

Proyecto de ley No. ____ de 2020

“Por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables congresistas:

La Procuraduría General de la Nación expone los motivos y razones que justifican la presentación del presente proyecto de ley para ser tramitado en el Congreso de la República como ley ordinaria:

1. Antecedentes del proyecto.

La gente en el centro de los sistemas de justicia y la justicia en el corazón del desarrollo sostenible

La Constitución Política de 1991 significó una apuesta por la transformación social, política e institucional condicionada por el reconocimiento de un amplio catálogo de derechos fundamentales y sociales, los derechos colectivos y del ambiente, e introdujo bajo una perspectiva pluralista los derechos especiales de autonomía y ciudadanía a los pueblos indígenas y a las comunidades afrodescendientes. Este reconocimiento se materializa a partir de los principios de supremacía constitucional, de eficacia directa de los derechos fundamentales y de justiciabilidad de los derechos.

La garantía y eficacia de este nuevo enfoque supuso una innovación tanto en acciones judiciales como en el diseño institucional para ejercerlas. Los dos ejemplos paradigmáticos son la creación de la Corte Constitucional que será la guardiana de la Constitución y la acción de tutela que es el mecanismo expedito y eficaz para la garantía de los derechos fundamentales.

Como consecuencia de este cambio de paradigma constitucional -que se traduce en el paso del constitucionalismo formal del siglo XIX que reconoce en la constitución solo su estatus político y de organización del Estado sin otorgarle carácter vinculante, al nuevo constitucionalismo que se estructura a partir de la fuerza normativa de la Constitución- se introduce una nueva concepción de la justicia que ya no será entendida simplemente como la prestación de un servicio sino como un derecho, más que eso, como un derecho fundamental.

Este derecho fundamental según lo señalado por la Corte Constitucional implica *“que la resolución de los litigios y controversias que surgen de la vida en sociedad debe encontrar vías institucionalizadas que contribuyan a realizar el sometimiento de las actuaciones públicas y privadas al ordenamiento jurídico, el valor de la justicia material, la efectividad de los derechos constitucionales, así como los valores y fines constitucionales de paz y convivencia pacífica. A pesar de que el recurso a medios alternativos de resolución de contenciosos (sic) tenga también un fundamento constitucional, es responsabilidad del Estado garantizar, en todo caso, la posibilidad de acceder a los mecanismos estatales de resolución de situaciones contenciosas en*

condiciones de igualdad para todas las personas, de eficacia y eficiencia. Por esta razón, el derecho de acceso a la justicia también es conocido como el derecho a la tutela judicial efectiva”¹

Como se observa, el derecho de acceso a la justicia fundamentalmente supone disponer las vías institucionales para la resolución de conflictos y la satisfacción de demandas sociales. Esta institucionalidad, sin embargo, no implica la concentración en la oferta gubernamental, sino que admite modelos alternativos que pueden ser gestionados por las comunidades y por agentes privados. Este derecho de acceso a la justicia también supone en el escenario constitucional establecido desde 1991 un enfoque pluralista que se concreta en el respeto por la autonomía de los pueblos originarios, y por el reconocimiento de sus modelos de justicia.

En desarrollo de este mandato constitucional se ha venido forjando un sistema de administración de justicia para la garantía de los derechos, con instituciones judiciales y administrativas robustas a fin de atender los conflictos sociales. Sin embargo, los avances en materia de justicia se han tornado insuficientes a día de hoy por varias causas: (i) la compleja realidad social mediada por un conflicto armado que hasta ahora se ha empezado a superar, (ii) las profundas brechas sociales de las que emerge la desigualdad como una falla estructural del Estado (iii) la multiplicidad de culturas y diversidad en sus territorios.

Este ajuste institucional de la justicia se ha dado de forma continua durante los últimos 30 años, y se ha materializado a través de sucesivas propuestas de reforma a la justicia. Estas propuestas de reforma se han caracterizado por (i) gestarse desde el centro hacia la periferia, (ii) proponer modelos de organización, gerencia y administración concebidos para grandes centros urbanos sin atender a las carencias de la población rural; y (iii) por estructurarse a partir de un marco legal técnico formalista, amplio y complejo que restringe los mecanismos de autocomposición de conflictos, la participación y el acceso ciudadano a la administración de justicia.

Esta tendencia reformista que se ha dado en Colombia responde a un fenómeno constante de reformas de justicia en América Latina, cuyo desarrollo tradicionalmente se ha venido entendiendo bajo el enfoque de los programas de derecho y desarrollo que apuntan hacia una reconfiguración del Estado como ente articulador del Estado de Derecho, condición necesaria para el desarrollo económico entendido a grandes rasgos como la confluencia del bienestar material, la libertad y la participación política².

Estos programas de reforma estructural se adaptan a los fenómenos de globalización y pretenden concretar reformas institucionales importantes que permitan superar los problemas que emanan del subdesarrollo, siendo una de las áreas de mayor interés la que tiene que ver con la democracia y la justicia. Este enfoque coadyuva la materialización de la nueva gestión pública cuyo modelo incorpora conceptos gerenciales, con un esquema de organizaciones virtuales paralelas basadas en el uso intensivo de Internet y las TIC. Además, promueve los principios de descentralización, desregulación y delegación.

Dentro del nuevo consenso global es muy importante implementar estándares altos de calidad en la administración de justicia, por ello se requiere un sistema eficiente en el que se aplique el

¹ Sentencia C-283 de 2017.

² Ver (Trubek y Galanter, 1974: 1073).

derecho de manera equitativa y eficaz, que no genere costos ni retrasos excesivos tanto para el ciudadano como para el Estado, desde la sociología jurídica se define como un fenómeno de globalización de alta intensidad (De Sousa Santos). Si el Estado de Derecho es efectivamente aplicado se puede garantizar la certidumbre y predictibilidad que llevaría a disminuir costos en la administración pública y garantizar la seguridad jurídica.

Este enfoque se mantiene y se fortalece con la adopción por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030, la visión del desarrollo se transformó. En materia de justicia, el objetivo de desarrollo sostenible 16 se orienta a *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.”* Más específicamente el objetivo 16.3 determina: *“Promover el Estado de Derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos”*.

Bajo este enunciado, y de acuerdo con lo expuesto en el reporte “Justice for All” donde se citan diversos estudios empíricos que estiman en más de 5 mil millones las personas en situación de vulnerabilidad a nivel global que no cuentan con protección efectiva de sus derechos, por desconocimiento de los mismos y carencia de recursos, se ha promovido un nuevo enfoque de justicia que comienza por entender las necesidades reales de la población y diseña soluciones que respondan a estas, a través de sistemas abiertos e inclusivos, donde es común que la justicia integre otros sectores y derechos como la salud, educación, vivienda y empleo³.

El nuevo modelo de justicia pone a la gente en el centro de los sistemas de justicia y a la justicia en el corazón del desarrollo sostenible. Una propuesta de cierre de brecha para proveer acceso a la justicia para todos, mediante el diálogo entre Estado y sociedad para disolver y resolver problemas, prevenir las injusticias y generar oportunidades de participación ciudadana en sus sociedades y economías.⁴

En este contexto surge la presente iniciativa legislativa que atiende los nuevos enfoques de justicia antes descritos y que surge a partir de la toma de conciencia sobre la gran deuda que el Estado Colombiano aún tiene con el mandato constitucional de garantía del derecho de acceso a la justicia. Para consolidar esta propuesta se han evaluado las dificultades que en la práctica se presentan para dotar de eficacia este derecho, y por ello la Procuraduría General de la Nación considera que es necesario tomar medidas urgentes para propiciar un cambio institucional que permita su materialización incorporando una visión democrática y participativa que viabilice un sistema de administración de justicia que se articule desde las bases sociales en una dinámica de periferia-centro.

