cali, y otras que no lo son tanto, como Yumbo, que cuentan con personal de apoyo que supera el índice promedio (2,65), y en tal medida han contemplado en las nóminas de sus respectivas inspecciones de policía, entre cuatro y seis personas de apoyo.

En sentido contrario, deja mucho que desear la proyección que sobre el particular se tiene en una ciudad como Barranquilla, cuyo índice es apenas cercano al 1,04, lo que en esencia significa que cada inspector de policía en dicho lugar solo cuenta con una persona de apoyo.

⁴³. Por ejemplo, en el caso de Medellín, la Alcaldía informa que los gastos de funcionamiento de las comisarías de familia, casas de justicia e inspecciones de policía están incluidos dentro de los gastos de funcionamiento de su planta global y, por tanto, no desahoga dicha cantidad de dinero de manera independiente.

⁴⁴. El índice promedio es de 2,65 personas por cada inspección de policía.

Para finalizar este punto, que toca específicamente con el talento humano asignado a las inspecciones de policía, simplemente sea oportuno indicar que la gran mayoría de las ciudades y municipios participantes, coincidió en señalar como dificultades operativas: la falta de personal de planta, las limitaciones del recurso humano de apoyo asignado, y la excesiva rotación del personal asignado a dichas inspecciones.

Lo anterior pone de presente, que uno de los aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de construir políticas públicas dirigidas a atender las necesidades jurídicas de la población en general es, sin duda, el que tiene que ver con la correcta asignación del recurso humano de estas instituciones, lo que comporta, como más adelante se indicará, la indefectible necesidad de establecer unos nuevos parámetros de funcionamiento para las mismas, de tal forma que cada una de ellas tenga una visión del servicio que suponga ir más allá del simple cumplimiento del deber, y la simple ejecución de una actividad cotidiana.

En cuanto a lo tecnológico y al sistema de gestión, el ejercicio realizado permitió confirmar que, en general, las inspecciones de policía en nuestro país se duelen de la falencia de equipos y demás infraestructura tecnológica⁴⁵, que les permita prestar sus servicios con mayor eficiencia, y de acuerdo con las nuevas tecnologías que están en uso.

Sumado a lo anterior, el seguimiento y registro de la información y demás datos que se recaudan por parte de las inspecciones de policía (con ocasión de los trámites que se adelantan en ellas) son bastante precarios, al punto que sus sistemas informativos son estrictamente privados (es decir, no existe acceso del público a dicha información), y la información se recopila y/o consolida en bases de datos que se sirven de herramientas básicas como Excel.

Solo ciudades como Medellín (con su sistema CONSISTGPA THETA⁴⁶), Manizales (con su sistema SISPAZ⁴⁷) y Yumbo (con su sis-

tema SICNAPP⁴⁸) han superado la fase de recopilación y consolidación de datos a través de tablas de Excel, y han desarrollado e implementado sistemas que facilitan el acceso y la consulta de la información que allí se genera.

Por otro lado, es menester mencionar la importancia de una seguridad integral que propenda por prevenir las causas sociales, institucionales y del entorno que incitan a las personas a incurrir en delitos, conflictos y violencias.

En ese sentido, se tiene que las inspecciones de policía deben, a través de su ejercicio eficaz, asegurar las condiciones necesarias para la convivencia pacífica a través de la ejecución de acciones tendientes a evitar las agresiones en todas sus clases, además de asegurar que se desarrollen de forma propicia todas las funciones mixtas que le son atribuidas.

El Nuevo Código de Policía y Convivencia adicionó funciones a las inspecciones en áreas como la actividad económica y el cumplimiento de su reglamentación; la violación al régimen de obras y urbanismo, y la ocupación indebida del espacio público. Por esto, como se mencionaba anteriormente, son considerados "superfuncionarios".

Lo anterior puede llegar a significar un traslado de funciones de vigilancia y control que anteriormente pertenecían a las administraciones municipales o distritales, lo que haría atroz que no sea considerada la implementación de un rubro presupuestal a dichos entes, en especial cuando, además de que deben encontrar una equivalencia entre la cantidad de cuestiones que pueden resolver y prestar un buen servicio, también requieren de asesoría técnica y específica sobre aquellas materias en las que algunos de los funcionarios no tenían ningún tipo de conocimiento previo.

45. Incluso, en las necesidades más básicas, como lo es el servicio de Internet.

46. La Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín reportó que cuentan con el Sistema de Gestión de Procesos Administrativos GPA THETA, que recopila la información recaudada de las inspecciones de policía, comisarías de familia, permanencias y corregimientos. A través de esta herramienta es posible estandarizar los procesos, hacerle seguimiento a la gestión, contar con estadísticas confiables y en tiempo real, automatizar respuestas para los usuarios, establecer alertas para procesos que no registran movimientos y facilitar el diseño de formularios para la captura de nueva información, de acuerdo con los requerimientos establecidos.

47. SISPAZ es un Sistema de información que surgió para apoyar la labor de los inspectores, comisarios y personas que reciben las denuncias y quejas en las comunas y corregimientos de la ciudad de Manizales. El sistema permite el conocimiento en tiempo real de la información gestionada en las inspecciones de policía y comisarías de familia de la ciudad. El sistema se desarrolló en el año 2017, contó con una inversión de 50 millones de pesos y fue ganador del Premio Nacional de Alta Gerencia otorgado en el año 2018.

48. Según la información reportada por la Alcaldía municipal, SICNAPP es un sistema de información para la gestión y control de comparendos impuestos con ocasión de las disposiciones establecidas en el Código Nacional de Policía.

Desafortunadamente, solo algunos de los municipios y distritos señaló que hubo un presupuesto para las inspecciones de policía, aunque algunos especificaron que fue un presupuesto compartido, destinado también para las casas de justicia y las comisarías de familia, como en los casos de Barranquilla (\$8 035 442 933 destinados a gastos de funcionamiento), Cali (\$139 946 408 para gastos de inversión y \$7 439 002 059 para gastos de funcionamiento) y Cartagena (\$6 300 000 000 para gastos de inversión y \$2 493 606 664 para gastos de funcionamiento).

Por su parte, otras de las alcaldías que ejecutaron presupuesto para las inspecciones de policía durante el 2018 fueron Armenia (\$626 697 052 para gastos de inversión y \$612 910 800 para gastos de funcionamiento), Bucaramanga (\$679 166 666 para gastos de inversión y \$1 307 095 333 para gastos de funcionamiento), Manizales (\$278 417 556 para gastos de funcionamiento), Medellín (\$12 499 127 794 para gastos de inversión) y Yumbo (\$618 821 949 para gastos de inversión).

Los municipios que expresamente señalaron que sus alcaldías no destinaron

ni ejecutaron presupuesto fueron Zipaquirá, Socorro y Pereira, mientras que las alcaldías de ciudades como Buenaventura, Montería e Ibagué no hicieron ninguna mención al respecto. Igualmente, algunas de las administraciones como las de Yumbo, Zipaquirá, Piedecuesta, Chía y Cartagena, reconocieron como un problema la carencia de presupuesto y la necesidad de concertar la priorización de este.

Es de anotar que, pese a lo anterior, la gran mayoría no sopesa las ventajas que trae consigo una mejor estructura del gasto, en el que se incluya presupuesto para: i) la creación de actividades de capacitación y formación en la aplicación del Nuevo Código de Policía y Convivencia, del cual algunas alcaldías, como la de Chía, mencionó que no todos sus funcionarios contaban con la capacitación suficiente para la aplicación del mismo; y ii) el mejoramiento de los sistemas de información de las inspecciones de policía, con la adquisición de equipos de cómputo y la adquisición de un gestor de procesos o BPM⁴⁹ para la automatización de los procesos de inspección, vigilancia y control de las inspecciones de policía.

a. COVID-19 e inspecciones de policía

Con ocasión a la propagación de la COVID-19, en Colombia, tanto el Gobierno nacional como los locales, han expedido normativas que pretenden brindar atención a la emergencia suscitada por esta pandemia global. Entre ellas se encuentran, a manera de ejemplo, el Decreto 417 de 2020, por el cual se declaró un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio nacional; la Directiva 002 de 2020, sobre medidas preventivas para la contención de la epidemia; la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus; la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020, que adoptó medidas preventivas de contención de la epidemia; el Decreto 557 del 15 de abril de 2020, que adoptó medidas transitorias en materia de turismo y registros sanitarios para las micro y pequeñas empresas.

La adopción de estos preceptos normativos trajo consigo acciones contundentes e in-

mediatas para minimizar la probabilidad de transmisión de este virus que tiene un gran impacto en la comunidad, por lo que se han creado restricciones que limitan la movilidad de la ciudadanía y se han impuesto nuevas reglas de salubridad.

Esto último ha hecho que los procedimientos de policía, adelantados por los inspectores, sean vitales para la contención de la COVID-19, especialmente frente a comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana y a la actividad económica.

Frente al estado de emergencia, y pese a la falta de condiciones técnicas, las inspecciones de policía han prestado servicios tanto de forma presencial como virtual; con todo, algunas administraciones municipales han tenido que suspender sus términos por falta de herramientas tecnológicas y de telecomunicaciones⁵⁰, y ello ha generado, como es apenas obvio, retardo en la adopción de las decisiones de fondo sobre sus actuaciones.

En Bogotá, por su parte, algunas alcaldías menores⁵¹, mediante decretos locales,

⁵⁰. Como, por ejemplo, en el caso de Bucaramanga, donde se suspendieron los términos de los procesos policivos adelantados por las inspecciones de policía urbanas y rurales del municipio), al considerar que estas y algunos de sus usuarios no contaban con la infraestructura técnica necesaria. La decisión mencionada se adoptó mediante la expedición del Decreto Municipal 02444 del 8 de julio de 2020.

⁵¹. A manera de ejemplo, la Alcaldía local de Mártires, mediante la Resolución 0426 del 3 de abril de 2020 y la Resolución 30 del 27 de abril de 2020; y la Alcaldía de Usaquén, mediante el Decreto Local 011 de 2020.

⁴⁹. BPM (Business Process Management) es una tecnología software que permite a las organizaciones modelizar, implementar y ejecutar procesos automáticamente.



suspendieron los términos a las actuaciones administrativas de las inspecciones de policía, pero luego esto se exceptuó, debido a que la Secretaría Distrital de Gobierno consideró que debía llevarse a cabo la virtualización del reparto⁵², y ordenó adoptar la celebración de audiencias virtuales dentro del procedimiento verbal abreviado, establecido en el artículo 223 del Código Nacional de Policía.

Adicionalmente, esa misma dependencia dispuso priorizar el conocimiento de la objeción de los comparendos de policía impuestos durante el periodo de emergencia de la COVID-19 en las inspecciones de atención prioritarias, y ordenó crear un link en la página web institucional para la radicación de dichas objeciones; asimismo, aclaró que dicha secretaría cuenta con los medios tecnológicos necesarios para que los inspectores de policía den continuidad a su labor.

En Chía, mediante la expedición del Decreto 023 de 2020, también se suspendieron tem-

poralmente los términos procesales de las inspecciones de policía; sin embargo, ya se han ido adaptando a la atención virtual y telefónica, tal y como las inspecciones de policía del resto de los municipios de la Red Cómo Vamos, quienes se encuentran prestando atención a través de los medios remotos, aunque algunas con más dificultad que otras.

Recomendaciones y conclusiones

✓ A pesar de que la oferta institucional se encuentra por encima del promedio (dos inspecciones de policía por cada 100 mil habitantes), urge la necesidad de acercar muchísimo más dichas instituciones a la población, especialmente a la que no tiene acceso a las mismas.

Esta iniciativa podría volverse realidad si: i) las máximas autoridades de policía a nivel local, esto es, los alcaldes, diseñan e implementan verdaderos planes de acción que contemplen la creación de más inspecciones de policía, por territorios y grupos poblacionales; algunos ejemplos representativos de esa necesidad se encuentran en ciudades de gran tamaño en el territorio nacional, como Cali y Bogotá, las cuales apenas alcanzan a llegar al índice base, aportando 1,3 y

1,38 inspectores de policía por cada 100 mil habitantes, respectivamente; ii) se entiende mejor por parte de los inspectores de policía la importantísima atribución que tienen, para mediar en los conflictos y desavenencias en materia de convivencia ciudadana. En ese sentido, si bien es claro que el Código Nacional de Policía entrega facultades ejecutivas a dichos inspectores, no lo es menos que muchas de las situaciones en las que estos están involucrados, bien podrían ser dirimidas de forma efectiva y eficaz, con la mediación que pueden realizar las partes a través de dichos funcionarios; iii) se crean espacios para que la población entienda mejor las funciones que realizan los inspectores de policía. Ello podría lograrse a través de inspecciones móviles e itinerantes, que recorran lugares del territorio a los que dichos servicios nunca llegan.

⁵². Aunque mientras continúe la pandemia, sigue habilitada la ventanilla de radicación de comparendos y quejas de manera presencial.



Recomendaciones y conclusiones

- ✓ Hace falta caracterizar y centralizar la información relativa a las inspecciones de policía de nuestro país, con el fin de identificar plenamente sus respectivas necesidades, y a partir de ello gestionar, desde lo nacional, recursos que puedan ser destinados para atenderlas.

En efecto, al margen de su naturaleza eminentemente local y del hecho de que su creación y proyección dependa del alcalde de turno, resultaría conveniente darle paso a la creación de programas de orden nacional, que propendan por el fortalecimiento de dichas instituciones y todo lo que gira en torno a ellas.

La propuesta aquí planteada no supone solamente crear programas de inversión de recursos en las entidades

en sí mismas consideradas, sino políticas claras de formación y aprendizaje, que permitan fortalecer la capacidad institucional de cada una de ellas, en el marco de sus competencias.

- ✓ Una de las grandes dificultades que afrontan las inspecciones de policía en el país, tiene que ver con el alto índice de rotación del personal de apoyo, circunstancia esta que, como se indicó atrás, tiene origen en el hecho de que no existe regulación alguna que establezca la obligación de incorporar ese recurso humano a la planta de personal de la respectiva entidad territorial.

Por tal motivo, y adicionalmente por el hecho de que es necesario garantizar

cierto tipo de estabilidad y la posibilidad de ejecutar planes de forma coherente, se impone la necesidad de establecer, vía normativa, la obligación de que todo el personal de las inspecciones de policía (y no solo los inspectores) hagan parte de la planta de personal de la entidad territorial.

Solo de esta manera se podría garantizar que los planes de acción y demás programas diseñados en esa materia a nivel local, e incluso nacional, puedan ser realizados y, además, puedan ser sujetos de seguimiento, medición y la consecuente rendición de cuentas en torno a su cumplimiento.

Claro es que esto podría imponer retos de talla mayor, como lo sería el realizar transformaciones en las estructuras de personal de cada entidad

territorial que no cuente con este esquema de vinculación, pero también lo es que al hacerlo, se lograría consolidar un esquema de trabajo basado en los principios de solidaridad y responsabilidad, y en ese mismo contexto, esos funcionarios (ya de planta y no por prestación de servicios) estarían en condiciones de responder por sus acciones, y los avances en la ejecución de los programas y demás planes de acción que se hayan implementado al interior de dichas dependencias.



Recomendaciones y conclusiones

- ✓ Se hace necesaria la implementación del expediente electrónico para la estandarización y automatización de los procesos y actuaciones administrativas que se adelanten al interior de las inspecciones de policías, en especial, cuando por razones de competencia, articulación interinstitucional, estadística, control o cualquier otra, se requiera que los expedientes sean registrados o trasladados.

Esto permitirá una mayor eficacia en el momento de desempeñar sus

funciones y de gestionar procedimientos, además de que evitará que quienes consideren la demora de los procesos como un problema de acceso a la justicia, sigan planteando esto como un obstáculo para la solución de sus conflictos.

Si bien las encuestas demostraron que la segunda institución a la que más acuden las personas que requieren servicios de justicia son las inspecciones de policía, no se debe dejar de lado el hecho de que quienes renuncian a la posibilidad de hacerlo, en más de un 30 %, lo hacen por falta de confianza; por tal motivo, se requiere el establecimiento de

indicadores de gestión por proceso, que aseguren la medición del desempeño de las inspecciones y que permitan una retroalimentación de sus actuaciones. La frecuencia de la medición debe permitir fijar unas metas y monitorear su cumplimiento, además de que se hace necesario para que sus resultados sean compartidos al público.

Con la aplicación de lo anterior se identificarían los factores que causan una carencia de mejora continua y oportuna de los servicios, y mejoraría el funcionamiento al interior de las inspecciones, generando más confianza.

- ✓ Es importante la creación de un proyecto de presupuesto donde los entes gubernamentales incluyan las partidas necesarias para la dotación y funcionamiento de las inspecciones de policía y se comprometan a la destinación del presupuesto público y de los demás fondos legalmente permitidos para la financiación de los planes, programas y estrategias de estas instituciones.

Establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON)

a. Oferta institucional y funcionamiento

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1242 de 1993, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y mediante el cual se aprobó el Acuerdo 001 del 25 de mayo de 1993 del Consejo Directivo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), es función de esta última entidad la dirección, administración, control, vigilancia y custodia de los centros carcelarios y penitenciarios del orden nacional.

Para su operación en el país, el INPEC cuenta con 6 Direcciones Regionales, distribuidas en el territorio nacional así (ver tabla 7):

De las 122 679 personas privadas de la libertad en establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), con corte a diciembre de 2019, el 68 % correspondía a personas condenadas, el 31 % a personas sindicadas⁵³, y el 1 % restante a casos en actualización.

Por otra parte, solo el 7 % de la población sujeta a una medida carcelaria intramural estaba conformada por mujeres, mientras que el 93 % restante eran hombres (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2020). Con relación a los delitos cometidos por la población intramural condenada, el 69 % de ellos se concentra en las 5 conductas más frecuentes, a saber (ver tabla 8):

Según el documento CONPES 3828 de 2015, el cual hace un diagnóstico completo sobre la política penitenciaria y carcelaria del país, esta última se ha centrado de manera prioritaria en la ampliación de la oferta de cupos carcelarios. No obstante, el hacinamiento persiste como la principal problemática de la mayoría de las cárceles del país.

Tabla #7

Regional	Población	Capacidad	Hacinamiento
Noroeste	14 803	8027	84,4 %
Norte	14 267	7747	84,2 %
Occidente	22 808	15 066	51,4 %
Oriente	11 964	7856	52,3 %
Central	41 851	30 304	38,1 %
Viejo Caldas	13 479	11 227	20,1 %
Total nacional	119 172	80 227	48,5 %

Fuente: INPEC (2019).

53. Se denomina imputado a quien se atribuya autoría o participación en la conducta punible. Este adquiere la calidad de sindicado y será sujeto procesal desde su vinculación mediante indagatoria o declaratoria de persona ausente. Art. 126, Ley 600 de 2000.



Fuente:
INPEC (2019).

54. Corresponde a delitos cuya participación porcentual en el total es muy baja.



Fuente:
INPEC (2019).

55. Corresponde a delitos cuya participación porcentual en el total es muy baja.

Entre los años 2002 y 2015, la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura carcelaria representó cerca del 91 % del presupuesto de inversión apropiado por el sector, mientras que el fortalecimiento para la resocialización de las personas privadas de la libertad representó menos del 1 %, de manera que, a pesar del esfuerzo presupuestal para habilitar un mayor número de cupos, el crecimiento de la población carcelaria ha sido predominantemente mayor (CONPES 3828, 2015).

De las más de 80 620 personas privadas de la libertad condenadas en ERON con corte a diciembre de 2018, el 20 % era reincidente, siendo el hurto y el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, las dos conductas delictivas con mayor reincidencia de la población intramural condenada (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2020).

Frente al panorama anterior y reconociendo la importancia de replantear la política penitenciaria del país, el Ministerio de Justicia presentó en el 2019 un plan de transformación y humanización del Sistema Carcelario en Colombia, cuyo frente de trabajo va más allá del componente infraestructural (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2019).

Este plan de transformación plantea, entre otros, la necesidad de mejorar la calidad de

vida de los internos, de racionalizar el ingreso al sistema penitenciario y, por último, de fortalecer la resocialización como eje central de la política penitenciaria.

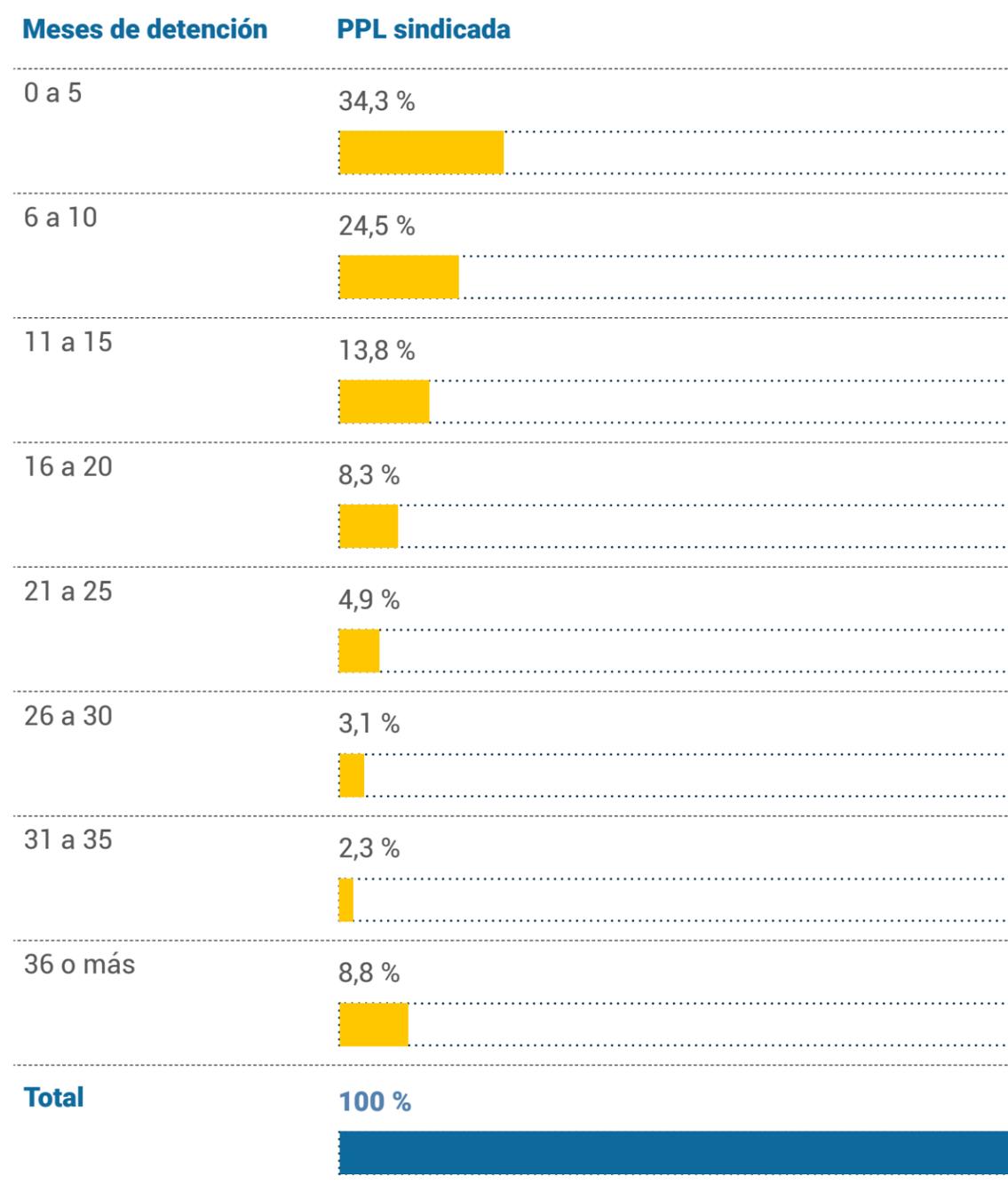
Destaca, además, la atención integral de la población pospenada, y sobre su diagnóstico proyecta una línea de acción que le cierre espacio al fenómeno de la reincidencia.

Sobre este último respecto sobresale el programa Casa Libertad, en el cual convergen organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial y el Estado, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y el INPEC. Esta iniciativa, producto del Convenio de Cooperación 543 de 2015, tiene como fin misional generar oportunidades a la población pospenada (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020). Inicialmente el programa funcionaba solo en Bogotá, sin embargo, en 2019 entró en operación la segunda Casa Libertad del país en la ciudad de Barranquilla (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2019).

Además de la reincidencia, otro elemento determinante del hacinamiento carcelario está relacionado con el tiempo de detención preventiva intramural de la población sindicada pues, con corte a diciembre de 2018, al menos el 14 % de aquella llevaba más de 25 meses privada de la libertad, a la espera de definir su situación jurídica.

Tabla #10

Población privada de la libertad sindicada en ERON con corte a diciembre de 2018 por meses de detención



Fuente: INPEC (2019).

Finalmente, con relación a la participación en el sistema penitenciario y carcelario por parte de las administraciones municipales que son materia de estudio en el presente documento, es preciso señalar que Bucaramanga, Buenaventura, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Chía y Yumbo manifestaron no contar con cárceles municipales. Sin embargo, Chía y Manizales señalaron haber suscrito convenios interadministrativos con el INPEC para la prestación del servicio carcelario⁵⁶, (ver tabla 11).

De acuerdo con la información remitida por las alcaldías, las cárceles municipales de Bogotá y Cartagena no presentan hacinamiento carcelario, puesto que el número de personas privadas de la libertad es menor al número de cupos carcelarios disponible.

En el caso de Barranquilla, la cárcel municipal de mujeres opera 7 % por encima de su capacidad. Sin embargo, en el caso de la cárcel municipal de hombres no es posible determinar el nivel de hacinamiento.

Cabe destacar que las tres ciudades cuentan con planes ocupacionales para la población privada de la libertad en cárceles municipales, los cuales están conformados no solo por proyectos de educación formal y no formal, sino también por programas para la dignificación de la población carcelaria, (ver tabla 12).

En cualquier caso, la cárcel distrital de Bogotá se destaca por ser la primera cárcel de Suramérica acreditada por la Asociación Americana de Correccionales, organización esta que resalta las buenas prácticas en los componentes de resocialización, alimentación, seguridad, salud e infraestructura, entre otros (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2018).

b. Hacinamiento carcelario y COVID-19

Con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia nacional ante la presencia de la COVID-19 en el país, el Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante la expedición del Decreto Legislativo 546 de 2020, adoptó un conjunto de medidas para prevenir y mitigar la propagación del virus en los establecimientos carcelarios del país y, a su vez, proteger a los internos más vulnerables frente al virus.

El Decreto Legislativo buscó reducir de forma temporal el hacinamiento carcelario, a través del otorgamiento transitorio de medidas de prisión y detención domiciliaria. Esta disposición pretendió beneficiar por el término de seis meses, a aquellas personas privadas de la libertad en establecimientos carcelarios que cumplan cualquiera de las condiciones previstas a continuación:

1. _____
Personas mayores de 60 años.
2. _____
Madres gestantes o con hijos menores de tres años dentro de los establecimientos de reclusión.
3. _____
Personas con enfermedades graves (VIH, cáncer, diabetes, insuficiencia renal crónica, etcétera).
4. _____
Personas con movilidad reducida por discapacidad debidamente acreditada.
5. _____
Personas condenadas o con medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento penitenciario y carcelario por delitos culposos.
6. _____
Personas condenadas a penas privativas de la libertad de hasta cinco años de prisión.
7. _____
Personas que hayan cumplido el 40 % de la pena privativa de la libertad en establecimiento penitenciario, atendidas las respectivas redenciones a que se tiene derecho.

No pueden acceder a la medida transitoria de prisión y detención domiciliaria, aquellas personas incurso en procesos de extradición, ni tampoco aquellos internos que estén sindicados o condenados por cualquiera de los más de setenta delitos del Código Penal, a los que hace referencia el artículo 6 del decreto legislativo en mención⁵⁷.

Pese a que entre marzo y agosto de 2020 el hacinamiento carcelario se redujo en 24 puntos porcentuales, las medidas contempladas en el Decreto Legislativo no lograron el impacto inicial esperado, de manera que los resultados obtenidos en materia de descongestión carcelaria obedecen principalmente a la aplicación de procedimientos ordinarios de excarcelación intramural⁵⁸.

⁵⁶. Por otra parte, Armenia, Cúcuta, Pereira, Piedecuesta, Quibdó, Santa Marta y Zipaquirá no remitieron información al respecto. Cali y Socorro remitieron, respectivamente, información sobre la Cárcel Villahermosa y el EPMSO Socorro, ambos establecimientos administrados por el INPEC.

