

## **V. Consolidación de la Paz**



Consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia.

En todos estos aspectos se han logrado avances fundamentales en los últimos años: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%. Ahora bien, los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. En concreto, se requiere una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.

Uno de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población. Un mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia por parte de la población, así como una mayor eficiencia de las entidades responsables del tema y una política criminal y penitenciaria consistentes, constituyen acciones esenciales para hacer irreversibles los avances obtenidos en seguridad y garantizar la observancia de los derechos.

**Figura V-1. Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad**



Ahora bien, la eficiencia de la justicia no sólo es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. También es un requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. La eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

La consolidación de la paz y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se requiere una estrategia complementaria que cubra aspectos como: la cultura y ciudadanía en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto de las identidades.

La justicia en Colombia, entre otros, sufre de congestión en los despachos judiciales –con un inventario de expedientes superior a 2,3 millones–, su presencia es débil en algunos territorios, y carece, en ciertas instancias, de capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones.

La promoción del respeto a los Derechos Humanos por parte, no sólo de todas las entidades del Estado, sino de la misma ciudadanía, así como el apoyo a las políticas de reparación, resultan fundamentales para evitar recaer en conflictos y disputas del pasado, y así propiciar unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social.

## **A. Seguridad - orden público y seguridad ciudadana**

### **1. Diagnóstico**

Después de 8 años de implementación de la política de seguridad democrática, hoy el país disfruta de mejores niveles de seguridad con respecto a aquellos existentes una década atrás. El fortalecimiento de la Fuerza Pública -primordialmente en lo relacionado con el pie de fuerza, la movilidad, la inteligencia-, orientado por una política de seguridad y defensa con objetivos claros e impulsada con la voluntad política del gobierno nacional, permitió crear las condiciones necesarias para fortalecer la presencia Estatal y avanzar en el desarrollo social y económico y en la reducción del desplazamiento forzoso en el país. Como resultado de estos esfuerzos, el Estado recuperó para sus ciudadanos la mayor parte del territorio nacional que se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM).

No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica, han perdido a gran parte de su dirigencia y mandos medios lo que les genera enormes limitaciones de comando y control y han visto radicalmente reducida su capacidad de acción terrorista y violenta por cuenta de la pérdida creciente de hombres, recursos y material logístico. Sin embargo, han implementado estrategias de conservación de fuerzas y han regresado a la guerra de guerrillas en sus expresiones más básicas para golpear, de manera descoordinada y esporádica a la Fuerza Pública, e intimidar a la población. Su dependencia del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia. Por su parte, el ELN sufre como nunca antes una crisis de cohesión e incapacidad operativa que lo ha llevado a plegarse a las FARC en algunas zonas del país y a involucrarse de lleno en el narcotráfico, corrompiendo severamente sus diferentes estructuras.

Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales. De esta forma, se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. También preocupa su creciente interrelación con las FARC y el ELN, y con grupos de delincuencia común en el ámbito urbano.