Para consolidar este cambio a nivel legislativo, institucional y social se requiere un margen alto de legitimidad, lo cual se logra consultando la opinión pública para generar un consenso democrático, participativo e incluyente. Por ello, esta propuesta normativa se construye en una lógica contraria a las propuestas de reforma a la justicia que se han conocido hasta ahora. Esto en la medida en

³ Justice for All. The report of the Task Force on Justice. April 2019. Conference version. www.justice.sdg16.plus

⁴ *Ibidem*. En el mismo sentido EQUAL ACCESS TO JUSTICE FOR INCLUSIVE GROWTH. Putting People at the Centre. OCDE. March 28, 2019. OECD (2019), *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Centre*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>.

que se consolida a partir del reconocimiento de necesidades, objetivos y especificidades de las distintas comunidades que demandan una mejora en los servicios de justicia. Por lo anterior, el primer paso para la articulación de la presente iniciativa se concretó en una consulta ciudadana denominada “Voz por la Justicia” la cual se constituye en el primer referente e insumo para la definición de un modelo de justicia más efectivo e incluyente.

1.1 La consulta ciudadana “Voz por la Justicia”

La Procuraduría General de la Nación, con esta visión de centrar la justicia en las necesidades ciudadanas, promovió una alianza con organizaciones de la sociedad civil⁵, universidades, la Rama Judicial, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la JEP para fortalecer el acceso ciudadano a la justicia. A través de esta alianza, se adelantó de septiembre de 2019 a febrero de 2020 la consulta ciudadana “Voz por la Justicia”. Este ejercicio comprendió la realización de 33 mesas y talleres a nivel nacional con la participación de 6210 personas con el fin de comprender su sentir sobre la justicia. Para lograr este propósito se convocaron a las organizaciones sociales, las comunidades afrocolombianas e indígenas, el sector privado y la academia, quienes manifestaron su percepción acerca de las principales necesidades de acceso y sus propuestas de mejoramiento. La metodología del diagnóstico se basó en la aplicación de una encuesta digital, la realización de mesas de diálogo colaborativo y la recepción de propuestas individuales.

Los principales hallazgos y propuestas de la consulta ciudadana que sustentan la presentación del presente proyecto de ley son las siguientes:

1.1.1 Hallazgos

Se identificaron como los mayores problemas de la justicia los siguientes: Corrupción 35%, baja calidad de los servicios 30% y desconfianza en las instituciones 20.5%⁶.

Los temas de mayor preocupación en el ámbito familiar serían la delincuencia común 60%, el conflicto armado 45.6% y la violencia sexual 36.1%.

Se priorizaron como principales carencias de infraestructura y tecnología en la justicia la falta de implementación del expediente digital 75.7%, la falta de infraestructura física o su deterioro 64% y la mala ubicación de las instituciones prestadoras de servicios de justicia 58%.

1.1.2 Propuestas ciudadanas

Las iniciativas ciudadanas de mayor consenso serían las siguientes:

- Facilitar el acceso ciudadano a la justicia, en condiciones de igualdad y respeto, de manera sencilla, integral y de calidad.
- Dar prioridad a la población vulnerable, especialmente la rural.
- Administrar la justicia con honestidad, transparencia e imparcialidad.

⁵ Participaron la Corporación Excelencia en la Justicia, Acofade, Asonal Judicial, la CGT, la Confederación Nacional del Trabajo, la Comisión Colombiana de Juristas, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Red de Veedurías Ciudadanas

⁶ Los porcentajes superan el 100% porque se podía contestar más de una opción.

- Lograr que las decisiones jurídicas permitan materializar los derechos, sean de efectivo cumplimiento y se propicie la confianza ciudadana en sus instituciones de justicia.
- Formar a la ciudadanía en derechos, rutas legales, acciones y procedimientos para la efectiva protección de sus derechos, y en el conocimiento de las instituciones públicas.
- Promover la participación ciudadana en la construcción e implementación de las reformas a la justicia.
- Lograr la celeridad y simplificación de los procesos judiciales, con apoyo en la tecnología, que contribuya a la efectividad de los procedimientos de resolución de conflictos y a entregar una información veraz y oportuna al ciudadano sobre sus asuntos.

1.1.3 Otros estudios empíricos y de análisis sobre acceso a la justicia

Otros estudios recientes sobre el acceso a la justicia en Colombia han llegado a similares conclusiones y propuestas. Un ejemplo para tener en consideración es la “Encuesta sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI)” adelantada en 2016 por el Departamento Nacional de Planeación. Esta encuesta se aplicó a 50.000 personas en 9 regiones del país. Dentro de las conclusiones arrojadas por este instrumento se pudo establecer que los departamentos más alejados del centro tienen un porcentaje de NJI superior al 60%, diferencia que se observa al comparar las necesidades de la población urbana con las de la población rural. En efecto, señala el referido documento que *“mientras la población urbana declara mayor proporción de sus necesidades jurídicas en comparación con la población rural (tienen características que les facilitan vencer las barreras para declarar), cuando se trata de la insatisfacción de las necesidades jurídicas, la población rural presenta un mayor porcentaje”*⁷ Además de lo anterior, comprobó que una de cada dos personas con NJI acudió a una institución, o a un particular para resolver su conflicto, es decir un 49%; un 26% llegó directamente a un acuerdo amigable y un 24% decidió no hacer nada. Señaló que más del 70.5% no contó con asistencia jurídica para la solución de su necesidad, y finalmente, manifestó que las instituciones de mayor efectividad en la solución de necesidades jurídicas son las inspecciones de policía y las comisarías de familia.

También se consultó el estudio de “Análisis de la Justicia Local (AEJL)” realizado en 20 municipios afectados por el conflicto armado, el cual se desarrolló por el Programa “Justicia para una Paz Sostenible” de USAID en el año 2018⁸. El objetivo de esta investigación fue el de conocer las condiciones de los sistemas locales de justicia frente a la oferta institucional, el acceso ciudadano a los servicios de justicia, la participación ciudadana, la calidad de la gestión y la percepción ciudadana sobre la justicia en municipios rurales. Este análisis coincide con los resultados de la consulta ciudadana liderada por la Procuraduría General de la Nación en la medida en que muestra cómo principales obstáculos de acceso a la justicia los siguientes:

⁷ Departamento Nacional de Planeación. Necesidades Jurídicas en Colombia. Mayo, 2017
<https://www.dnp.gov.co/programas/justicia-seguridad-ygobierno/Documents/NecesidadesJuridicasenColombia.pdf>

⁸ USAID. Programa Justicia para una Paz Sostenible. Análisis del Estado de la Justicia Local. Sin publicar

- El desconocimiento ciudadano de sus derechos y acciones para protegerlos, de las instituciones públicas y de justicia, así como de las rutas de atención para solucionar sus conflictos;
- Las grandes distancias geográficas y los horarios de atención restringidos dificultan la posibilidad de acceder desde la ruralidad a los centros de servicios de justicia. Además, los costos que implican la búsqueda de soluciones tanto en la cabecera municipal como en el circuito, y los largos tiempos de espera que pueden ser meses o años para obtener una respuesta efectiva.

El estudio también marca la preocupación por la falta de formación de los operadores de justicia que ignoran el enfoque diferencial de género, de población en situación de discapacidad, y el desconocimiento a las formas propias de justicia indígena y afrocolombiana. Finalmente, el informe recalca que las autoridades administrativas municipales son quienes atienden la mayor cantidad de conflictos sociales y constituyen la instancia articuladora con otras dependencias del Estado para la satisfacción de derechos.

