

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION  
- COLCIENCIAS -**

**CONVOCATORIA PARA EL FORTALECIMIENTO  
DE LOS NODOS DE INNOVACION EN TIC – TEMATICA: JUSTICIA EN  
INSTITUCIONES DEL ESTADO - 2014**

**ANEXO 2 - TEMÁTICA DE LA CONVOCATORIA**

**AGENDA ESTRATÉGICA DE INNOVACIÓN  
JUSTICIA**

**1. JUSTICIA**

Con base en el ejercicio de prospectiva, y en concordancia con el levantamiento de información realizado, se definieron los vectores de desarrollo y líneas temáticas estratégicas que desglosan las herramientas y ámbitos más afines a la realidad del sector en Colombia, que deberían ser implementadas y podrían atender de manera inmediata las demandas más apremiantes del sector.

En adición a lo anterior, el Nodo de Innovación de Justicia en su Agenda Estratégica de Innovación ha identificado vectores y líneas temáticas que pretender coadyuvar con los Planes Tecnológicos propuestos a fin de generar un ecosistema digital sectorial que mejoren, optimicen y generen los recursos tecnológicos y que establezcan un conjunto de soluciones a manera de victorias tempranas destinadas a garantizar un mejor y más efectivo acceso a la justicia.

**2. VECTORES DE DESARROLLO DEL NODO**

- 2.1. Acceso a la Justicia
- 2.2. Fortalecimiento de las soluciones alternativas de conflictos
- 2.3. Seguridad jurídica para los ciudadanos - La importancia del precedente judicial
- 2.4. Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado
- 2.5. Soluciones Tecnológicas para reducir el hacinamiento en cárceles

A continuación se presentan los vectores de desarrollo que enmarcan las actividades de innovación alrededor de la temática de justicia.

**1.1. Acceso a la Justicia**

El Acceso a la Justicia es un derecho fundamental consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia y es del siguiente tenor: “Se garantiza el derecho de

toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de un abogado.”

El derecho de Acceso a la Justicia ha sido considerado por la Jurisprudencia constitucional como una necesidad inherente a la condición y naturaleza de las personas, pues es absolutamente necesario para desarrollar a los individuos y a la sociedad misma y es un instrumento esencial para garantizar su convivencia armónica.

El contenido de este derecho implica para el Estado colombiano otorgar las garantías suficientes para que los ciudadanos puedan hacer efectivo su derecho de acudir a los órganos e instituciones que administran justicia en Colombia. En el marco de la Sociedad de la Información, la utilización de las TIC facilita los mecanismos para que los ciudadanos y las personas en general obtengan el acceso a una pronta y cumplida justicia.

El Ministerio del Interior y de Justicia (ahora el Ministerio de Justicia y el Derecho), la Corporación Excelencia en la Justicia y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se han venido preocupando por incorporar las TIC al sector Justicia a fin de hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la justicia por parte de los habitantes de Colombia.

En ese sentido, se efectuó inicialmente un diagnóstico sobre la plataforma tecnológica y sus componentes relacionados con las redes de comunicaciones, equipos, aplicaciones y contenidos de ambiente web, a fin de preparar al sector para la implementación de acciones estratégicas en el eje justicia del Plan Nacional TIC 2010 - 2019, incorporando lo necesario para la implementación del proyecto “e-justicia”, a través del desarrollo de acciones tales como el cubrimiento total del sistema (Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Inpec, Defensoría del Pueblo, Procuraduría General de la Nación, la notarías, las cámaras de comercio, entre otros) por parte de la infraestructura tecnológica de TIC y su interconexión, a fin de garantizar su interoperabilidad y un mejor funcionamiento de la misma.

Para tal fin se ha definido el Plan Estratégico Tecnológico de la Rama Judicial en Colombia con cuatro ejes temáticos: Eje 1. Modelo de expediente electrónico, Eje 2. Justicia en Red, Eje 3. Gestión de la información, Eje 4. Gestión del cambio y Eje 5. Uso de las TIC para la formación judicial y ciudadana, así mismo se han venido disponiendo los recursos financieros para este fin.