Figura V-2



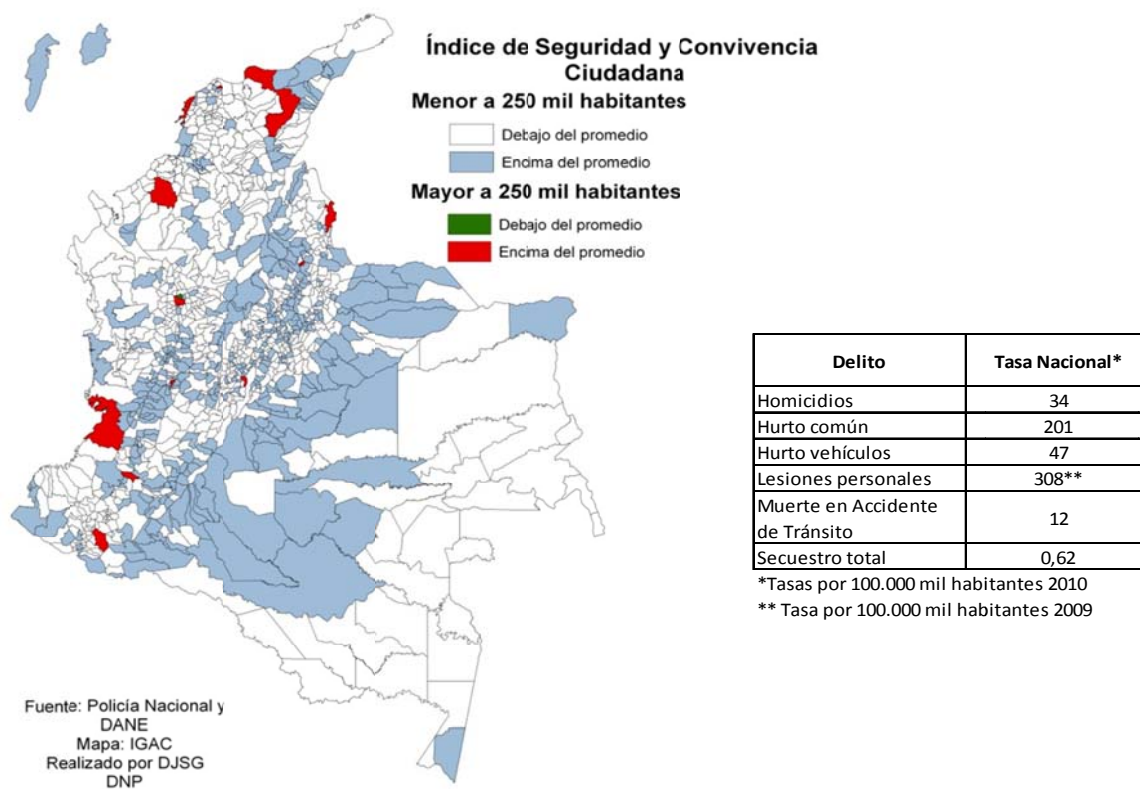
Número de municipios con presencia de BACRIM	Total
ERPAC	22
Los Machos	2
Los Países	26
Los Rastrojos	48
Renacer	1
Urabá	95

Fuente: Policía Nacional  
 Mapa: IGAC  
 Construcción DJSG  
 DNP

Fuente: DANE - IGAC y Policía Nacional.

En este sentido, las ciudades también están siendo protagonistas de la transformación que hoy presenta la situación de seguridad en el país. A pesar de la mejoría sustancial en algunos de los indicadores relacionados con la seguridad ciudadana, total de hurtos de automotores y total de hurtos a entidades financieras, por ejemplo, persisten niveles de criminalidad y conflictividad social que no pueden ser aceptados en una sociedad que avanza hacia la prosperidad y el desarrollo. Por ejemplo, los índices de homicidio en algunos centros urbanos presentan cifras muy altas y tendencias que no evidencian un decrecimiento pronunciado como es de esperarse; aunque los indicadores de hoy distan mucho de aquellos que el país sufría hace una década. También es importante reconocer el aumento continuo que vienen registrando indicadores tales como delitos contra la familia y violencia sexual, fenómenos que deben ser atendidos desde el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Por otro lado, se ha dado una multiplicación de fenómenos delincuenciales como el microtráfico, el robo de motocicletas y el hurto común, entre otros, que al presentarse con regularidad, afectan poderosamente la percepción de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. Esto implica la necesidad de recuperar, mantener y mejorar la seguridad en los principales núcleos urbanos del país por medio de la acción efectiva e integral contra estas múltiples expresiones delictivas.

Figura V-3



En este contexto, es importante mantener presente la naturaleza interconectada y en muchos casos interdependiente de las diferentes organizaciones y expresiones violentas y delictivas. En este sentido, es evidente como en algunas zonas del país las FARC están asociadas con bandas criminales, quienes a su vez funcionan como estructuras articuladoras de ciertas modalidades de crimen urbano como el microtráfico de drogas o la extorsión. Esta interconexión también permite entender los vínculos que ligan la seguridad en las ciudades y el campo. De hecho, las BACRIM basan su poder en el narcotráfico, cuya infraestructura está fundamentalmente en el campo. Al mismo tiempo, las actividades sicariales y extorsivas de estas bandas determinan en buena parte el incremento del homicidio en varios centros urbanos. Estas interconexiones generan un escenario más complejo y ponen de presente la necesidad imperiosa de una respuesta Estatal de carácter integral, coordinada y permanente ante estos retos.