⁵⁷. La Corte Constitucional declaró que el Decreto Legislativo 546 de 2020 se ajusta a la Constitución; sin embargo, hizo precisiones que condicionaron la constitucionalidad de algunos artículos.

⁵⁸. Según el INPEC (2020), entre marzo y agosto de 2020 la población carcelaria intramural se redujo 16 %, en contraste, la población domiciliaria total aumentó solo 7 %.

Tabla #11

Cárceles municipales de Barranquilla, Bogotá y Cartagena en 2018

Ciudad	Cárcel municipal	Capacidad	Internos(as)	Hacinamiento	Programas de pospenado
Barranquilla	Centro de rehabilitación masculino El Bosque	No especifica	356	N/A	No especifica
	Centro de rehabilitación de mujeres El Buen Pastor	138	148	7 %	No especifica
Bogotá	Cárcel distrital de varones y anexo de mujeres	1028	950	0 %	Sí ⁵⁹
Cartagena	Cárcel distrital de Cartagena San Diego	180	150	0 %	No

Fuente: Derecho de petición (2019).

59. Se trata del programa Casa Libertad que, a partir de 2019, es operado por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

Tabla #12

Planes ocupacionales para la PPL en cárceles municipales de Barranquilla, Bogotá y Cartagena en 2018

Ciudad	Cárcel municipal	Capacidad
Barranquilla	Centro de rehabilitación masculino El Bosque	15 cursos de capacitación, con apoyo del SENA, en elaboración de productos de cuero.
	Centro de rehabilitación de mujeres El Buen Pastor	
Bogotá	Cárcel distrital de varones y anexo de mujeres	Educación escolar de 0 a 11 grado.
		Talleres de manualidades, servicio de alimentos, lavandería, aseo externo/interno, entre otros.
Cartagena	Cárcel distrital de Cartagena San Diego	Validación del bachillerato por ciclos.
		Cursos del SENA.
		Curso en derechos humanos por iniciativa propia de una interna.
		Cocina internacional.
		Curso de maquillaje.
		Programas de trabajo en panadería, artesanía, bisutería, Restaurante Interno, entre otros.

Fuente: Derecho de petición (2019).



Recomendaciones generales

- ✓ La pandemia por la COVID-19 hizo más evidentes los problemas estructurales del sistema carcelario del país. Si bien el hacinamiento carcelario no es el único problema, cualquier intervención de la política pública en esta materia debería priorizar la reducción permanente de este indicador.

Sin embargo, y como se expuso con anterioridad, el fenómeno del hacinamiento carcelario no debe reducirse netamente a la ampliación del número de cupos carcelarios.

El hacinamiento carcelario, además de afectar el proceso de resocializa-

ción, impacta la calidad de vida de la población carcelaria pues dificulta la atención, control y vigilancia de los internos. De igual forma, puede constituir el motor de problemas más graves como la propagación de enfermedades o el estallido de manifestaciones de violencia.

En virtud de lo anterior y en atención al estado de cosas inconstitucionales del sistema carcelario que declaró la Corte Constitucional en las Sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015, el país debe apostarle a la transición hacia una política carcelaria articulada con la política criminal, bajo un modelo que priorice elementos como la prevención y la resocialización, más allá del endu-

recimiento de las penas y la introducción de nuevos tipos penales.

- ✓ El Estado colombiano debe avanzar en la ampliación del número de cupos carcelarios, pero al tiempo debe racionalizar el uso de medidas privativas de la libertad, como principal respuesta al crimen.
- ✓ El hacinamiento carcelario es sin duda el principal obstáculo para la resocialización de los internos, que, aunado a la carente prestación de servicios esenciales dentro de los establecimientos carcelarios,

configuran un detonante para la reincidencia criminal.

- ✓ Por último, cualquier estrategia de resocialización debe ir acompañada en principio por un programa para la atención de la población pospenada, razón por la cual, como lo sugiere el Plan de Transformación y Humanización del Sistema Carcelario en Colombia, el país debe fortalecer y consolidar el programa Casa Libertad, como última instancia del proceso de resocialización de los internos, permitiendo así su reincorporación a la vida en sociedad.

Casas de justicia

a. Antecedentes y generalidades

Tal y como lo prevé el artículo 2.1.2.1 del Decreto Nacional 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, las casas de justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, a través de los cuales resulta viable la aplicación y ejecución de mecanismos de justicia de carácter formal y no formal de manera gratuita; con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano, orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal, y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

El carácter multiagencial de las casas de justicia se debe a que en ellas participan entidades del orden nacional y local asociadas al funcionamiento del sistema de administración de justicia, tales como el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, 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 comisarías de familia, las inspecciones de policía, las personerías distritales o municipales, los consultorios jurídicos de las universidades, los centros de conciliación y, en general, cualquier otra entidad que funcionalmente tenga atribuciones para proporcionar servicios de justicia al ciudadano.

Ahora bien, no sería posible hablar de las casas de justicia sin antes mencionar el Programa Nacional de Casas de Justicia, el cual surge como respuesta a las deficiencias de un sistema de justicia altamente centralizado, que no garantizaba el acceso real y oportuno de todos los ciudadanos a los servicios de justicia, y que hacía necesaria la ampliación de la cobertura y la oferta institucional, especialmente en zonas marginales y en zonas con gran afluencia de conflictos.

Dentro de este contexto, bien vale la pena indicar que el Programa Nacional de Casas de Justicia tuvo origen en el año 1991, con ocasión de la celebración del Convenio de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Sector Judicial, suscrito entre el gobierno de Colombia y el gobierno de Estados Unidos, y cuyo objeto principal fue implementar reformas que permitieran reafirmar el Estado Social de Derecho, a través una justicia de proximidad e inclusión.

Así, pues, el programa en mención empezó a implementarse en el año 1995, como una iniciativa del entonces Ministerio de Justicia y del Derecho, de acuerdo con la suscripción del Convenio Interadministrativo del 3 de junio de 1995 del Nivel Nacional⁶⁰, en el que se buscaba concentrar los servicios jurídico-interinstitucionales e implementar el concepto de justicia vecinal, inmediata, próxima y de fácil acceso a comunidades sociales marginadas⁶¹.

El programa se constituyó teniendo en cuenta las necesidades de: i) garantizar el derecho fundamental al acceso a la justicia contemplado en el artículo 229 constitucional, a través de la representación y consolidación del Estado en territorios remotos que no contaban con mayor presencia institucional; y ii) descongestionar el sistema judicial, de acuerdo con las facultades de administrar justicia otorgadas a los organismos y a los

particulares mencionados en el artículo 116 constitucional⁶², dentro de un ambiente de colaboración armónica.

No obstante, fue hasta el año 2000 que se efectuó la reglamentación del Programa Nacional de Casas de Justicia, a través del Decreto 1477 de ese año; en dicho instrumento normativo se enfatizaron los objetivos fundamentales, los servicios, las entidades partícipes y sus respectivas responsabilidades.

Posteriormente, frente a las necesidades de adherir nuevos elementos para su proyección y sostenibilidad, y de establecer las instancias de coordinación del programa⁶³, se firmó el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia, el 29 de julio de 2005.

En la actualidad, la entidad encargada de la coordinación y el manejo del Programa

⁶⁰. En el año 2003, el Ministerio de Justicia y del Derecho se fusionó con el Ministerio del Interior y a partir de ese momento el nuevo Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la Dirección de Acceso a la Justicia, asume la Coordinación del Programa Nacional de Casas de Justicia, mediante el Decreto 200 del 3 de febrero del mismo año. El convenio interadministrativo se encuentra disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4667&dt=S>

⁶¹. La primera casa de justicia en funcionar fue la de Ciudad Bolívar en Bogotá, y posteriormente la de Aguablanca, en Cali.

⁶². Entre los que se encuentran, entre otras, la Fiscalía General de la Nación, la Corte Suprema de Justicia, los conciliadores y los árbitros.

⁶³. El Comité Nacional de Casas de Justicia, el Comité Municipal o Distrital y el Comité Coordinador.

Nacional de Casas de Justicia es el Ministerio de Justicia y del Derecho⁶⁴, a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos; dependencia esta que, según el artículo 13 numeral 14 del Decreto 2897 de 2011, está comisionada para fijar sus lineamientos, apoyar en el diseño, coordinación, divulgación y fomento de la política pública en materia de acceso a la justicia, y velar por su cumplimiento en coordinación con el Ministerio del Interior.

Adicionalmente, y entre otras funciones contenidas en el artículo 2.2.4.1.6. del Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 del Nivel Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho es quien debe coordinar la instalación de las casas de justicia, con el acuerdo de las entidades locales y la comunidad; fomentar la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales y la empresa privada en la gestión de las casas de justicia; elaborar el Manual de Funciones del Programa Nacional Casas de Justicia; crear la Red de Casas de Justicia; dotar a los municipios de las herramientas para el desarrollo del programa; y presentar a las entidades vinculadas, un informe semestral sobre los resultados del programa.

En ese sentido, la creación y funcionamiento de las casas de justicia ha dependido, y depende aún, del Ministerio de Justicia y del Derecho, de las autoridades locales y de las necesidades jurídicas de la comunidad.

El proceso para su creación empieza a través de una iniciativa que puede surgir de la Gobernación, de la Administración Municipal o del Gobierno nacional, y en esta, se debe demostrar la existencia de una disponibilidad de recursos que permita su sostenibilidad.

Si bien el artículo 1º del Decreto 1477 de 2000 señala que son prioritarias las zonas marginales, las cabeceras municipales y los centros poblados de los corregimientos de más de 2500 habitantes, los criterios utilizados para seleccionar los municipios en los que se crean casas de justicia han ido variando, por lo que la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos ha establecido que el criterio poblacional actual⁶⁵ para la implementación del programa es de mínimo 12 9000 habitantes, bajo la lógica de que las casas de justicia no solo deberían llegar a municipios marginados, sino que, también, deberían operar en zonas urbanas densamente pobladas y con alto índice de conflictividad.

Conforme a todo lo antes dicho se tiene que, las casas de justicia reúnen en un solo lugar distintas entidades que prestan servicios dentro de un entorno de relación y complementariedad, mediante el enfoque de una administración de justicia que pretende ser más cercana a la comunidad y que, a la vez, busca promover una cultura de convivencia pacífica a través del establecimiento de espacios de participación y de promoción al desarrollo comunitario, y al uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC).

Por regla general, los asuntos atendidos en las casas de justicia son: i) los de índole familiar; ii) los referentes a la pérdida o ausencia de documentos; iii) los de índole penal, relacionados con delitos como el hurto, el abuso de confianza, las lesiones personales, concusión y aquellos que van en contra de la libertad, integridad y formación sexual; iv) conflictos entre vecinos; v) conflictos civiles; vi) conflictos administrativos; vii) conflictos laborales; viii) atención, apoyo y orientación psicológica; y ix) violación de derechos humanos.

Cabe aclarar que las casas de justicia no son propiamente instituciones que brindan servicios de justicia al ciudadano, sino el escenario en el cual confluyen distintas entidades, que sí tienen este tipo de competencias.

b. Demanda del servicio y oferta institucional

De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en el año 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), se estimó que en Colombia hay una población total de 48 258 494 personas, cifra con alta probabilidad de crecimiento.

Para el mes de agosto de 2020, según el Sistema de Estadísticas de Justicia, existen 114 casas de justicia localizadas en 27 de los 32 departamentos del país, por lo que la tasa de casas de justicia en Colombia resulta equivalente a 0,23 por cada 100 000 habitantes.

Según el reporte oficial suministrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, disponible a través del Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ), desde el año 2012 y hasta la fecha, las casas de justicia en todo el territorio nacional han recibido un total de 4 183 996 solicitudes. Dicha evidencia e información dejan ver igualmente que, desde su inicio y hasta el 2018 (año en el que fueron reportadas 809 369 solicitudes), hubo un permanente crecimiento en el número de solicitudes presentadas por la ciudadanía y canalizadas a través de esta vía; posteriormente a esa fecha se presentó un decrecimiento notable sobre el particular (en el 2019 se recibieron 685 648 solicitudes y en el año 2020 con corte al 6 de julio, 172 740).

⁶⁴. Creado conforme a la Ley 1444 de 2011.

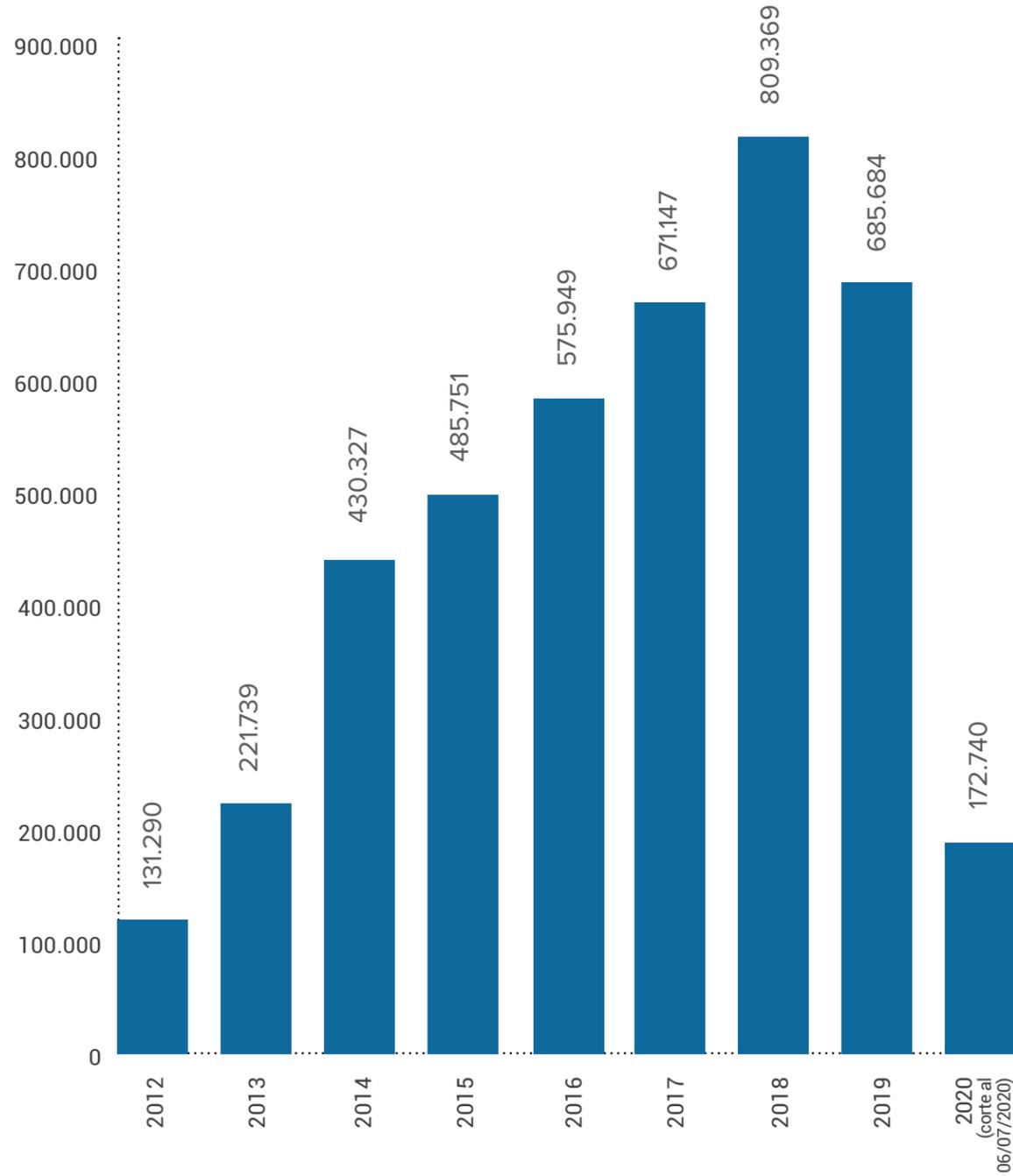
⁶⁵. Que toma como base las proyecciones demográficas y cifras de población originadas en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Gráfica #5

Número general de solicitudes atendidas registradas en el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ)

Número de solicitudes atendidas en las casas de justicia

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. Corte a Julio de 2020.



Gráfica #6

Número general de solicitudes atendidas registradas en el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ) en las 17 ciudades analizadas por el informe

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho-Sistemas de Información de las Casas de Justicia (SICJ).

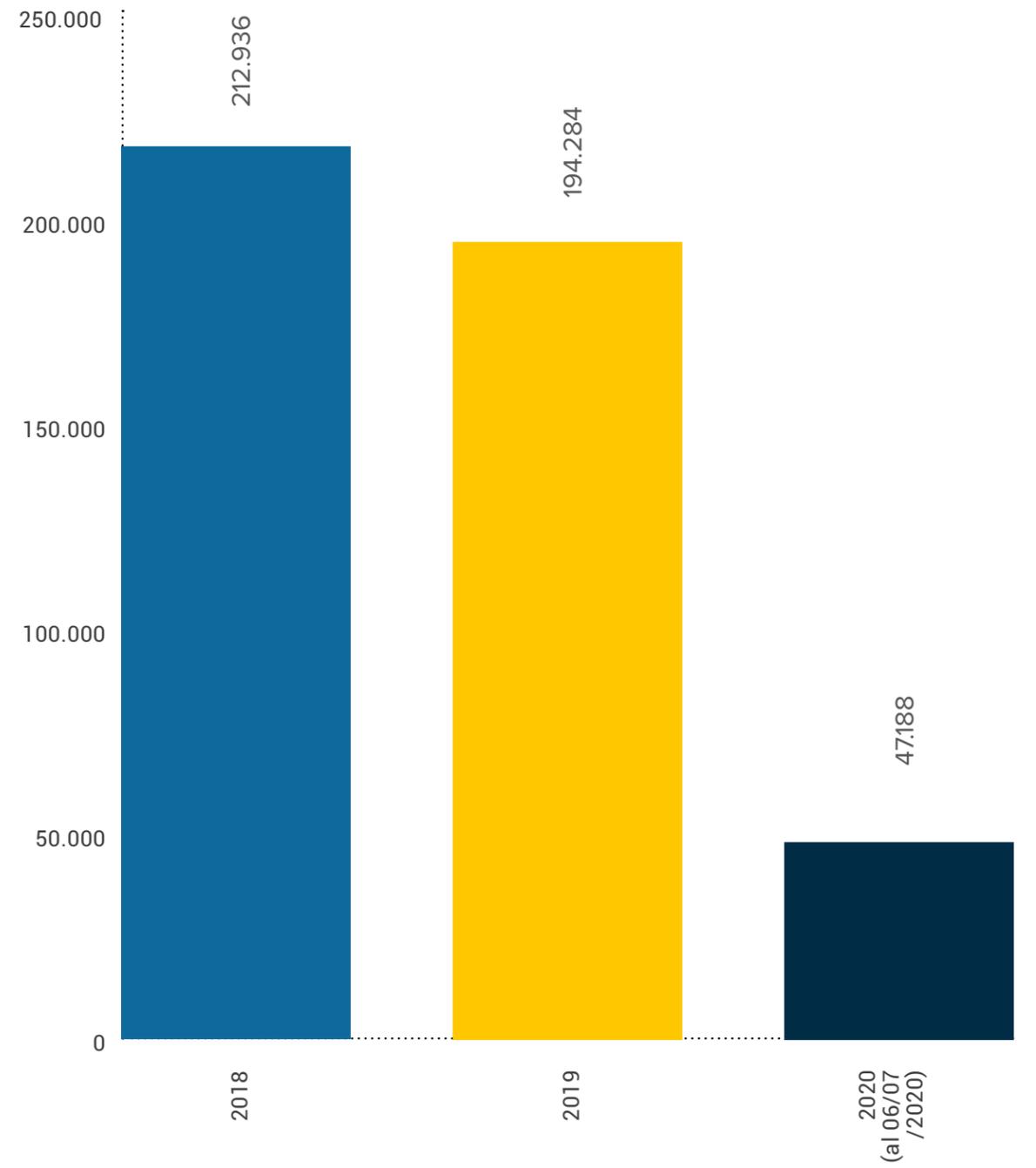


Tabla #13

Oferta de casas de justicia en los municipios del estudio

Armenia

1	
1	9043
2439	2144

Cali

Especial	
3	70804
80726	13925

Medellín

Especial	
5	No reporta
No reporta	No reporta

Yumbo

1	
0	0
N/A	0

Barranquilla

Especial	
2	43416
42549	8728

Cartagena

Especial	
3	10648
17934	1444

Montería

1	
1	9207
13153	2689

Zipaquirá (Sabana Centro)

2	
0	0
N/A	0

Categoría

Número de casas de justicia

Número de solicitudes reportadas en el SICJ para el año 2018

Número de solicitudes reportadas en el SICJ para el año 2019

Número de solicitudes reportadas en el SICJ para el año 2020 (corte al 06/07/20)

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho-Sistemas de Información de las Casas de Justicia (SICJ).

Bogotá, D. C.

Especial	
13	39
157	49

Chía (Sabana Centro)

1	
1	24315
24608	8966

Pereira

1	
2	10915
12618	4199

Total

35	194284
212936	47188

Bucaramanga

Especial	
1	3511
2802	183

Ibagué

1	
1	8754
13805	3556

Piedecuesta

2	
0	0
N/A	0

Buenaventura

1	
1	1950
2145	595

Manizales

1	
1	1682
No reporta	710

Socorro (provincias)

6	
0	0
N/A	0

Ahora bien, en lo que toca con la operación y funcionamiento de las casas de justicia en los 17 municipios que fueron incluidos dentro de la muestra, municipios estos que reúnen aproximadamente algo más de 17 926 304 habitantes, se pudo advertir que existen 35 casas de justicia operando en ellos, por lo que es viable determinar consecuentemente la existencia de una tasa de 0,19 casas de justicia, por cada 100 000 habitantes.

Es preciso destacar que en dichos municipios, con excepción de Socorro, Piedecuesta, Yumbo y Zipaquirá, hay al menos una casa de justicia.

La disminución en la recepción de solicitudes desde el año 2018 hasta la fecha, reportadas en los Sistemas de Información de las Casas de Justicia (SICJ), se ha presentado no solo de manera general, sino también de manera focalizada respecto a los municipios que son parte del proyecto de Justicia Cómo Vamos.

Durante el primer semestre de 2020, con corte del 6 de julio de 2020, en la Red de Ciudades Cómo Vamos se registraron 47 188 solicitudes atendidas, cifra que corresponde únicamente al 24,4 % de las solicitudes totales del año inmediatamente anterior.

Esto puede deberse a múltiples factores, entre los que se logran destacar el coronavirus,

las restricciones a la movilidad y el acceso limitado de las poblaciones a los servicios de justicia virtual.

Durante el año 2018, según el SICJ, se atendieron 212 936 solicitudes en un total de 29 casas de justicia que reportaron dichas cifras en el sistema, lo que equivale a un promedio de 7342 personas atendidas, por cada una. Es importante mencionar que los datos referentes al número de solicitudes registradas año a año en la tabla 11 y la gráfica 6, corresponden únicamente a los reportados en el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ).

De igual forma, solo 12 alcaldías locales especificaron, a través de respuestas formales a los derechos de petición remitidos, el número de personas que acudieron a las casas de justicia durante el año 2018, logrando así identificar un total de 124 098, lo que equivale a un promedio de 3545 personas atendidas en las 33 casas de justicia de los municipios que efectivamente reportaron este dato.

Así las cosas, es evidente la existencia de un desequilibrio en los parámetros de estandarización de la información y una incongruencia entre los datos del SICJ y aquellos con los que cuentan los municipios, lo cual hace complicado establecer el verdadero alcance del funcionamiento de las casas de justicia por cada uno de estos.

Las principales razones para que esto suceda es porque la mayoría de las casas de justicia no utilizan el SICJ, ya sea por falta de capacitación, por falta de equipos tecnológicos suficientes, o porque reportan únicamente a los sistemas de información de las distintas alcaldías, tal como sucede en los casos de Bogotá⁶⁶ y Medellín, los que, además, son sistemas que no permiten acceso al público.

Pese a lo anterior, se logró determinar que la cantidad de público atendido en la Casa de Justicia de Aguablanca, en Cali, es de 45 177 personas, lo cual resulta desproporcionado, en comparación con el número de personas atendidas en las otras dos casas de justicia del mismo municipio (Siloé con 8787 y Alfonso López con 9435 personas); de hecho, logra ser excesiva frente a la demanda que se generó en otras casas de justicia en el resto del país.

Esto puede deberse a que un 80 % de los desplazados por la violencia que llegaron a Cali residen en alguno de los 82 barrios que componen la zona de Aguablanca⁶⁷, lo que traería consigo una alta demanda de los

servicios de justicia. Asimismo, es una zona en expansión en donde hay asentamientos e invasiones de territorio fuera de lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), es considerada una zona de alta inseguridad y violencia por sus mismos habitantes, y finalmente, en ese distrito (en el de Aguablanca), reside aproximadamente el 40 % de la población de la ciudad de Cali.

Otras casas de justicia que presentan una alta demanda de servicio son las ubicadas en las ciudades de Medellín (100 307 personas atendidas en las cinco casas de justicia), Bogotá (183 699 personas atendidas en las 13 casas de justicia), y la Casa de Justicia La Paz, ubicada en Barranquilla, la cual atendió 20 853 personas durante el 2018 (casi cuatro veces el número de las personas atendidas en la Casa de Justicia Simón Bolívar, perteneciente a la misma ciudad).

Por su parte, las casas de justicia con menor demanda de servicio se encuentran ubicadas en Bucaramanga, con 1031, y Cartagena con 6016 personas atendidas.

66. A través del Sistema de Información de Casas de Justicia (SICAS). Disponible en: https://scj.gov.co/es/oficina-oiiee/bi/acceso_justicia/sicas.

67. Según el reporte de la Alcaldía de Cali sobre las cifras de personas en calidad de víctimas para el 2018 en Cali. Disponible en: <https://www.cali.gov.co/bienestar/publicaciones/140193/la-cifra-de-personas-en-calidad-de-victimas-en-cali-llego-a-205-mil-en-2018/>.

Tabla #14

Público promedio atendido por cada casa de justicia en 2018

Armenia



1



No especifica



No especifica

Cali



3



63399



21133

Medellín



5



100307



20061

Yumbo



0



N/A



N/A

Barranquilla



2



26789



13394

Cartagena



3



6016



2005

Montería



1



11975



11975

Zipaquirá (Sabana Centro)



0



N/A



N/A

Bogotá, D. C.



13



183699



14130

Chía (Sabana Centro)



1



9097



9097

Pereira



2



9308



4654

Total



35



437429



124098

Bucaramanga



1



1031



1031

Ibagué



1



13474



13474

Piedecuesta



0



N/A



N/A

Buenaventura



1



No especifica



No especifica

Manizales



1



12334



12334

Socorro (provincias)



0



N/A



N/A

Número de casas de justicia

Público total atendido en el 2018

Público promedio atendido por cada casa de justicia año 2018

Fuente: Información reportada por los municipios vía derecho de petición.

Por otro lado, en los resultados de la encuesta realizada a los ciudadanos residentes en los 17 municipios donde se practicó la muestra, se evidenció que muy pocos han acudido a una casa de justicia, lo cual se debe, en primera medida, a la presencia de barreras al acceso a la justicia, como lo son, verbigracia, la creencia de que hay poca probabilidad de que un delito sea sancionado, la demora en los trámites, la falta de confianza en los servicios de justicia como vía para la solución de sus conflictos, las barreras de tipo histórico, económico, geográfico, culturales, por oferta inapropiada, de lenguaje, por desconocimiento y la preferencia de los ciudadanos en acudir a otro tipo de entidades, sin saber que en las casas de justicia, en la mayoría de casos, pueden encontrarlas.