1.1.4 Experiencias exitosas de acceso a la justicia con enfoque local a nivel internacional y nacional

A nivel latinoamericano, la ola de reforma a la justicia impulsada a finales de los años ochenta y comienzos de los 90, en la etapa de postdictaduras y procesos de paz, se vió -como en Colombia- notoriamente influenciada por las políticas de seguridad y de derechos humanos. Por un lado, se fortalecieron los sistemas penales transitando de modelos inquisitivos a modelos de corte acusatorio, con influencia angloamericana, haciendo fuertes las Fiscalías y Procuradurías. De otro, se crearon los tribunales constitucionales y las defensorías del pueblo. Se abrió paso la democratización de los sistemas de justicia, fundados en la garantía de derechos, y asimismo los procesos de modernización en pro del acceso a la justicia. Esto se puede observar desde dos dimensiones: La primera desde las iniciativas de gestión local de la justicia cuyo origen es el consenso entre Estado y Sociedad. La segunda, desde los espacios nacionales y regionales donde se concibe la política pública de acceso a la justicia.

Un ejemplo de iniciativas locales es el de Guatemala que con la firma de los acuerdos de paz a finales de 1996 concentró esfuerzos en la reconstrucción institucional de la justicia y el acceso ciudadano creando los “Centros de Justicia” en todos sus departamentos. Estos se concibieron como centros de enfoque en áreas geográficas específicas que demandan instituciones funcionalmente integradas, procedimientos modernizados y coordinación entre programas estatales y de cooperación, con apoyo de asociaciones de abogados y participación de la sociedad civil y las municipalidades. Su propósito ha sido el de incrementar la calidad de los servicios de justicia para la población históricamente marginada (personas en condición de pobreza extrema, mujeres, indígenas y niños).

Otro ejemplo de desarrollo local es el de los Centros de Acceso a Justicia (CAJ) en Argentina. Estos se pueden definir como oficinas que brindan atención legal primaria gratuita en los barrios con altos niveles de conflictos de convivencia, problemas de seguridad social, familia, trabajo y documentación. Se trata de 92 centros que se encuentran en todas las provincias del país. Este modelo de centro integrado de servicios o multipuertas es similar al desarrollado por las Casas de Justicia y Centros de Convivencia en Colombia, desde los años 90, ambos como formas de desconcentración de servicios.

Estos centros también se han desarrollado con éxito en Costa Rica, República Dominicana, Bolivia y Chile.

En Estados Unidos, la creación de las cortes de resolución de conflictos a finales de los 80 es un valioso ejemplo de organización entre la sociedad civil y los gobiernos locales para la atención de conflictos sociales. Los jueces de distrito preocupados por la reincidencia y la violencia en las calles, en conjunto con el gobierno local, los empresarios y las comunidades se enfocaron en la atención de la conflictividad social de primer nivel para dar soluciones integrales en seguridad, reducción de las detenciones, justicia restaurativa y percepción sobre la justicia. Del diálogo entre el gobierno, los jueces y la sociedad se han creado cortes comunitarias, cortes juveniles y cortes antidrogas a lo largo de todos el país. Esto ha permitido planificar en conjunto y tomar decisiones en materia de prevención por el gobierno y medidas restaurativas por parte de los jueces sobre los infractores que les permitan su reincorporación social con oportunidades de estudio, capacitación y formación.

A nivel de organización y planificación del acceso a la justicia, es de resaltar la experiencia argentina también, esto a partir de la constitución de la Comisión Nacional de Acceso a la Justicia (CNAJ) como parte del Plan de Políticas de Estado del Poder Judicial en septiembre de 2007. A instancia de la conferencia nacional de jueces y sus asociaciones, y ante la dispersión de iniciativas en cada provincia, región o localidad, se creó la CNAJ con el fin de promover el acceso a la justicia a través de medios alternativos de resolución de controversias, para disminuir la litigiosidad judicial y optimizar el servicio de justicia para los ciudadanos de dicho país. Utilizando el mapa judicial que contiene los diversos métodos de acceso a la justicia en todas las jurisdicciones del territorio nacional (v.gr. casas de justicia, juzgados de paz, servicios de mediación, oficinas multipuertas, oficinas de atención al ciudadano, tribunales y juzgados), y la socialización de experiencias exitosas, el CNAJ brinda alternativas para la resolución expedita, económica y eficaz, sin promover un juicio.

En Perú igualmente, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, en marzo del 2017 creó la Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de personas en condición de vulnerabilidad y justicia en tu comunidad. La Comisión promueve la implementación de protocolos de atención judicial para personas en situación de discapacidad, de atención a niños, niñas y adolescentes y atención con enfoque diferencial de género, de población migrante y población indígena y afroperuana.

A nivel nacional las iniciativas regionales son las de mejor resultado en procura de cerrar la brecha entre necesidades insatisfechas y acceso a la justicia. Esto en razón a que se han construido desde el diálogo local y la participación, que les da legitimidad y sostenibilidad. Los ejemplos más destacados son los que a continuación se describen:

- En Santander y Arauca sobresalen los trabajos para promover la conciliación en equidad realizados por la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional bajo los ejes de comunidad, redes e instituciones. Uno de ellos articulado al Departamento y el otro a la Universidad, y en la misma área, la estrategia de justicia rural comunitaria en equidad adelantada por la Alcaldía de Puerto Libertador, en Córdoba.
- Las mesas de coordinación interjurisdiccional promovidas por el Consejo Superior de la Judicatura a nivel nacional a través de sus Consejos Seccionales, donde las autoridades de justicia en el orden departamental establecen protocolos de coordinación entre la justicia ordinaria con la Jurisdicción

Especial Indígena, y más recientemente con los consejos comunitarios afrocolombianos, como es el caso de Nariño y Cauca.

- Los espacios de coordinación para la resolución de conflictos interculturales establecidos en el norte del Cauca por la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC) con la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN), de igual forma que lo realiza el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH) constituido por pueblos negros, indígenas y mestizos.
- Los modelos desconcentrados de prestación de servicios que prestan las Casas de Justicia y Centros de Convivencia apoyados por el Programa Nacional del Ministerio de Justicia, que realizan jornadas de justicia móvil en territorios afectados por el conflicto, destacándose las experiencias de Río Blanco, Tolima y Puerto Asís, Putumayo.
- La apuesta por el fortalecimiento de las inspecciones rurales de policía, liderada por las alcaldías de los municipios del Sur de Córdoba y el medio y bajo Putumayo
- Las estrategias de desconcentración territorial de diversas seccionales de la Fiscalía General de la Nación en los Centros Integrales de Atención de Víctimas o en la atención personalizada de servicios hacia la ruralidad como lo realiza la Seccional Antioquia con sus nodos de servicios desconcentrados en Cauca y Apartadó.
- La coordinación e integración operativa para la resolución de conflictos de familia impulsada por la Secretaría de la Mujer del Cauca que integra todas las comisarías de familia del departamento, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la judicatura para prevenir y solucionar los conflictos de violencia basada en género, violencia sexual y violencia intrafamiliar.

2. Contenido del proyecto de ley de promoción de acceso a la justicia local y rural

2.1 Finalidad, principios y enfoque

El proyecto de ley que la Procuraduría presenta al Congreso tiene como objeto fortalecer el acceso de todos los colombianos a la administración de justicia, bajo el presupuesto según el cual el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia está en atender las necesidades jurídicas de todos los habitantes del país.