Este vector de desarrollo enmarca las siguientes líneas temáticas:

#### A. Portal de la Justicia en Colombia.

Fruto de una iniciativa de la Corporación Excelencia en la Justicia, se presenta esta línea temática que pretende diseñar el contenido básico y las estrategias para la creación del “Portal de la Justicia en Colombia”, a partir del cual se oriente la relación entre el Estado, en especial el sector justicia, y el ciudadano, con el fin de acceder a los servicios de justicia a partir de la utilización de las TIC.

Se pretende que el ciudadano pueda identificar de manera sencilla, a través de una página interactiva ubicada en múltiples puntos de consulta, redes sociales y Centros de Servicios Judiciales, la situación particular que lo aqueja y por la cual requiere de los servicios de justicia, sin importar que la solución al mismo sea formal o mediante mecanismos alternativos de solución de conflictos. El sistema deberá orientarlo sobre el camino a seguir y lo dirigirá al operador u operadores de justicia competentes en forma táctil e interactiva, a fin de surtir los trámites pertinentes. Paralelamente, le informará sobre sus derechos, le proporcionará plantillas prediseñadas, si necesita o no del acompañamiento de un profesional del derecho, y le permitirá aún presentar su solicitud en línea.

El Sistema también deberá permitir la consulta a bases de datos y re-direccionar a los individuos a la realización de trámites virtuales u otros servicios del Estado colombiano que se consideran de apoyo a la gestión de justicia en áreas tales como psicología, trabajo social, medicina legal, que pueden ayudar y orientar al ciudadano. En forma adicional, estaría la ayuda de un Call Center a fin de ir orientando en tiempo real al usuario de la Justicia en su interacción con los medios digitales.

Finalmente, el Portal Web de la Justicia colombiana, propendería por una visión unificada de la justicia, a través de medios de amplia difusión, para el ciudadano “donde prevalezca la clara identificación del conflicto o situación que lo aqueja y lo oriente sobre las alternativas de resolución” fin de lograr “...una mayor confianza en las instituciones y una mayor disposición para solucionar los conflictos mediante mecanismos institucionalizados”

#### B. Identificación del ciudadano en la presentación de solicitudes, denuncias y demandas.

Una de las dificultades en el acceso ciudadano al Estado y en particular a los operadores de justicia, es la identificación plena de las personas y la remisión de los documentos que soportan su derecho. A través de un prototipo que puede estar ligado al Portal de Justicia descrito en el numeral anterior, se puede identificar al ciudadano mediante sistemas biométricos de identificación y anexar los documentos respectivos a través de un escáner integrado en el sistema. El Sistema también le daría un número único de radicación a través del cual le haría seguimiento a través del mismo.

#### C. Administración de Procesos y Radicación Judicial.

En línea también con las propuestas anteriores, la administración de todos los procesos judiciales, incluyendo la radicación de nuevas solicitudes y en general el envío de correspondencia, se efectuaría a través de un sistema de radicación y administración judicial. La importancia de este sistema es que este sería de cara y servicio al ciudadano y a los abogados, y permitiría consultar en línea el estado actual de todos los procesos judiciales, incluyendo los memoriales presentados en el mismo.

Este repositorio judicial tendría además algunos beneficios adicionales en materia de indexación y disponibilidad de la información, preservación digital de documentos, gestión documental, administración de los despachos, control de inventarios y estadística aplicada a los mismos.

#### D. Punto Neutro.

Es indispensable la existencia de un mecanismo o sistema que permita el interrelacionamiento y validación en línea entre los jueces de control de garantías, los jueces de ejecución de penas, los jueces penales y la Fiscalía General de la Nación.