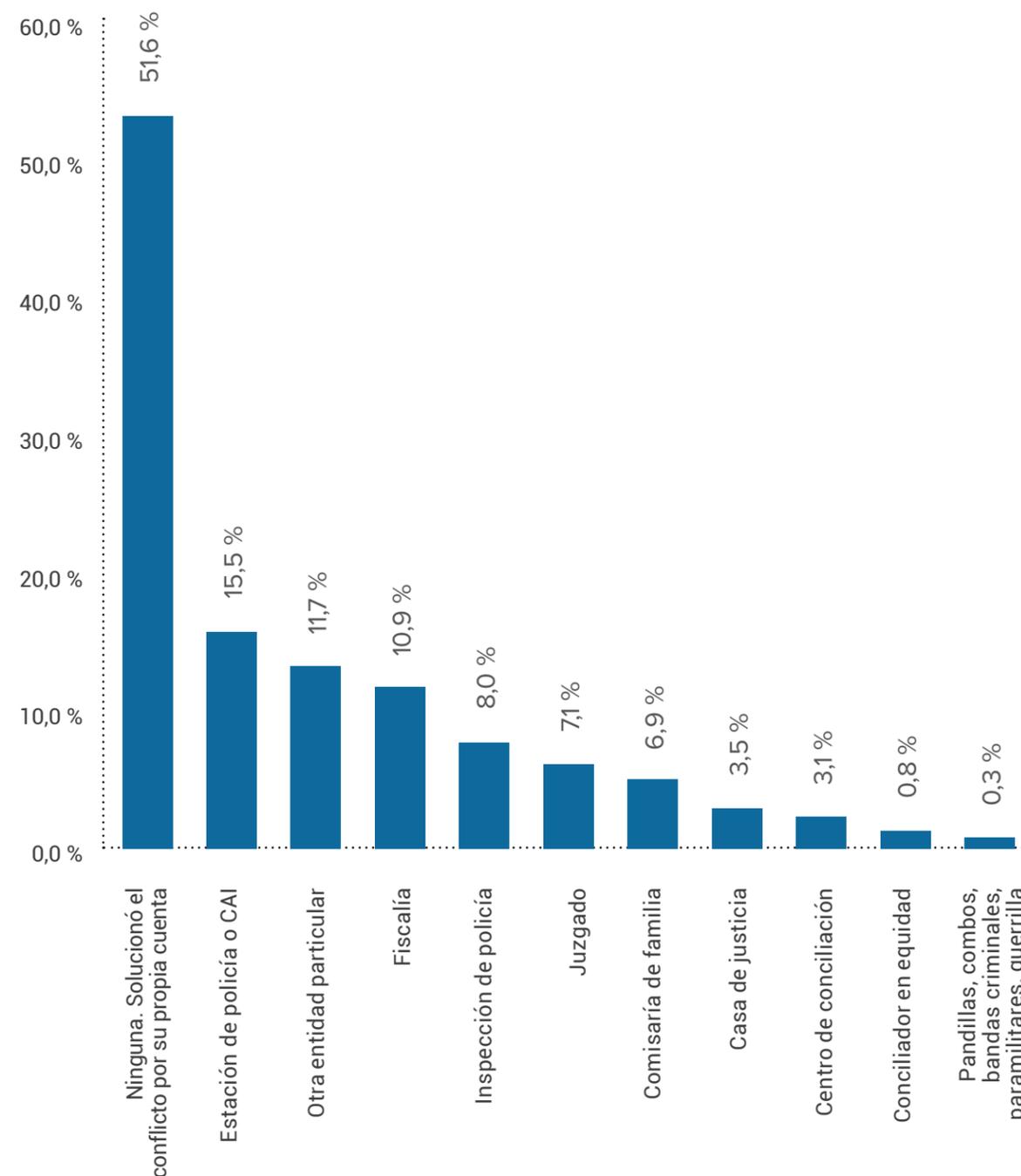
Tal y como se expone en la gráfica 7, acudir directamente a otras entidades como la Estación de Policía, el Comando de Acción Inmediata (CAI), la Fiscalía, la inspección de policía, los juzgados y las comisarías de familia, resulta ser una opción más

atractiva a la hora de acudir a un servicio de justicia; desde luego, en aquellos municipios donde no hay presencia de casas de justicia, acudir a una entidad con mayor proximidad al lugar de residencia, es mucho más conveniente (ver gráfica 7):

Si bien es cierto que el acceso a la justicia es un derecho fundamental y es un elemento esencial del Estado Social de Derecho al que se puede acceder en múltiples formas⁶⁸, de manera paradójica, ante un diverso número de opciones, un 51,6 % de los ciudadanos encuestados han preferido no hacer nada o solucionar los conflictos por ellos mismos, lo cual es muy conveniente cuando se hace a través del diálogo, pero contraproducente cuando se trata del uso de mecanismos poco genuinos de tipo informal, como los linchamientos o ajusticiamientos populares⁶⁹, los cuales terminan desembocando en una crisis de autoridad y violencia social.

Gráfica #7

Entidades a las que acudieron los ciudadanos para resolver sus conflictos



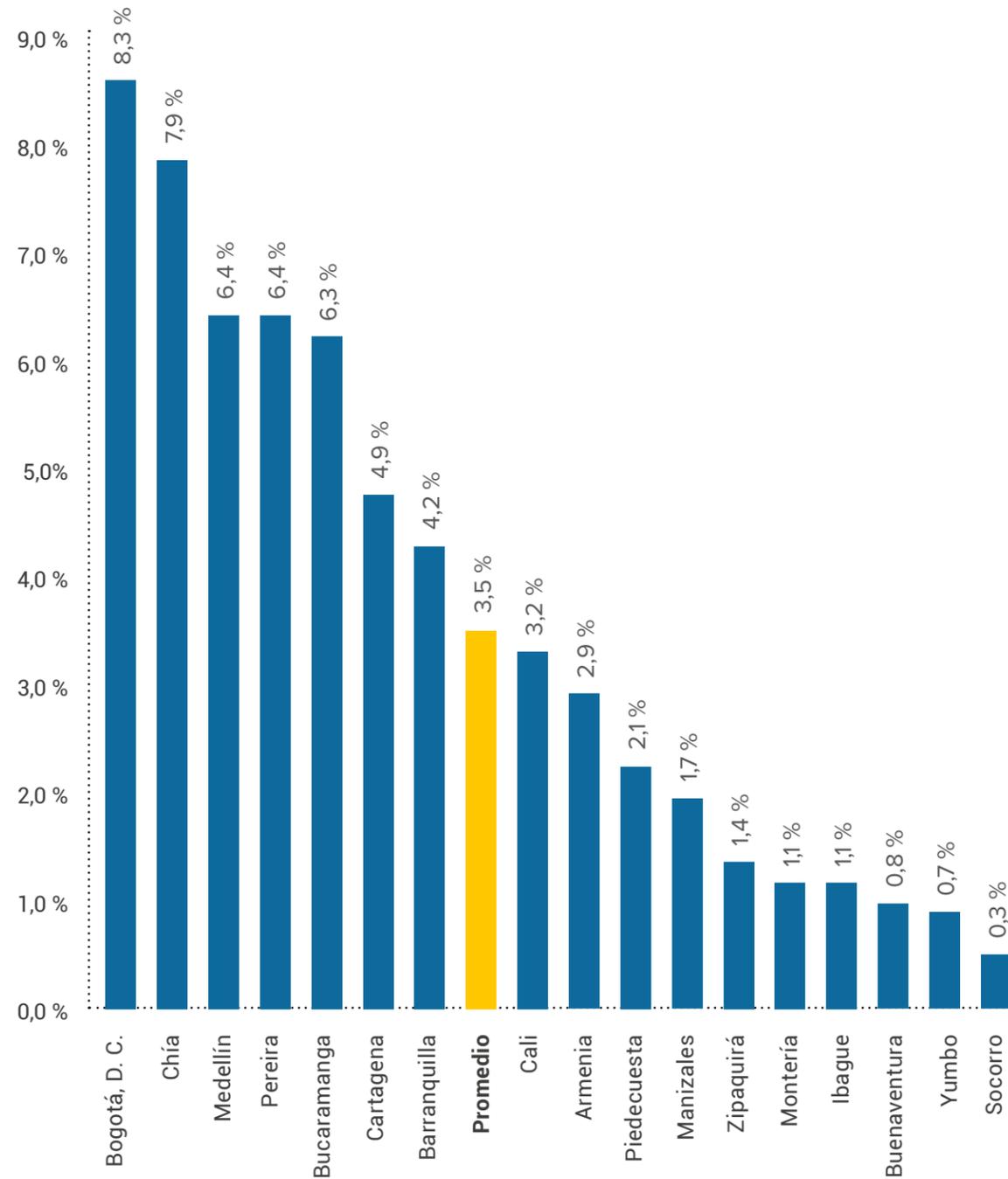
Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana EPC-2019.

68. Sin que exista necesariamente un proceso y sin que se limite a una institución única.

69. En ciudades como Cartagena (45 %), Montería (44,0 %) y Bogotá (41,4 %) los ciudadanos manifestaron estar de acuerdo con situaciones como estas.

Gráfica #8

Personas que acuden a las casas de justicia



Fuente:
Encuesta de Percepción Ciudadana EPC-2019.

Acorde a la oferta de casas de justicia y a la densidad poblacional, en Bogotá el 8,3 % de los encuestados señaló haber acudido a una casa de justicia; las ciudades y/o municipios que la siguen son Chía con un 7,9 % y Medellín con un 6,4 %. Proporcionalmente, en aquellos municipios en los que no hay casas de justicia, los encuestados señalaron que no han acudido a las mismas, tal como en los casos de Yumbo y Socorro, que representan los porcentajes más bajos de demanda, con un 0,7 % y un 0,3 %, respectivamente.

En promedio, solo un 3,5 % de los ciudadanos y residentes de las 17 ciudades que hicieron parte de la muestra, manifestaron haber acudido a una casa de justicia, mientras que un 96,5 % manifestó no haberlo hecho.

Respecto de aquellos que manifestaron que efectivamente sí recurrieron, se logra establecer que en su mayoría son personas pertenecientes a los niveles socioeconómicos bajo y medio⁷⁰, datos que se desagregan así:

- \$
 Los municipios en donde residen las personas que han acudido a las casas de justicia, y que en su mayoría pertenecen a un nivel socioeconómico bajo son: Bogotá, Medellín, Bucaramanga, Piedecuesta, Ibagué y Buenaventura.
- \$
 Los municipios en donde residen las personas que han acudido a las casas de justicia, y que en su mayoría pertenecen a un nivel socioeconómico medio son: Barranquilla, Cartagena, Manizales, Socorro y Yumbo.
- \$
 Los municipios en donde residen las personas que han acudido a las casas de justicia, y que en su mayoría pertenecen tanto a los niveles socioeconómicos bajo y medio son: Montería, Armenia y Pereira.
- \$
 Cali es el municipio en donde residen las personas que han acudido a las casas de justicia y que en su mayoría pertenecen a los niveles socioeconómicos bajo y alto.

70. En los municipios de Chía y Zipaquirá no se tomaron datos respecto del nivel socioeconómico de los encuestados que dijeron haber acudido a las casas de justicia.

En conjunto, se tiene que la mayoría de las personas que acuden a los servicios de las casas de justicia pertenecen a un nivel socioeconómico bajo, aunque también existe una demanda considerable de las personas que pertenecen al nivel socioeconómico medio, mientras que muy pocas personas de nivel socioeconómico alto manifestaron haber acudido a una casa de justicia, a excepción de Cali, en donde el porcentaje de los encuestados de nivel socioeconómico bajo y de los encuestados de nivel socioeconómico alto informaron haber accedido a una casa de justicia en igual proporción (un 4 % del total de encuestados), (ver gráfica 9).

Pese a que las cifras de personas que acuden a las casas de justicia siguen siendo bajas, se logra evidenciar que la mayoría de los usuarios de dichos centros multiagenciales, son personas de ingresos bajos y/o medios, todo lo cual refleja consecuentemente una realidad incontrastable, cuál es que los servicios de justicia gratuitos que se ofrecen a través de estos centros, resultan teniendo un valor más significativo para aquellos que, por limitaciones económicas, no pueden permitirse asumir

los costos tradicionales que demanda la utilización del sistema tradicional de justicia⁷¹.

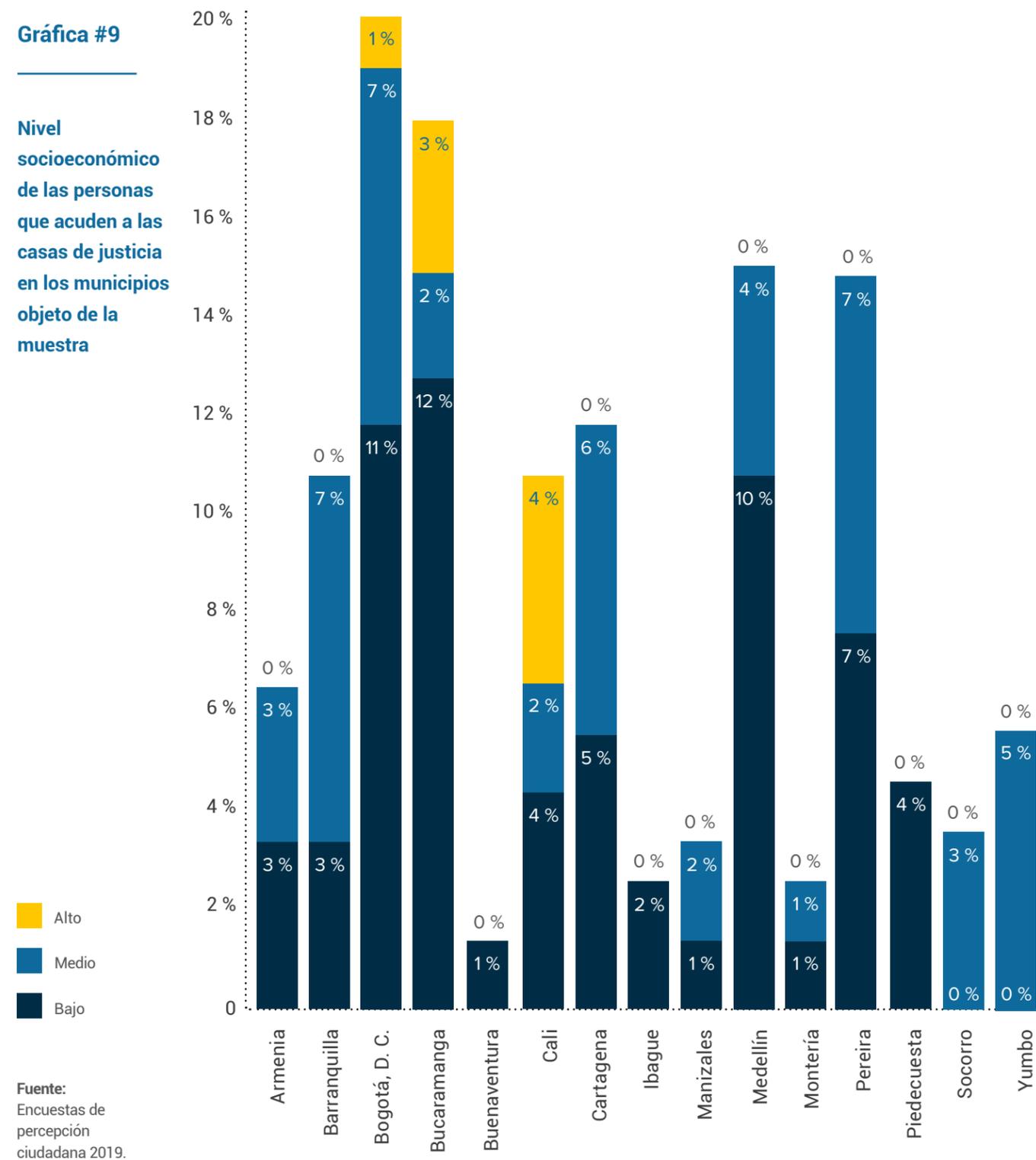
Ahora bien, en cuanto respecta a los motivos que usualmente justifican acudir a las casas de justicia, se tiene que en las 17 ciudades donde se realizó la muestra se presenta una constante en relación con la naturaleza de los problemas, al identificarse los familiares, penales y civiles, como las principales motivadores de esta demanda de servicio; con todo, es menester mencionar que el Ministerio de Justicia y del Derecho solo solicita a los municipios la construcción de un diagnóstico de conflictividad⁷², al momento de realizar la solicitud de implementación de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana, pero no disgrega los casos ya recibidos en las casas de justicia existentes con una especificación de las tipologías de conflicto que atienden, ni tampoco hace pública esta información, por lo que se dificulta evaluar si las casas de justicia responden a la conflictividad real del territorio, y si, en efecto, se está logrando el cometido para lo que las casas de justicia fueron diseñadas (esto es, garantizar el acceso a la justicia y a su vez descongestionar el sistema de justicia tradicional).

71. "Aunque el artículo 6 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) consagra la gratuidad de la administración de justicia, no solo prevé como regla general la procuración obligatoria, sino que autoriza el cobro de las expensas, agencias en derecho y costos judiciales que deberán ser sufragados por los usuarios de los servicios que ofrece la rama judicial". "En adición a lo anterior, el usuario del aparato judicial, en los procesos en que está establecida la procuración como obligatoria, o cuando de manera voluntaria así lo determina, deberá costear los honorarios profesionales del abogado que asume su representación" (Corporación Excelencia en la Justicia, 2016).

72. Es un estudio gestionado por el ente territorial y el cual debe entregar junto con la solicitud para la implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana. Este diagnóstico se elabora teniendo en cuenta la problemática psicosocial que afecta al municipio o distrito, y permite acceder a información pertinente de naturaleza estadística, cualitativa y al mapa de conflictividad. Asimismo, constituye un elemento de juicio para evaluar la prefactibilidad de la solicitud y como insumo necesario para la visita de acompañamiento institucional. El diagnóstico debe estar vigente y puede corresponder al que es elaborado para establecer el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del municipio.

Gráfica #9

Nivel socioeconómico de las personas que acuden a las casas de justicia en los municipios objeto de la muestra



Y en cuanto se refiere a las instituciones que al interior de las casas de justicia están atendiendo solicitudes, se tiene que aunque no sea posible disgregar las tipologías de conflicto presentadas, el SICJ indica que las entidades que más trabajo tienen (en las 35 casas de justicia objeto del análisis y por volumen de solicitudes), son principalmente las comisarías de familia, las fiscalías locales, las inspecciones de policía y los conciliadores en equidad (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Consecuentemente con lo anterior, resulta predecible que el mayor foco de conflictividad corresponda a casos de violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria, delitos querrelables, y el incumplimiento de contratos de arrendamiento, al ser los conflictos que más se atienden por dichas entidades.

c. Talento humano, tecnología y presupuesto de funcionamiento

Las casas de justicia deben contar, cuando menos, con tres funcionarios para su puesta en marcha: el coordinador, el funcionario del Centro de Recepción e Información (CRI) y el funcionario del Centro del Cómputo.

El coordinador se encarga primordialmente de que se cumplan los objetivos del Progra-

ma Nacional de Casas de Justicia, vela porque se presten los servicios correctamente, coordina la elaboración del plan de acción de la casa de justicia, registra información en el SICJ y entrega informes mensuales al Ministerio de Justicia y del Derecho, sobre el desempeño de la misma.

Por otra parte, la persona encargada del CRI es quien lleva el registro de usuarios, los orienta frente a las entidades participantes y es quien asigna los casos a los funcionarios de la casa, de acuerdo con su competencia.

Finalmente, en cada casa de justicia debe haber un funcionario del Centro de Cómputo, que es el encargado de recolectar y sistematizar la información sobre las consultas y los servicios prestados por las entidades, y consolida las estadísticas producidas por las mismas, con la finalidad de hacer informes mensuales al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la alcaldía respectiva y a las entidades nacionales que, en cada caso particular, participen en el programa.

Las personas vinculadas a las casas de justicia, funcionalmente hablando, dependen de la administración municipal o distrital con jurisdicción y competencia en el territorio en el que se encuentran ubicadas; en ese orden de ideas, y según la organización administrativa implementada por el ente territorial,

dichas personas podrían tener la calidad de empleados públicos de carrera administrativa, de libre nombramiento y remoción o, finalmente, contratistas por prestación de servicios, si dentro de la estructura administrativa del ente nada se prevé al respecto (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012).

De conformidad con los datos proporcionados en un estudio realizado por García *et al.* (2015), llamado "Casas de justicia: una buena idea mal administrada", se puede precisar que alrededor de una década atrás, solo el 19,6 % de los coordinadores de las casas de justicia estaban vinculados al cargo por medio de la carrera administrativa, mientras que el 39,2 % lo estaban por medio del acto de libre nombramiento, 28,5 % por contrato de prestación de servicios, y 12,50 % por nombramiento en provisionalidad. Estas últimas tres son formas de vinculación flexibles que dependen de la voluntad de las autoridades de turno, circunstancia esta que genera cierta inestabilidad e interrupciones en el manejo del cargo, y en el funcionamiento adecuado de las casas de justicia.

En lo que respecta a los responsables del CRI, solo un 25 % correspondía a una vinculación a través de la carrera administrativa y frente a los encargados del Centro de Cómputo únicamente un 33,3 %. En ambos casos alrededor de un 44 % se encontraban vinculados por medio de contrato de prestación de servicios, lo que genera una alta rotación de personas en el mismo cargo y, como se mencionó anteriormente, también crea inestabilidad (Dejusticia, 2015).

Debido a que el perfil del coordinador es mucho más exigente⁷³, el tipo de vinculación más adecuada es la carrera administrativa, pues esto da garantía de que quienes ocupan dichos cargos sean personas idóneas y, por lo tanto, crea un mayor nivel de confianza con la comunidad.

Del mismo modo, es propicio mencionar que las casas de justicia requieren de la participación de entidades del orden nacional y local, por lo que debiera existir presencia institucional de funcionarios de cada entidad participante, aunque no todas

⁷³. Su perfil debe estar acorde con el manual de funciones y requisitos mínimos de la alcaldía municipal y/o distrital. En general debe ser un abogado, administrador de empresas, administrador público, psicólogo, trabajador social, sociólogo o profesional en ciencias sociales y humanas, con al menos tres años de experiencia enfocada en labores comunitarias y debe contar con conocimientos sobre los mecanismos alternativos de solución de conflictos y sobre evaluación de proyectos.

las casas de justicia cuenten con las mismas entidades, ya que sus participaciones son voluntarias y se sujetan a los convenios administrativos que cada una suscriba con el respectivo gobierno local⁷⁴.

Igualmente, tal y como lo establece García *et al.* (2015) en el estudio mencionado anteriormente (Dejusticia, 2015), no solo hay presencia de funcionarios de las entidades locales y nacionales regulares, debido a que en distintos casos, puede que los municipios decidieran celebrar convenios con otras entidades o programas que no necesariamente ofrecen servicios de justicia, pero que logran brindar servicios sociales adicionales, como por ejemplo el Sisbén y el programa de Familias en Acción, por lo que, entonces, también hay presencia de funcionarios capacitados en estos programas.

Por otra parte, conforme al numeral 5 del Convenio Nacional para la puesta en marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Colombia, en cada casa de justicia se debe constituir un Comité Coordinador, el cual se integra por el coordinador, al menos un representante de la

comunidad y un representante de cada una de las entidades partícipes, quienes en conjunto se encargan, entre otras funciones, de elaborar el plan de acción de la casa de justicia; atender las instrucciones del Comité Distrital o Municipal⁷⁵; proponer reformas a los mecanismos de funcionamiento de la casa; articular actividades entre las entidades partícipes; proponer y desarrollar programas, proyectos y actividades en beneficio a la comunidad; evaluar la gestión general e identificar las necesidades más urgentes de la casa de justicia.

El citado comité se debe reunir mensualmente por convocatoria del coordinador, o extraordinariamente a solicitud de cualquier otro miembro en caso de que sea requerido. La constitución del comité juega un papel muy importante en cuanto al sostenimiento de las casas de justicia, por lo que sus convocatorias y sus actividades deben ser fundamentales en las casas de justicia, ya que, además de evaluar, coordina la gestión futura de estos centros multiagenciales.

En cuanto al tema presupuestal de las casas de justicia, se tiene que este puede provenir de distintas fuentes, así: recursos del presupuesto

nacional, recursos locales proveídos por la misma entidad territorial, recursos obtenidos de proyectos de cooperación internacional, recursos privados fruto de aportes realizados por la empresa privada; sin embargo, conforme al párrafo del artículo 6 del Decreto 1477 de 2000, quienes están obligados a contar con la disponibilidad financiera para asumir los costos de funcionamiento y operación de las casas de justicia son las propias administraciones municipales o distritales, quienes, en tal contexto, deben gestionar la inclusión del Programa Nacional Casas de Justicia dentro de su respectivo Plan de Desarrollo, y a través de un acuerdo municipal emitido por el concejo; el propósito de la normativa citada es que cada año se destine en el presupuesto municipal las partidas necesarias para el sostenimiento y mantenimiento de esos espacios, todo esto orientado a garantizar la ejecución de proyectos de inversión, y el óptimo funcionamiento del Programa⁷⁶.

En cuanto respecta a la ejecución presupuestal de las casas de justicia existentes en los 17 municipios que hicieron parte de la muestra, se advirtió que no existe uniformidad en el gasto, y que los costos de operación varían

según la cantidad de entidades que hacen presencia en las mismas, el número de casas de justicia existentes en cada uno, la demanda de público a atender, el costo de mantenimiento y operación, entre muchos otros factores variables.

A lo anterior habría que agregar que no siempre existe una consolidación del presupuesto en las casas de justicia, ni siempre se tienen en cuenta en los Planes de Desarrollo Municipales o Distritales, ni en sus Planes Operativos Anuales de Inversiones (POAI).

Así, y mediante respuestas a los derechos de petición remitidos a las autoridades a nivel municipal, y distrital en el caso de Bogotá, se suministró la siguiente información correspondiente a la ejecución presupuestal del año 2018:

\$ En Bogotá se invirtieron 7952 millones para el fortalecimiento y sostenimiento de las trece casas de justicia que operan en el distrito, recursos estos que fueron destinados a: mobiliario, equipos tecnológicos, adquisición de casas de justicia móviles⁷⁷, arrendamiento, mantenimiento preventivo y correctivo, y gastos operativos.

74. Al respecto, véase la Sentencia T-421 de 2018 en la que la Corte Constitucional menciona cómo es el alcance de la participación de las entidades. Disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-421-18.htm#_ftn61.

75. Pues además del Comité Coordinador, existen dos comités más que hacen parte de la instancia de gobierno y coordinación del programa y que son el Comité Municipal o Distrital y el Comité Nacional.

76. De conformidad con el módulo II del Programa Nacional Casas de Justicia. Disponible en: <http://www.casasdejusticia.gov.co/Documentos/Modulo-II>.

77. Las cuales son unidades de justicia móvil que se trasladan por medio de vehículos automotores, y que acercan la oferta de servicios por jornadas, especialmente en zonas de difícil acceso a los mismos.

En Bucaramanga no se contempló la inversión de recursos al funcionamiento de las casas de justicia, pero sí se destinaron recursos para el funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía allí ubicadas⁷⁸. Adicionalmente, la alcaldía informó que para el 2019, y conforme a la aprobación del Comité de Orden Público, se aprobó la utilización de recursos del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET), con el fin de realizar el mantenimiento básico de la casa de justicia, y la adquisición de mobiliario.

En Cali se presentó ejecución presupuestal para el funcionamiento de las tres casas de justicia que allí operan, así: \$450 924 801 para inversión y \$428 552 758 para funcionamiento.

En Cartagena se ejecutó un rubro de \$6 300 000 000 para la moderniza-

ción general de las entidades que prestan servicios de justicia en el Distrito, y un rubro de \$2 500 000 000 para el fortalecimiento de las mismas⁷⁹; sin embargo, la alcaldía no especificó qué tanto se invirtió propiamente en las casas de justicia, ni cuánto equivale a funcionamiento y cuánto a inversión.

En Ibagué, por su parte, no estableció rubros de inversión a favor de la misma para el año 2018.

En Manizales se ejecutó un presupuesto de \$143 657 007 para el funcionamiento de la casa de justicia, y no hubo presupuesto de inversión.

En Medellín se ejecutó un presupuesto total de inversión de \$800 000 000, mientras que los gastos de funcionamiento fueron incluidos dentro de los gastos de funcionamiento de la planta global de la alcaldía.

En Montería se ejecutó un presupuesto de \$177 130 380 para gastos de funcionamiento, y \$329 921 177 para inversión.

En Chía no se ejecutó presupuesto de inversión para el 2018 y la alcaldía no especificó cuánto ejecutó en gastos de funcionamiento⁸⁰.

La anterior información da a entender que no todas las casas de justicia ubicadas en los municipios que fueron objeto de la muestra, cuentan con un presupuesto fijo que cubra más allá de las necesidades básicas de personal y elementos de trabajo.