## 2. Lineamientos estratégicos - Orden público

### a) Seguridad para la prosperidad

Los esfuerzos desarrollados por parte de la Fuerza Pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad. Para que estos propósitos puedan

concretarse, la Fuerza Pública coordinará con otras entidades del Estado mecanismos para alcanzar los objetivos previstos.

Por ejemplo, con los ministerios de Transporte y de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará acciones tendientes a generar las condiciones de seguridad que hagan posible la construcción de vías en todo el territorio nacional y que posibiliten el retorno al campo de la población desplazada y el normal desarrollo de las actividades agrícolas. Por su parte, con los ministerios de Minas y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, generará acciones estratégicas tendientes a combatir la extracción ilegal de minerales, a mitigar el impacto que genere el desarrollo del sector minero-energético en materia de orden público, a garantizar la explotación, producción y transporte de hidrocarburos, a garantizar la ejecución de megaproyectos de infraestructura energética y a proteger la biodiversidad y los recursos naturales. Igualmente promoverá acciones para que a través de los macroproyectos de vivienda se genere un ambiente y un entorno que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana. Por último, para impulsar la locomotora de la innovación, el sector continuará propiciando la investigación y el desarrollo en temas asociados a la seguridad y a la defensa, que puedan llegar a tener usos civiles.

## **b) Consolidación de la seguridad y lucha contra los GAML**

Dada la intención de cambio y adaptación de los GAML ante la acción de la Fuerza Pública, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los Organismos de Seguridad del Estado intensificarán su esfuerzo por desarticular a estos grupos y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen y el terrorismo. Dentro de este marco, se impulsarán una serie de programas de inversión destinados a fortalecer los medios de protección de la Fuerza Pública y de los Organismos de Seguridad del Estado. En particular, se hará énfasis en fortalecer los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos de los actores al margen de la ley.

### ***1. Plan Nacional de Consolidación Territorial***

Como complemento a un esfuerzo que debe ser integral, el sector defensa continuará fortaleciendo sus capacidades para consolidar la seguridad en el territorio nacional, implementando de manera prioritaria y coordinada su oferta institucional en las zonas de consolidación. En este sentido, y con el propósito de atender las demandas de seguridad en las regiones y asegurar la logística de las Fuerzas Militares y de Policía en cada uno de los Centros de Coordinación Regional, el Gobierno nacional trabajará en la estructuración y operación de un esquema de protección y seguridad diferenciado para las aéreas de consolidación, que potencie la capacidad estratégica de Fuerza Pública frente a los objetivos del Plan Nacional de Consolidación Territorial.

### ***2. Fronteras***

Con el fin de aumentar el costo de oportunidad de violar el límite territorial colombiano y disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen transnacional y el terrorismo sobre el territorio nacional, se harán los esfuerzos necesarios para incrementar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas y la implementación de mecanismos de verificación y control migratorio por parte de la autoridad migratoria, como base fundamental de cualquier

esfuerzo para generar bienestar y prosperidad en estas regiones. Las Fuerzas Militares y la Policía seguirán cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la soberanía a través de su presencia en territorios apartados y poco poblados del país y en la contención de amenazas convencionales y no convencionales.

### **c) Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad**

El tráfico de drogas se ha convertido en la principal fuente de recursos que da sostenibilidad a los GAML y por lo mismo estas organizaciones son las primeras interesadas en preservar la existencia de este negocio ilegal, lo que hace aún más complejo el escenario de lucha contra el narcotráfico en Colombia. En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.

Adicionalmente, así como la lucha contra el narcotráfico es fundamental, también lo es atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAML. La extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, el robo de combustible, la trata de personas, entre otras actividades, constituyen propósitos económicos de estos grupos y, como tales, funcionan como combustible para el deterioro de las condiciones de seguridad. En ese orden de ideas, la Fuerza Pública, articulada con otras instituciones del Estado, creará estrategias para combatir estas nuevas modalidades delictivas.