#### E. Construcción del Índice de Acceso a la Justicia.

La Corporación Excelencia en la Justicia ha venido desarrollando hace ya varios años el Proyecto “Necesidades Jurídicas Insatisfechas: Una Metodología para analizar y medir el acceso a la Justicia en Colombia”, con el propósito de hacer articular efectivamente la oferta y la demanda de justicia y de mejorar el derecho de acceso a la misma, en especial para la población vulnerable, como componente de mayor igualdad jurídica y material y menos exclusión.

Así mismo, Fedesarrollo, adelantó en los municipios de Bucaramanga (Santander), Ciénaga (Magdalena) y Buenaventura (Valle) un estudio sobre identificación de necesidades insatisfechas en el campo de la resolución de conflictos y los instrumentos utilizados dentro de la justicia formal y los MASC (Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos).

En ese sentido, y de acuerdo con las recomendaciones de los estudios anteriores, es menester establecer la definición conceptual de las Necesidades Jurídicas Insatisfechas de los ciudadanos para la resolución de conflictos, el diseño de una metodología para el cruce de la oferta institucional de justicia y la demanda generada por los ciudadanos a efectos de construir un indicador de lo que sería el Acceso a la Justicia, que permitiera al Estado colombiano dimensionar el real acceso a la misma, el establecimiento de políticas públicas destinadas a ampliación de la cobertura estatal del derecho fundamental de Acceso a la Justicia, la incorporación al sistema de justicia de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y la focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad.

### 1.2. Fortalecimiento de las soluciones alternativas de conflictos

El objetivo de Acceso a la Justicia reconoce la necesidad de fortalecer la aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) a través de acciones encaminadas a la aplicabilidad de estos sistemas alternativos de solución de conflictos, otros mecanismos sociales de justicia en equidad, jueces de pequeñas causas y jueces de paz.

Se pretende a través de este vector que dichos operadores de justicia cuenten con mecanismos de autocomposición de conflictos, conciliación y arbitraje bajo la coordinación y el control del Ministerio de Justicia y el Derecho y apoyados en TIC en las siguientes líneas temáticas:

A. Generar las herramientas y aplicaciones que amplíen la cobertura de sistemas tecnológicos para apoyar los MASC en su labor de autocomposición de conflictos, conciliación y arbitraje.

B. Generar nuevas herramientas y aplicaciones que permitan la medición del desempeño y gestión de los MASC en su labor de autocomposición de conflictos, conciliación y arbitraje.

### **1.3. Seguridad jurídica para los ciudadanos - La importancia del precedente judicial**

Las normas procedimentales recientemente expedidas, Leyes 1437 y 1564 (Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento administrativo y Código General del Proceso) reconocen la importancia del precedente judicial para la seguridad jurídica de los administrados y de los ciudadanos y exigen su aplicación.

El artículo 10 del Código Contencioso Administrativo establece en su orden que “las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.” Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-634 de 2011, por ello y según la misma Corte, las autoridades tendrán en cuenta, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia, las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado, sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad.

Por su parte, el artículo 102 del mismo ordenamiento establece la necesidad y la obligación de las autoridades de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, en las cuales se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos . Al respecto establece la norma:

Para tal efecto el interesado presentará petición ante la autoridad legalmente competente para reconocer el derecho, siempre que la pretensión judicial no haya caducado. Dicha petición contendrá, además de los requisitos generales, los siguientes:

1. Justificación razonada que evidencie que el peticionario se encuentra en la misma situación de hecho y de derecho en la que se encontraba el demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

2. Las pruebas que tenga en su poder, enunciando las que reposen en los archivos de la entidad, así como las que haría valer si hubiere necesidad de ir a un proceso.

3. Copia o al menos la referencia de la sentencia de unificación que invoca a su favor. Si se hubiere formulado una petición anterior con el mismo propósito sin haber solicitado la extensión de la jurisprudencia, el interesado deberá indicarlo así, caso en el cual, al resolverse la solicitud de extensión, se entenderá resuelta la primera solicitud. La autoridad decidirá con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias aplicables y teniendo en cuenta la interpretación que de ellas se hizo en la sentencia de unificación invocada, así como los demás elementos jurídicos que regulen el

fondo de la petición y el cumplimiento de todos los presupuestos para que ella sea procedente.