Si bien los municipios y distritos destinan partidas presupuestales para cubrir los costos de mantenimiento u operación, no siempre se pueden llevar a cabo proyectos que requieran de inversión, lo cual limita la actividad de las casas de justicia, debido a que no se pueden llevar a cabo las actividades de prevención, las capacitaciones y todos los proyectos que requieran de un aporte económico.

Igualmente, se debe reiterar que no todos los municipios incluyen a las casas de justicia dentro de sus planes de desarrollo, e incluso aquellos que lo hacen tampoco trazan me-

tas, actividades, proyectos o fortalecimientos institucionales con planes específicos a los que se les permita hacer seguimiento a través del uso de indicadores, por lo que, al final, solo cumplen con mencionar la existencia de las casas de justicia, pero no indican lo que resulta trascendental para ellas.

Aquí se haría necesaria la obligatoriedad de que los municipios informen qué se va a hacer en materia de justicia comunitaria, y que se establezca un mínimo de presupuesto para el funcionamiento y un mínimo para la inversión, acorde con las necesidades propias de cada casa de justicia, y la categoría del municipio en el que ella habrá de operar.

d. Cobertura y horarios de funcionamiento

El Programa de Casas de Justicia ha ido cumpliendo su objetivo general de llevar a las comunidades de zonas alejadas y menos favorecidas, los servicios de justicia con los que antes no contaban, lo que sin duda ha permitido que la cobertura de sus servicios sea más amplia y permita la llegada de este servicio a zonas en las que, generalmente, no había mayor presencia del Estado. Cabe recordar que en la actualidad existen 114 casas de justicia en todo el país.

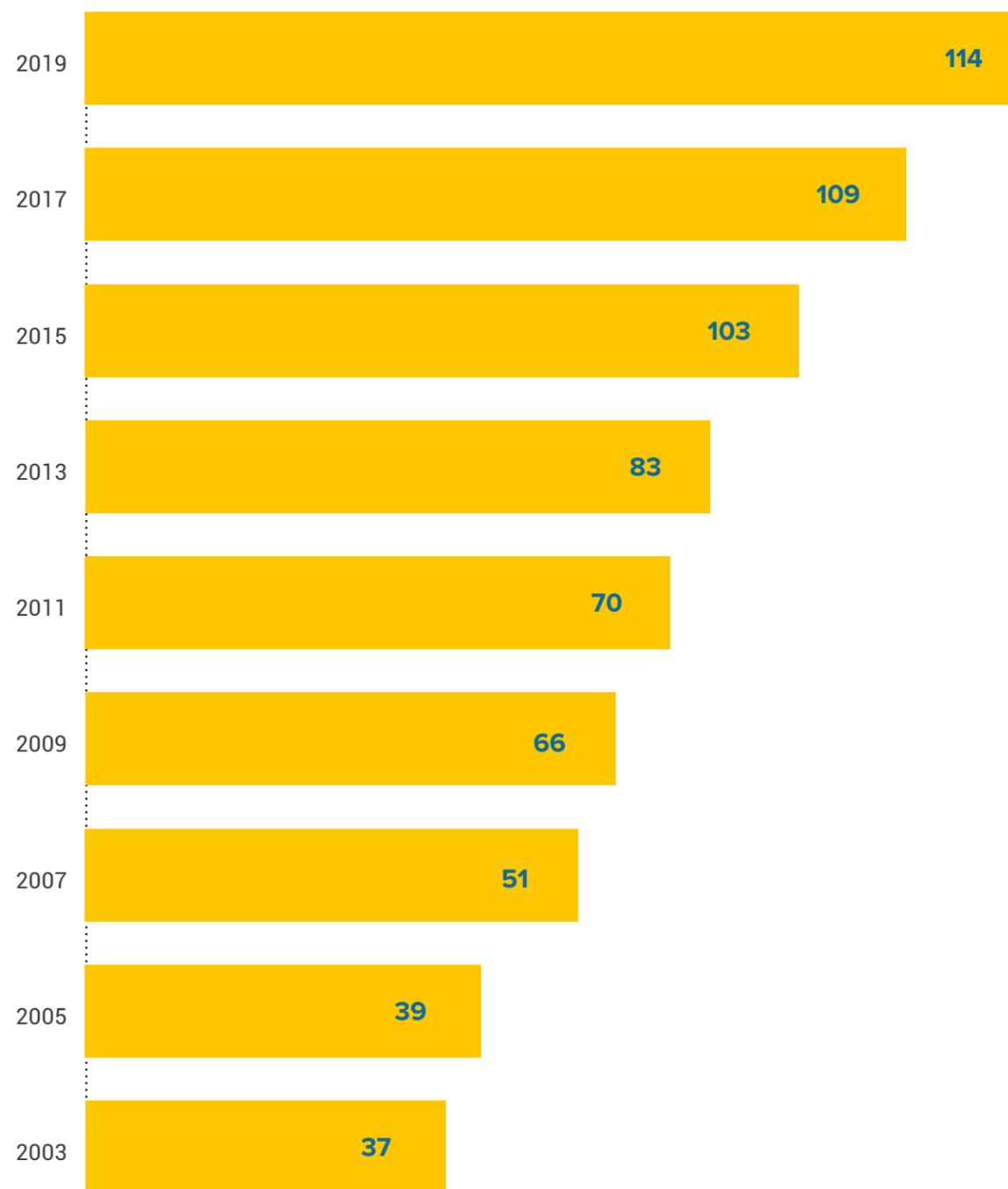
78. Este es un ejemplo de que en algunas ocasiones las entidades nacionales y locales que participan en las casas de justicia tienen acuerdos interinstitucionales en los que se distribuyen los costos de funcionamiento y de operación, donde las entidades se encargan de cubrir con determinados rubros.

79. Esto de conformidad con el Acuerdo 009 del 18 de diciembre de 2017. Las casas de justicia sí fueron incluidas dentro del Plan de Desarrollo 2016-2019 dentro del programa de inversión Justicia Cercana al Ciudadano para el fortalecimiento de las mismas, de las comisarías de familia, de las inspecciones de policía y de los conciliadores en equidad. PDM Disponible en: https://www.cartagena.gov.co/Documentos/2016/Transparencia_y_aip/Plan_de Desarrallo/2016/ACUERDO-006-2016-PLAN-DE-DESARROLLO.pdf.

80. En la actualidad, trazó como meta en el nuevo Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 la construcción de la casa de justicia.

Gráfica #10

Número de casas de justicia por año en todo Colombia



Fuente:
Informes anuales del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Desde el año 1995 y hasta el año 2000, las ciudades objeto de este estudio que contaban con casas de justicia eran: Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Bogotá y Cali. Posteriormente, entre el 2001 y el 2005 se fueron creando más casas de justicia en distintas ciudades como Pereira, Manizales, Medellín, Armenia, Buenaventura y Chía⁸¹. Igualmente, existen casas de justicia móviles, que funcionan solo en ciertas jornadas y zonas en las que el acceso del usuario a los servicios que ellas prestan es, por decirlo menos, complejo. Claro es que al tratarse precisamente de jornadas esporádicas, establecidas por la coordinación de la misma casa de justicia, no es posible considerarlas como modalidad de servicio de justicia permanente, máxime si se tiene en cuenta que en muchas ocasiones se pierde el acompañamiento con el que se atienden los casos por primera vez, especialmente cuando no hay presencia física de las casas de justicia en la proximidad.

A título de ejemplo, uno de los municipios que no cuenta con casa de justicia, pero que ha podido acceder a los servicios que se prestan a través de ellas de forma esporádica (gracias a las jornadas de casa de justicia móvil)

es Yumbo, en donde los servicios de las entidades nacionales suelen resultar atractivos para la comunidad, pero ineficientes cuando la presencia de estas es contingente.

Los horarios de funcionamiento de las casas de justicia varían de ciudad en ciudad; sin embargo, lo común y generalizado es que todas atiendan de lunes a viernes en horarios que van desde las 7:00 a. m. hasta las 6:00 p. m., cuando no hay jornada continua, y hasta las 4:00 p. m. cuando hay jornada continua.

Desde hace un tiempo, en Bogotá se dispone la línea de WhatsApp y la línea de atención telefónica 195, en la que se prestan todos los servicios de las casas de justicia, lo que permite que aquellos ciudadanos que no pueden desplazarse, o que no cuentan con el tiempo suficiente para acercarse al sitio físico, puedan acceder a ellos.

Pero solo a partir de la crisis sanitaria generada por la COVID-19, municipios menos desarrollados, como Chía, ya han empezado a implementar los servicios virtuales por medio de correos electrónicos, lo cual es muy positivo, considerando que así se puede llegar a ampliar la cobertura,

81. Entre otras que no se encuentran en la Red de Ciudades Cómo Vamos.

al no limitar a los usuarios a acudir personalmente, aunque por supuesto no todos los que pudieran ser usuarios y demandantes de esos servicios, cuentan con los recursos electrónicos para hacerlo.

Pese a que el uso de correos electrónicos y de WhatsApp es un avance, se hace necesario un sistema de recepción de solicitudes virtual, que permita un acompañamiento más personalizado y con asesorías virtuales (no solo durante el tiempo de pandemia), lo cual generaría menos congestión en la justicia ordinaria, ya que esto es algo con lo que esta no cuenta.

e. Seguimiento a la gestión

El Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015 del Nivel Nacional establece que es el Ministerio de Justicia y del Derecho la entidad encargada de coordinar el Sistema de Información y Seguimiento de la gestión de las casas de justicia, cuya gestión no se agota únicamente en el trámite de las solicitudes de atención hechas por personas que se acercan para solucionar un conflicto o un problema en particular, sino que se extiende a un conjunto de activi-

dades dentro y fuera de ella, entre las cuales se desprenden las acciones de prevención, las capacitaciones y la educación ciudadana; a todo lo anterior, el Ministerio de Justicia y del Derecho le hace seguimiento a través del SICJ⁸², y a través de los informes presentados por el coordinador de cada casa de justicia.

El Ministerio hace un diagnóstico y emite informes que contienen una presentación general del programa, los resultados de la gestión adelantada durante el año anterior⁸³, y expone los retos a los que se enfrenta el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, en el corto plazo.

Según el informe del año 2018, existieron varias jornadas de actividades de prevención, que según la Guía para la Implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, "van desde una oferta de diversificación con énfasis en prevención, capacitación y promoción hasta una oferta de descentralización con la implementación de Casa de Justicia Móvil, Centros Satélites y Brigadas Jurídicas, las cuales son llevadas a cabo directamente por los funcionarios de la casa de justicia fuera de sus instalaciones".

⁸². Que, como vimos, no es muy utilizado por todas las casas de justicia de la Red de Ciudades Cómo Vamos.

⁸³. En donde se especifica lo alcanzado por el programa, los reportes, las nuevas casas de justicia y los recursos invertidos, entre otros.

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante el Informe de Rendición de Cuentas del Programa Nacional de Justicia y Convivencia Ciudadana del 2018, indicó que se realizaron jornadas masivas de atención y/o participación con la comunidad y los usuarios de las casas de justicia, entre las que se encuentran jornadas de:

-  Prevención y atención de violencia contra niños, niñas y adolescentes.
-  Prevención de violencia contra la mujer.
-  Mecanismos alternativos de solución de conflictos.
-  Fortalecimiento institucional.
-  Derechos humanos.
-  Componente étnico.
-  Casa de justicia móvil.

Sin embargo, en dicho documento, el Ministerio no mencionó cuál fue el impacto de esas actividades, ni tampoco las casas de justicia que lograron difundir el alcance de sus actuaciones.

Adicionalmente, es importante mencionar que esta falta de difusión de la información

de las casas de justicia puede deberse a que no cuentan con página web propia, ni tampoco tienen mayor protagonismo en los sitios web de las alcaldías.

Por su parte, hay casas de justicia que cuentan con redes sociales, como, por ejemplo: en Armenia, la Casa de Justicia tiene página de Facebook, pero su última publicación data del 9 de octubre de 2014; la Casa de Justicia Country de Cartagena, tiene un perfil de Facebook, pero no es público, y la Casa de Justicia de Aguablanca, en Cali, tiene Twitter, pero no tiene publicaciones desde el 2018.

Pese a lo anterior, se debe destacar el trabajo de difusión que hacen casas de justicia como la de Siloé (también ubicada en Cali), que tiene página de Facebook y Twitter, publica frecuentemente sus actividades, invita a capacitaciones vía web e informa sobre su gestión y la de las entidades participantes en ella.

Debido al desconocimiento del trabajo realizado por las casas de justicia, muchas personas no saben ni cómo ni cuándo se realizan las actividades de prevención, por lo que se requiere de una mayor publicidad en medios de comunicación regionales radiales, televisivos y por medio de los grupos de Facebook que agrupan gran cantidad de ciudadanos residentes en los distintos municipios y que pudieran servir de portavoz;

sobre todo, el último recurso suele ser el más conveniente y posiblemente con mayor efectividad, en tiempos en los que gran parte de la población se encuentra conectada⁸⁴.

Considerando como tasa la cifra de los 15 millones, el total de personas conectadas representaría aproximadamente un 31 % de la población colombiana censada en el 2018, lo cual se configura como un medio de difusión masiva de información beneficioso, para que las personas tengan un acercamiento a estos centros multiagenciales.

Puesto que estas actividades de prevención van dirigidas especialmente a los conflictos que más se presentan en cada casa de justicia, entre los que se encuentran la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, la violencia de género, la delincuencia juvenil, etcétera, es necesario que se realice un diagnóstico de conflictividad durante cada cierto periodo de tiempo, que permita actualizar la oferta de justicia, y ver en qué municipios es más pertinente hacer cierta actividad. Además de lo anterior, esto permite ver de mejor manera el impacto real de las casas de justicia sobre la comunidad.

Sumado a ello, es importante que las actividades que se lleven a cabo sean flexibles y acordes a la actualidad, ya sea porque se realicen a través de plataformas web, o porque sean útiles no solo para las casas de justicia, sino también para la realización personal de cada ciudadano que asiste a ellas. Es ahí donde los incentivos juegan un papel importante.

La oferta de estas actividades en las ciudades y municipios que forman parte de este estudio no es solo poco llamativa, sino también desequilibrada, ya que la consolidación de datos e información en las casas de justicia es heterogénea desde el mismo momento en el que se registra, por lo que es posible que los informes del Ministerio de Justicia y del Derecho puedan tornarse incompletos.

Esto debilita la confianza en el sistema, ya que no hay paridad entre lo que se informa y lo que realmente sucede al interior de las casas de justicia.

Así, debe existir una mejora de las fuentes de información especialmente en dos as-

pectos que ya se habían nombrado con anterioridad, pero que son cruciales a la hora de evaluar el funcionamiento y operatividad de las casas de justicia, dentro del esquema de servicio de justicia que se encuentra implementado a nivel local:

- i) El fortalecimiento de la plataforma SICJ a través de una sistematización de la información, la cual deberá ser completada dentro de plazos obligatorios sujetos a sanciones en caso de incumplimiento, pero que a su vez sea fácil de manejar⁸⁵.
- ii) La publicidad de la información y de la gestión a través de estrategias de difusión en los diferentes medios de comunicación local.

Con una mejora en los sistemas de información, el seguimiento a la gestión y la creación de actividades de prevención será posible acercarse mucho más a la realidad de cada una de las ciudades y municipios que fueron parte del estudio, por lo que el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá hacer una mejor evaluación de los servicios de justicia que allí se están ofreciendo y su impacto.

Adicionalmente, es importante mencionar que no todas las casas de justicia publican sus procesos de auditoría, por lo que es difícil saber cuáles son los problemas específicos que existen en cada una de ellas.

f. Infraestructura física y tecnológica

De conformidad con la ley, el municipio o departamento debe ofrecer un lote de su propiedad para la construcción de la casa de justicia, que debe ajustarse a unas especificaciones técnicas, entre las que se encuentran un área mínima de 1000 m², contar con servicios públicos, y estar ubicado en la cabecera municipal o sobre una zona urbana de fácil acceso.

En cada casa de justicia se ubicará por lo menos, y según los convenios interinstitucionales que la Secretaría de Gobierno respectiva suscriba para el efecto: (1) coordinación, (1) centro de recepción e información (CRI), (1) inspección de policía, (1) sala de atención al usuario (SAU) de la Fiscalía General de la Nación, (1) Centro de Conciliación en Derecho de la Personería,

⁸⁴. Según la sala de prensa del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), en Colombia existen más de 15 millones de usuarios en Facebook y alrededor de 6 millones de usuarios en Twitter, ubicándose como el país número 14 a nivel mundial con mayor registro de usuarios conectados a redes sociales. Disponible en: <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Sabia-Ud-que/2713:Colombia-es-uno-de-los-paises-con-mas-usuarios-en-redes-sociales-en-la-region#:~:text=Redes%20como%20Facebook%20y%20Twitter,cercana%20a%20los%206.5%20millones.>

⁸⁵. Haciendo así importantes las capacitaciones, la educación informática y el acceso a equipos de cómputo permanentes.

(1) Consultorio Médico Forense, (1) Unidad de Asesoría y Consulta al Ciudadano (UAC) de la Defensoría del Pueblo, (1) Unidad de Mediación y Conciliación, (1) Comisaría de Familia, (1) Inspección del Trabajo, (1) Oficina de desarrollo comunitario, (1) Centro de Atención a Víctimas de las Violencias (CAVID) o las dependencias y programas que los sustituyan.

El número de oficinas aumenta conforme al número de entidades y/o dependencias suscritas y la construcción de la obra puede financiarse con el Presupuesto General de la Nación, como con inversión del Ministerio de Justicia y del Derecho, con inversión de las alcaldías, del sistema general de regalías, o de cualquier otra fuente legal de ingreso.

Los elementos básicos son: un edificio adecuado, el suministro de papelería y equipos de cómputo, funcionarios del orden local y nacional, sistemas de información adecuados, disponibilidad de oferta de servicios, recursos financieros y el diseño y aplicación de estrategias comunitarias.

Se debe resaltar que, en general, las 35 casas de justicia que operan en los municipios que fueron parte de la muestra, cuentan con dotación adecuada para el desarrollo de sus actividades, así como también en algunas de ellas se

tienen implementados controles de seguridad para los movimientos de elementos y personal.

Pero, para garantizar el mantenimiento de las casas de justicia, es primordial que el presupuesto de estas sea tenido en cuenta, incluso cuando ya se encuentran en la fase de operación, para que la falta de presupuesto y mantenimiento no genere fallas que afecten su funcionamiento.

En Bogotá, de acuerdo con el Informe de Auditoría del 2019, se observó que el Sistema de Información (SIDIJUS), en el que se registran los usuarios de las casas de justicia, al igual que el SICJ, presenta deficiencias en la información reportada, lo que genera variación en las cifras y crea inconvenientes al momento de presentar cualquier tipo de reporte. Aquí hay algunos ejemplos, tomados de algunas de las casas de justicia ubicadas en la ciudad de Bogotá:



En la Casa de Justicia Ciudad Bolívar hay humedad en los techos, no funciona el ascensor, no sirven las chapas de las puertas de los baños, no sirven las pantallas de los televisores, las salidas de emergencia se encuentran bloqueadas por elementos en desuso y, en general, hay otros múltiples problemas de infraestructura.



En la Casa de Justicia de Chapinero la silla para personas en condición de discapacidad ubicada en las escaleras no se usa, ya que ningún funcionario sabe cómo funciona.



La Casa de Justicia de Engativá no cuenta con presencia de comisaría de familia.



En la Casa de Justicia de Fontibón hay cableado expuesto, poniendo en peligro la vida de los funcionarios y usuarios.



En la Casa de Justicia de Kennedy, el cuarto de motores se usa como depósito de basura.



En la Casa de Justicia de Barrios Unidos, no se cuenta con una sala de mediación que garantice la privacidad de los usuarios.

Por otra parte, la Casa de Justicia del Norte en Bucaramanga cuenta con inspección de policía, pero no cuenta con presencia del Instituto Nacional de Medicina Legal. Se encuentra ubicada en un edificio extenso, pero parte de su infraestructura se encuentra en abandono y en desuso; y además, se encuentra ubicada en un barrio que la ciudadanía considera inseguro.

g. Articulación interinstitucional

Por su naturaleza, las casas de justicia cuentan con articulación de entidades locales y nacionales; sin embargo, y tal como se mostrará en la siguiente tabla (ver tabla 15), la articulación con las entidades locales es mucho mayor, lo que genera problemas cuando se requieren servicios indispensables como, por ejemplo, los prestados por el Instituto de Medicina Legal.

Tabla #15

Oferta de entidades en las casas de justicia de los municipios objeto de la muestra

Fuente:
Información reportada por los municipios vía derecho de petición.

Orden nacional						
Entidades / Municipio	Armenia	Barranquilla	Bogotá	Bucaramanga	Buenaventura	Cali
Defensoría de familia - ICBF			X	X		
Defensor público	X	X				
Registraduría		X		X		X
Fiscalía	X	X	X	X		X
Ministerio de Protección Social						
Instituto Nacional de Medicina Legal			X			X
Inspector del trabajo						
SIJIN			X			X

Cartagena	Chía	Ibagué	Manizales	Medellín	Montería	Pereira
X						
X	X		X	X		X
			X			
X		X	X	X		X
	X					
	X					
	X	X				
			X			



Nivel municipal

Entidades / Municipio	Armenia	Barranquilla	Bogotá	Bucaramanga	Buenaventura	Cali
Personería municipal/ distrital	X	X		X	X	
Oficina de desarrollo comunitario o social						
Comisaría de familia	X	X	X	X	X	X
Oficina de asuntos étnicos		X				X
Centros de conciliación		X				
Equipo psicosocial					X	X
Oficina de desarrollo comunitario o social						
Oficina de asuntos étnicos		X				X
Centros de conciliación	X	X				
Secretaría Distrital de la Mujer		X				
Inspección de policía	X	X	X	X	X	
Secretaría de Salud	X	X				
Secretaría de Inclusión Social						
Inspección de control urbanístico						
Unidad de víctimas municipal						
IDPAC		X				
Secretaría de desarrollo económico				X		

Nivel municipal

Cartagena	Chía	Ibagué	Manizales	Medellín	Montería	Pereira
X	X			X	X	X
X	X	X	X	X	X	X
X					X	
X	X	X		X		
X	X	X	X	X	X	X
				X		
				X		
				X		



Otros

Entidades / Municipio	Armenia	Barranquilla	Bogotá	Bucaramanga	Buenaventura	Cali
Consultorio jurídico	x		x			x
Conciliadores en equidad	x	x	x		x	
Jueces de paz	x		x	x		
Sisbén		x				x
Jueces de pequeñas causas			x	x	x	x
Programa Nuevos Liderazgos				x		
Programa Buen Comienzo						

Cartagena	Chía	Ibagué	Manizales	Medellín	Montería	Pereira
	x		x			x
x	x		x	x	x	
	x					
				x		
				x		
				x		

En efecto, las alcaldías de Bogotá, Cali y Chía manifiestan contar con la presencia del Instituto Nacional de Medicina Legal, siendo solo estos los que cuentan con la prestación de los servicios medicolegales necesarios en los procesos de investigación llevados a cabo por los fiscales, los jueces, las defensorías del pueblo y demás autoridades competentes para investigar (Ley 938, 2004, art. 36)⁸⁶.

En su gran mayoría, las casas de justicia cuentan con la presencia de la Fiscalía, la comisaría de familia, la inspección de policía y la personería; sin embargo, solo en seis municipios se tiene presencia de centros de conciliación en derecho; muy pocos cuentan con inspectores de trabajo, y ninguno tiene articulada en su casa de justicia la oficina de desarrollo comunitario o social, la cual es fundamental para el diseño de estrategias para la integración social de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

h. Casas de justicia y COVID-19

Dentro del contexto social que comporta el aislamiento preventivo causado a raíz

de la epidemia de la COVID-19 durante el primer semestre de 2020, ha existido una disminución considerable en los números de solicitudes allegadas a las casas de justicia, aunque han ido aumentando aquellos referentes a la violencia intrafamiliar, los cuales son redireccionados a los profesionales de las comisarías de familia, dentro de la clasificación hecha por los responsables del CRI.

Actualmente, las comisarías de familia brindan atención presencial en las casas de justicia, sin exclusión de los medios virtuales y telefónicos habilitados, de conformidad con la implementación de los nuevos requisitos de bioseguridad, establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Como respuesta al incremento de estos casos, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza con las organizaciones Caribe Afirmativo y Colombia Diversa y el Programa de Justicia para una Paz Sostenible de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), está incentivando la capacitación de los funcionarios de las casas de justicia y los centros de convivencia ciudadana, a través de cursos

de formación virtuales sobre perspectiva de género, familia y acceso a la justicia (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2020).

Frente a otro tema muy común del área de familia en las casas de justicia (como lo es la conciliación extrajudicial en derecho relacionada con la custodia, las visitas y los alimentos de niños y adultos mayores), se estableció que las audiencias se deben llevar a cabo de forma virtual, siempre y cuando los usuarios tengan acceso a equipos tecnológicos, por lo que no ha habido interrupciones en este tipo de servicios.

Adicionalmente, los casos con mayor número de consulta (seguidos de los de violencia intrafamiliar) son los correspondientes a los contratos de arrendamiento, a raíz de la expedición del Decreto 579 de 2020, mediante el cual el Gobierno nacional prohibió los desalojos a los arrendatarios de vivienda familiar; el Decreto Legislativo 797 de 2020, por el cual se adoptaron medidas transitorias en materia de arrendamientos de locales comerciales, permitiendo que los contratos de arrendamiento puedan ser terminados unilateralmente; y el Decreto Legislativo 772 de 2020, por el cual se dictaron medidas especiales para procesos de insolvencia.

Finalmente, aumentaron las consultas referentes al ámbito laboral, debido al aumento

de los niveles de desempleo y los despidos en las pequeñas y medianas empresas, lo cual ha requerido la necesidad de crear mayor articulación interinstitucional con los inspectores de trabajo, debido a las dudas que surgieron en los ciudadanos a partir de la expedición de las circulares 18, 21 y 33 del Ministerio del Trabajo y los Decretos 7700 y 771, que contienen las medidas de protección al empleo y a las empresas, y abordan temas como el teletrabajo, las vacaciones anticipadas y el acuerdo de pago de prima por partes.

86. Artículo 36 de la Ley 938 de 2004.



Recomendaciones generales

Además de las recomendaciones ya descritas, dentro de las necesidades de fortalecimiento generales que requieren todas las casas de justicia, encontramos que:

- ✓ Es recomendable evitar las formas flexibles de vinculación laboral de los funcionarios de las casas de justicia, ya que así se podrían precaver las interrupciones que afectan el normal funcionamiento de las mismas.
- ✓ Es importante que el comité coordinador se reúna mensualmente, ya sea por convocatoria del coordinador, o extraordinariamente a solicitud de cualquier otro miembro en caso de que sea requerido. La constitución del comité juega un papel muy importante en cuanto al sostenimiento de las casas de justicia, por lo

que sus convocatorias y sus actividades deben ser fundamentales en las casas de justicia, ya que este, además de evaluar, coordina la gestión futura de estos centros multiagenciales.

- ✓ En razón a los problemas de infraestructura y falta de equipamiento, es importante adelantar las gestiones administrativas y jurídicas necesarias ante las alcaldías locales, a través de la solicitud de recursos y su entrega, o en su defecto, la firma de contratos de comodato, en caso de que se requieran prestamos entre entidades.
- ✓ No se deben normalizar los problemas de funcionamiento de las casas de justicia; por el contrario, es importante que cada una examine sus fallas a través de auditorías internas, que les permita ver en qué

están fallando, y así realizar acciones a tiempo.

- ✓ Se deben buscar formas de difundir el uso de las casas de justicia por medios virtuales, ya sea a través de pautas publicitarias o por medio de redes sociales, las cuales son más efectivas en la difusión de información.
- ✓ Si bien existen funcionarios de las comisarías de familia en las distintas casas de justicia, también se requiere la capacitación constante del personal de recepción de casos en temas de género, al ser la violencia intrafamiliar y la agresión contra la mujer, uno de los conflictos de mayor frecuencia.
- ✓ Se debe considerar la aplicación de medidas correctivas a quienes incumplan las normas de seguridad laboral.

✓ Es importante que todos los municipios tengan un presupuesto consolidado de los gastos y las inversiones individuales en sus casas de justicia, a través del cálculo del promedio. Esto permitirá que se identifique la relación costo-beneficio.

✓ Todos los elementos en las casas de justicia deben cumplir con una funcionalidad y, en caso de que no, los funcionarios deberán reportarlo inmediatamente con el fin de que sea reparado, retirado o reemplazado.