### **d) Capacidades estratégicas**

Colombia ha sido históricamente un país pacífico y respetuoso de las vías diplomáticas para la resolución de controversias. Esta situación no impide que, al igual que otros países del mundo, Colombia oriente y organice su Fuerza Pública para cumplir con el mandato constitucional de defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En este contexto, se mantendrán y actualizarán las capacidades estratégicas, mejorando el alistamiento y capacidad de reacción que le permitan cumplir con este mandato bajo los principios de no agresión y de cooperación internacional en los ámbitos militar y policial.

Frente al contexto de amenazas que pongan en peligro la supervivencia de la nación como los son los desastres naturales, las entidades del sector son conscientes de la importancia de desarrollar capacidades estratégicas que permitan la prevención y atención de desastres y la posterior rehabilitación y reconstrucción, así como de participar activamente en la elaboración de una política nacional de movilización en la que participen los distintos sectores de la sociedad. Dos



factores se tendrán en cuenta: Primero, la creación de organizaciones de Defensa Civil en los municipios que aún no la tengan, mediante programas de divulgación y capacitación a la comunidad que logren concientizar la importancia de la preparación y prevención frente a las emergencias y desastres. De igual manera, se fortalecerá la creación de ocho Direcciones Seccionales en los Departamentos de Arauca, Amazonas, San Andrés (Islas), Guainía, Guaviare, Putumayo, Vichada y Vaupés para garantizar mayor efectividad en la atención de emergencias naturales o causadas por el hombre. Y segundo, la participación de las Fuerzas Militares, principalmente a través de Ingenieros Militares, en la reconstrucción de vías estratégicas y otras de difícil acceso para la ejecución de obras por parte de contratistas civiles.

Con relación a las acciones de inteligencia y contrainteligencia, se continuará con su fortalecimiento y modernización en las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o quien haga sus veces, y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), con el propósito de incrementar los logros obtenidos de forma cooperativa e individual en la prevención y la lucha contra las amenazas en contra de la democracia, la seguridad y la defensa nacional. Así mismo se avanzará en la formulación de un plan general de inteligencia que articule a las diferentes instancias que integren una comunidad de inteligencia; y en la creación e implementación de herramientas de control con el respeto al secreto y la reserva de la información, en procura de proteger los Derechos Humanos y los intereses supremos de la nación. Para alcanzar este fin, se requiere transformar el DAS en una nueva agencia civil de inteligencia dedicada exclusivamente a las labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado, superando así las debilidades estructurales existentes ocasionadas, entre otras cosas, por la proliferación de funciones y la falta de controles. Igualmente se fortalecerá la función de control migratorio a través de la creación de una instancia especializada, en aras de una mejor gestión, cobertura y resultados, entre los que se incluye la prevención de los delitos transnacionales y búsqueda de mecanismos de cooperación internacional. Esto teniendo en cuenta que el control migratorio es la primera línea de defensa de un país.

Además de los esfuerzos en materia de fortalecimiento de las capacidades estratégicas, se continuará con el proceso de robustecer las acciones multilaterales, que estarán apoyadas en la tecnificación, especialización, e interoperabilidad de equipos y en la profesionalización, coordinación y flexibilidad de su personal. La coordinación internacional se dará también en las áreas de inteligencia y lucha contra las drogas. Así, se reforzarán los vínculos con fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales, y se promoverá un portafolio de servicios con los avances y conocimientos adquiridos, como aporte a la eficacia de la lucha contra las drogas a nivel mundial.

## **e) Modernización del Sector Seguridad y Defensa**

El sector seguridad y defensa presenta retos fundamentales para los próximos años. La Fuerza Pública y los Organismos de Seguridad del Estado deberán responder a todas las amenazas que hoy tiene el país. Y para eso, es necesario trabajar en la modernización del sector, mediante avances institucionales y normativos. Por eso, las estrategias y programas que se desarrollen en este objetivo se enfocarán en dos componentes: por un lado, en el mejoramiento gerencial y administrativo del sector y, por el otro, en los esfuerzos por mejorar las condiciones de los miembros de la Fuerza Pública.