Con fundamento en los principios constitucionales de colaboración armónica entre órganos del Estado y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, el proyecto propone crear escenarios de diálogo entre autoridades de justicia y la sociedad para concertar la política pública del sector tanto en el nivel nacional como en los niveles departamental y municipal. Para ello establece como enfoques que permiten construir la política los siguientes: **(i) territorial** que obliga a construir desde las regiones para cerrar las brechas de desarrollo entre lo urbano y lo rural; **(ii) participativo** que da carácter democrático a la justicia con las formas de autocomposición comunitaria de conflictos, la promoción de la equidad y ejercicio del control social sobre la efectividad de la justicia; **(iii) diferencial** que satisface las necesidades de las diversas ciudadanías y caracteriza los conflictos conforme a las dinámicas sociales, económicas y culturales de cada comunidad; **(iv) sistémico** que permite comprender la justicia en su totalidad con sus múltiples interacciones entre la sociedad que demanda

la garantía de derechos y las instituciones del Estado que contribuyen a la resolución de conflictos; y **(v) ético**, determinado por los criterios de corrección de probidad, seriedad, lealtad y compromiso que deben presidir el ejercicio de la administración de justicia.

A través de estos enfoques, el proyecto de ley define los sistemas locales de justicia como el conjunto de instituciones públicas y privadas que resuelven conflictos en un territorio, orientadas por el bien común, el interés general y la convivencia pacífica. Y con fundamento en la experiencia de organización y funcionamiento de los diversos sistemas locales de justicia en Colombia y otros países latinoamericanos en sus distintas olas de reforma a la justicia, establece las características de lo que constituye un sistema de justicia local idóneo y hacia donde deben tender sus políticas públicas. Caracterizado por ser sencillo, permanente, flexible, participativo, pluriétnico y diferencial, legítimo, confiable, asequible, efectivo, de calidad, transparente y sostenible.

2.2 Políticas públicas para la justicia local y rural

Descendiendo al campo de las políticas, la propuesta de acceso ciudadano a la justicia plantea tres, todas ellas para implementar los sistemas de justicia local y rural, con sus correspondientes líneas de acción, construidas desde los resultados de la consulta ciudadana y desde los diagnósticos reseñados en los antecedentes y en la observación detallada del funcionamiento de la justicia a nivel territorial. La primera política que se propone es la **construcción de ciudadanía** informada que conozca sus derechos y sepa ejercerlos, que participe en la gestión de lo público, cumpla con sus deberes constitucionales, y promueva la resolución pacífica de conflictos, desde su identidad.

La segunda es la **desconcentración judicial** que permita crear modelos de gestión acorde a las necesidades regionales, cubrir la oferta faltante de juzgados, fiscalías y medicina legal a nivel local y establezca modelos dinámicos de prestación de servicios judiciales integrados a otros servicios públicos para potenciar la oferta y facilitar formas de justicia itinerante para la ruralidad.

La tercera es el **fortalecimiento de las entidades territoriales** que como lo validan la consulta ciudadana y las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas son las mayores receptoras de los conflictos sociales. Para los municipios, en especial los ubicados en zonas rurales, la prioridad es aumentar su capacidad administrativa para la resolución de conflictos, el fortalecimiento del talento humano de sus servidores públicos, y el apoyo institucional nacional y departamental para cubrir la oferta de justicia local y rural, así como en generar la coordinación en la prestación del servicio público de justicia. Para los departamentos, como lo establecen estudios recientes⁹, su nivel intermedio o subnacional de gobernanza debe orientarse hacia la planificación territorial en favor de los municipios. Esto en desarrollo de su atribución constitucional de coordinación y complementariedad para los municipios, que lo obliga a decantar las políticas nacionales adaptándolas al territorio y le permite armonizar su plan de desarrollo con los municipales, planificar la oferta de justicia de las provincias o subregiones departamentales y apalancar recursos para completar la oferta municipal de justicia.

2.3 Planeación e instancias de concertación de la política pública de justicia

⁹ OCDE. Informe de gobernanza pública sobre Colombia. 2019. Mejorando la capacidad administrativa a nivel subnacional para fortalecer la planificación estratégica y el gobierno abierto. <https://www.oecd.org/gov/Colombia-Scan-Final-Spanish.pdf>

Ante la ausencia de un escenario nacional de diálogo institucional y social que permita planificar los sistemas de justicia, el proyecto de ley propone la creación de la **Comisión de Acceso a la Justicia**, presidida por el Ministro de Justicia y del Derecho, donde concurren los presidentes de las altas cortes, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público, el Gobierno Nacional, representantes de entidades territoriales y de organizaciones sociales, pueblos étnicos y sector privado para formular las políticas nacionales de acceso a la justicia y fijar los estándares para su implementación, bajo los enfoques y lineamientos ya explicados. La Comisión tendrá apoyo en una secretaría técnica a cargo del Viceministro de Promoción de la Justicia que coordinará un comité técnico que integre la información, planes, proyectos, y estrategias para la Comisión de Acceso y preste asistencia técnica a las Comisiones Departamentales y los Comités Locales de Justicia.

A nivel departamental se establece una **Comisión de Justicia** como instancia de coordinación entre los órdenes nacional y local, articulación institucional y social y complementación de la justicia local y rural. Será presidida por el Gobernador, y tendrá una secretaría técnica coordinada por el secretario de gobierno, o de justicia departamental. Una experiencia de este nivel subnacional en justicia se ejecuta con éxito en el Departamento de Nariño que constituyó su Comité Departamental de Justicia, hace 4 años. El Comité está integrado por la Gobernación de Nariño y el Consejo Seccional de la Judicatura, la Dirección Seccional de Fiscalía, el Instituto Nacional Medicina legal y la Defensoría del Pueblo, los representantes de los pueblos indígenas, los consejos comunitarios y las juntas de acción comunal en apoyo a los municipios del pacífico nariñense, que en la actualidad implementan su primer plan de acción conjunto para esta subregión departamental.

A nivel local operativo, la instancia de coordinación y articulación entre las autoridades judiciales, administrativas, de justicia propia y justicia comunitaria para el funcionamiento de la justicia es el **Comité Local de Justicia**, esto con participación de las organizaciones sociales y productivas. El Comité es presidido por el Alcalde Municipal o Distrital.

Es de mencionar que el Ministerio de Justicia y del Derecho desde el año 2013, con apoyo de la cooperación internacional de USAID, la Unión Europea y el PNUD ha promovido la constitución de los Comités Locales de Justicia en regiones afectadas por el conflicto armado. Esta experiencia territorial le permitió en el año 2018 establecer como compromiso de adhesión a la OCDE en gobernanza pública proponer el mejoramiento de la efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia, a través de la consolidación de los sistemas locales de justicia. La iniciativa de sistemas locales de justicia además, hace parte del Pacto de Legalidad del Plan Nacional de Desarrollo bajo la estrategia de acceso a la justicia local y rural.

2.4 Convergencia del proyecto de ley de promoción de acceso a la justicia con otras iniciativas gubernamentales de reforma a la justicia

El contenido y alcance del proyecto de ley de acceso a la justicia se une a un conjunto de iniciativas puntuales de reforma que el Gobierno Nacional presentará al Congreso, y en las cuales la Procuraduría ha sido invitada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a contribuir con sus aportes. Estos proyectos que contienen la misma visión territorial y ciudadana son la reforma a las Comisarias

de Familia, la simplificación del régimen de métodos solución de conflictos (MRC) y la creación de la especialidad agraria en la jurisdicción ordinaria en cumplimiento al punto 1 del Acuerdo de Paz¹⁰.

