JUSTICIA CÓMO VAMOS

RADIOGRAFÍA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES

2018-2019

RESUMEN EJECUTIVO



Fundación Bolívar Davivienda

Fundación corona

RED DE CIUDADES cómovamos

CEJ Corporación Excelencia en la Justicia

JUSTICIA CÓMO VAMOS

RADIOGRAFÍA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN 17 CIUDADES

2018-2019

RESUMEN EJECUTIVO

Fundación Bolívar Davivienda
Fundación corona
RED DE CIUDADES cómovamos
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 Justica-CEJ

Hernando Herrera Mercado
Director ejecutivo

Leonardo Beltrán Rico
Subdirector general

Luis Alejandro Perilla
Asistente de investigación

Cristian Steveen Muñoz Castro
Gerente de comunicaciones

.Puntoaparte Editores

Andrés Barragán
Director editorial

Andrés Álvarez
Dirección de arte

Paula Echeverry
Diseño y diagramación

Leonardo Realpe
Corrección de estilo

Nicole Bedoya Rodríguez
Corrección ortotipográfica

ISBN: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
ISSN: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

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

ARMENIA cómovamos

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

BARRANQUILLA SOLEDAD | PUERTO COLOMBIA cómovamos

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

BOGOTÁ cómovamos

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

BUCARAMANGA METROPOLITANA cómovamos

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

BUENAVENTURA cómovamos

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

CALI cómovamos

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

CARTAGENA cómovamos

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

IBAGUÉ cómovamos

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

MANIZALES cómovamos

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

MEDELLÍN cómovamos

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

YUMBO cómovamos

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

MONTERIA cómovamos

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

PEREIRA cómovamos

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

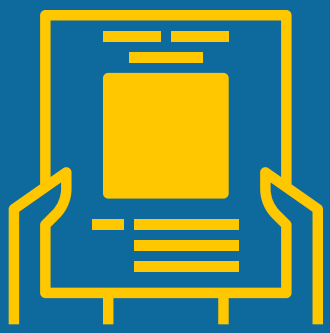
PROVINCIAS DE SANTANDER cómovamos

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

SABANA CENTRO cómovamos

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

RESUMEN EJECUTIVO INFORME JUSTICIA COMO VAMOS



A. INTRODUCCIÓN

1.

El proyecto Justicia Cómo Vamos, liderado por la Fundación Corona, la Fundación Bolívar Davivienda, la Red de Ciudades Cómo Vamos y la Corporación Excelencia en la Justicia, tuvo como fin realizar un diagnóstico en torno al conocimiento, acceso y percepción general de la ciudadanía respecto al funcionamiento, respuesta y eficacia del sistema de justicia en nuestro país, con un enfoque territorial.

2.

Dentro del contexto antes mencionado, el ejercicio no solo tuvo como foco de observación la realidad que subyace al funcionamiento de nuestro sistema de justicia a nivel nacional, sino especialmente al local, para lo cual el equipo de trabajo se valió de la información que se recaudó directamente de las autoridades administrativas en ese nivel (local), e igualmente de los datos y demás aportes que se recaudaron por la vía de reuniones focales celebradas con expertos en el tema.

3.

Cabe indicar que la información recaudada corresponde a las actividades y operatividad de las entidades que hacen parte de ese sistema de justicia, durante los años 2018 y 2019. A continuación relacionamos algunas de las principales conclusiones y hallazgos del ejercicio investigativo y analítico realizado.

B. CONTEXTO

1.

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

2.

Obtener acceso a la justicia y a las instituciones responsables de su administración (tanto a nivel nacional como local) permite mejorar la vida de las personas, debido a que la fortaleza del sistema y del 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.

3.

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.

4.

El derecho de acceso a la justicia es uno de los derechos humanos esenciales y básicos, que permiten el ejercicio de los demás derechos humanos. Gracias a este derecho, se puede reestablecer el ejercicio de los derechos que se hubieran desconocido o vulnerado, y por ello ha sido reconocido como un derecho humano esencial, tanto en instrumentos internacionales como en constituciones nacionales.

5.

El acceso a la justicia debe ser inclusivo, aplicable a todas las personas y en todas partes. En este sentido, no se agota con el ingreso de la persona a la instancia judicial o a las entidades responsables de su administración, sino que se extiende a lo largo los procesos y 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.

C. JUSTICIA ABIERTA

1.

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. Su finalidad es que se conozcan las verdaderas necesidades de las personas frente al servicio de justicia, y además se replantee la relación que existe entre ellas y los entes judiciales, dentro de un ambiente de transparencia, percepción de justicia, imparcialidad y confianza institucional.

2.

El concepto de justicia abierta se orienta 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.

3.

A pesar de los esfuerzos de la rama judicial en nuestro país y, en concreto, de ejercicios proactivos como el del Consejo de Estado, sigue existiendo un gran distanciamiento entre el servicio de justicia y el ciudadano.

4.

El modelo de justicia abierta no ha logrado desarrollarse con facilidad en nuestro país, 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 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.