## **1. Mejoramiento gerencial y administrativo del sector**

- *Sostenibilidad del gasto en el Sector Defensa.* Adopción de medidas para reducir costos operativos del sector mediante búsqueda de eficiencias y desarrollo de un proceso de planeación y programación presupuestal que marque la diferencia con ejercicios inerciales de presupuestación.
- *Ciencia y Tecnología para la Defensa y la Seguridad.* Desarrollo de un plan sectorial que promueva la investigación y desarrollo, con miras a lograr que el país cuente con autosuficiencia e innovación en el campo de la defensa.
- *Agencia para la Cooperación y Exportación en Seguridad y Defensa.* Creación de una Agencia que centralice y promueva la cooperación y la oferta de bienes y servicios del sector a las Fuerzas Armadas de otros países.
- *Futuro de la Fuerza 2035.* Desarrollo de ejercicios de rediseño de Fuerza que permita generar capacidades para enfrentar los nuevos ambientes de amenazas de forma eficiente y eficaz.
- *Logística para la Defensa y la Seguridad.* Estructuración de un modelo logístico para el sector, que solucione necesidades y optimice el empleo de los recursos.
- *GSED competitivo.* Profundización en las estrategias de Gobierno Corporativo establecidas bajo criterios de planeación, direccionamiento y control, que permitan fortalecer a las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las que se adhieran al Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), con miras a que se conviertan en un verdadero apoyo a la Fuerza Pública y un gran aporte al desarrollo del Sector de la Seguridad y Defensa Nacional.

Dentro de las estrategias para el fortalecimiento del control, las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las instituciones que se adhieran al Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), adoptarán revisorías fiscales como herramientas de soporte a la labor de sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior.

## **2. Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública**

Dadas las condiciones especiales de riesgo y dedicación que implica el desempeño profesional de militares y policías se trabajará en la eficiencia en la asignación y administración de recursos, que permita proveer una atención adecuada a la demanda de servicios de salud, educación, recreación y la ampliación de los mecanismos de asignación de vivienda a miembros de la Fuerza Pública, heridos y dados de baja en combate, y sus familias. De igual manera, se continuará impulsando el proceso de fortalecimiento del capital humano de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para que logren un futuro laboral al terminar su carrera en la Fuerza Pública. Finalmente, se continuará trabajando para que las Fuerzas Militares alcancen la legitimidad frente a la sociedad nacional e internacional, al demostrar que están conformadas por seres humanos integrales, formados con excelencia académica, ética y humanística para ser líderes, estrategas y comandantes respetuosos de las normas constitucionales, los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

### 3. Introducción y principios - Seguridad y convivencia ciudadana

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC), que el Gobierno nacional desarrollará a partir de los criterios y ejes que se señalan a continuación, estará orientada a la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, permitiendo la convivencia y la prosperidad económica. Se enmarca y es uno de los pilares de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática. La PSCC enfrenta varios desafíos dentro de los cuales cabe señalar: (1) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; (2) combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; (3) proteger los derechos individuales y colectivos; (4) combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (5) responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y (6) promover la convivencia ciudadana. La política atenderá los siguientes principios y criterios de intervención:

#### Principios

- *Salvaguarda de las libertades y derechos individuales:* la protección del ciudadano es prioritaria
- *Articulación al interior del gobierno Nacional:* para ajustar y ejecutar los programas y proyectos relacionados con la PSCC
- *Coordinación Nación-territorio:* entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y local para atender los temas de seguridad y convivencia ciudadana.
- *Autonomía Territorial:* para prevenir y controlar la violencia y delincuencia en su territorio

#### Criterios de Intervención

- *Factores determinantes de la violencia y la criminalidad:* serán atendidos prioritariamente.
- *Especificidad territorial:* se debe reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan.
- *Priorización de acciones:* las intervenciones deben responder a una priorización de los tipos criminales.
- *Integralidad focalizada:* reconoce la multicausalidad y complejidad del fenómeno delincencial en las ciudades, y que las respuestas a éste incluyen acciones de prevención, control y aplicación de justicia penal, resocialización y asistencia a las víctimas del delito.
- *Población en riesgo:* las intervenciones sociales estarán focalizadas en la prevención secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto en los municipios y zonas priorizadas en la PSCC.
- *Jóvenes priorizados:* para evitar su vinculación o reincidencia en la delincuencia, así como para fomentar su resocialización.