La Procuraduría General de la Nación considera que la aprobación del proyecto de ley de promoción del acceso a la justicia local y rural que hoy ponemos en consideración del Congreso de la República contribuirá sustancialmente a la resolución de los conflictos sociales actuales donde siempre está presente la justicia, bajo un nuevo enfoque que pretende centrar la justicia en la gente y lograr que la justicia sea el corazón del desarrollo sostenible de nuestro país.

3. CONCLUSIÓN

A manera de conclusión y justificación del proyecto se prevé la consecución de los siguientes objetivos:

1. Centrar la política del sistema de justicia en el ciudadano, para facilitar el libre ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, donde el Estado es garante de su protección.
2. Establecer los escenarios de concertación sobre la administración de justicia entre las autoridades judiciales, el gobierno y la sociedad, para propiciar espacios de diálogo a nivel nacional y regional indispensables para definir las políticas de prevención y atención de conflictos, integrando las políticas de seguridad.
3. Desconcentrar el servicio público de justicia con visión local y rural y participativa, adaptando la institucionalidad a las necesidades particulares del territorio.
4. Fortalecer a los municipios y departamentos, como mayores receptores de los conflictos sociales, para garantizar el acceso a la justicia oportuno en los sectores urbanos y rurales.
5. Establecer en los centros poblados de todos los municipios del país los núcleos de justicia con infraestructura física y tecnológica básica que permitirán la prestación de servicios de justicia rural, por parte de las autoridades administrativas municipales, de justicia comunitaria y de justicia propia.

¹⁰ El Punto 1 contiene el acuerdo “Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO I Objeto, principios y enfoques

ARTÍCULO 1º. Objeto: La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones generales que faciliten y amplíen el acceso a la justicia bajo el principio de colaboración armónica entre entidades del Estado, que permita establecer un sistema integrado de justicia con énfasis en lo territorial, local y rural, ampliando la oferta de servicios y de operadores con el concurso de las autoridades administrativas, organizaciones comunitarias y particulares.

ARTÍCULO 2º. Principios: Todas las disposiciones de esta ley deberán interpretarse y aplicarse a la luz de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política y especialmente con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

ARTÍCULO 3º. Enfoques: El fortalecimiento y ampliación del acceso a la justicia con énfasis en lo territorial, local y rural se promoverá a partir de los siguientes enfoques:

3.1. **Territorial.** Parte de la especificidad de los conflictos sociales de cada región, y la construcción de soluciones en y desde el territorio. Da especial atención a la ruralidad, donde se han identificado las mayores carencias de equidad y desarrollo, con el fin de cerrar la brecha entre los niveles de eficacia y eficiencia de la justicia urbana y la rural.

3.2. **Participativo.** Reconoce la necesidad de abrir espacios de diálogo y consenso en los que la sociedad participe en la formulación de la política pública de justicia a nivel nacional, territorial, local y rural para la resolución de conflictos y la promoción de la equidad a través de la veeduría ciudadana y la optimización de mecanismos de autocomposición social y comunitaria.

3.3. **Diferencial.** Promueve estándares de solución de controversias y de satisfacción de necesidades jurídicas en concordancia con los saberes emergentes desde las distintas ciudadanías y la caracterización de los conflictos según las dinámicas sociales, económicas, y culturales de cada comunidad.

3.4. **Sistémico.** Permite comprender la justicia como un todo, en su contexto particular y local, así como las múltiples interacciones entre la sociedad que demanda la garantía de derechos y el conjunto de instituciones establecidas para la resolución de conflictos.

3.5. **Ético.** La participación tanto de los operadores del sistema de justicia como de sus destinatarios está determinada por criterios de corrección como la probidad, seriedad, lealtad y compromiso que fortalecerán el sistema excluyendo toda injerencia indebida que afecte el equilibrio y la imparcialidad.

CAPÍTULO II

DE LOS SISTEMAS LOCALES DE JUSTICIA

ARTÍCULO 4º. Definición. Sistema Local de Justicia (SLJ) es un conjunto de instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, normas y procedimientos que articulan el funcionamiento de la administración de justicia en un territorio. Este entramado social de justicia es una instancia de participación abierta en la que toda la sociedad puede coadyuvar en la definición e implementación de mecanismos, procedimientos y estrategias orientadas al bien común, el interés general y la convivencia pacífica.

ARTÍCULO 5º. Caracterización.

5.1 Sencillo. El SLJ se define por la sencillez y simplicidad de sus procedimientos que se fundamentan en una perspectiva pragmática en aplicación del principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal con el fin de reducir las barreras de acceso a la justicia. Deberá facilitar la coordinación interinstitucional y el entendimiento ciudadano bajo los principios de eficacia y eficiencia que rigen la función pública y la prestación de servicios públicos por parte de particulares para la resolución prioritaria de conflictos de la población rural, en el marco del conocimiento informado sobre sus derechos, así como de las vías institucionales que este sistema les ofrece.

5.2 Permanente. La Justicia es un servicio público permanente que puede ser operado por instituciones públicas con el concurso de particulares que hacen presencia efectiva tanto en zonas urbanas como rurales para atención de las necesidades jurídicas del ciudadano. Para cubrir la mayor parte del territorio con una oferta de servicios homogénea y permanente se implementará un esquema de servicio de justicia itinerante, que servirá de apoyo a los núcleos de servicios de justicia en los centros poblados y las cabeceras municipales.

5.3 Flexible. El SLJ se constituye por varios y distintos modelos de justicia local. Se establece a partir de la tipología de conflictos relevante definida en cada territorio, desde las necesidades de su población, determinadas por sus específicas condiciones sociales, económicas y culturales. Es un modelo integrador que se crea desde el territorio con apoyo institucional.

5.4 Participativo. Es materialización del principio democrático que orienta el sistema jurídico. Permite y promueve la participación de los ciudadanos en la definición de la política pública de resolución de conflictos, directamente o a través de sus organizaciones sociales o comunitarias. Pretende el ejercicio pleno de los derechos a través del diálogo y de las acciones judiciales y administrativas, así como de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Integra la participación a través de las veedurías ciudadanas del desempeño del propio sistema.

5.5 Pluriétnico y diferencial. La justicia local parte del reconocimiento de los derechos fundamentales a la autonomía de la jurisdicción especial indígena y a la integridad étnica y cultural de los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales y Pueblo Rrom o gitano. El sistema de justicia local debe fortalecer los procesos autónomos de los grupos étnicos, para planear

sus proyectos de vida colectivos, conforme a sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formas organizativas propias.

El enfoque diferencial supone la implementación de medidas y acciones de asistencia, protección y reparación en favor de las víctimas y la población vulnerable, en consideración a su edad, género, orientación sexual y condiciones de discapacidad, como sujetos de especial protección constitucional.

5.6 Legítimo y confiable. La legitimidad del sistema se deriva de su reconocimiento jurídico y ciudadano para la resolución de conflictos ya sea por medios de autocomposición o heterocomposición. La confiabilidad parte de la dignidad como presupuesto de trato al ciudadano que fundamenta las decisiones de las autoridades y que en consecuencia son acatadas como soluciones neutrales y justas.

5.7 Asequible. Busca la materialización del derecho fundamental de acceso a la justicia. Debe facilitar las vías jurídicas de solución a los conflictos, sin trabas o barreras físicas, económicas, o jurídicas que dificulten el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes.

5.8 Efectivo. El SLJ debe tener la capacidad de resolver las controversias en un plazo razonable, expedito y eficaz. Debe proporcionar los medios materiales para hacer cumplir los acuerdos y ejecutar las decisiones judiciales o administrativas.

5.9 De calidad. El SLJ debe contar con estándares de calidad concertados y universales que ofrezcan iguales garantías para todos los beneficiarios excluyendo cualquier ventaja comparativa en razón de posiciones privilegiadas ya sea por el acceso a mayores recursos económicos o sociales que puedan alterar el equilibrio de los procesos de administración de justicia.