✓ Es importante llevar a cabo una buena gestión documental que cumpla con todas las normas referentes y haga fácil el acceso a la información.

✓ Se debe crear un plan de trabajo conjunto nacional, en el que se requerirá el apoyo del Ministerio



Recomendaciones generales

de las TIC, del DANE y de expertos en estadística y cómputo, para consolidar un sistema de información general que contenga información real y precisa sobre las distintas actuaciones y trámites que se adelantan en las casas de justicia.

- ✓ Promover el uso de las casas de justicia móviles, y crear un acompañamiento integral a los usuarios con necesidades de atención permanente.
- ✓ Implementar medidores de satisfacción en todas las casas de justicia, no solo respecto de aquellos usuarios que radiquen solicitudes, sino también de aquellos que participan en las actividades de prevención y capacitaciones. Esto permi-

tirá generar estadísticas respecto a los servicios que allí se prestan, y servirá de referente para conocer la calidad de los servicios ofertados y prestados a través de esas casas.

- ✓ Es necesario que las alcaldías Municipales de Bucaramanga, Ibagué, Manizales y Chía reconsideren la necesidad de establecer un presupuesto fijo en cada casa de justicia, tanto para gastos de funcionamiento como para inversión.
- ✓ En los casos de Armenia, Buenaventura, Pereira, Montería e Ibagué, es menester que las casas de justicia busquen articular los servicios de justicia a través del aumento de la cooperación entre las entidades,

pues hasta el momento cuentan con poca participación.

- ✓ Si bien todas las casas de justicia cuentan con comisaría de familia, a la gran mayoría le hacen falta contar con el servicio psicosocial, por lo que se recomienda fortalecer la planta de psicólogos y trabajadores sociales, ya sea a través de la misma comisaría o de manera independiente.
- ✓ Las casas de justicia de Cali, Montería, Cartagena, Ibagué y Pereira requieren la creación de una oferta amplia de justicia comunitaria y de los métodos alternativos de solución de conflictos que promueva el uso de figuras como los mediadores; esto porque, en primer lugar, esta oferta es nula

en algunos de los municipios, y en segundo lugar, porque curiosamente la mayoría de los ciudadanos encuestados en los sondeos (que informaron estar de acuerdo con el uso de la violencia contra personas que cometían hurtos) se encontraban en las ciudades de Montería, Cartagena y Bogotá. De esta manera se estaría también implementando la educación ciudadana, sobre el verdadero significado de la resolución de conflictos por cuenta propia.

LA JUSTICIA FORMAL EN LAS CIUDADES: BRECHAS EN LAS CARGAS Y CONDICIONES DE TRABAJO

Comparativo de jueces por habitantes con el promedio nacional

Por regla general, la función de administrar justicia se encuentra asignada a la rama judicial, la que, a su vez, está compuesta por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, Tribunales Superiores de Distrito Judicial y de lo Contencioso Administrativo, Jueces con categoría del Circuito y Municipal, y jurisdicciones especiales. Los cuales se clasifican por especialidad en civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, promiscuos conforme lo establezca la ley y los demás especializados.

Para los efectos de este informe, tomaremos como base la jurisdicción ordinaria (en sus especialidades penal, civil y laboral), la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la jurisdicción constitucional y la asignada al Consejo Superior de la Judicatura, cuya

oferta de jueces se distribuye conforme se indica en la siguiente tabla (ver tabla 16):

De lo anterior se desprende que, en 2018, la rama judicial contaba con 5501 jueces y magistrados, para atender los conflictos relacionados con todas las áreas del derecho, sin contar los que, para entonces, fueron nombrados jueces especiales para la paz, es decir, 12,4 jueces por cada 100 000 habitantes.

Ahora bien, la clasificación de los conflictos se divide, de acuerdo con la naturaleza del mismo; en tal sentido, encontramos conflictos de tipo familiar, comercial, entre personas de derecho privado, por vulneración de derechos fundamentales, los que se generan por agentes del estado, o aquellos derivados de la comisión de delitos, entre otros.

A continuación, se observa la oferta de jueces, por especialidades (ver gráfica 11):

Como se indicó en la tabla 14, 4821 jueces y magistrados conforman la jurisdicción ordinaria, siendo la que mayor número tiene, toda vez que se compone de varias especialidades, como son la especialidad penal, civil, de familia y laboral.

Tabla #16

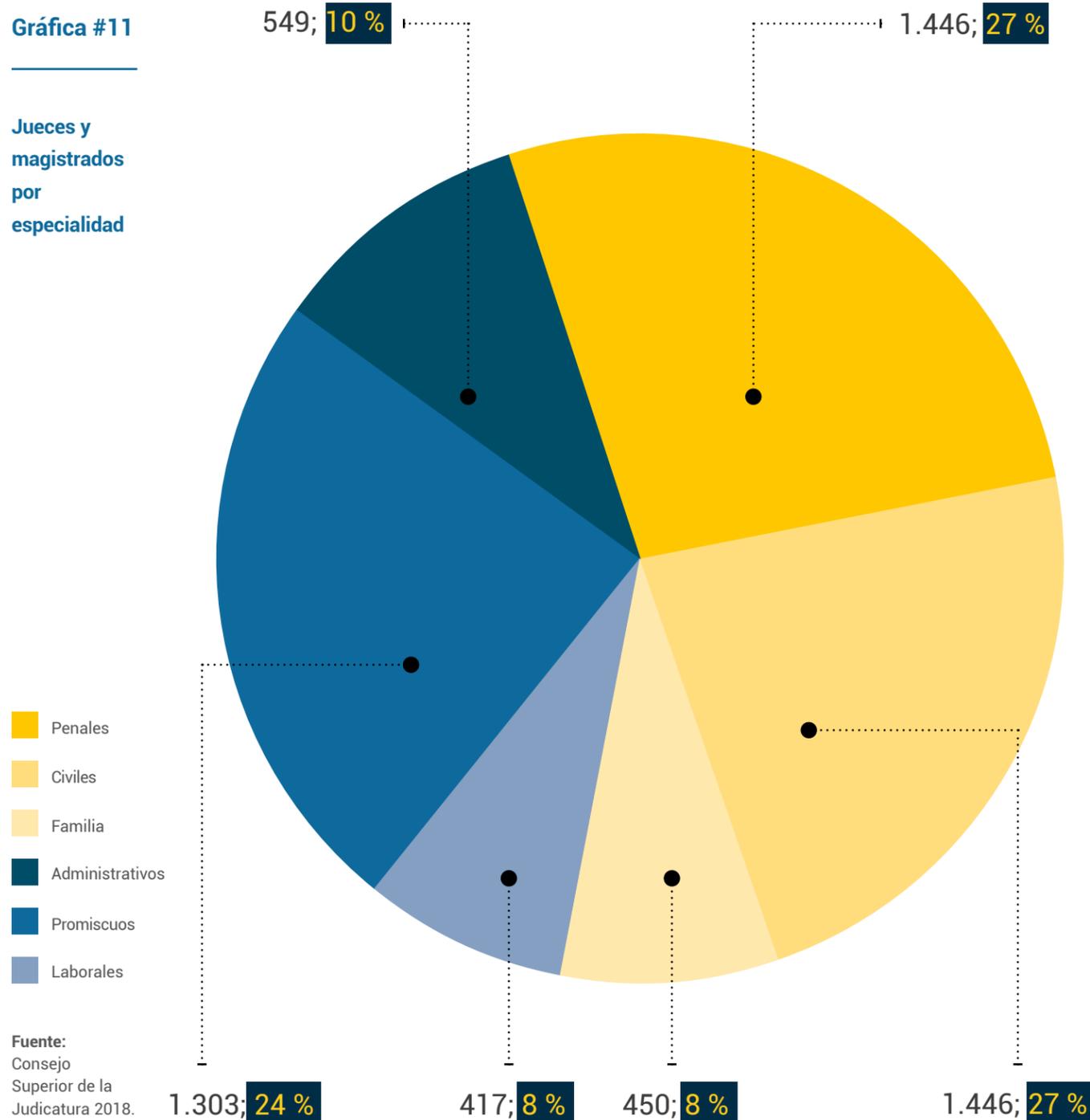
Jueces y magistrados por jurisdicción

Jurisdicción	Número de jueces y magistrados
Ordinaria	4821
Contencioso administrativa	549
Consejo Superior de la Judicatura	122
Corte Constitucional	9
Total	5501

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Gráfica #11

Jueces y magistrados por especialidad



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Así mismo, en cada una de estas especialidades encontramos las salas de casación de la Corte Suprema de Justicia (en la que también se cuenta la recientemente creada Sala de Descongestión Laboral), Tribunales Superiores de Distrito Judicial (con salas que representan cada una de las especialidades antes citadas), y juzgados con categoría de circuito y municipales.

En relación con este último punto, resulta pertinente aclarar que los circuitos judiciales no obedecen a la organización política del país, y por ello la organización judicial de nuestro país, y la correlativa creación de despachos judiciales, se estructura a partir de la necesidad del servicio de justicia, que el Consejo Superior de la Judicatura identifique.

En cuanto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ella se ve representada por 549 jueces y magistrados, de los cuales 342 corresponden a jueces administrativos con categoría de jueces de circuito; 176 magistrados de Tribunales Administrativos; mientras que el Consejo de Estado tiene 31 magistrados, que se integran en sus tres salas así: Sala Plena (conformada por la totalidad de los magistrados); Sala de lo Contencioso Administrativo (conformada por 27 magis-

trados), y la Sala de Consulta y Servicio Civil (integrada por los 4 magistrados restantes).

De acuerdo con el Informe de Gestión Institucional 2015-2016 del Consejo de Estado, en un primer acercamiento a la rendición de cuentas pública, se informó que la oferta judicial en el país para la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, está compuesta por el Consejo de Estado como cabeza de la misma con 31 despachos, los tribunales administrativos con 176 despachos distribuidos en 26 distritos, y 342 juzgados administrativos distribuidos en 40 circuitos judiciales, lo cual arroja un total de 549. Es decir que, desde el año 2015 hasta el 2018, se ha mantenido la misma oferta de jueces y magistrados en esta jurisdicción.

Por su parte, el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027⁸⁷ (en el cual se muestra la Oferta de Justicia Penal), se observa que para el año 2016 existía una oferta judicial permanente, en la especialidad penal, de 1489 despachos judiciales penales. Esto evidencia una disminución de la oferta de jueces penales, en relación con el año 2018.

Descendiendo al plano local, encontramos la siguiente oferta de jueces y magistrados por ciudad:

87. A través de este proyecto, el Gobierno nacional, la rama judicial y los entes de control buscan realizar un ejercicio participativo de prospectiva y planeación a 10 años encaminado al fortalecimiento de la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control. <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/4263275/13613759/Plan+Decenal+de+Justicia+-+Documento.pdf/80e6164a-e659-44dd-89ab-c90730405973>.

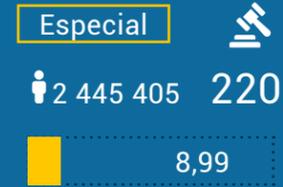
Tabla #17

Tasa de jueces y magistrados por ciudades

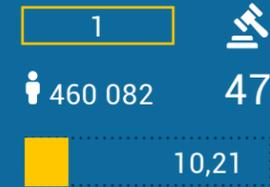
Barranquilla



Cali



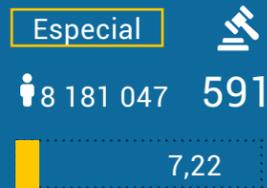
Montería



Chía (Sabana Centro)



Bogotá, D. C.



Cartagena



Pereira



Yumbo



Bucaramanga



Medellín



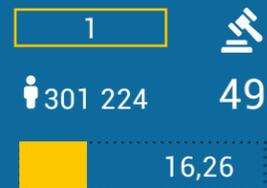
Piedecuesta



Zipaquirá (Sabana Centro)



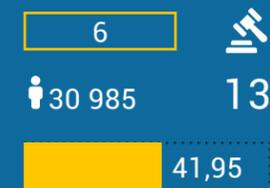
Armenia



Ibagué



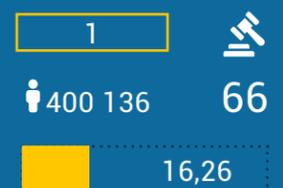
Socorro (provincias)



Buenaventura



Manizales



-  Categoría
-  Número de habitantes
-  Número de jueces
-  Tasa de jueces y magistrados por cada 100 000 habitantes

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Como se mencionó anteriormente, y excepción hecha de Bucaramanga, el promedio nacional en la oferta de jueces corresponde a 12,4 jueces por cada 100 000 habitantes; las ciudades pertenecientes a este primer grupo, por la categoría especial de municipios, se encuentran por debajo del promedio nacional.

En las de primera categoría, los siguientes municipios en orden descendente no alcanzan el promedio nacional: Montería, Buenaventura y Chía.

En los de segunda y sexta categoría, solo el municipio de Piedecuesta se encuentra por debajo del promedio nacional de número de jueces por cada 100 000 habitantes; sin embargo, esto puede obedecer a factores determinados por el Consejo Superior de la Judicatura, sobre la necesidad del servicio.

Lo anterior evidencia que, en relación con la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la oferta de jueces se ha mantenido en el tiempo, y en relación con la oferta en general de jueces, sin discriminar la especialidad, existe una desproporción entre las ciudades con mayor número de habitantes, y las de menor número.

Comparativo de ingresos (diferenciación por especialidades)

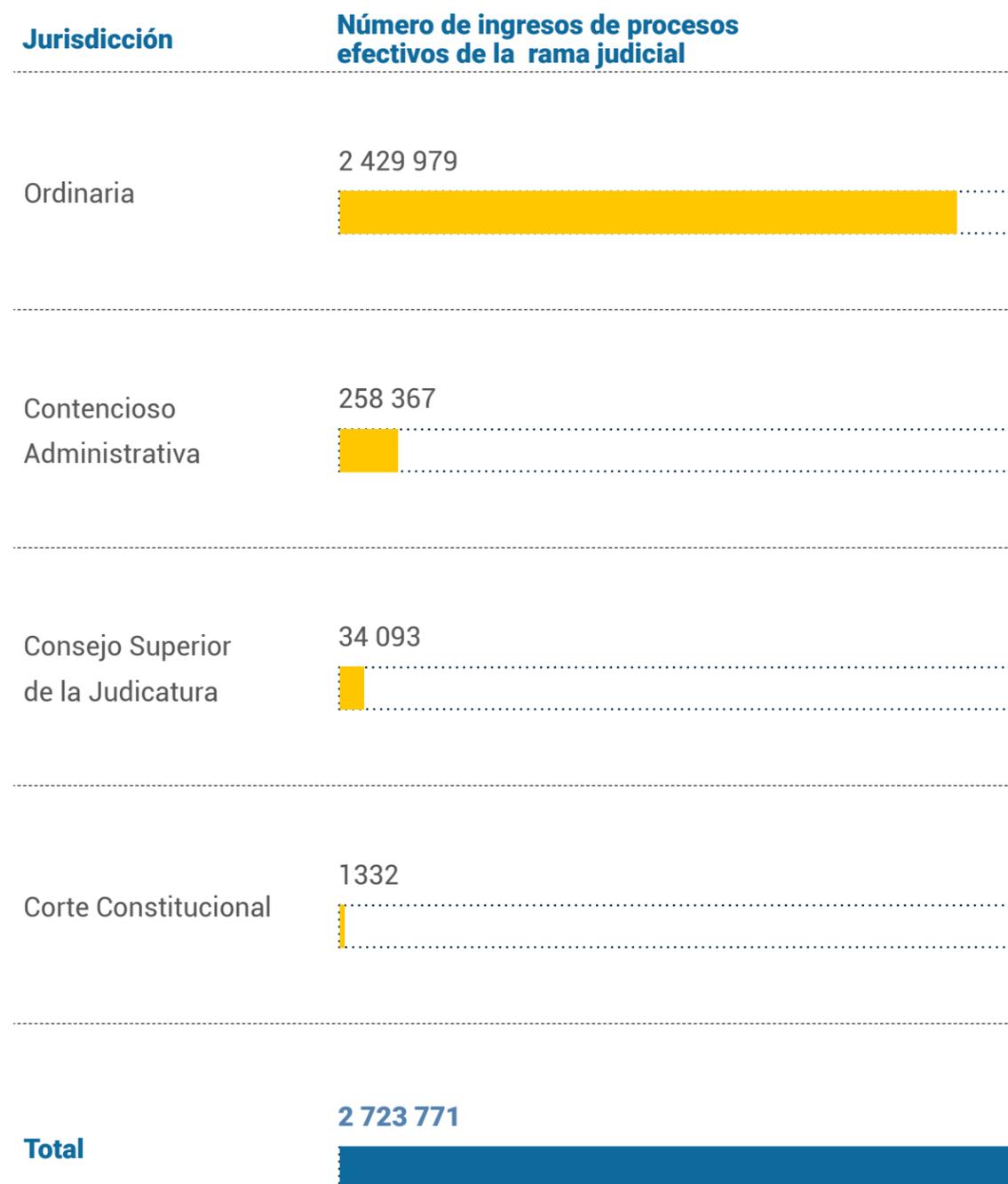
Como ya se ha indicado iteradamente en este documento, la rama judicial del poder público

está compuesta por órganos que integran las distintas jurisdicciones, así: en la jurisdicción ordinaria: Corte Suprema de Justicia; tribunales superiores de distrito judicial; juzgados civiles, laborales, penales, penales para adolescentes, de familia, de ejecución de penas, de pequeñas causas y de competencia múltiple, y los demás especializados y promiscuos que se creen conforme a la ley; en la jurisdicción de lo contencioso administrativo: consejo de estado, tribunales administrativos, juzgados administrativos; en la jurisdicción constitucional: Corte Constitucional; en la jurisdicción de paz: jueces de paz (ver tabla 18).

Los ingresos efectivos en la rama judicial muestran que el mayor número de conflictos se concentran en la jurisdicción ordinaria. Lo anterior, teniendo en cuenta que es la jurisdicción que mayor número de especialidades recoge, entre las cuales se encuentran la penal, civil, de familia y laboral. Para ilustrar lo anterior, la siguiente gráfica (ver gráfica 12) muestra los ingresos efectivos de la rama judicial, desagregados por especialidad.

Tabla #18

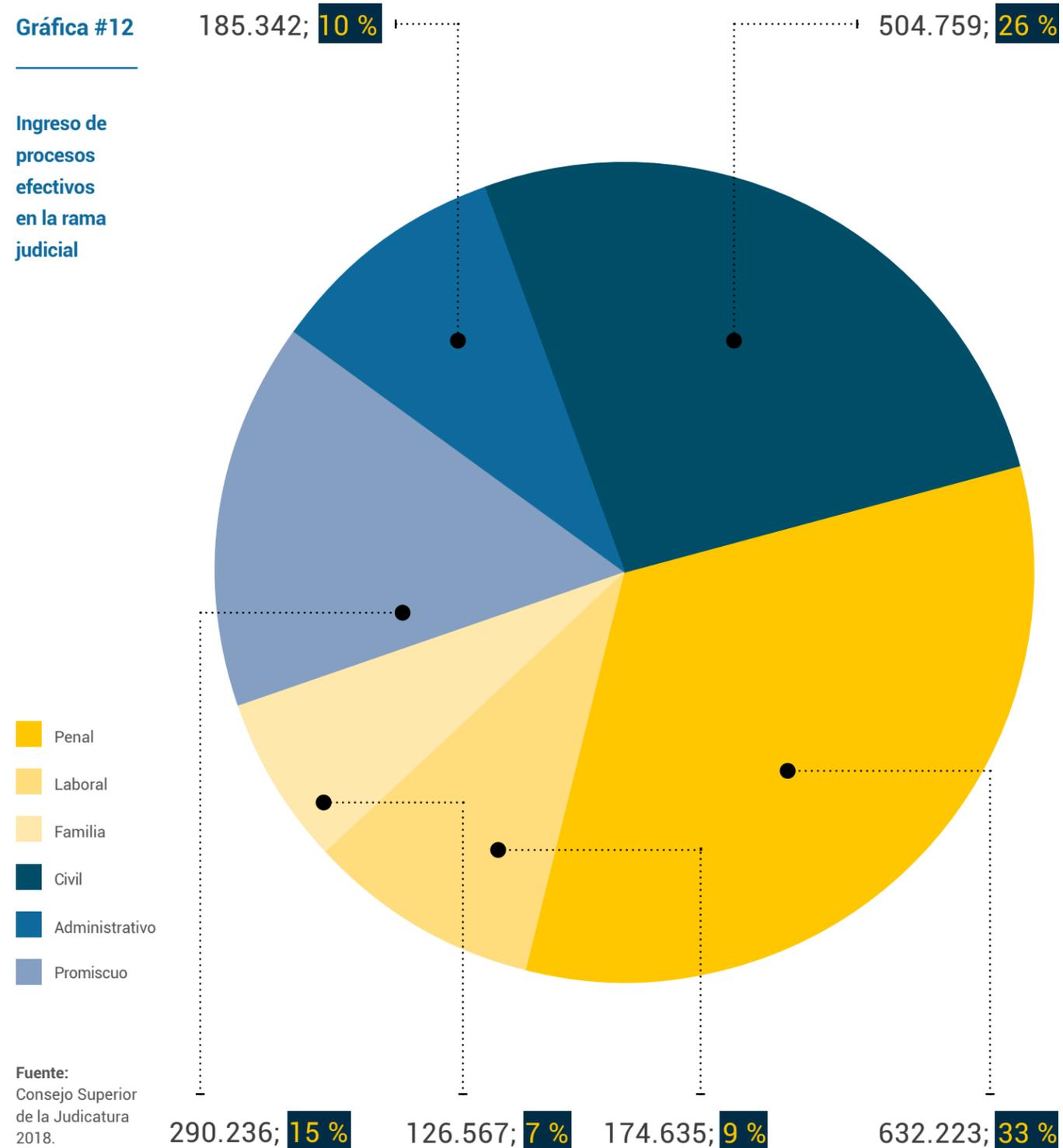
Ingresos de procesos efectivos de la rama judicial



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Gráfica #12

Ingreso de procesos efectivos en la rama judicial



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Se destaca que la mayoría de procesos corresponden a la jurisdicción penal, es decir, los que están relacionados con conductas delictivas, alcanzando un 33 % de los mismos; ello sin contar aquellos ingresos de los jueces promiscuos, que también pueden conocer ciertos asuntos penales.

Pese a ello, la encuesta de percepción muestra que solo el 8 % de los conflictos se encuentran asociados a delitos, mientras que el 29 % de los conflictos declarados se encuentran asociados a vivienda y relaciones vecinales (15 %), y a servicios públicos (14 %).

Corolario de lo anterior, aunque existe una amplia gama de conflictos, y diversos actores competentes para la solución de los mismos, todos los conflictos terminan acumulándose en la jurisdicción penal, pues pareciera resultar más fácil para el ciudadano instaurar una denuncia, que desarrollar un trámite específico ante la autoridad competente, para resolver los conflictos como relaciones vecinales, servicios públicos o familiares; o simplemente por el desconocimiento de otros actores que puedan apoyar a la solución de los mismos.

Descendiendo al ámbito territorial, a continuación, se desagrega la información de ingresos efectivos por juez, en las 17 ciudades/municipios que hicieron parte de la muestra, dentro proyecto Justicia Cómo Vamos (ver tabla 19):

La cantidad de ingresos de la rama judicial contrasta con el porcentaje promedio que

obtuvieron los juzgados en la Encuesta de Participación Ciudadana (EPC), como entidades utilizadas por los ciudadanos para resolver los conflictos, lo que muestra que el 9 % de los ciudadanos acudieron a los juzgados, con el fin de resolver sus controversias.

Una vez desagregada la información obtenida, encontramos que las ciudades del eje cafetero (esto es, Manizales y Armenia) se muestran como aquellas ciudades con menor índice de comparecencia de ciudadanos a los juzgados para resolver sus conflictos, obteniendo cada una 3 % (ver gráfica 13).

Muy y a pesar de que el porcentaje de ingresos en la rama judicial asciende a los dos millones setecientos mil, lo cierto es que, en la EPC, el 47 % de los ciudadanos encuestados expresó que acude a la solución de sus conflictos de forma directa; situación esta que encuentra sustento en la percepción mayoritaria de que el sistema de justicia se demora mucho en resolver los casos, lo que conlleva que el ciudadano prefiera no acudir a este servicio del Estado.

Como ya se indicó en otro aparte de este mismo documento, la encuesta reveló que un 42 % de los ciudadanos encuestados manifestaron no acudir al sistema de justicia porque se demora mucho en resolver los casos. Los picos más altos de esta percepción ciudadana se presentan en municipios como Socorro, con un 60 %, y Buenaventura, con un 54 % (ver gráfica 14).

Tabla #19

Ingresos efectivos por juez por ciudades

Categoría

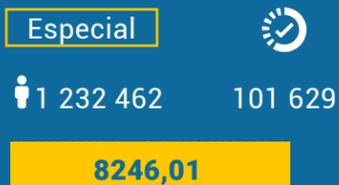
Número de habitantes

Número de ingresos de procesos efectivos

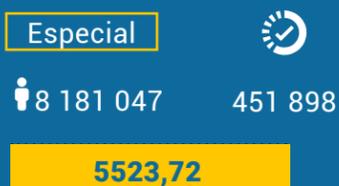
Tasa de ingresos de procesos efectivos cada 100 000 habitantes

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

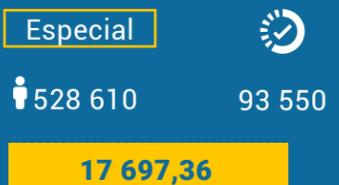
Barranquilla



Bogotá, D. C.