- *Largo plazo y gradualidad*: en la reducción de la violencia y la criminalidad dada su complejidad.
- *Experiencias exitosas*: la definición de las intervenciones se basará en el conocimiento de su éxito y efectividad.
- *Seguimiento y evaluación* de las políticas diseñadas y los programas ejecutados a nivel local por parte de actores institucionales y sociales.

## 4. Ejes estratégicos - Seguridad y convivencia ciudadana

En el marco de los principios enunciados y con el fin de atender a los desafíos señalados, la PSCC propone los siguientes Ejes y Acciones estratégicas, los cuales serán financiados en gran medida con aportes del Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSECON)<sup>363</sup>.

### a) Prevención social y situacional

Este eje alude a estrategias de reducción, neutralización y/o control de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos; implica trabajar diversos niveles y tipos de prevención, demanda particularmente un enfoque poblacional al igual que territorial y va más allá de la amenaza de la pena y la vigilancia policial. El Gobierno nacional fortalecerá sus procesos de asistencia técnica con el fin de acompañar, promover e instalar capacidades en lo municipal para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y proyectos de prevención específica; orientados principalmente a poblaciones en riesgo de ser utilizadas y vinculadas en redes delictivas. Particularmente, formulará una política de prevención de la delincuencia juvenil y dará impulso al logro de los objetivos propuestos en el documento de política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

Adicionalmente, se revisarán y fortalecerán programas que han estado orientados a: (1) promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos e impulsar iniciativas que eviten la desescolarización; (2) facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal; (3) prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual; (4) prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, discriminando estrategias e intervenciones de acuerdo al tipo de consumidor; (5) priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la generación de una cultura de seguridad vial; (6) transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales; (7) promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas con impacto en la seguridad ciudadana<sup>364</sup>; (8) promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos, la recuperación de espacios públicos y programas de renovación urbana; y (9) fomentar espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento.

<sup>363</sup> En el caso concreto del FONSECON es necesario establecer líneas prioritarias de inversión acordes con la política y sobre las cuales se realice la cofinanciación de los entes territoriales.

<sup>364</sup> Además de las políticas señaladas, se deberá adoptar una estrategia integral que atienda el microtráfico, y el tráfico y el mercado ilegal de armas.

## **b) Presencia y control policial**

La recuperación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana requieren el fortalecimiento de la capacidad de la Policía Nacional para el control y disuasión del crimen común y emergente; su despliegue funcional en los centros urbanos y sus áreas de influencia; el apoyo tecnológico a la acción policial por medio del fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad (SIES); el ajuste de las políticas de seguridad con el fin de adaptarlas a las dinámicas delincuenciales cambiantes; y la activa participación e involucramiento de los entes territoriales en la caracterización y tratamiento del fenómeno criminal; para lo que se requiere desarrollar la gestión territorial y promover la apropiación de las funciones y competencias por parte de las autoridades locales en la materia en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros<sup>365</sup>.

En este eje se prevé la implementación progresiva del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes<sup>366</sup>; el apoyo a la implementación del Plan contempla la profesionalización y dotación del personal, así como mejores medios para la movilidad, comunicaciones y logística e informática. Lo anterior estará complementado por un fortalecimiento de las especialidades de la Policía Nacional, en particular de la modalidad de Policía Judicial, a través de una mayor capacitación en investigación criminal, el mejoramiento de medios logísticos y una mejor articulación con la Fiscalía y demás organismos con funciones de policía judicial. Adicionalmente, se requerirá fortalecer los controles internos de la Institución y las veedurías ciudadanas. Finalmente, se promoverá la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los Macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos.

## **c) Justicia y denuncia**

El mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana requiere el fortalecimiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, el régimen penitenciario y los procesos de resocialización, temas desarrollados en el capítulo de Justicia.

Adicionalmente, en los sistemas modernos de seguridad ciudadana es de vital importancia cumplir con el objetivo de “proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito”<sup>367</sup>, garantizando que la víctima no tenga que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes que terminan por revictimizarla.