5.10 Transparente. Los procedimientos que se lleven a cabo en el marco del sistema local de justicia son de carácter público y están sometidos al control ciudadano permanente sobre su ejecución. Los actos de corrupción y contrarios a la ética deben ser juzgados y sancionados de manera ejemplar y por procedimientos también públicos y expeditos.

5.11 Sostenible. El sistema de justicia local debe contar con los recursos públicos y privados necesarios para asegurar su permanencia y prestación de servicios de calidad. La inversión de los gobiernos nacionales y departamentales, el fortalecimiento de las finanzas municipales, y las alianzas con los sectores productivos deben garantizar su funcionamiento.

ARTÍCULO 6º. Integración. El Sistema Local de Justicia (SLJ) estará integrado por las autoridades judiciales, las autoridades administrativas de los niveles nacional, departamental y nacional, la justicia propia en sus diversas manifestaciones y la justicia comunitaria.

ARTÍCULO 7º. Orientación. En las zonas de conflicto, el sistema local de justicia se orienta a la satisfacción de derechos y atención integral a las víctimas y poblaciones vulnerables y particularmente hacia los jóvenes, como líderes actuales y futuros de la paz territorial.

CAPÍTULO III

DE LAS POLITICAS PARA IMPLEMENTAR LOS SISTEMAS DE JUSTICIA LOCALES Y RURALES

ARTÍCULO 8º. Construcción de Ciudadanía. La satisfacción de los derechos de los ciudadanos supone una ciudadanía informada que los conozca y sepa ejercerlos, participando en la gestión de lo público y en la resolución pacífica de los conflictos. En los SLJ es esencial el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución junto con el fortalecimiento de la justicia propia y el tratamiento diferencial hacia las víctimas y grupos vulnerables.

ARTÍCULO 9º. Políticas para la Construcción de Ciudadanía.

- 9.1 Formación temprana en derechos. Desde las escuelas y colegios se articularán procesos de formación en materia de derechos, deberes, acciones judiciales y mecanismos de resolución de conflictos (MRC) mediante procesos de enseñanza a la medida de las necesidades de cada comunidad y el tipo de conflictividad propia de su territorio.
- 9.2 Modelo de asistencia y orientación. Se implementará un modelo de asistencia y orientación jurídica sobre los mecanismos institucionales y alternativos para la satisfacción de necesidades jurídicas y la resolución de conflictos.
- 9.3 Fortalecimiento del sistema de defensoría pública. Se implementarán medidas de ampliación y fortalecimiento del servicio de defensoría pública que permitan una mayor cobertura en la representación judicial a nivel local y rural.
- 9.4 Promoción de la participación de la sociedad civil. Las instancias de coordinación de la administración de justicia en el nivel nacional, departamental y municipal deberán contar con representantes de la sociedad civil que contribuyan tanto en los procesos de diseño e implementación de la política pública a ejecutar por los sistemas de justicia local y rural como en la definición de estándares aplicables a la evaluación de resultados a partir de la rendición pública de cuentas.
- 9.5 Fortalecimiento de la justicia propia y el enfoque diferencial. El sistema de justicia local reconoce la autonomía de la justicia propia y con base en ello promoverá la concertación de protocolos de coordinación entre la rama judicial, las autoridades administrativas y la justicia propia para la solución de conflictos en las comunidades étnicas. A partir del enfoque diferencial, el sistema local debe concertar las rutas de atención temprana y efectiva a la población vulnerable, con la integración de servicios sociales, administrativos y judiciales en materia de acceso a la justicia en el territorio.
- 9.6 Promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de la justicia comunitaria. Los sistemas locales de justicia promoverán los modelos de justicia comunitaria a través de conciliadores en equidad y jueces de paz que cumplirán sus funciones en coordinación con la rama judicial y las autoridades administrativas.
- 9.7 Vinculación de las universidades. Se invitará a las universidades con presencia regional a los proyectos de justicia local para aportar en la articulación de procesos de formación en derechos

con la participación de docentes, investigadores y estudiantes de diversas disciplinas que permitan crear la sinergia institucional y social necesaria para la apropiación regional y local del conocimiento para la construcción de la paz territorial.

9.8 Creación de veedurías ciudadanas. Todo SLJ debe rendir cuentas y facilitar el control ciudadano, para ello promoverá la creación de veedurías que estimulen la participación en la vigilancia sobre la gestión de los sistemas de justicia local y rural en permanente diálogo entre la sociedad y el Estado.

ARTÍCULO 10°. Desconcentración Judicial. Con base en el principio de colaboración armónica se promoverá con la Rama Judicial una estrategia de desconcentración judicial enfocada en los distritos judiciales, circuitos y municipios de las regiones en conflicto. La implementación se hará gradualmente atendiendo a la naturaleza de los conflictos, incorporando promoviendo la expansión de los juzgados de pequeñas causas y competencia múltiple.

ARTÍCULO 11°. Políticas de Desconcentración Judicial.

11.1 Fortalecimiento de los distritos y circuitos judiciales. Se promoverá la implementación de modelos de gestión integrados en las cabeceras de distrito y de circuito judicial, adaptados a las condiciones de conflictividad en cada distrito judicial que permitan cubrir la oferta institucional en la ruralidad de manera permanente.

11.2 Ajuste al mapa judicial. La oferta de servicios judiciales debe adaptarse a las necesidades del territorio por ello se ajustará el mapa judicial que responda a las particulares condiciones del entorno local y rural.

11.3 Fortalecer las Direcciones Seccionales de la Fiscalía General de la Nación. Se concertará con la Fiscalía General de la Nación una estrategia de desconcentración que permita la ágil operación de las funciones de investigación, análisis y judicialización a través de las Direcciones Seccionales con enfoque integral de operación.

11.4 Ampliar la oferta de servicios del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Se implementará a través de la Fiscalía y el Gobierno Nacional la desconcentración del Instituto con sedes regionales y unidades locales de prestación del servicio en las regiones.

11.5 Fortalecimiento tecnológico. Se proveerán medios técnicos y tecnológicos de la judicatura en los distritos judiciales, circuitos y municipios necesarios para la prestación eficiente de los servicios de justicia.

ARTÍCULO 12°. Fortalecimiento de las Entidades Territoriales. Se diseñará e implementará una política de fortalecimiento a las entidades territoriales para las resolución de conflictos por sus autoridades administrativas y la articulación de servicios de asistencia a los modelos de justicia local y rural basada en la descentralización de servicios, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las rentas territoriales.

ARTÍCULO 13°. Políticas de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales.

13.1 A través de las comisiones que crea la presente ley, se promoverá la planeación concertada de estrategias y planes de acción para fortalecer la justicia a nivel territorial.

13.2 Integración de la planeación territorial de la justicia. Concertación con los gobiernos departamentales las políticas y estrategias de justicia local. Se promoverá la celebración de contratos plan en materia de justicia y la concurrencia de proyectos de inversión en justicia en los planes departamentales y municipales de desarrollo y sus respectivos presupuestos anuales, se estimulará la celebración de convenios administrativos que articulen la prestación de servicios de justicia y la establecimiento de alianzas público-privadas.

13.3 Prevención y atención temprana de conflictos Se establecerán sistemas de alertas tempranas y análisis predictivo de conflictos y amenazas de seguridad, con las organizaciones sociales y comunitarias, la Defensoría del Pueblo y la Policía Nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y las autoridades administrativas nacionales.