Esta decisión se adoptará dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción, y las autoridades podrán negar la petición con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. Exponiendo las razones por las cuales considera que la decisión no puede adoptarse sin que se surta un período probatorio en el cual tenga la oportunidad de solicitar las pruebas para demostrar que el demandante carece del derecho invocado. En tal caso estará obligada a enunciar cuáles son tales medios de prueba y a sustentar de forma clara lo indispensable que resultan los medios probatorios ya mencionados.
2. Exponiendo las razones por las cuales estima que la situación del solicitante es distinta a la resuelta en la sentencia de unificación invocada y no es procedente la extensión de sus efectos.
3. Exponiendo clara y razonadamente los argumentos por los cuales las normas a aplicar no deben interpretarse en la forma indicada en la sentencia de unificación. En este evento, el Consejo de Estado se pronunciará expresamente sobre dichos argumentos y podrá mantener o modificar su posición, en el caso de que el peticionario acuda a él, en los términos del artículo 269.

Contra el acto que reconoce el derecho no proceden los recursos administrativos correspondientes, sin perjuicio del control jurisdiccional a que hubiere lugar. Si se niega total o parcialmente la petición de extensión de la jurisprudencia o la autoridad guarda silencio sobre ella, no habrá tampoco lugar a recursos administrativos ni a control jurisdiccional respecto de lo negado. En estos casos, el solicitante podrá acudir dentro de los treinta (30) días siguientes ante el Consejo de Estado en los términos del artículo 269 de este Código.

La solicitud de extensión de la jurisprudencia suspende los términos para la presentación de la demanda que procediere ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Los términos para la presentación de la demanda en los casos anteriormente señalados se reanudarán al vencimiento del plazo de treinta (30) días establecidos para acudir ante el Consejo de Estado cuando el interesado decidiera no hacerlo o, en su caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 269 de este Código. “

El artículo 103 citado, también para salvaguardar la seguridad jurídica ordena, en virtud del principio de igualdad, a los jueces la obligatoriedad de que todo cambio de la jurisprudencia sobre el alcance y contenido de la norma, debe ser expresa y suficientemente explicado y motivado en la providencia que lo contenga.

Por su parte el Código General del Proceso también se preocupa por la seguridad de acatar el precedente judicial, el cual debe ser aplicado como fuente formal de derecho en nuestro ordenamiento jurídico. En igual sentido se pronuncia la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional.

En concordancia con lo anterior este vector plantea las siguientes líneas temáticas:



A. Generar las herramientas y aplicaciones que permitan la identificación y divulgación de Referentes de Unificación Jurisprudencial y Líneas jurisprudenciales.

B. Generar las herramientas y aplicaciones que permitan la identificación y divulgación de las Ratio Decidendi, esto es, las razones de fondo que determinaron la solución dada al caso concreto de las sentencias de tutela y de constitucionalidad en las sentencias proferidas por la Corte Constitucional.

C. Generar las herramientas y aplicaciones que permitan la identificación y divulgación de doctrinas probables, esto es, tres decisiones de la Corte Suprema como Tribunal de Casación sobre un mismo punto de derecho, según el artículo 7 del Código General del Proceso y el artículo 40 de la ley 153 de 1887.

#### **1.4. Fortalecimiento de la Defensa Jurídica del Estado**

El artículo 5º. De la ley 1444 de 2011, creó la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado como una Unidad Administrativa Especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias establecidas en la misma ley, estableció mediante Decreto 4085 de 2011, los objetivos y estructura de la misma.

La creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, fue fruto de un trabajo liderado por el Ministerio de Justicia y el Derecho y con el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica fue creada con los objetivos de la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa.