5.

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.

6.

Debido a la falta de recursos tecnológicos y bases de datos sólidas, el ejercicio de transparencia, propio de los modelos de justicia abierta, algunas veces se ve entorpecido. 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.

C. EL SISTEMA DE JUSTICIA EN NUESTRO PAÍS

1.

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.

2.

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, atribuir 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.

3.

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 conforman.

D. RADIOGRAFÍA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN LAS 17 CIUDADES / MUNICIPIOS DE LA RED DE CIUDADES CÓMO VAMOS

1.

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. Sin perjuicio de lo anterior, 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 propósitos[1].

2.

Las encuestas practicadas en los 17 municipios donde se llevó a cabo la muestra dejaron ver que, de todas las instituciones responsa-

1. 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.

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

3.

La percepción e imagen que se tiene en torno a entidades como los juzgados y la Fiscalía es igualmente positiva, y ello queda acreditado al haber obtenido aquellas un grado de favorabilidad que porcentualmente es equivalente al 41 % y el 45,4 %, respectivamente.

4.

En el Distrito Capital de Bogotá, la percepción general que la gente tiene en torno a las instituciones o entidades que conforman el sistema de justicia, como un todo, es medianamente positiva. En dicho territorio 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. Las ciudades de Manizales y Montería son las que presentan mayores índices positivos en relación a las instituciones del sistema de justicia. Manizales alcanza un 55,02 %, y Montería un 54,20 %.

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. 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 equidad.

Igualmente notorio es el hecho de que, en promedio, el 42,5 % de las personas encuestadas piense 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.

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

Comisarías de familia

1.

Las comisarías de familia son reconocidas por ser la principal puerta de acceso a la justicia de familia en nuestro país, y una de las entidades que, en promedio, cuenta con un mayor índice de favorabilidad positiva.

La excepción a esta regla se presenta en los municipios de Chía y Zipaquirá, en los que se evidencia un desconocimiento en torno a su funcionamiento y existencia que es equivalente con un 61 %.

2.

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 año[2]. 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.

3.

Las 17 ciudades y municipios de la red examinados cuentan mínimo con un comisario, un trabajador social y un psicólogo 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.

4.

Solo cinco ciudades cuentan con comisarías que atienden 24 horas[3], cuatro cuentan con atención semipermanente en horarios extendidos que permiten la atención nocturna y en fines de semana[4].

Bogotá, por su parte, cuenta con estos dos modelos: dos comisarías que atienden 24 horas y 10 entre las 7 a.m. y 11 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.

5.

La forma en la que 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. Existen ciudades

2. Valga 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.

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

4. Cali, Medellín, Pereira y Yumbo.

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 información[5].

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.

6.

Varias ciudades señalaron deficiencias en la infraestructura física para la prestación del servicio[6], 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. 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 Buenaventura[7].

7.

Falta articulación entre las comisarías de familia y entidades tales como la Fiscalía, la Policía Nacional y el ICBF. 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.

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

6. Bucaramanga, Cartagena, Chía, Pereira, Montería, Socorro, Yumbo, Cali.

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



Recomendaciones generales

1.

Procurar el fortalecimiento de aquellas competencias que son fundamentales para las comisarías, y propender por la reasignación de funciones que pueden ser ejercidas por otras entidades. 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.

2.

Urge que las comisarías, sin excepción, tengan acceso permanente a la base de datos del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA), operado por la Fiscalía, para facilitar a través de esta herramienta el trámite de las denuncias.

3.

Las administraciones locales deben avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, y la Ley 575 de 2000, es decir, consolidar la carrera administrativa en el caso de los comisarios, y lograr la vinculación de todos los perfiles profesionales exigidos por la ley.

4.

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 en 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

1.

Los inspectores de policía son una especie de superfuncionarios de la rama ejecutiva local (*El Tiempo*, 2017), investidos de atribuciones que van desde lo jurisdiccional hasta lo ejecutivo.

2.

Sin perjuicio de la multiplicidad y diversidad de funciones que hoy en día poseen los inspectores de la policía, y de la aceptable favorabilidad que al parecer tienen en nuestra sociedad[8], las inspecciones de la policía siguen siendo entidades pertenecientes al sistema de justicia local a las que se suele acudir con poquísima frecuencia.

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.

3.

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 que refleja un índice que supera apenas en un 50,07 % la cantidad estándar que se tiene prevista para el efecto[9].

Con todo, existe un claro índice deficitario en lo relativo al cumplimiento de la obligación de contar con inspecciones permanentes de policía, esto es, las 24 horas del día. Dentro de este contexto, se pudo evidenciar que siete municipios (que representan el 43,75 % de la muestra) no están cumpliendo con la normativa existente al respecto (art. 206 Ley 1801 de 2016).

4.

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 gasto asignado a las mismas. Solo algunos de los municipios y distritos señaló que hubo un presupuesto para las inspecciones de policía, aunque algunos especificaron que fue un presupuesto com-

8. En el promedio de ciudades participantes de la red, se refleja que el 50 % de los encuestados tienen 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 %).