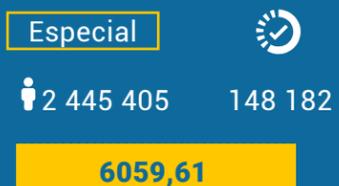
Bucaramanga



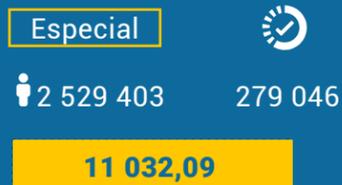
Cartagena



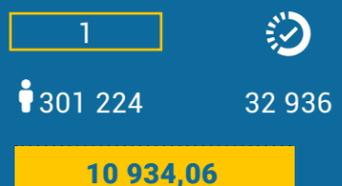
Cali



Medellín



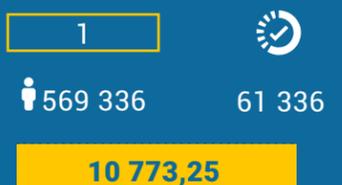
Armenia



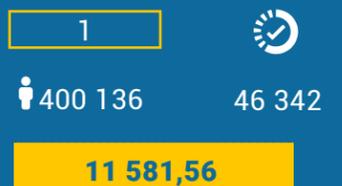
Buenaventura



Ibagué



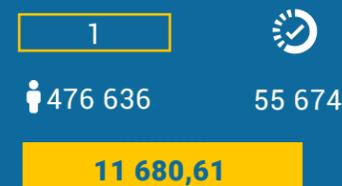
Manizales



Montería



Pereira



Chía (Sabana Centro)



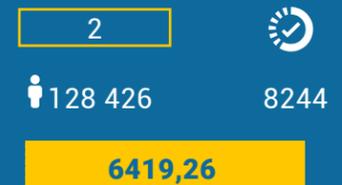
Yumbo



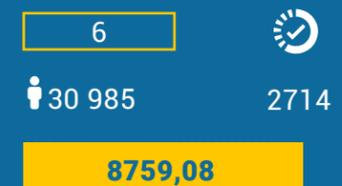
Piedecuesta



Zipaquirá (Sabana Centro)

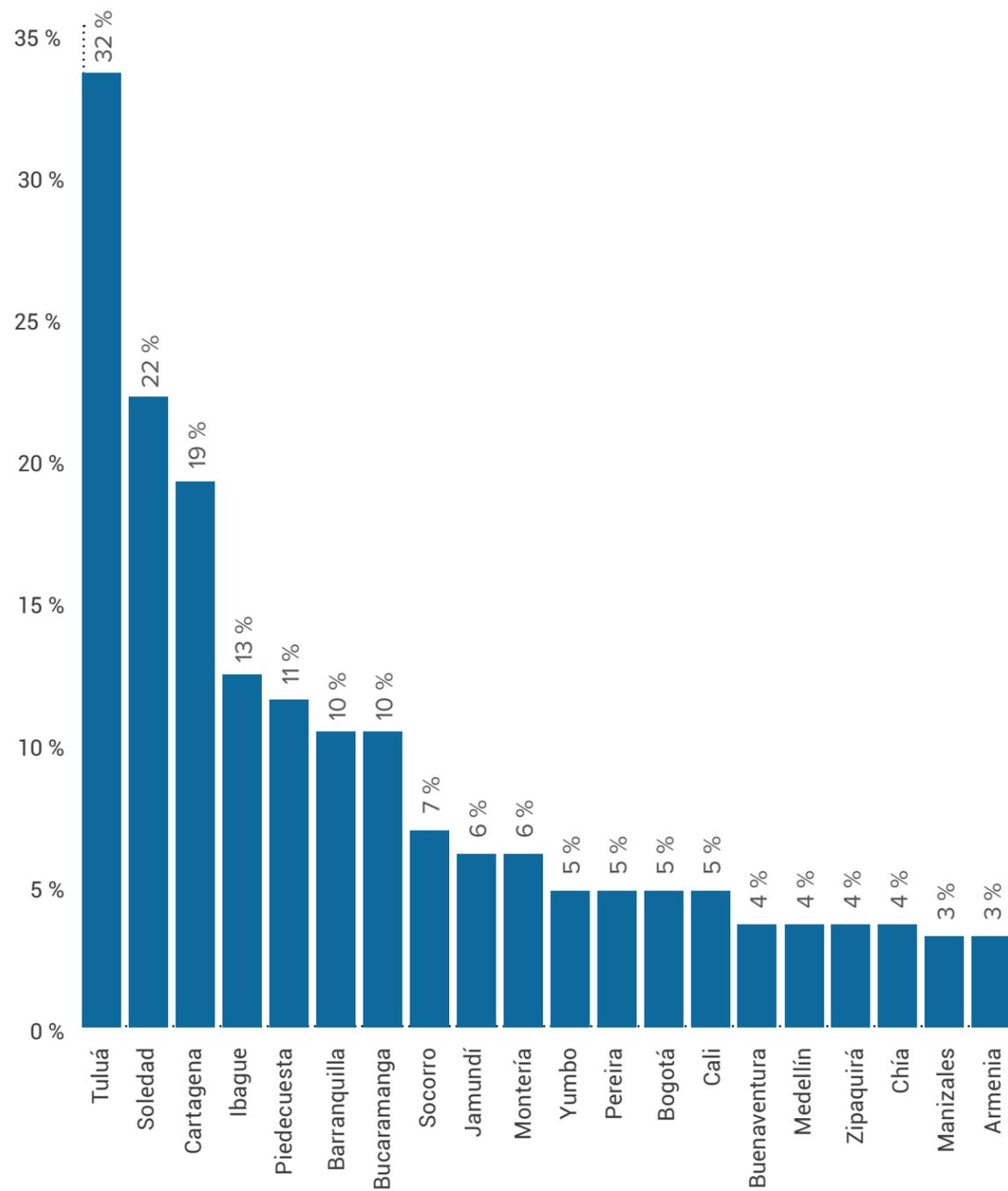


Socorro (provincias)



Gráfica #13

Desagregación porcentaje de asistencia a juzgados

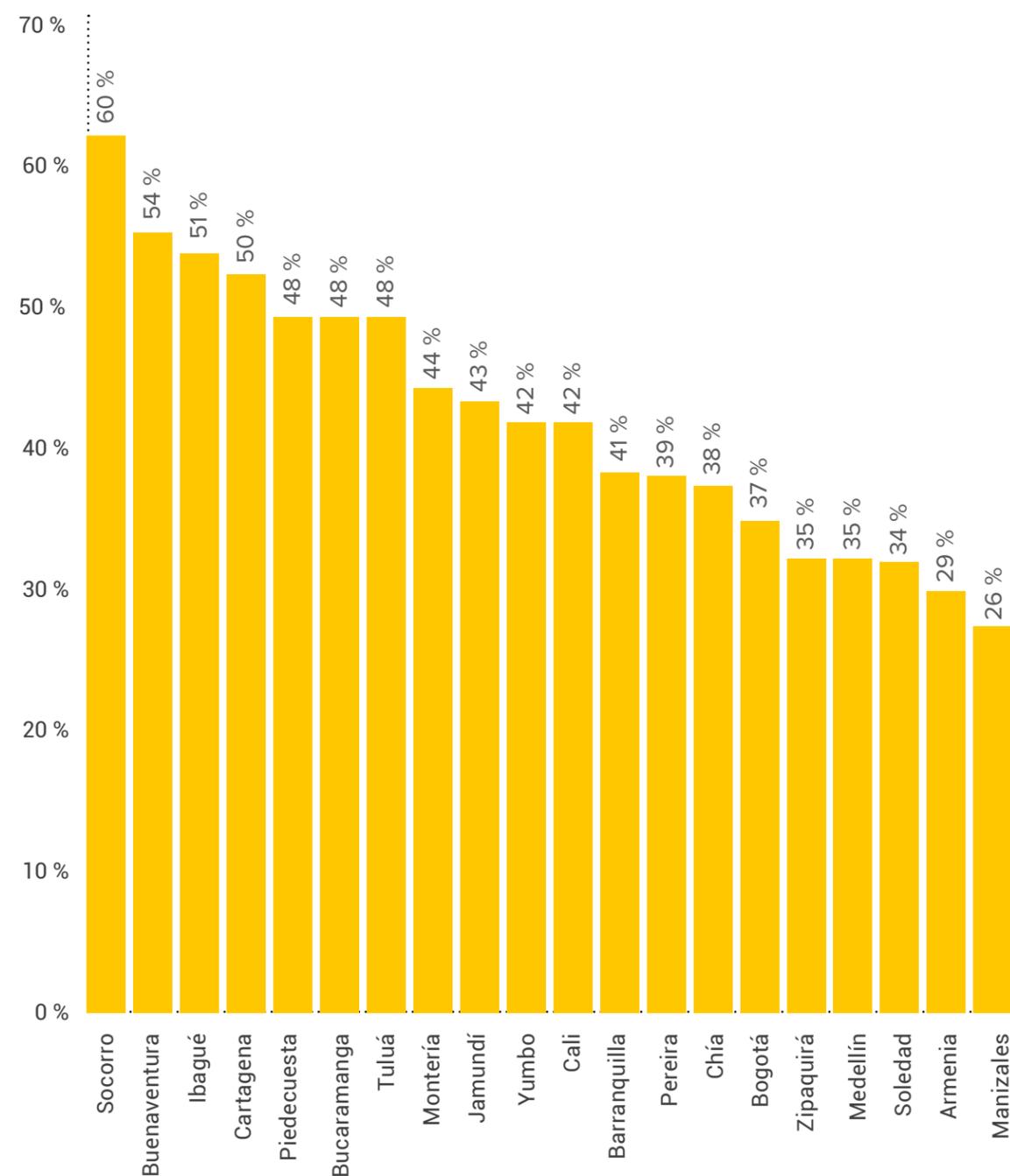


Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana 2019.

Gráfica #14

Comparativo ciudades, ¿por qué no acuden al sistema de justicia?

La gente no acude al sistema de justicia porque se demora mucho en resolver los casos



Fuente: Encuestas de Percepción Ciudadana 2019.

Comparativo de egresos (productividad)

Comprendiendo que la eficacia es un concepto que se centra en consideraciones sobre el cumplimiento de las funciones misionales de los actores del sistema de justicia, la misma se puede medir observando el impacto que las instituciones del sistema judicial colombiano tienen sobre sus usuarios.

Por su parte, la eficiencia consiste en lograr un fin determinado utilizando los medios más adecuados. En ese orden de ideas, la eficiencia de los actores del sistema de justicia en este proyecto se evaluará a partir de la productividad y gestión que muestren las instituciones que lo conforman.

a. Productividad parcial de la rama judicial

La tasa de productividad parcial de la rama judicial (ver tabla 20) corresponde a 0,83, cifra que se obtiene de una simple operación matemática que corresponde a deducir los egresos efectivos, de los ingresos efectivos así:

$$\text{Tasa de productividad} = \frac{\text{Egresos efectivos}}{\text{Ingresos efectivos}}^{88}$$

Conforme a lo anterior, se tiene que la Corte Constitucional superó el promedio, con una tasa de productividad parcial de 0,89, mientras que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tuvo el menor porcentaje de productividad con 0,76.

Ello obedece, en alguna medida, a la celeridad propia de los trámites de que conoce la Corte Constitucional, en contraposición con los asuntos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo, los cuales, por su naturaleza, tardan mucho más tiempo en ser procesados.

Así mismo, tenemos que un juez resolvió, en promedio, 495,14 casos durante el 2018. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la carga judicial no es equitativa, pues ello depende del volumen de procesos que se manejen en cada circuito judicial.

Resulta pertinente aclarar que este dato no revela la carga procesal acumulada que tenían los juzgados antes del año 2018, pues solo expone la información de los procesos recibidos durante dicha vigencia.

Al desagregar el dato de los egresos de procesos efectivos por especialidad, se obtiene la siguiente información (ver gráfica 15):

Continuando con uno de los objetivos específicos de este proyecto, el cual es descender los datos al ámbito territorial, a continuación se relaciona la tasa de egresos de procesos efectivos por cada 100 000 habitantes, a través de la desagregación de información remitida por el Consejo Superior de la Judicatura, sobre cada una de las ciudades y municipios que fueron objeto de la muestra (ver tabla 21):

Ahora bien, para determinar la productividad parcial de la rama judicial, a nivel territorial, se establece la fórmula de ingresos de procesos efectivos entre egresos efectivos de procesos (ver gráfica 16).

Analizada la productividad parcial de la rama judicial desagregada por ciudades, encontramos que la mitad de las ciudades de categoría especial superan la tasa de productividad parcial de la rama judicial a nivel nacional. Se destaca Bucaramanga, que presenta una tasa de 0,86, esto es, tres puntos por encima de la tasa a nivel nacional.

Por su parte, Bogotá, Cartagena y Cali, presentan una tasa de productividad parcial del 0,82, 0,82 y 0,80, respectivamente (ver gráfica 17).

Ninguno de los municipios de primera categoría superó la tasa de productividad parcial de la rama judicial a nivel nación,

excepción hecha del municipio de Armenia, que alcanzó una tasa de 0,88.

Por su parte, Chía reporta una tasa de 0,71, que se considera muy baja, pues se encuentra inclusive por debajo de la tasa de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que, como se recordará, arrojó la tasa de productividad más baja de toda la rama judicial.

En relación con los municipios de segunda y sexta categoría, llama la atención el municipio de Zipaquirá con una tasa de 0,76, puesto que también se encuentra por debajo de la tasa de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (ver gráfica 18).

El análisis anterior se encuentra en armonía con la encuesta de percepción ciudadana, la cual reveló una imagen mayoritariamente desfavorable de los juzgados en las siguientes ciudades: Bogotá (51 %), Cartagena (44 %) y Cali (49 %).

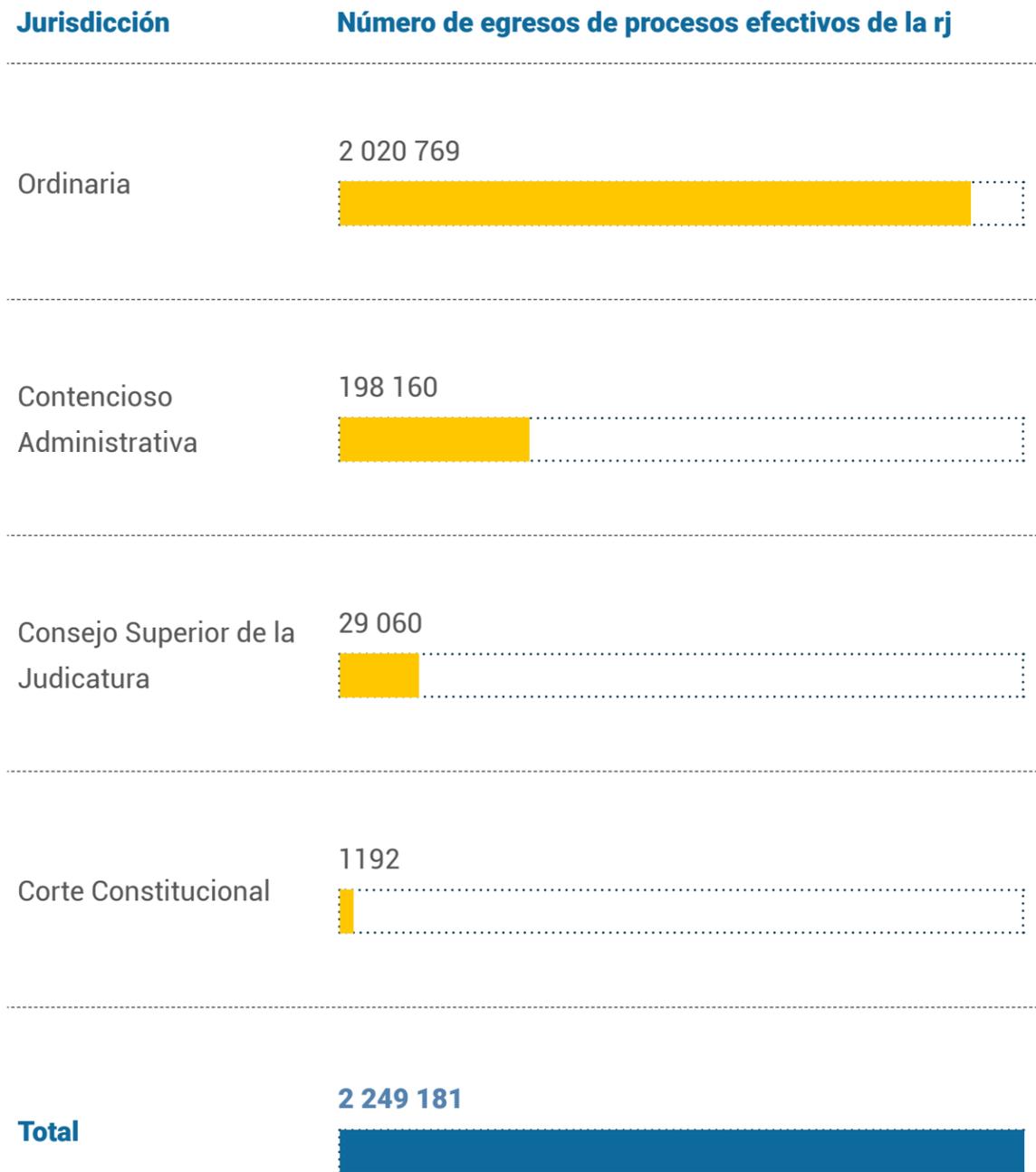
Por su parte, Armenia presentó 40 % de imagen mayoritariamente favorable, al igual que Socorro y Manizales con 62 % y 61 %, respectivamente.

Chía y Zipaquirá resultan ser casos aislados, teniendo en cuenta que a pesar de que presentan las tasas más bajas de productividad parcial, en la encuesta de percepción ciudadana se reveló que, en dichos municipios, el 61 % y el 53 % respectivamente, ni siquiera conocen la entidad.

88. Cabe recordar que ellos ascendieron a la suma de 2 723 771 procesos.

Tabla #20

Egresos de procesos efectivos de la rama judicial



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Grafica #15

Egresos efectivos por especialidad

- Penal
- Laboral
- Familia
- Civil
- Administrativo
- Promiscuo

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

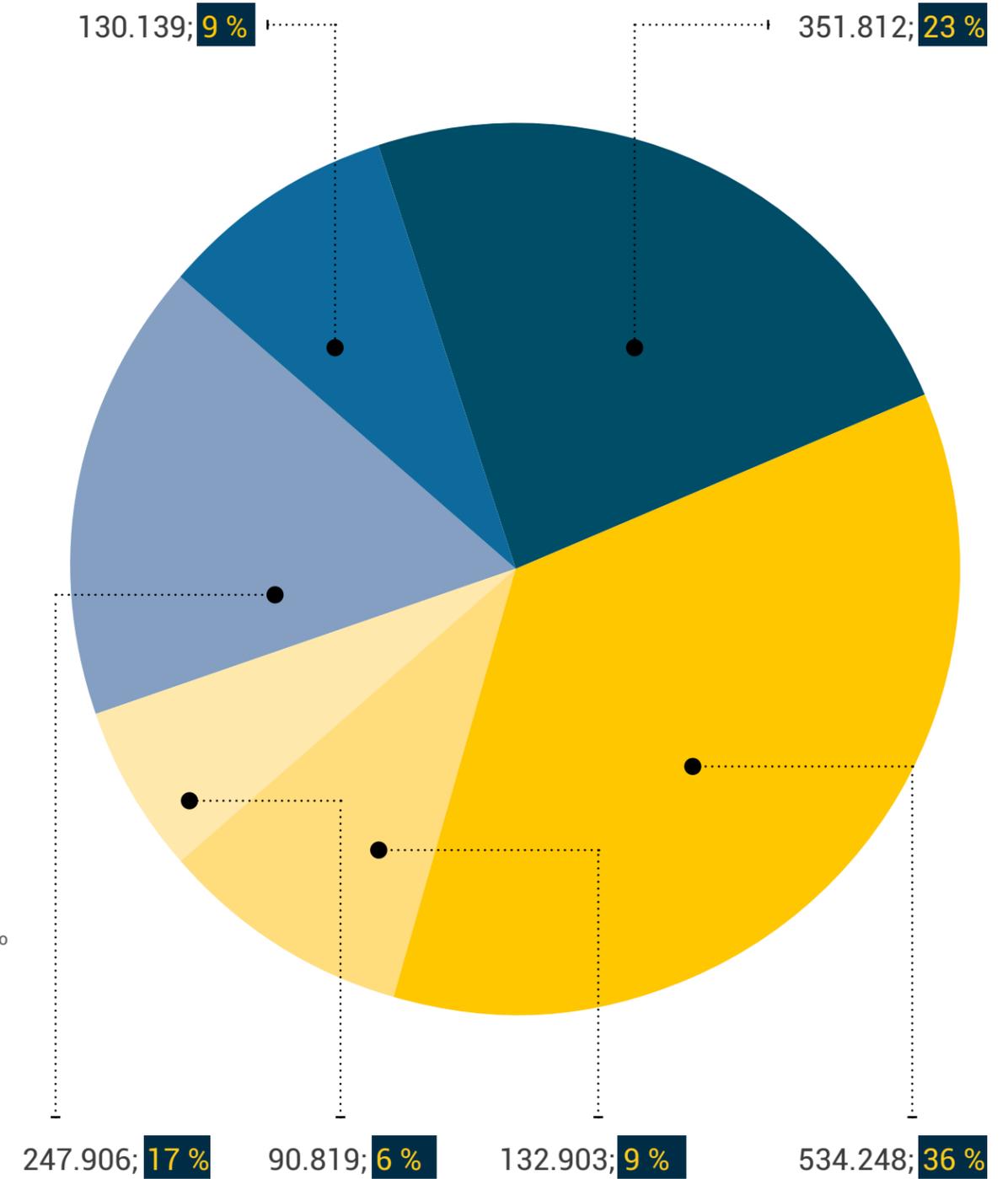


Tabla #21

Tasa de egresos efectivos ciudades

Categoría

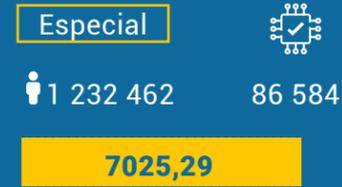
Número de habitantes

Número de egresos de procesos efectivos

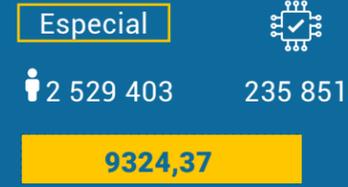
Tasa de egresos de procesos efectivos por cada 100 000 habitantes

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Barranquilla



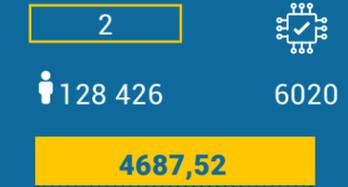
Medellín



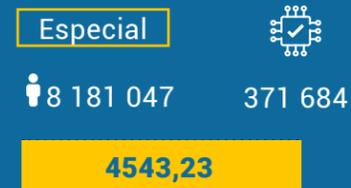
Montería



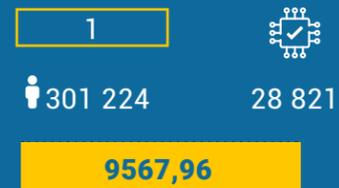
Zipaquirá (Sabana Centro)



Bogotá, D. C.



Armenia



Pereira



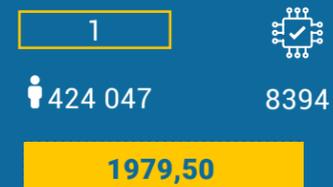
Socorro (provincias)



Bucaramanga



Buenaventura



Chía (Sabana Centro)



Cartagena



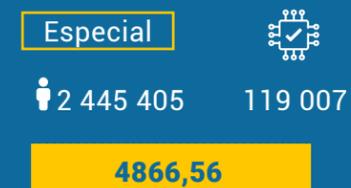
Ibagué



Yumbo



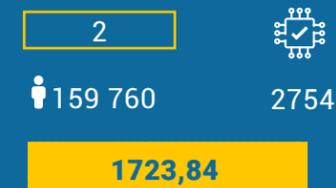
Cali



Manizales

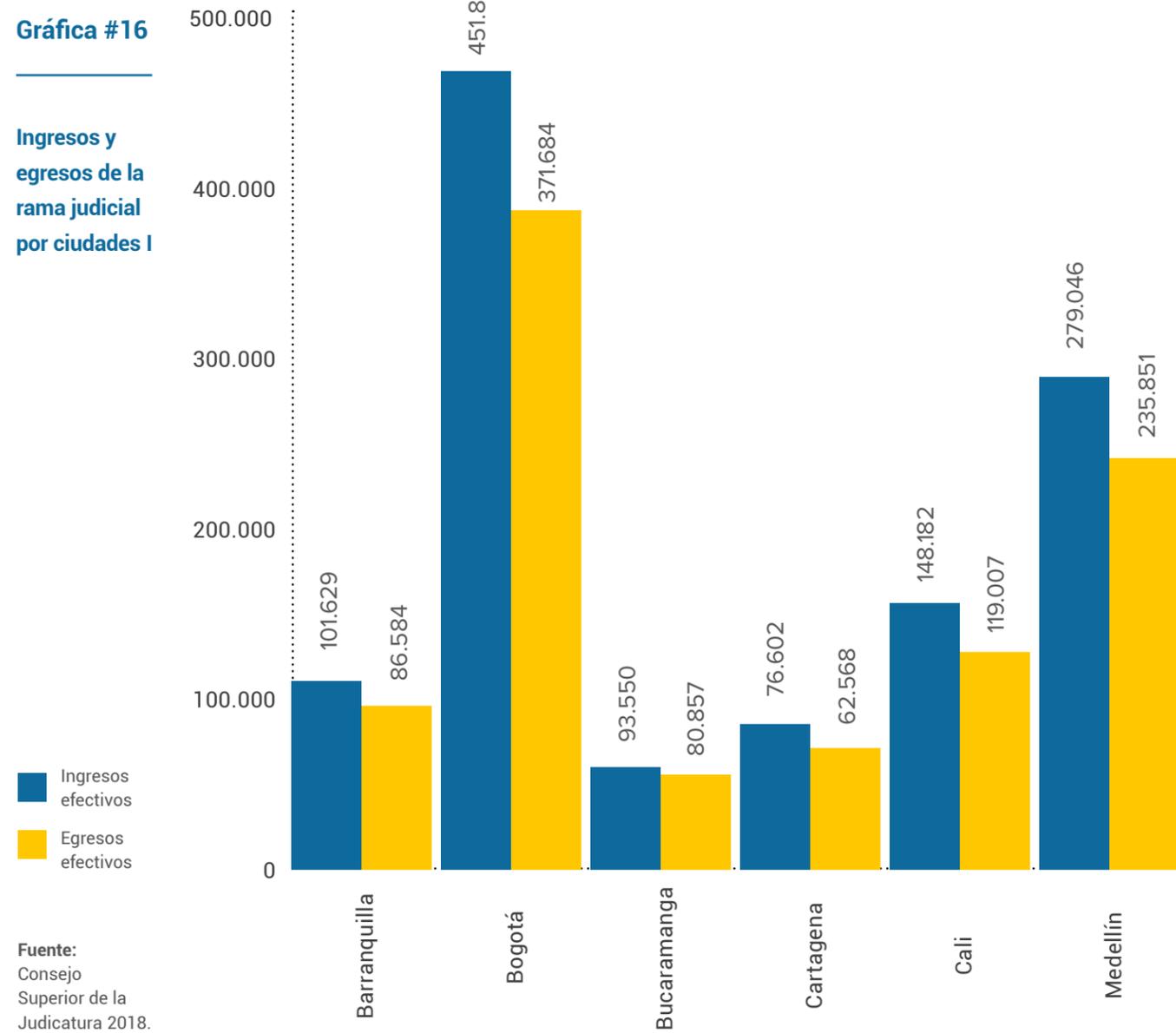


Piedecuesta



Gráfica #16

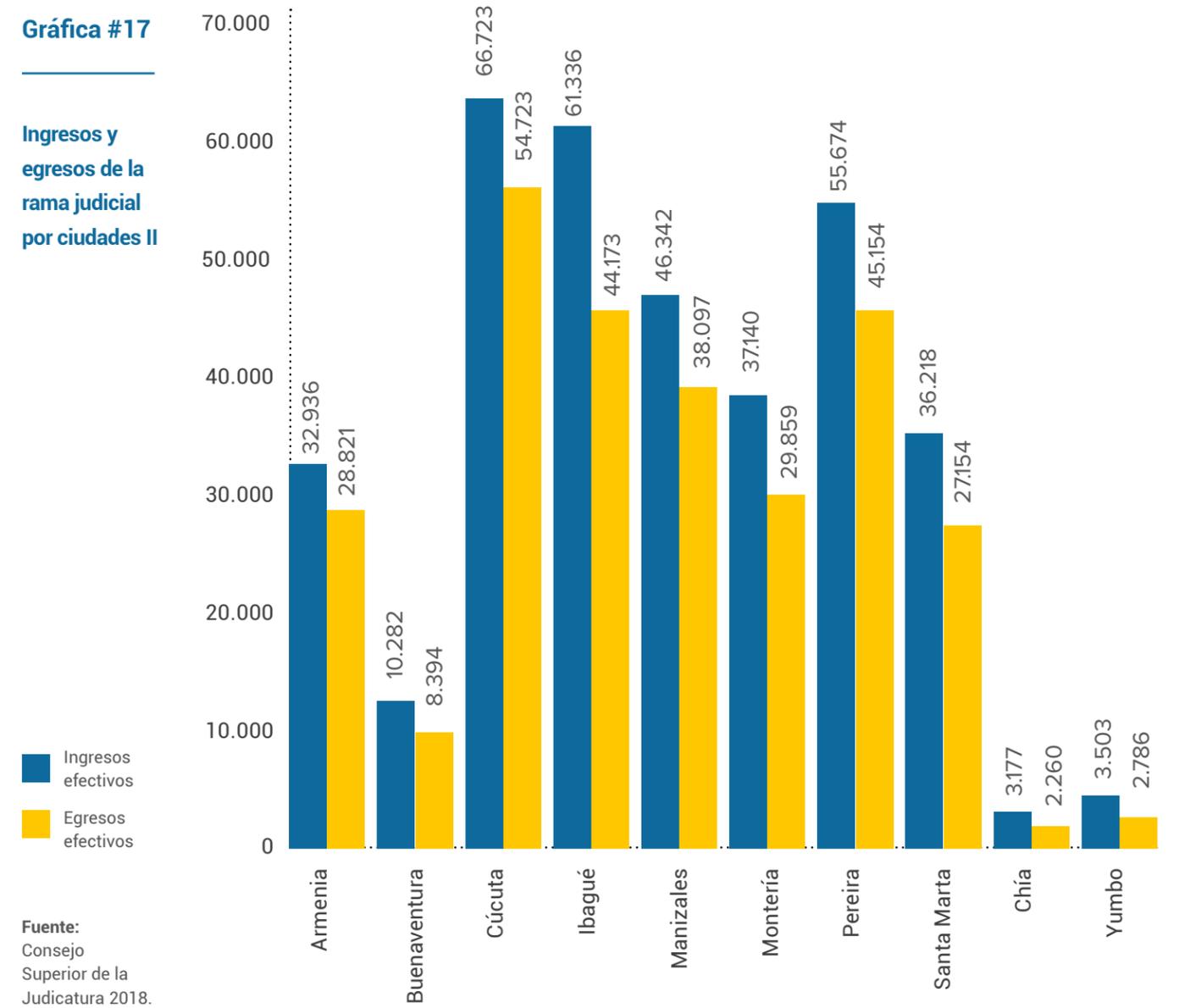
Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades I