La misión de la Agencia se definió como la de planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales, con el fin de diseñar el sistema de defensa judicial de la Nación, unificar las políticas de defensa e información y, además, coordinar y excepcionalmente ejecutar, la defensa del Estado en casos de interés estratégico, optimizar el desempeño del Estado en los estrados judiciales y racionalizar la representación jurídica del Estado en las instancias nacionales e internacionales a través del control y la coordinación de los casos adelantados ante organismos y tribunales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Internacional de Justicia de La Haya, entre otras.

Desde un principio se planteó que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado acogiera las mejores prácticas internacionales sobre el tema y tuviera un importante apoyo en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, a fin de efectuar el ordenamiento y la sistematización de la información disponible de todos los casos adelantados en contra de la Nación, hacer un seguimiento a los procesos adelantados

directamente por las entidades del sector central y plantear políticas de prevención del daño antijurídico, entre otros objetivos.

Por ello y dentro de este vector se plantean las siguientes líneas a fin de coadyuvar mediante el Nodo de Innovación en Justicia a estos grandes propósitos:

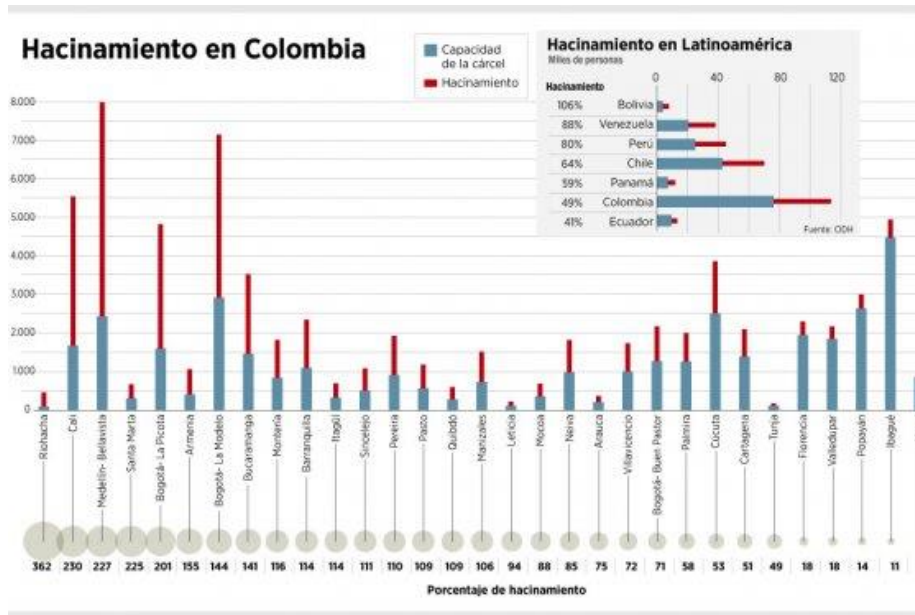
- A. Análisis, diseño, estructuración e implementación de un Sistema Informático que incluya las variables que permitan la conciliación por parte del Estado en procesos masivos de conciliación estatal.
- B. Análisis, diseño, estructuración e implementación de un Sistema Informático que permita hacer liquidación de grandes volúmenes de reclamaciones.
- C. Análisis, diseño, estructuración e implementación de un Sistema Informático que permita hacer la Auditoria a todos los procesos adelantados.
- D. Definición, adopción, estructuración e implementación de metodologías para la valoración del riesgo jurídico, en los procesos adelantados.

### **1.5. Soluciones Tecnológicas para reducir el hacinamiento en cárceles**

En Colombia, tal como se puede ver en la figura adjunta, el promedio de hacinamiento en las cárceles se encuentra cercano al 50%, situación aún más angustiante si se tiene en cuenta que 41 de los 144 penales tienen una sobrepoblación que fluctúa entre el 100% y el 700% y otros 44 entre el 50% y el 99% lo cual se refleja en que las mismas no cumplen su función resocializadora del reo y de su reincorporación a la sociedad, además de generar inseguridad, violencia, comisión de delitos a su interior, problemas de salud pública por la propagación de enfermedades, violación de los derechos humanos, creación de organizaciones delictuales, etc.