13.4 Fortalecimiento de los sistemas de gestión de entidades territoriales. Se promoverá la mejora e integración de los sistemas de gestión administrativa de los conflictos que atienden las Secretarías Municipales, la Personería, las Corregidurías, las Inspecciones de Policía con un enfoque prioritario hacia la ruralidad a través de la articulación con las autoridades judiciales y administrativas nacionales.

13.5 Modelos de justicia móvil. Se facilitará la organización de modelos itinerantes de servicios de justicia hacia la ruralidad conforme a la oferta de justicia de cada municipio,

CAPÍTULO IV DE LA PLANEACIÓN Y LAS INSTANCIAS TERRITORIALES DE LA JUSTICIA.

ARTÍCULO 14º. Comisión de Acceso a la Justicia. Créase la Comisión de Acceso a la Justicia encargada de formular la política pública de justicia con enfoque territorial bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales.

ARTÍCULO 15º. Funciones de la Comisión. La Comisión de Acceso a la Justicia tendrá las siguientes funciones:

- 15.1. Adoptar políticas, estrategias, proyectos y protocolos de coordinación y articulación armónica a nivel territorial entre la rama judicial, la rama ejecutiva, la justicia ancestral y la justicia comunitaria para garantizar el acceso efectivo a la Administración de Justicia de manera integral y diferencial.
- 15.2. Concertar, dentro de las competencias propias de cada entidad y organismo, los estándares de planes territoriales de acceso justicia por departamentos y distritos judiciales, que den respuesta a las necesidades jurídicas insatisfechas a nivel local, agilicen las actuaciones judiciales y administrativas y fortalezcan la institucionalidad.
- 15.3. Diseñar y adoptar modelos de gestión y organización desconcentrada de la justicia que faciliten el acceso a la justicia a las comunidades urbanas y rurales, de conformidad con las condiciones socioeconómicas, geográficas, y de conflictividad de cada región.

15. 4. Apoyar y gestionar la consecución de recursos presupuestales públicos, de cooperación internacional y del sector privado para fortalecer el desarrollo de los sistemas locales y rurales de justicia.
15. 5 Establecer los lineamientos para la política de gestión de la información del Sistema de Justicia Local y Rural que se consolidará a través de la integración de un sistema único de información. Este sistema será el repositorio de los datos y registros de operación de los distintos sistemas locales de justicia con interoperabilidad de bases de datos y plataformas con el uso de tecnologías emergentes y seguridad digital.

ARTÍCULO 16. Miembros de la Comisión. La Comisión de Acceso a la Justicia estará integrada así:

- a) El Ministro de Justicia y del Derecho, quien la presidirá;
- b) El Presidente de la Corte Constitucional,
- c) El Presidente de la Corte Suprema de Justicia,
- d) El Presidente del Consejo de Estado,
- e) El Presidente el Consejo Superior de la Judicatura,
- f) El Fiscal General de la Nación,
- g) El Procurador General de la Nación,
- h) El Defensor del Pueblo
- i) El Director de Departamento Nacional de Planeación;
- j) Un representante de los departamentos,
- k) Un representante de los municipios,
- l) Un representante de la academia,
- m) Un representante de las organizaciones sociales,
- n) Un representante de la justicia ancestral.
- o) Un representante del sector privado.

PARÁGRAFO 1º. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales i) a n).

PARÁGRAFO 2º. La Secretaría Técnica del Comité Ejecutivo será ejercida por el Viceministro de Promoción de la Justicia, quien tendrá voz, pero no voto.

PARÁGRAFO 3º. La Comisión se reunirá mínimo 2 veces por año.

PARÁGRAFO 4º. La Comisión podrá funcionar de manera ampliada cuando los temas lo requieran, convocando como invitados a directivos de otras instituciones, organismos o programas u organizaciones.

ARTÍCULO 17. Comité Técnico de la Comisión. La Comisión de Acceso a la Justicia contará con un Comité Técnico coordinado por el Viceministro de Promoción de Justicia, que estará conformado por representantes de las áreas técnicas de las entidades y organizaciones que integran la Comisión para apoyar sus funciones.

ARTÍCULO 18. Las funciones del Comité técnico son:

- 18.1. Integrar la información cuantitativa y cualitativa con enfoque territorial para facilitar las decisiones de la Comisión.
- 18.2. Elaborar las propuestas de planes, estrategias, políticas y proyectos que requiera la Comisión para adoptar sus decisiones.
- 18.3. Diseñar estrategias y proyectos de difusión y capacitación a la ciudadanía en derechos, sus garantías y las acciones administrativas y judiciales de protección, que serán puestos a consideración de la Comisión.
- 18.4. Proponer para discusión de la Comisión los modelos de gestión y organización de los sistemas de justicia a nivel departamental y municipal.
- 18.5. Proponer las estrategias a la Comisión para gestionar con autoridades nacionales y territoriales la consecución de recursos presupuestales para fortalecer los sistemas locales y rurales de justicia.
- 18.6. Realizar el monitoreo y seguimiento a los sistemas de justicia a nivel departamental y local y realizar un informe anual para la Comisión.
- 18.7. Brindar apoyo y asistencia técnica a las Comisiones Departamentales y Municipales de Justicia.
- 18.8. De acuerdo con los lineamientos definidos por la Comisión de Acceso a la Justicia liderar la implementación de la política de gestión de la información del Sistema de Justicia Local y Rural, para lo cual coordinará la realización de un diagnóstico y evaluación de los sistemas de información y plataformas existentes que servirá de insumo para el diseño e implementación del Sistema Único de Información de Justicia Local –SUIJL-.

ARTÍCULO 19. Comisión Departamental de Justicia. Créase en cada departamento una Comisión Departamental de Justicia como instancia de coordinación, articulación y complementación de la justicia local y rural.

ARTÍCULO 20. Funciones de la Comisión. La Comisión Departamental de Justicia tendrá las siguientes funciones:

- 20.1. Diseñar, concertar e implementar el Plan Departamental de Justicia, de conformidad con las políticas nacionales y el Plan Departamental de Desarrollo.
- 20.2. Documentar el mapa de oferta institucional de justicia departamental.
- 20.3. Proponer a la Comisión de Acceso a la Justicia los planes y proyectos necesarios para garantizar la cobertura efectiva de justicia en el departamento y facilitar el acceso a la justicia.

- 20.4. Implementar los proyectos de fortalecimiento de la justicia local en los distritos y municipios del departamento, entre ellos proyectos de trabajo común entre el estado y la sociedad como iniciativas de justicia restaurativa y justicia procedimental.
- 20.5. Concertar e implementar programas y estrategias para la cobertura de los servicios de asistencia jurídica y representación judicial y administrativa en todos los municipios del departamento, con apoyo de la defensoría pública, las universidades y el sector privado.
- 20.6. Concertar con el gobierno nacional, el gobierno departamental, la rama judicial y las administraciones distritales y municipales los contratos plan para el fortalecimiento de la justicia local.
- 20.7. Concurrir con el gobierno nacional, la rama judicial, los municipios y el sector privado en la obtención de recursos para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas locales de justicia.
- 20.8. Adelantar procesos de formación y capacitación procesos de formación ciudadana en cultura de la legalidad, en la garantía de derechos y el ejercicio acciones para su defensa.
- 20.9. Realizar el monitoreo y evaluación periódica sobre el funcionamiento de los sistemas locales de justicia.
- 20.10. Ejercer las funciones que le sean delegadas por la Comisión de Acceso a la Justicia.