Fuente:
Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Gráfica #17

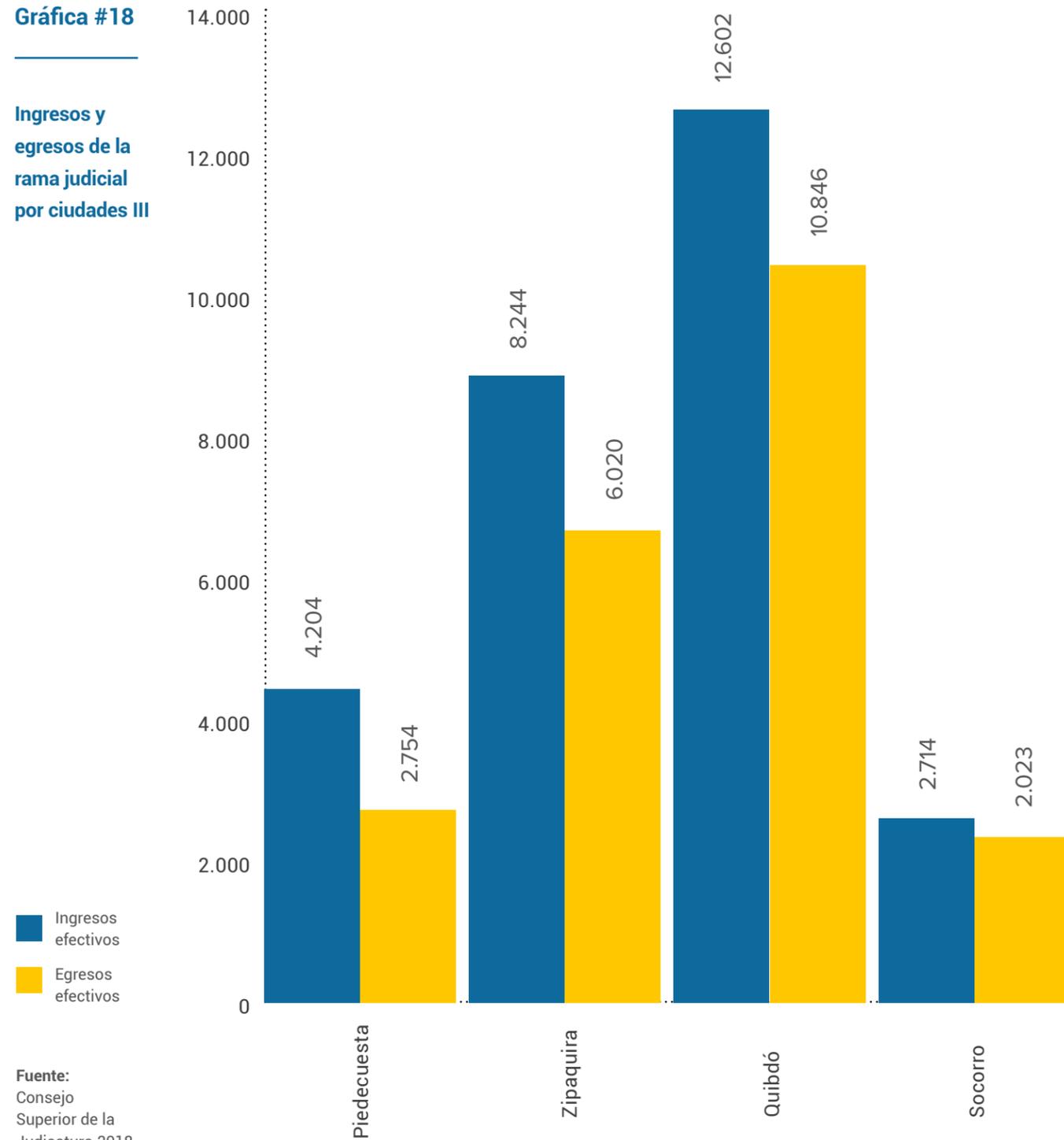
Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades II



Fuente:
Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Gráfica #18

Ingresos y egresos de la rama judicial por ciudades III



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

De lo anterior se evidencia que, los ingresos de procesos efectivos en todas las ciudades son superiores a los egresos de procesos efectivos. Ello genera un saldo de procesos que se convierte en el denominado inventario, todo lo cual se traduce en procesos acumulados año tras año, desencadenando en la mora judicial. Adicionalmente, se evidencia la diferencia significativa entre el volumen de procesos entre ciudades y su oferta de jueces, lo que indiscutiblemente genera un desequilibrio en la carga de procesos entre jueces de los distintos distritos judiciales.

Aunado a lo anterior, más allá de la imagen favorable o desfavorable que tienen los juzgados en las ciudades con mayor volumen de procesos, el desconocimiento de estas entidades en aquellas ciudades se comporta así: Bogotá 13 %, Barranquilla 24 %, Cali 8 % y Medellín 13 %, por lo que se podría decir que los residentes de dichas ciudades conocen en un alto porcentaje de estas instituciones, y ello a su vez explicaría el alto volumen de movimiento de procesos (ingresos vs. egresos), acompasado con el alto número de habitantes en sus territorios.

b. Productividad por juez

El Acuerdo PCSJA18-10883 del 31 de enero de 2018 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, estableció la capacidad máxima de respuesta de los despachos de cada jurisdicción, especialidad o sección y catego-

ría para efectos de la evaluación del factor de eficiencia o rendimiento del periodo a calificar, para el año 2018, arrojando un promedio de 935,5 procesos por despacho judicial.

La tabla que sigue a continuación muestra la productividad por juez, desagregada por ciudad (ver tabla 22):

No obstante, conforme lo establecieron los indicadores de justicia de la CEJ, el promedio nacional de egresos por juez en el 2017 fue de 305,87, dato que nos permite desarrollar el siguiente análisis:

- 

De las ciudades categoría especial, todas obtuvieron una productividad superior al promedio del año anterior.
- 

En las de primera categoría Buenaventura y Chía, fueron los únicos municipios que no alcanzaron dicho promedio; sin embargo, para el caso particular de Chía este dato hace eco con el bajo nivel de productividad, lo que despierta la atención en este municipio, pues presenta los picos más altos, tanto en indicadores objetivos, como subjetivos, en cuanto a la visibilidad de los juzgados.
- 

De los municipios de segunda, cuarta y sexta categoría se encuentran por debajo del promedio Piedecuesta y Socorro, conforme se había analizado anteriormente.

Tabla #22

Productividad del juez por ciudades

-  Categoría
-  Número de egresos de procesos efectivos
-  Número de jueces
-  Tasa de jueces y magistrados por cada 100 000 habitantes

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura 2018.

Barranquilla



Bogotá, D. C.



Bucaramanga



Cartagena



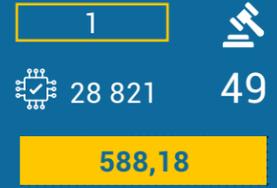
Cali



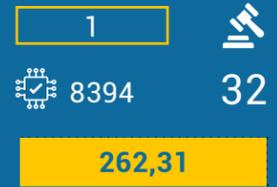
Medellín



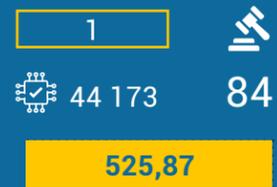
Armenia



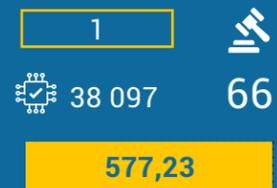
Buenaventura



Ibagué



Manizales



Montería



Pereira



Chía (Sabana Centro)



Yumbo



Piedecuesta



Zipaquirá (Sabana Centro)



Socorro (provincias)



c. Seguridad jurídica: acción de tutela en contra de providencias judiciales

Uno de los grandes logros que se atribuye a la Asamblea Nacional Constituyente, que, como se sabe, dio origen a la gran reforma que tuvo nuestra constitución en el año 1991, fue el haber incorporado dentro de nuestro ordenamiento jurídico la denominada Acción de Tutela, recurso y mecanismo que ha permitido la realización y/o el amparo de los derechos fundamentales de la ciudadanía⁸⁹.

No obstante, el citado mecanismo de amparo ha sido objeto de algunos reparos, que apuntan fundamentalmente a cuestionar que dicha herramienta pueda ser utilizada para dejar en evidencia los eventuales yerros judiciales; esta circunstancia, además, ha abierto el espacio para la generación de otras discusiones no menos importantes, como la relativa a la peligrosidad del denominado "choque de trenes", entendido este como el enfrentamiento o divergencia entre las máxi-

mas autoridades de lo judicial, en torno a una misma situación o controversia⁹⁰.

Pues bien, de cara a esa realidad, y en lo que toca precisamente con la viabilidad de la acción de tutela en contra de las providencias judiciales (TCPJ), elemento que ciertamente apunta a determinar el grado de seguridad jurídica de nuestro sistema judicial, se tiene lo siguiente:



Durante el año 2018 se radicaron 31.241 tutelas contra providencias judiciales en nuestro país (18 % fueron concedidas en primera instancia y el 82 % restantes fueron negadas).



Aproximadamente la mitad de las decisiones en primera instancia fueron apeladas (51 %), y de estas, el 88 % fueron confirmadas en segunda instancia y el 12 % restantes fueron revocadas.



Dentro del grupo de las 17 ciudades/municipios objeto de la muestra, Ibagué registra la menor tasa de

apelación (en esta ciudad se apelaron 34 de cada 100 decisiones en primera instancia), mientras que la tasa de apelación más alta se presenta en Piedecuesta y Yumbo, municipios en los cuales se apelaron la totalidad de las decisiones en primera instancia.

embargo, este fenómeno es más frecuente en la mayoría de las grandes ciudades encuestadas, tal y como se observa en la siguiente gráfica (ver gráfica 19):

La denuncia de hechos delictivos se puede adelantar en puntos específicos de atención de la Fiscalía, y en algunas estaciones de policía.

De acuerdo con la tabla 24, en el país hay 1,7 salas de recepción de denuncias por cada 100 000 habitantes, para un total de 836 salas en todo el territorio nacional.

No obstante, con la entrada en vigor de la plataforma ¡A Denunciar!, desde el año 2017 es posible denunciar algunos delitos de manera virtual, entre otros, el hurto, la extorsión y la estafa⁹².

Solo cuatro de las 17 ciudades objeto de estudio superan el número de Salas de Recepción de Denuncias por 100 000 habitantes del promedio nacional: Armenia (2,4), Manizales (2,1), Socorro (6,2) y Zipaquirá (3,8). Algunas de las grandes ciudades; a saber, Cali, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Bucaramanga, no alcanzan a tener una Sala de Recepción de Denuncias, por cada 100 000 habitantes (ver tabla 24 y 25).



En Colombia, 12 de cada 100 TCPJ impugnadas fueron revocadas en segunda instancia. El municipio con mayor tasa de revocatoria es Zipaquirá (22 %), mientras que en Piedecuesta, Chía y Yumbo todas las TCPJ impugnadas fueron confirmadas en segunda instancia (ver tabla 23).

La Fiscalía General de la Nación-Indicadores en materia penal a nivel nacional y local

Según el artículo 250 de la de Colombia⁹¹, la Fiscalía General de la Nación es el ente encargado de "adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito (...)".

En promedio, el 8,3 % de los encuestados manifestó haber tenido algún conflicto relacionado con la comisión de un delito; sin

89. Según reporte de la Corte Constitucional, para el año 2018 se habían radicado un total de 7 153 818 acciones de tutela. Según el mismo reporte, durante los primeros diez meses del año 2019 se presentaron un total de 544 588 solicitudes. Ver infografía CEJ en el siguiente enlace: <https://cej.org.co/infografias/cifras-de-la-tutela-en-colombia/>.

90. Sobre el particular, véase el trabajo realizado por Dejusticia, denominado "Tutelas contra sentencias: documentos para el debate", en el cual se indica que: "La tutela contra sentencias (TCS) ha estado, desde hace varios años, en el centro de muchas polémicas jurídicas y políticas, en especial debido al llamado "choque de trenes". Estos enfrentamientos entre las altas cortes han sido perjudiciales para el país, pues generan incoherencias en el sistema judicial, con grave perjuicio para la seguridad jurídica y para los derechos fundamentales de los colombianos." Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_187.pdf.

91. Modificado. A.L. 3/2002, art. 2.

92. Disponible en: adenunciar.policia.gov.co/adenunciar/Login.aspx?ReturnUrl=%2fadenunciar%2f.

Tabla #23

Primera instancia

Indicadores de tutelas contra providencias judiciales, año 2018

Ciudad	TCPJ (1)	Concedidas	%
Bogotá	14 425	2087	14 %
Ibagué	913	184	20 %
Barranquilla	1055	227	22 %
Bucaramanga	1280	209	16 %
Zipaquirá	67	16	24 %
Nacional	31 241	5559	18 %
Pereira	786	89	11 %
Manizales	547	94	17 %
Cali	1411	282	20 %
Montería	338	67	20 %
Cartagena	580	128	22 %
Armenia	227	47	21 %
Socorro	11	5	45 %
Medellín	1798	373	21 %
Buenaventura	32	8	25 %
Piedecuesta	2	0	0 %
Chía	2	0	0 %
Yumbo	2	1	50 %

Fuente: Corte Constitucional y Corporación Excelencia en la Justicia, 2019.

Negadas	%	A segunda instancia (2)	Tasa de apelación (2)/(1)
12 338	86 %	8191	57 %
729	80 %	311	34 %
828	78 %	573	54 %
1071	84 %	546	43 %
51	76 %	32	48 %
25 682	82 %	15 867	51 %
697	89 %	562	72 %
453	83 %	334	61 %
1129	80 %	641	45 %
271	80 %	123	36 %
452	78 %	262	45 %
180	79 %	121	53 %
6	55 %	8	73 %
1425	79 %	722	40 %
24	75 %	20	63 %
2	100 %	2	100 %
2	100 %	1	50 %
1	50 %	2	100 %



Segunda instancia

Ciudad	Confirma	%	Revoca	%
Bogotá	7259	89 %	932	11 %
Ibagué	279	90 %	32	10 %
Barranquilla	476	83 %	97	17 %
Bucaramanga	474	87 %	72	13 %
Zipaquirá	25	78 %	7	22 %
Nacional	14 003	88 %	1864	12 %
Pereira	526	94 %	36	6 %
Manizales	314	94 %	20	6 %
Cali	580	90 %	61	10 %
Montería	108	88 %	15	12 %
Cartagena	236	90 %	26	10 %
Armenia	106	88 %	15	12 %
Socorro	7	88 %	1	13 %
Medellín	629	87 %	93	13 %
Buenaventura	16	80 %	4	20 %
Piedecuesta	2	100 %	0	0 %
Chía	1	100 %	0	0 %
Yumbo	2	100 %	0	0 %

Decisión final

%	Negadas	%	%
17 %	11 928	83 %	14 %
22 %	713	78 %	20 %
25 %	791	75 %	22 %
19 %	1035	81 %	16 %
28 %	48	72 %	24 %
20 %	24 958	80 %	18 %
14 %	679	86 %	11 %
19 %	443	81 %	17 %
23 %	1092	77 %	20 %
21 %	268	79 %	20 %
23 %	444	77 %	22 %
25 %	171	75 %	21 %
36 %	7	64 %	45 %
21 %	1414	79 %	21 %
31 %	22	69 %	25 %
0 %	2	100 %	0 %
0 %	2	100 %	0 %
50 %	1	50 %	50 %

Tabla #24

Oferta institucional de la Fiscalía General de la Nación por municipio

Municipio	Fiscales	Fiscales por 100 000 habitantes	Salas de Recepción de Denuncias	SRD por 100 000 habitantes
Armenia	40	14	7	2,4
Barranquilla	132	11	10	0,8
Bogotá D. C.	1142	15	46	0,6
Bucaramanga	169	29	5	0,9
Buenaventura	34	11	2	0,6
Cali	269	12	4	0,2
Cartagena	86	9	4	0,4
Chía	10	8	1	0,8
Ibagué	84	16	5	0,9
Manizales	43	10	9	2,1
Medellín	382	16	17	0,7
Montería	58	12	3	0,6
Pereira	66	14	3	0,6
Piedecuesta	6	4	2	1,2
Socorro	3	9	2	6,2
Yumbo	12	11	1	0,9
Zipaquirá	19	15	5	3,8
Nivel nacional	4700	10	836	1,7

Fuente: Derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación (2019). Cálculos CEJ.

Tabla #25

Principales indicadores de gestión de la Fiscalía General de la Nación por municipio en 2018

Municipio	Entrada de noticias criminales	Entrada de noticias criminales por fiscal	Salida de noticias criminales	Salida de noticias criminales por fiscal
Armenia	10 310	258	9282	232
Barranquilla	44 522	337	30 621	232
Bogotá D. C.	363 157	318	275 307	241
Bucaramanga	29 460	174	21 248	126
Buenaventura	5450	160	3096	91
Cali	88 380	329	61 273	228
Cartagena	30 123	350	18 519	215
Chía	4307	431	4464	446
Ibagué	24 162	288	17 348	207
Manizales	13 609	316	11 987	279
Medellín	106 808	280	98 573	258
Montería	12 482	215	7977	138
Pereira	15 706	238	13 368	203
Piedecuesta	4073	679	3 052	509
Socorro	842	281	594	198
Yumbo	4258	355	2 980	248
Zipaquirá	3507	185	3103	163
Nivel nacional⁹⁶	1 487 677	317	1 138 047	242

Fuente:

Derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación (2019). Cálculos CEJ.

^{93.} La relación entre el número de procesos evacuados y el número de procesos ingresados se denomina Índice de Evacuación Parcial – (IEP). Este permite evaluar el nivel de productividad de cualquier unidad. Cuando es superior a 100 indica desacumulación de procesos en inventario.

^{94.} Como proporción del total de noticias criminales evacuadas.

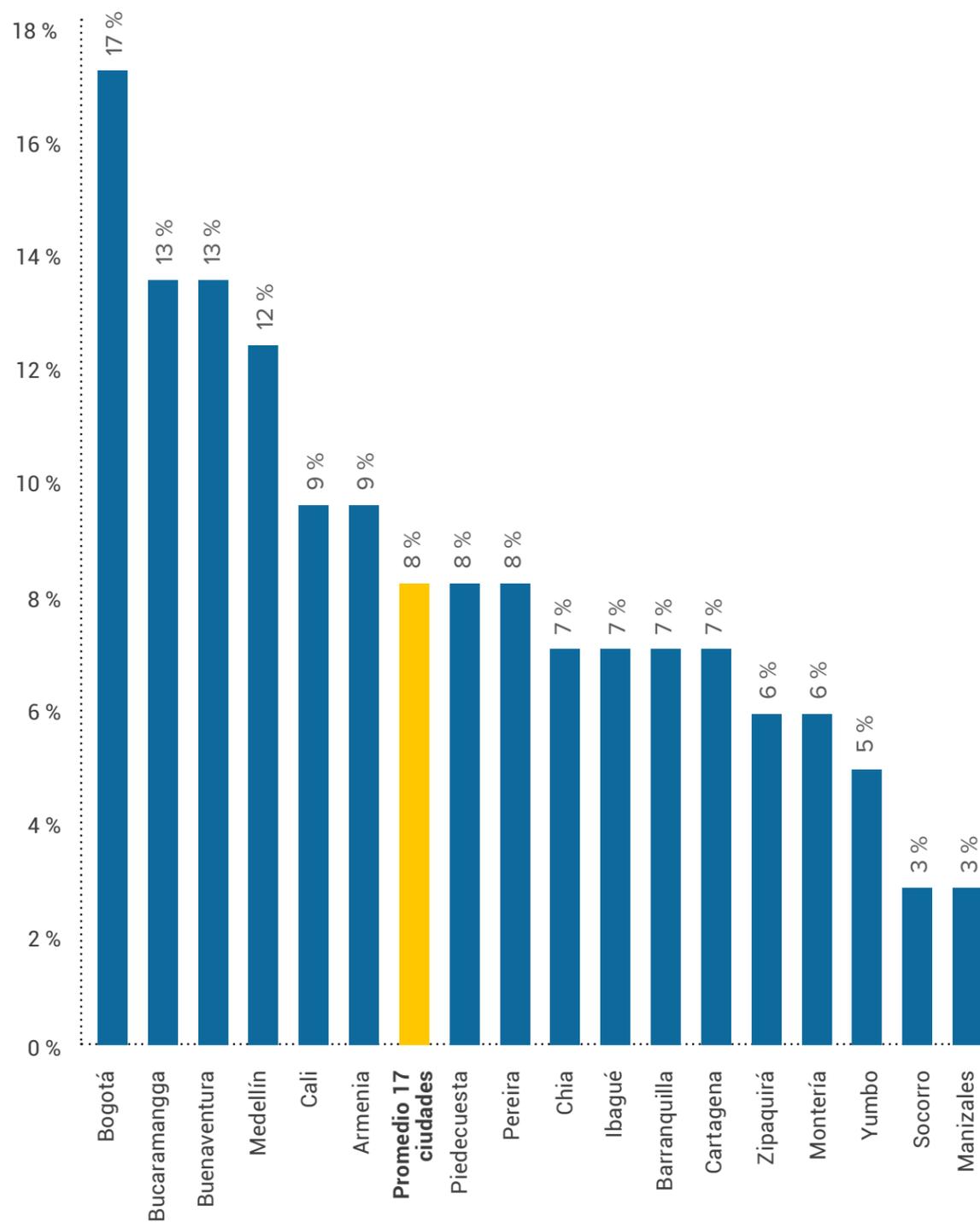
Índice de Evacuación Parcial ⁹³	Archivo de noticias criminales	Archivo de noticias criminales ⁹⁴	Archivo por imposibilidad ⁹⁵	Sentencias en juicio ordinario	Sentencias absolutorias en juicio ordinario
90 %	6092	66 %	57 %	272	77 %
69 %	24 155	79 %	53 %	95	30 %
76 %	222 018	81 %	65 %	6.929	61 %
72 %	13 738	65 %	46 %	736	52 %
57 %	1842	60 %	59 %	26	50 %
69 %	44 030	72 %	61 %	847	48 %
61 %	13 610	74 %	64 %	195	74 %
104 %	3345	75 %	50 %	32	81 %
72 %	8887	51 %	67 %	422	57 %
88 %	8315	69 %	40 %	274	56 %
92 %	76 956	78 %	69 %	1174	54 %
64 %	4507	57 %	49 %	52	54 %
85 %	7578	57 %	65 %	280	54 %
75 %	2019	66 %	63 %	71	37 %
70 %	299	50 %	27 %	7	29 %
70 %	1928	65 %	51 %	95	38 %
88 %	2223	72 %	47 %	22	46 %
76 %	803 224	71 %	60 %	18 973	53 %

^{95.} Como proporción del total de noticias criminales archivadas.

^{96.} Se excluyen del análisis las noticias criminales tramitadas por Ley 1098 de 2006 y Jurisdicción de Menores.

Gráfica #19

En los últimos dos años, ¿ha tenido algún conflicto relacionado con alguna de estas situaciones? - Delitos



Fuente:
Encuesta de Percepción Ciudadana EPC-2019.

Durante el año 2018 entraron a la Fiscalía General de la Nación 1 487 677 noticias criminales, mientras que se evacuaron 1 138 047; de manera que, por cada 100 noticias criminales que ingresaron, se evacuaron 76, quedando 24 en inventario. Dentro del grupo de ciudades encuestadas, solo en Chía hubo desacumulación de inventario, puesto que en este municipio se evacuaron 104 noticias criminales, por cada 100 que entraron. Del total de noticias criminales que entraron a la Fiscalía, 191 269 (13 %) lo hizo mediante la plataforma ¡ADenunciar!⁹⁷; además, el 93 % de las noticias criminales que iniciaron su trámite mediante esta plataforma correspondían al delito de hurto.

De acuerdo con la tabla 26, el 50,4 % de las noticias criminales tramitadas de forma virtual en el país, corresponden a la ciudad de Bogotá.

Para el promedio de las 17 ciudades encuestadas, la imagen de la Fiscalía General de la Nación es favorable en un 45 %.

Socorro, municipio que reporta el mayor índice de favorabilidad (pese a contar con un menor número de fiscales por 100 000 habitantes, con respecto al nivel nacional), registra la menor tasa de archivo de noticias criminales dentro del grupo de municipios y ciudades examinadas⁹⁸; además, es el municipio con mayor tasa de condena en juicio oral, pues solo el 29 % de las sentencias emitidas en dichos juicios fueron absolutorias⁹⁹.

Las ciudades con la menor imagen favorable de la Fiscalía son Chía y Zipaquirá, ambas pertenecientes al programa Sabana Centro Cómo Vamos. Chía ostenta, dentro del grupo de ciudades encuestadas, el mayor nivel de desconocimiento sobre el ente acusador. Este municipio cuenta con ocho fiscales por cada 100 000 habitantes, dos menos con relación al nivel nacional¹⁰⁰; además, registra la menor tasa de condena en juicio oral, considerando que el 81 % de las sentencias emitidas dichos juicios fueron absolutorias.

97. Del total de noticias criminales que entraron a la Fiscalía en 2019, el 19 % lo hizo mediante esta misma plataforma.

98. El archivo de las diligencias se puede dar por las siguientes razones: i) conducta atípica e inexistencia del hecho; ii) querellante ilegítimo; iii) imposibilidad fáctica o jurídica de efectuar la acción; iv) prescripción de la acción penal; v) imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta. De acuerdo con el Plan Estratégico de la Fiscalía (2016-2018), en esta última causal el ente acusador reconoce la imposibilidad, conforme los recursos disponibles, de identificar a la víctima o al victimario del delito.

99. La tasa de condena en procesos sin aceptación de cargos o preacuerdos es un indicador que permite evaluar la eficiencia de la Fiscalía, pues es en estos casos donde el ente acusador debe desvirtuar, ante un juez de conocimiento y mediante un juicio oral, la presunción de inocencia del imputado. A nivel nacional, el 53 % de las sentencias emitidas en juicio oral fueron absolutorias.