Si bien la problemática del hacinamiento carcelario es compleja, profunda y tiene raíces en lo social, en lo político y en lo económico, para acabar o disminuir el hacinamiento se han diseñado políticas como la expedición de un nuevo código penitenciario, la construcción de nuevas cárceles, la ampliación de prisiones y esquemas de vigilancia electrónica.





El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, es el encargado de realizar el monitoreo, control y vigilancia a las personas que cuentan con el beneficio de prisión domiciliaria con sistema de vigilancia electrónica, para presos de baja peligrosidad, para condenados por delitos menores y para beneficiados con detención preventiva domiciliaria.

El sistema de vigilancia electrónica en Colombia, se estableció por la ley 1142 de 2007, modificada por la ley 1456 de 2011 y se efectúa a través de tres modalidades:

1. El seguimiento pasivo RF, a través del cual se instala un dispositivo consistente en un brazalete o una tobillera en el cuerpo de la persona, el cual transmite a una unidad receptora, la que a su vez se encuentra conectada a una línea telefónica convencional.
2. El seguimiento activo – GPS, a través del cual se instala un dispositivo consistente en un brazalete o tobillera en el cuerpo de la persona, el cual llevará incorporada una unidad GPS (Sistema de posicionamiento global), la cual transmitirá la ubicación del beneficiario, indicando si ha llegado a zonas de exclusión.
3. El reconocimiento de voz, a través del cual se lleva a cabo una llamada al lugar de residencia del condenado o sindicado, y autentica su identidad comparando su voz contra una impresión de voz previa tomada durante el proceso de registro.

El INPEC es también el encargado de realizar la vigilancia desde dos centros de monitoreo ubicados en las ciudades de Bogotá y Pereira, y de una sala de estrategia, a través de funcionarios vinculados laboralmente.

Estos sistemas y dispositivos están probados internacionalmente y son de mucho éxito en países como Estados Unidos. Empero en Latinoamérica, han tenido problemas y fallas, no por su diseño tecnológico, sino fundamentado principalmente en la debilidad de la normatividad que sustenta su utilización o por la inoperatividad o venalidad de los

funcionarios encargados de que se haga efectiva la restricción generada con estos dispositivos electrónicos.

De allí que sea imperioso desarrollar mecanismos tecnológicos que involucren el control mismo a los funcionarios encargados de monitorearlos y de cada uno de los requisitos establecidos por las normas penales y penitenciarias para poder otorgar dicho beneficio.

Adicionalmente es fundamental, a partir de la estructuración de la cultura de la innovación sobre productos existentes, encontrar nuevos usos para viejos y nuevos dispositivos, de acuerdo con la definición previa de políticas criminales para control de las personas, que se encarguen de monitorear y controlar situaciones como:

- A. Reforzamiento de los alcances tecnológicos del “Monitoreo de presencia” o sistema de supervisión remota de transgresores, del rastreo en tiempo real, sistemas de seguimiento y gestión de reportes a fin de incluir características de mayor seguridad y redundancia que impidan las posibilidades de engaño al sistema.
- B. Localizaciones secundarias a través del sistema de servicios públicos móviles (Telefonía Móvil celular).
- C. Capacidades avanzadas de mapeo y vigilancia de rutas.
- D. Optimización del sistema de alertas configurables.
- E. Observación y asistencia durante determinados lapsos de tiempo, de tal manera que se pueda monitorear reclusión diurna, reclusión nocturna en domicilio, y la reclusión de fin de semana.
- F. Tratamiento individual de las personas a través de la figura de profesionales o agentes delegados.
- G. Reforzamiento y robustez de los sistemas, a fin de que permitan su utilización en condiciones extremas (agua, polvo, confinamiento bajo la tierra, baterías y manipulación indebida).