ARTÍCULO 21. Miembros de la Comisión. La Comisión estará integrada así:

- a) El Gobernador del Departamento, quien la presidirá,
- b) El Presidente del Tribunal Superior de Distrito,
- c) El Presidente del Tribunal Administrativo,
- d) El Presidente del Consejo Seccional de la Judicatura,
- e) El Director Seccional de Fiscalía,
- f) El Defensor Regional del Pueblo,
- g) Un representante de las universidades regionales,
- h) Un representante de las organizaciones sociales o comunitarias,
- i) Un representante de los gremios económicos,
- j) Un representante de las comunidades indígenas y,
- k) Un representante de los consejos comunitarios.

PARÁGRAFO 1º. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales g) al k).

PARÁGRAFO 2º. La secretaría técnica del Comité estará cargo del Secretario de Gobierno Departamental, quien tendrá voz, pero no voto.

PARÁGRAFO 3º. La Comisión se reunirá mínimo 2 veces por año.

PARÁGRAFO 4º. La Comisión Departamental de Justicia podrá funcionar de manera ampliada cuando los temas lo ameriten, convocando como invitados a directivos de otras instituciones, organismos o programas u organizaciones.

ARTÍCULO 22. Comités Locales de Justicia. Los Comités Locales de Justicia son la instancia de coordinación, articulación y funcionamiento de la justicia a nivel local.

ARTÍCULO 23. Funciones de los Comités. Los Comités Locales de Justicia tendrán las siguientes funciones:

- 23.1. Diseñar e implementar un plan de acción dirigido a disolver las barreras de acceso a la justicia local y a garantizar la respuesta pronta y efectiva a los usuarios del sistema de justicia.
- 23.2. Presentar a la Comisión Departamental de Justicia los proyectos e iniciativas de fortalecimiento de la justicia local.
- 23.3. Concurrir con el gobierno nacional, la rama judicial, el departamento y el sector privado en la obtención de recursos para el desarrollo y sostenibilidad de los sistemas de justicia local.
- 23.4. Establecer protocolos de coordinación entre los operadores de justicia para una adecuada y oportuna resolución de conflictos centrada en el usuario.
- 23.5. Implementar modelos de gestión eficiente de la justicia que integren los diversos servicios y medios de acceso.
- 23.6. Promover la implementación de protocolos de coordinación entre la justicia propia y la justicia formal.
- 23.7. Promover la realización de proyectos de valor compartido e impacto colectivo que fortalezcan la justicia local.
- 23.8. Realizar jornadas de justicia móvil en la ruralidad.
- 23.9. Realizar jornadas de difusión y pedagogía de servicios de justicia en todo el municipio.
- 23.10. Promover la integración de veedurías ciudadanas sobre la administración de justicia.
- 23.11. Rendir periódicamente cuentas sobre la gestión local de la justicia.
- 23.12. Realizar el monitoreo y evaluación sobre el sistema local de justicia.

ARTÍCULO 24. Miembros de la Comisión. La Comisión estará integrada así:

- a) El Alcalde Municipal quien lo preside,
- b) El juez de más alta jerarquía con presencia en el municipio,
- c) El fiscal seccional o el local,
- d) El personero municipal,

- e) Un representante de la justicia administrativa,
- f) Un representante de la justicia comunitaria,
- g) Un representante de la justicia indígena,
- h) Un representante de los consejos comunitarios,
- i) Un representante de los sectores productivos del municipio y
- j) Un representante de las organizaciones sociales o comunitarias.

PARÁGRAFO 1º. El Presidente de la Comisión establecerá el procedimiento para la designación de los miembros enunciados en los literales e) al j).

PARÁGRAFO 2º. La secretaría técnica del Comité estará cargo del Secretario de Gobierno Municipal, quien tendrá voz, pero no voto.

PARÁGRAFO 3º. La Comisión se reunirá mínimo 2 veces por año.

ARTÍCULO 25. Asistencia técnica, administrativa y financiera en los entes territoriales. Para proveer la asistencia técnica, administrativa y financiera, el Departamento, de conformidad con la ley de contratación estatal podrá celebrar convenios con entidades educativas, centros de investigación, el sector privado y la cooperación internacional.

ARTÍCULO 26. Intermediación entre la Nación y los entes territoriales. Conforme a su atribución de intermediación entre la Nación y los entes territoriales, los departamentos acompañarán a los municipios en la concertación de protocolos de coordinación entre autoridades de la rama judicial y las autoridades locales, a fin de facilitar y completar la oferta judicial de servicios a nivel urbano y rural. También facilitarán la constitución y organización de las mesas de coordinación interjurisdiccional entre el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades étnicas presentes en el departamento.

De igual manera los departamentos intermediarán con los ministerios, entidades descentralizadas, unidades y agencias del poder ejecutivo nacional para asegurar que las políticas nacionales en materia de acceso a la justicia se armonicen con las necesidades locales, en conjunto con los municipios.

ARTÍCULO 27. Núcleos de justicia rural. Los Alcaldes Municipales y los Gobernadores a través de sus planes de desarrollo municipal y los planes de ordenamiento territorial podrán establecer en los centros poblados núcleos de justicia con infraestructura física y tecnológica básica que permitirán la prestación de servicios de justicia rural, por parte de las autoridades administrativas municipales, de justicia comunitaria y de justicia propia.

Los núcleos de justicia rural permiten garantizar la confidencialidad en la atención de los usuarios y la realización de audiencias de conciliación. Dicha infraestructura apoyará la realización de las jornadas de justicia móvil, así como para la práctica de diligencias judiciales o administrativas en la ruralidad.

Los departamentos contribuirán al cubrimiento del Mínimo Vital Institucional de justicia rural, especialmente a los municipios afectados por la violencia y la pobreza, y los municipios de 5ª y 6ª categoría.

La asistencia departamental podrá consistir entre otros, en la dotación de infraestructura física y tecnológica institucional mínima para las inspecciones rurales de policía y la justicia comunitaria, el

nombramiento de inspectores rurales departamentales, la cofinanciación de jornadas periódicas de justicia rural móvil, y el apoyo en la asistencia jurídica y representación judicial o administrativa, en cobertura de los mecanismos alternos de solución de conflictos para la población rural y adelantar directamente o mediante convenios con instituciones educativas programas de formación y capacitación para operadores jurídicos y de educación legal a la comunidad.

ARTICULO 28. Modificase el artículo 79 de la ley 710 de 2001. *Destino de los recursos de la Participación de Propósito General.* Los municipios clasificados en las categorías 4^a, 5^a y 6^a, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General.

Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal de que trata el inciso anterior y la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, cada distrito y municipio destinará El ocho por ciento (8%) para deporte y recreación y el seis por ciento (6%) para justicia local y rural el diez por ciento (10%) para cultura y el diez por ciento (10%) para el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Los recursos restantes deben ser destinados a inversión, en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Parágrafo 1°. Con los recursos de la participación de propósito general podrá cubrirse el servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se podrán pignorar los recursos de la participación de propósito general.

Parágrafo 2°. Con cargo a los recursos de libre inversión de la participación de propósito general y en desarrollo de la competencia de atención a grupos vulnerables de que trata el numeral 11 del artículo 76 de la Ley 715 de 2001, los distritos y municipios podrán cofinanciar los gastos que se requieran para realizar el acompañamiento directo a las familias en el marco de los programas diseñados por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema.

ARTICULO 29. Los recursos provenientes de las multas impuestas por las contralorías departamentales, distritales y municipales de que trata el artículo 101 de la ley 42 de 1993 se consignarán al tesoro departamental, distrital y municipal con destinación exclusiva para proyectos de inversión en justicia local y rural.

ARTÍCULO 30. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deja sin efecto las que le sean contrarias.

Proyecto de ley No. ___ de 2020

“Por medio del cual se promueve el acceso a la justicia local y rural”