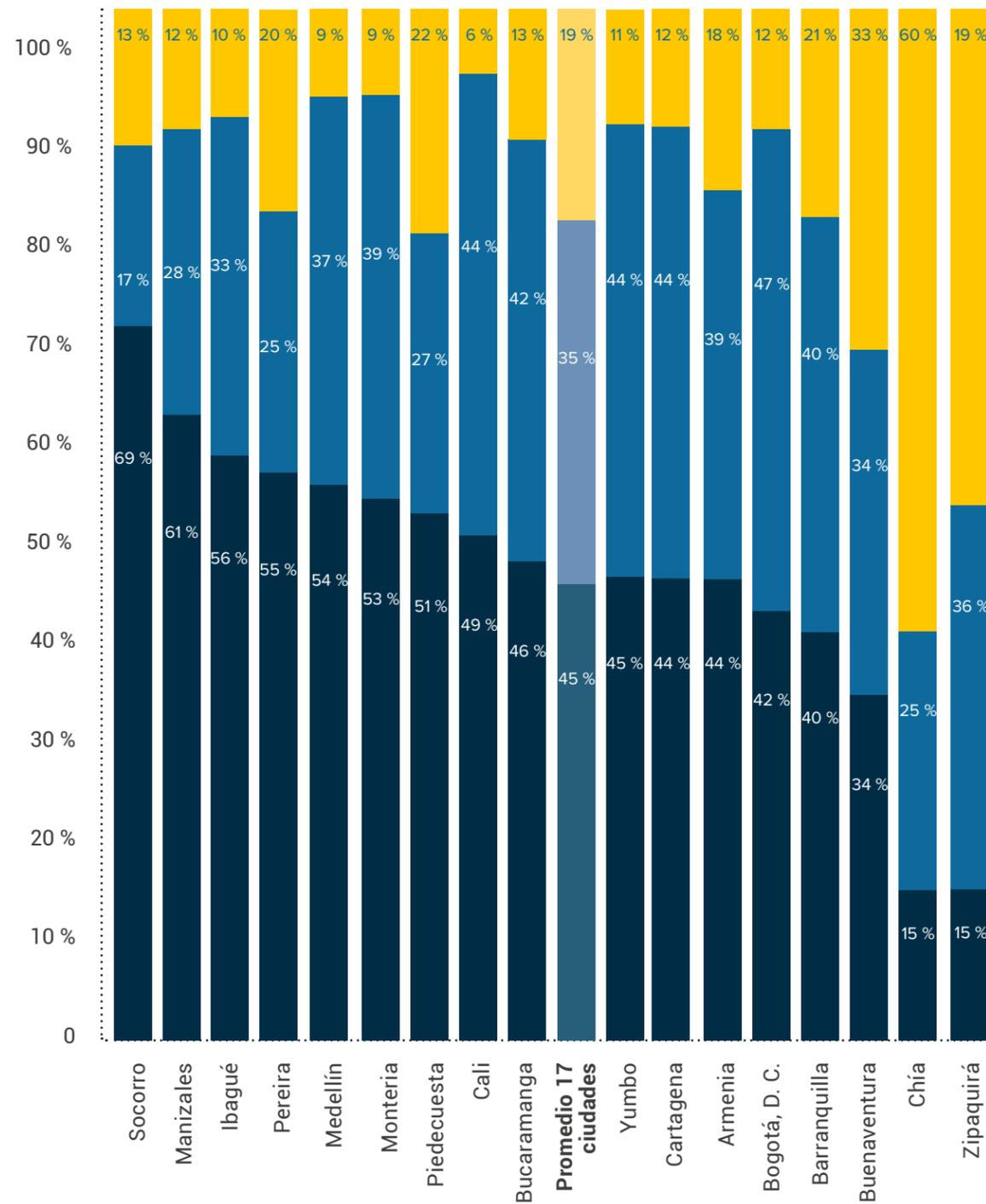
100. En este municipio el número de noticias criminales que ingresaron por fiscal fue 36 % mayor con respecto al nivel nacional.

Gráfica #20

Imagen de la Fiscalía General de la Nación por municipio

■ No conoce la entidad
■ Desfavorable
■ Favorable

Fuente: Encuesta de la Red de Ciudades Cómo Vamos 2019.



Por otra parte, Bogotá registra la mayor imagen desfavorable de la Fiscalía. En esta ciudad entraron 363 157 noticias criminales, de las cuales 96 478 (27 %) iniciaron su trámite virtualmente. La ciudad cuenta con 15 fiscales y 0,6 salas de recepción de denuncias por 100 000 habitantes, y su tasa de condena en juicio oral es del 39 %, ocho puntos porcentuales por debajo del nivel nacional.

Con relación a la entrada y salida de noticias criminales por fiscal, Bogotá exhibe el mismo comportamiento del nivel nacional; sin embargo, en este municipio el archivo de noticias criminales es 10 puntos porcentuales mayor con relación al nivel nacional; además, dentro del grupo de ciudades encuestadas es una de las ciudades con mayor proporción de procesos archivados, por imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta (ver tabla 26).

Según el Consejo Superior de la Judicatura (2019), durante el 2018 se registraron 989 199 audiencias en la especialidad penal en el nivel nacional. De estas fueron realizadas el 56,9 %, de manera que las 43,1 % restantes fueron canceladas o suspendidas.

Dentro del grupo de las 17 ciudades/municipios objeto de la muestra, Barranquilla es la ciudad en la cual se cancelan o suspenden más audiencias de este tipo (de cada 100 audiencias 69,9 fueron canceladas y 1,5

suspendidas); en contraste, muy por debajo de este nivel, se destaca Yumbo, municipio en el cual solo se cancelaron el 6 % de las audiencias y se suspendieron el 0,4 %.

Los inspectores de trabajo y de seguridad social-Justicia del orden nacional, con incidencia en lo local

Dentro de la estructura de funcionamiento de la rama ejecutiva de nuestro país se encuentra el Ministerio de Trabajo, entidad esta que hace parte del sector administrativo del trabajo, y tiene por objeto principal la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo; de igual forma hace parte de su esencia, realizar todas las gestiones tendientes al fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente (Decreto 4108, 2011, art. 1).

En Colombia, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1610 de 2013, "por la cual se regulan algunos aspectos sobre las inspecciones del trabajo y los acuerdos de formalización laboral", la competencia general de inspección, vigilancia y control, en materia laboral individual del sector privado, y en materia colectiva de los sectores público y privado, es asignada a los inspectores de trabajo y seguridad social.

Tabla #26

Entrada de noticias criminales a la Fiscalía por departamento en 2018

Departamento	Entrada de noticias criminales	% Participación	Noticias criminales tramitadas mediante ¡A Denunciar!	% Participación
Bogotá	363 157	24,4 %	96 478	50,4 %
Antioquia	200 010	13,4 %	23 215	12,1 %
Valle del Cauca	144 253	9,7 %	13 513	7,1 %
Cundinamarca	79 687	5,4 %	9045	4,7 %
Atlántico	66 084	4,4 %	8730	4,6 %
Santander	72 346	4,9 %	6784	3,5 %
Bolívar	46 625	3,1 %	3607	1,9 %
Tolima	46 519	3,1 %	3558	1,9 %
Meta	40 613	2,7 %	3052	1,6 %
Norte de Santander	38 693	2,6 %	2386	1,2 %
Magdalena	24 835	1,7 %	2736	1,4 %
Huila	33 991	2,3 %	2446	1,3 %
Nariño	42 969	2,9 %	1880	1,0 %
Cesar	29 207	2,0 %	1651	0,9 %
Risaralda	25 230	1,7 %	1956	1,0 %
Cauca	39 787	2,7 %	1481	0,8 %
Boyacá	34 539	2,3 %	1477	0,8 %

Fuente: Derecho de petición a la Fiscalía General de la Nación (2019).

Departamento	Entrada de noticias criminales	% Participación	Noticias criminales tramitadas mediante ¡A Denunciar!	% Participación
Caldas	24 875	1,7 %	1566	0,8 %
Quindío	16 915	1,1 %	996	0,5 %
Caquetá	11 272	0,8 %	1062	0,6 %
Córdoba	25 660	1,7 %	885	0,5 %
Casanare	11 926	0,8 %	706	0,4 %
La Guajira	13 228	0,9 %	642	0,3 %
Sucre	18 783	1,3 %	573	0,3 %
Putumayo	8524	0,6 %	208	0,1 %
Chocó	9228	0,6 %	212	0,1 %
Arauca	8092	0,5 %	166	0,1 %
San Andrés	2515	0,2 %	120	0,1 %
Amazonas	2150	0,1 %	50	0,03 %
Vichada	1308	0,1 %	46	0,02 %
Guaviare	3113	0,2 %	34	0,02 %
Guainía	929	0,1 %	8	0,004 %
Vaupés	614	0,04 %	0	0 %
Total	1 487 677	100 %	191 269	100 %

Dentro del contexto antes descrito, los inspectores de trabajo y seguridad social son funcionarios que permiten la realización del sistema de inspección colombiano, cuya actividad se dirige al cumplimiento de las normas laborales y las disposiciones sociales, en el sentido de los artículos 17, 485 y 486 del C.S.T., el Decreto 4108 de 2011 y la Resolución 404 de 2012 del Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, el inspector de trabajo y seguridad social, de conformidad con el Decreto 1227 de 2011, no solo es un funcionario de planta del Ministerio del Trabajo, del nivel profesional¹⁰¹; sino, adicionalmente, autoridad preventiva, administrativa (Código Sustantivo del Trabajo, 1950, art. 17), y autoridad de policía (Código Sustantivo del Trabajo, 1950, art. 486 Numeral 2).

Sumado a lo anterior, los inspectores de trabajo y seguridad social cumplen funciones en materia de conciliación y, por ende, les corresponde intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal (art. 3, Ley 1610 de 2013).

De acuerdo con lo establecido en la Resolución 3812 de 2018, “por la cual se distribuyen los cargos de planta del Ministerio del Trabajo”, nuestro país cuenta con un total de 904 inspectores de trabajo y seguridad social¹⁰², que se encuentran distribuidos por todo el territorio nacional¹⁰³.

En este punto vale la pena precisar que la distribución de dichos funcionarios públicos se realiza de acuerdo con las necesidades del servicio, y conforme a los planes y programas diseñados por la misma entidad de la cual forman parte; esto es, el Ministerio del Trabajo.

Quiere decir lo anterior que la categoría de Inspector de Trabajo y de Seguridad Social no está ligada a ninguna noción y/o concepto de tipo territorial, y de allí que su presencia dentro de un determinado territorio esté dada en función de la proyección particular de la entidad del nivel central.

Así, y de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio del Trabajo, se tiene que la distribución de inspectores de trabajo y seguridad social en las regiones que hicieron parte de la investigación, es la siguiente (ver tabla 27).

Quiere decir lo anterior que en las regiones donde se encuentran ubicadas los 17 municipios que fueron objeto de la muestra, hay una presencia institucional que, respecto al universo existente, es equivalente al 55,3 %; esta circunstancia deja ver que existe suficiente presencia de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en dichas regiones, lo que de entrada garantiza que los conflictos de naturaleza laboral surgidos tengan estos espacios institucionales de resolución¹⁰⁴.

Ahora bien, al margen de las otras facultades que tienen estas instituciones, y que apuntan más a los aspectos relativos a sus funciones administrativas sancionatorias, interesa mucho más a este estudio la actividad que dichas autoridades desempeñan en el marco de sus competencias conciliatorias.

En ese orden de ideas, lo primero que merece destacarse es que, en promedio, existe un índice favorable de efectividad en la labor conciliatoria que dichas entidades realizan, amén de la circunstancia de que, de la totalidad de los casos que fueron sometidos a su conocimiento (28.232 en todas las regiones), el equivalente al 62,5 % terminaron siendo resueltos por la vía de la conciliación adelantada ante ellos.

De destacar resulta la gestión adelantada en las regiones del Atlántico, Bolívar y Córdoba, en donde los índices de efectividad en materia de conciliación ante los inspectores de trabajo y seguridad social, alcanzan a ser iguales a 84,38 %, 82,73 % y 80,25 %, respectivamente.

Por el contrario, muy bajo es el índice de efectividad que se presenta en los municipios de Chía y Zipaquirá, los que solo llegan a ser del 21,4 % y 19,4 %, respectivamente¹⁰⁵. (Ver tabla 29).

101. La Resolución 2603 de 2012, establece como requisitos de los empleos del nivel profesional grado 12, los siguientes: “Título profesional y título de posgrado en la modalidad de especialización y siete (7) meses de experiencia profesional relacionada”. Adicionalmente, para el grado 14: “Título profesional, título de posgrado en la modalidad de especialización y trece (13) meses de experiencia profesional relacionada”.

102. Información reportada por el Ministerio del Trabajo vía derecho de petición. Corte: 31 de diciembre de 2018.

103. De conformidad con los artículos 1º, 5º y 6º de la Resolución 404 de 2012 y la Resolución 470 del 26 de febrero de 2013, existen 33 Direcciones Territoriales: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guajira, Guainía, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca, Vaupés, Vichada. Así como dos Oficinas Especiales de Barrancabermeja, Urabá-Apartadó.

104. Es importante recordar que la encuesta practicada en los 17 municipios dejó ver que el nivel de conflictividad en materia laboral es bastante bajo, sobre todo si se tiene en cuenta que, en promedio, alcanzó a ser equivalente al 6,3 %. Por su parte, las ciudades en las que más se presentaron este tipo de situaciones, siendo igualmente bajo el índice, fueron: Bogotá (13 %), Buenaventura (11,3 %) y Pereira (10,5 %).

105. En Chía se conciliaron 12 casos, de 56 solicitudes; mientras que en Zipaquirá se conciliaron 146 casos, frente a las 749 solicitudes presentadas.

Tabla #27

Audiencias canceladas y suspendidas en la especialidad penal en el año 2018¹⁰⁶

Municipio	Total audiencias	Canceladas	% Canceladas
Barranquilla	45 308	31 655	69,9 %
Cartagena	35 727	20 146	56,4 %
Chía	1475	619	42,0 %
Ibagué	32 991	16 020	48,6 %
Socorro	742	292	39,4 %
Cali	51 101	23 661	46,3 %
Buenaventura	5087	2371	46,6 %
Montería	9699	3874	39,9 %
Nivel nacional	989 199	399 189	40,4 %
Bucaramanga	57 998	23 714	40,9 %
Bogotá	222 827	90 191	40,5 %
Zipaquirá	2637	807	30,6 %
Medellín	74 506	24 981	33,5 %
Pereira	19 270	5864	30,4 %
Manizales	13 233	3112	23,5 %
Armenia	14 835	2875	19,4 %
Yumbo	1559	93	6,0 %
Piedecuesta	N/A	N/A	N/A

Fuente:
Consejo Superior de la Judicatura. 2019.

¹⁰⁶. Se incluyen todas las audiencias registradas de la especialidad penal, en los juzgados municipales, del circuito y tribunales superiores de la jurisdicción ordinaria.

Municipio	Suspendidas	% Suspendidas	% No realizadas (suspendidas + canceladas)
Barranquilla	701	1,5 %	71,4 %
Cartagena	212	0,6 %	57,0 %
Chía	201	13,6 %	55,6 %
Ibagué	651	2,0 %	50,5 %
Socorro	74	10,0 %	49,3 %
Cali	1514	3,0 %	49,3 %
Buenaventura	70	1,4 %	48,0 %
Montería	373	3,8 %	43,8 %
Nivel nacional	27 404	2,8 %	43,1 %
Bucaramanga	1251	2,2 %	43,0 %
Bogotá	4642	2,1 %	42,6 %
Zipaquirá	170	6,4 %	37,0 %
Medellín	1.171	1,6 %	35,1 %
Pereira	468	2,4 %	32,9 %
Manizales	507	3,8 %	27,3 %
Armenia	1175	7,9 %	27,3 %
Yumbo	6	0,4 %	6,4 %
Piedecuesta	N/A	N/A	N/A

Tabla #28

Distribución de inspectores de trabajo por regiones, 2018

Municipio	Dirección territorial	Número de inspectores
Barranquilla	Atlántico	36
Bogotá	Bogotá	120
Bucaramanga	Santander ¹⁰⁷	53
Cartagena	Bolívar	25
Cali	Valle del Cauca ¹⁰⁸	72
Medellín	Antioquia	64
Armenia	Quindío	13
Ibagué	Tolima	24
Manizales	Caldas	21
Montería	Córdoba	23
Pereira	Risaralda	24
Chía (Sabana Centro)	Cundinamarca ¹⁰⁹	25
Total		500

Fuente: Ministerio de Trabajo. Información suministrada vía derecho de petición.

¹⁰⁷. Incluye a los municipios de Socorro y Piedecuesta.

¹⁰⁸. Incluye a los municipios de Buenaventura y Yumbo.

¹⁰⁹. En esta región se incluye a los municipios de Chía y Zipaquirá. Se destaca que en cada uno de los municipios de la denominada Región Sabana Centro, hay habilitadas dos (2) inspecciones de trabajo y seguridad social.

Tabla #29

Índice de efectividad de la labor conciliatoria de los inspectores de trabajo, 2018

Dirección Territorial	Número de solicitudes	Con acuerdo total
Atlántico	4252	3588
Bogotá	4463	2287
Santander ¹¹⁰	2379	1217
Bolívar	967	800
Valle del Cauca ¹¹¹	4123	2659
Antioquia	3360	1516
Quindío	285	100
Tolima	2541	1828
Caldas	1988	1279
Córdoba	1651	1325
Risaralda	1098	588
Cundinamarca ¹¹²	1125	447
Total	28 232	17 634

Fuente: Ministerio de Trabajo. Información suministrada vía derecho de petición.

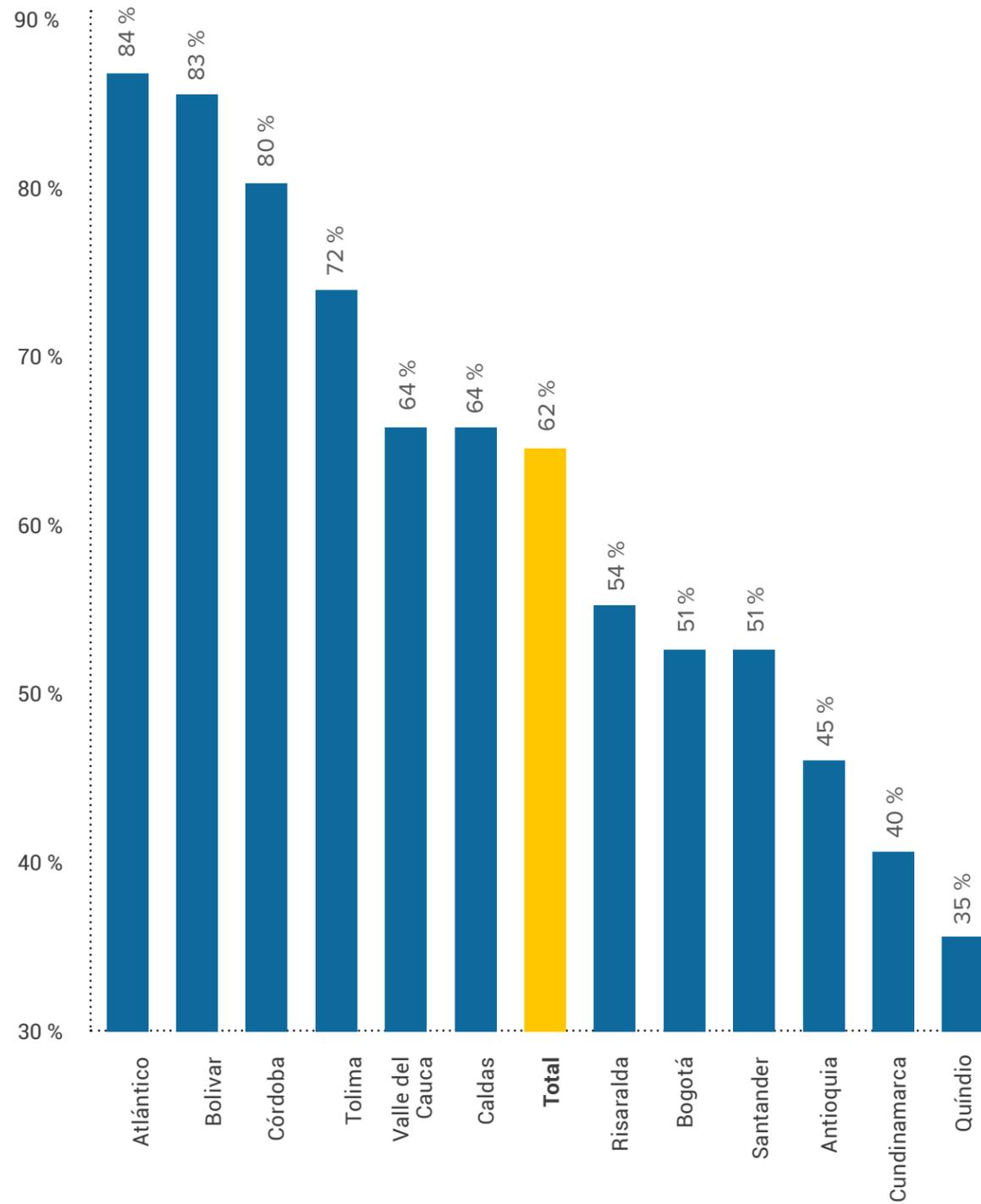
¹¹⁰. Incluye a los municipios de Socorro y Piedecuesta.

¹¹¹. Incluye a los municipios de Buenaventura y Yumbo.

¹¹². En esta región se incluye a los municipios de Chía y Zipaquirá.

Gráfica #21

Índice de efectividad en 12 Direcciones Territoriales, año 2018



Fuente:
Ministerio del Trabajo 2019-
Vía derecho de petición.

05



CONCLUSIONES

Características generales de la justicia

1. _____
El acceso y la confianza en la justicia son cualidades necesarias para contar con un sistema judicial para todos los ciudadanos, sin importar las condiciones o el territorio en donde se encuentren.
2. _____
Las entidades no cumplen con estándares óptimos de justicia abierta, dificultando la transparencia, el acceso a información oportuna y de calidad.
3. _____
No podemos normalizar los problemas de funcionamiento, eficiencia y transparencia presentes en las instituciones del sistema de justicia.
4. _____
El sistema de justicia presenta dificultades de articulación, tanto entre las entidades a nivel local como entre ellas con las institu-

ciones del orden nacional, lo cual afecta la prestación de un servicio eficaz y de calidad.

5. _____
Los problemas de conocimiento y acceso que enfrentan las entidades de justicia a nivel local, requieren de esfuerzos y estrategias de pedagogía que aumenten el conocimiento ciudadano.

Percepción y confianza ciudadana

1. _____
La falta de confianza y la ineficiencia del sistema son las principales razones por las cuales las personas no acuden a la justicia para resolver sus conflictos, de acuerdo a la encuesta de percepción ciudadana.
2. _____
El desconocimiento de las diferentes entidades que componen el sistema de resolución de controversias a nivel local afecta e influye en el debido acceso a la justicia por parte de los ciudadanos.

Efectividad y eficiencia en la justicia

1. _____

Los principales retos en eficiencia y eficacia en las entidades locales están focalizados en el talento humano, la infraestructura, productividad y recursos tecnológicos.

2. _____

La cantidad y calidad de la infraestructura física es uno de los principales retos que enfrentan las entidades de la justicia local, lo cual influye y afecta la calidad del servicio y la percepción de los ciudadanos.

3. _____

En la mayoría de las ciudades se manifestaron dificultades operativas por la falta de personal de planta, las limitaciones del recurso humano de apoyo asignado y la excesiva rotación del personal asignado.

4. _____

Las entidades de justicia a nivel local presentan retos en el uso de recursos tecnológicos que no solo afecta el acceso a la información de su gestión, sino que presenta limitaciones a una prestación más eficaz y ágil de la justicia.

5. _____

Las entidades de justicia a nivel local son apéndices de las alcaldías que reciben poca priorización y recursos financieros para su funcionamiento, aun cuando son parte integral de la estructura administrativa local.

6. _____

La demanda que enfrenta la justicia a nivel territorial, requiere de medidas estratégicas que permitan aumentar la productividad y eficiencia, y a su vez la disponibilidad de jueces para equilibrar la carga.



06

REFERENCIAS

Borrero, G. M. (28 de febrero de 2019). *Ministerio de Justicia y del Derecho*. Obtenido de <http://info.minjusticia.gov.co:8083/Noticias/las-comisar237as-de-familia-son-la-puerta-de-entrada-a-la-justicia-ministra-borrero>.

Congreso de la República. (8 de noviembre de 2006). Artículo 83 [Título II]. Código de la Infancia y la Adolescencia. [Ley 1098 de 2006].

Congreso de la República. (15 de marzo de 1996). Ley estatutaria de la administración de justicia. [Ley 270 de 1996].

Cancino, A. J. (2002). *La Fiscalía General de la Nación: evolución histórica y análisis crítico*. Bogotá: Colegio de Abogados Penalistas de Bogotá y Cundinamarca. ISBN: 95891940905.

Congreso de la República. (31 de diciembre de 2004). Artículo 36 [Título III]. Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación. [Ley 938 de 2004].

Congreso de la República. (7 de junio de 1951). Artículo 1 [Título Preliminar]. Código Sustantivo del Trabajo. [Diario Oficial n.º 27622].

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (19 de mayo de 2015). Política Penitenciaria y Carcelaria en Colombia. [Documento CONPES 3828].

Congreso de la República. (7 de junio de 1951). Artículo 17 [Título Preliminar]. Código Sustantivo del Trabajo. [Diario Oficial n.º 27622].

de Colombia [Const.] (1991). Artículo 116 [Título V].

Congreso de la República. (7 de junio de 1951). Artículo 486 Numeral 2 [Título I – Tercera parte]. Código Sustantivo del Trabajo. [Diario Oficial n.º 27622].

Corporación Excelencia en la Justicia. (2016). *Resultados del estudio de costos procesales, tomo II*. Bogotá D. C. Obtenido de https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+I+COSTOS+PROCESALES_17122015.pdf/b99e98fc-4890-490d-ba3a-5ad827971b14.

Corte Constitucional (2011). Sentencia T-799 [M.P. Humberto Antonio Sierra Porto].

Dejusticia. (2015). *Casas de Justicia: una buena idea mal administrada*. Bogotá D. C. Obtenido de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_761.pdf.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2 de noviembre de 2011). Artículo 1 [Capítulo I]. Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo. [Decreto 4108 de 2011].

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2018). *Forensis 2018: datos para la vida*. Bogotá D. C. Obtenido de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/386932/Forensis+2018.pdf/be4816a4-3da3-1ff0-2779-e7b5e3962d60>.

Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). *Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género durante el aislamiento preventivo obligato-*

rio, 25 de marzo al 21 de abril. Obtenido de <https://www.medicinalegal.gov.co/documents/20143/522189/Violencias+contra+las+mujeres%2C+la+pandemia+histo%CC%81rica+l.pdf>

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (30 de diciembre de 2019). INPEC. Obtenido de <https://www.inpec.gov.co/casa-libertad-abre-sus-puertas-en-barranquilla>.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2020). INPEC. Obtenido de <https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/table-ros-estadisticos>.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). Casas de justicia. Obtenido de <http://www.casasdejusticia.gov.co/Portals/0/Documentos%20CJ/CARTILLA.PDF>.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Minjusticia. Obtenido de http://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Rendicion_Cuentas_2019/informe%20de%20gestion%202019V3%20%281%29.pdf.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2019). Minjusticia. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/>

Documentos2019/Plan_Carcelario/Plan_de_Transformacion_y_Humanizacion_del_Sistema_Carcelario_en_Colombia_Resumen_Ejecutivo.pdf.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (21 de 08 de 2020). Casas de justicia. Obtenido de <http://www.casasdejusticia.gov.co/Home/noticias/inicia-capacitaci243n-a-funcionarios-de-casas-de-justicia-y-centros-de-convivencia-ciudadana-sobre-perspectiva-de-g233nero-familia-y-acceso-a-la-justicia-66049>.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). Minjusticia. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Noticias/proyecto-de-ley-que-busca-fortalecer-las-comisar237as-de-familia-ser225-presentado-ante-el-congreso>.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2020). Sistema de Estadísticas en Justicia. Obtenido de <https://sej.minjusticia.gov.co/CasaLibertad/Paginas/Introduccion.aspx>.

Periódico El Tiempo. (06 de 05 de 2017). El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/funciones-de-los-inspectores-de-policia-con-nuevo-codigo-de-policia-84970>.

Procuraduría General de la Nación. (2019). *Segunda Vigilancia Superior a las Comisarías de Familia*. Bogotá.

Quispe Remón, F. (2018). Acceso a la justicia y objetivos del desarrollo sostenible. En *Objetivos de desarrollo y Derechos Humanos: paz, justicia e instituciones sólidas* (págs. 235 - 248). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria.

Secretaría Distrital de Integración Social. (28 de 02 de 2019). Secretaría de Integración Social. Obtenido de <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/noticias/95-noticias-familia/3063-integracion-social-adelanta-plan-choque-para-reforzar-seguimiento-a-medidas-de-proteccion-en-comisarar>.

Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (24 de 05 de 2018). Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. Obtenido de <https://scj.gov.co/es/noticias/la-c%C3%A1rcel-distrital-primero-centro-suram%C3%A9rica-acreditado-internacionalmente>.



ARMENIA 
cómovamos

BARRANQUILLA
SOLEIDAD | PUERTO COLOMBIA 
cómovamos

BOGOTÁ 
cómovamos

BUCARAMANGA METROPOLITANA 
cómovamos

BUENAVENTURA 
cómovamos

CALI 
cómovamos

CARTAGENA 
cómovamos

CÚCUTA 
cómovamos

IBAGUÉ 
cómovamos

MANIZALES 
cómovamos

MEDELLÍN 
cómovamos

MONTERIA 
cómovamos

NORTE DEL CAUCA 
cómovamos

PEREIRA 
cómovamos

PROVINCIAS DE SANTANDER 
cómovamos

QUIBDÓ 
cómovamos

SABANA CENTRO 
cómovamos

SANTA MARTA 
cómovamos

TULUÁ 
cómovamos

YUMBO 
cómovamos

Fundación
Bolívar
Davivienda

Fundación **corona**

RED DE CIUDADES 
cómovamos

CEJ®
Corporación
Excelencia en la Justicia