Uno de los derechos que es más vulnerado y por el cual muchas de las víctimas no denuncian, es la falta de confianza y capacidad del sistema para garantizar la debida protección, por un lado frente al victimario –cercano o desconocido–; y, por el otro, frente al mismo proceso judicial. Esto impacta negativamente el potencial restaurativo que tiene la participación activa de la víctima en

---

<sup>365</sup> Es necesario un mayor liderazgo territorial en la formulación, desarrollo y evaluación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; los planes maestros de equipamiento en seguridad, convivencia ciudadana y justicia; y los planes viales. Lo anterior en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), cuyo objetivo es fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

<sup>366</sup> El Plan busca ubicar el personal policial en las áreas más afectadas por la inseguridad, focalizar su acción respecto a los delitos de mayor impacto y permitir una apropiación diferente del territorio por parte de la institución de tal forma que se genere mayor valor público en el servicio que se presta y se mejore la interacción con la comunidad.

<sup>367</sup> PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” (2009). El Salvador.

el proceso penal –aporte de pruebas, testimonio–, y de disminución de los niveles de impunidad. Adicionalmente, las víctimas reportan una actitud de desestimulo a la denuncia por parte de las mismas autoridades encargadas de recibir la noticia de los delitos.

En esta política se promueve el fortalecimiento de la atención a las víctimas de los delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar a través de la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas<sup>368</sup>, la aplicación de protocolos especializados para el control de violencias basadas en el género, así como de la debida prestación de los servicios de salud a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. De igual manera, se busca crear programas para prevenir la revictimización y formular un plan de mejoramiento de los sistemas de denuncia y atención al ciudadano.

#### **d) Cultura de legalidad y convivencia**

Se busca incrementar el apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana. El Gobierno nacional promoverá el desarrollo de programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y promueva las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas; promuevan las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del buen gobierno y la participación ciudadana; utilicen estrategias pedagógicas y educativas para difundir los valores constitucionales y legales; y se articulen con las políticas sociales y las que propenden por el reconocimiento de las diversas identidades.

En el horizonte hacia la reconciliación, se promoverán procesos de reintegración donde se ofrezcan beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales y la generación de oportunidades, entre otros, para que puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad, ser miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole a su vez a la convivencia y a la reconciliación en coordinación y articulación con las entidades competentes del orden nacional y territorial de acuerdo a los CONPES 3554 de 2008 y 3673 de 2010 y al marco normativo del proceso de reintegración vigente.

De esta manera, se contribuye a la consolidación de relaciones de confianza entre los participantes del proceso y las comunidades receptoras, así como entre estos y las instituciones. Para tal efecto, se fortalecerán espacios de encuentro y deliberación pública; se generarán capacidades para la construcción de consensos; se promoverá la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, entre otros. Además, se promoverán iniciativas comunitarias, privadas e institucionales que permitan transformar imaginarios sociales sobre la Reintegración y se conviertan en una posibilidad para consolidar acciones para la paz; facilitando la aceptación social de los participantes del proceso de reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

---

<sup>368</sup> Existen en Colombia dos Centros de Atención a Víctimas CAV (Bogotá y Bucaramanga) que cuentan con un equipo profesional conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, para orientar y acompañar a las víctimas del delito en todas las etapas del proceso judicial. Igualmente, este proyecto ha capacitado a las personas que hacen parte de la Red de Asistencia a Víctimas en Bogotá. Esta red está integrada por el ICBF, Medicina Legal, Acción Social, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Integración Social, Secretaria de Tránsito y Transporte, facultades de Derecho y Psicología entre otras entidades

El Gobierno nacional promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los mecanismos de planeación y política de orden territorial.

## **e) Ciudadanía activa y responsable**

La Política requiere del concurso decidido de la ciudadanía que es su destinataria y principal actor. La responsabilidad del Gobierno nacional y territorial en el liderazgo e impulso de la política es innegable pero no es suficiente; reducir la violencia y la criminalidad es una labor de largo plazo que sólo es factible con una vinculación activa de la ciudadanía. Así mismo, es una responsabilidad de la sociedad, por eso debe procurarse la vinculación de todos los actores sociales pertinentes. En este eje se prevé fomentar la responsabilidad social de las empresas privadas, fortalecer un mecanismo de denuncia por parte de la ciudadanía, crear alianzas de seguridad y convivencia con los principales actores públicos y privados, particularmente en municipios priorizados, y fortalecer los frentes locales de seguridad y las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana.