9. En otras palabras, la tasa promedio de inspecciones de policía por cada 100 000 habitantes es de 1,50. 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.

partido, destinado también para las casas de justicia y las comisarías de familia.

5.

Cada inspección de policía, en promedio, cuenta con el apoyo de al menos dos personas, aparte del mismo inspector encargado[10]. Estas personas no siempre están vinculadas en calidad de funcionarios de planta, y más por el contrario suelen ser personal profesional o técnico contratado por prestación de servicios.

6.

La gran mayoría de las ciudades y municipios participantes coincidieron 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 en dichas inspecciones.

7.

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 tecnológica[11], 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 recaudan 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 consolida en bases de datos que se sirven de herramientas básicas como Excel.

8.

Frente al estado de emergencia, y pese a la falta de condiciones técnicas, las inspecciones de policía prestaron servicios presencial y virtualmente. Con todo, algunas administraciones municipales tuvieron que suspender sus términos por falta de herramientas tecnológicas y de telecomunicaciones[12].

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

11. Incluso en las necesidades más básicas, como el servicio de Internet.

12. 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 a través de la expedición del Decreto Municipal N.º 02444 del 8 de julio de 2020.



Recomendaciones generales

1.
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.

2.
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 gestionar, desde lo nacional, recursos que puedan ser destinados para atenderlas.

3.
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. 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.

4.
Se hace necesaria la implementación del expediente electrónico para la estandarización y automatización de los procesos y actuaciones administrativas que se adelanten en las inspecciones de policía.

5.
Se requiere el establecimiento de indicadores de gestión por proceso que aseguren la medición del desempeño de las inspecciones, y que a su vez permitan retroalimentar sus actuaciones.

6.
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)

1.

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.

2.

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).

3.

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.

4.

Con relación a la participación en el sistema penitenciario y carcelario, ciudades como 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 carcelario[13].

5.

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.

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



Recomendaciones generales

1.

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

2.

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.

Casas de justicia

1.

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, en ellas participan entidades del orden nacional y local asociadas al funcionamiento del sistema de administración de justicia.

2.

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.

Existen 35 casas de justicia operando en los 17 municipios que fueron objeto de la muestra, por lo que es viable determinar consecuencialmente 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.

3.

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.

4.

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 Bogotá[14] y Medellín, los que, además, son sistemas que no permiten acceso al público.

5.

Las casas de justicia que presentan mayor demanda de servicios se encuentran 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 Barranquilla, la cual atendió 20 853 personas durante el 2018. 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.

6.

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 municipios que la siguen son Chía con un 7,9 % y Medellín con un 6,4 %.

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 medio[15].

7.

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.

8.

Aunque no fue 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).

9.

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, 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

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

15. 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.

prevé al respecto (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2012).

10.

En lo que 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 y 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).

11.

A pesar de la difusión que se realiza a través del Sistema de Información y Seguimiento de la gestión de las casas de justicia, operado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, no es posible conocer el impacto de las actividades realizadas por las casas de justicia. Es importante mencionar que esta falta de difusión de la información puede tener origen en el hecho de que aquellas no cuentan con página web propia ni tampoco tienen mayor protagonismo en los sitios web de las alcaldías.

12.

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 6 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, fundamental para el diseño de estrategias para la integración social de las poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad.

13.

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, se generó 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.



Recomendaciones generales

1.

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

2.

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.

3.

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 tomar medidas a tiempo.

F. JUSTICIA FORMAL EN LAS CIUDADES

1.

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.

2.

Los ingresos efectivos en la rama judicial muestran que el mayor número de conflictos se concentran en la jurisdicción ordinaria, 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. La mayoría de tales procesos corresponden a la jurisdicción penal, con un 33 % de los mismos.

3.

A pesar de que el porcentaje de ingresos en la rama judicial asciende a los 2 700 000, lo cierto es que, en la encuesta de percepción ciudadana, el 47 % expresó que acude a la solución de sus conflictos de forma directa.

4.

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 %.

5.

La tasa de productividad parcial de la rama judicial corresponde a 0,83, cifra que se obtiene de una simple operación matemática que corresponde a deducir los egresos efectivos de los ingresos efectivos. 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.

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.

6.

Analizada la productividad parcial de la rama judicial desagregada por ciudades, se encontró 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 pun-

tos 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.

7.

Ninguno de los municipios de primera categoría superó la tasa de productividad parcial de la rama judicial a nivel nación, con excepción 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 arrojó la tasa de productividad más baja de toda la rama judicial.

8.

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.

9.

Adicionalmente, se evidencia una diferencia significativa entre el volumen de procesos entre ciudades y la oferta de jueces de las mismas, lo que indiscutiblemente genera un desequilibrio en la carga de procesos entre jueces de los distintos distritos judiciales.



CONCLUSIONES PRINCIPALES

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 instituciones 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 pedagodía 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.






ARMENIA cómovamos

BARRANQUILLA SOLEDAD | 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