La consolidación de las “Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana” a través de la coordinación entre la Policía Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, permitirá aprovechar la información suministrada por los más de 190.000 guardias de seguridad y los medios técnicos de los servicios de vigilancia, existentes en el país. Para lograrlo, se mantendrá el marco institucional existente para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que garantiza su funcionamiento.

## **5. Componentes transversales de la PSCC**

Con el propósito de apoyar el desarrollo y ejecución de los ejes señalados, es necesario avanzar en dos componentes estratégicos que son transversales a la Política: los sistemas de información y los desarrollos normativos.

### ***1. Sistemas de Información y Estudios de Políticas Públicas***

El propósito del componente es facilitar el proceso de diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas efectivas contra el delito, la criminalidad y la violencia, las acciones de sanción y control policial y los procesos judiciales. El país cuenta con una amplia experiencia en el diseño, implementación y operación de sistemas de información primaria oficial y de Observatorios del Delito que utilizan estas fuentes oficiales. En esta línea, es necesario complementar las estadísticas criminales con encuestas de victimización y de autoreporte. Así como aumentar el uso de información para la implementación de políticas, planes y programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana a nivel municipal, departamental y nacional en los próximos cuatro años.

### ***2. Desarrollos normativos***

Con el propósito de alcanzar una justicia efectiva que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y la convivencia se avanzará en los desarrollos y ajustes normativos necesarios para alcanzar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia.

## 6. Metas de seguridad y defensa nacional

Tabla V-1

Indicadores	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea de base 2010	Meta 2014
Hectáreas de cultivo de coca existente	Hectáreas	Resultado	68.025	30.000
Cocaína incautada respecto a la producción potencial	Porcentaje	Resultado	38%	70%
Municipios <b>sin</b> influencia de BACRIM	Porcentaje	Resultado	83%	100%
Desmovilizados individuales	Número	Resultado	2.446	6.000
Atentados contra la infraestructura energética	Número	Resultado	26	22
Atentados contra la infraestructura hidrocarburos	Número	Resultado	31	23
Atentados contra la infraestructura vial	Número	Resultado	23	20
Piratería terrestre sobre la red troncal vial principal	Casos	Resultado	112	96
Pasos informales controlados	Número	Resultado	0	8
Planes binacionales de seguridad	Número	Resultado	0	4
Presencia en misiones de paz	Número	Resultado	2	4
Países receptores de cooperación	Número	Resultado	14	25
Ventas anuales del GSED	Billones de pesos	Resultado	1,5	3
Exportaciones anuales del GSED	Millones de pesos	Resultado	46.000	90.000
Inversión del GSED en ciencia y tecnología	Millones de pesos	Resultado	8.000	30.000
Implementación de APP para la generación de eficiencias del sector	Número	Resultado	0	3

## 7. Metas de seguridad y convivencia ciudadana

Tabla V-2

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta 2014
Lesiones personales	Número	Resultado	52.772	47.495
Tasa de homicidio	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	34	28
Tasa de hurto común	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	201	182
Accidentes de tránsito	Número	Resultado	31.687	28.518
Extorsión y microextorsión	Número	Resultado	1.352	1.190
Centros de Atención Especializada para adolescentes en conflicto con la ley construidos	Número	Resultado	0	3



## B. Justicia

### 1. Diagnóstico

Un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia y sus impactos diferenciados por género. Dentro de este marco, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Igualmente, la literatura económica ha señalado la estrecha conexión entre los sistemas judiciales eficientes y el crecimiento económico (Posner, 1998). En primer lugar, un sistema judicial idóneo protege los derechos de propiedad de los asociados y garantiza el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos; en segundo lugar, un marco regulatorio claro y un sistema judicial eficiente, promueve la competencia en los mercados e incentiva el aumento de la competitividad de las empresas. Ambas condiciones son vitales para jalonar el crecimiento económico.

Uno de los principales problemas que afecta la prestación de los servicios de justicia formal es la congestión de los despachos. En efecto, el inventario final alcanzaba, a diciembre de 2010, 2.350.000<sup>369</sup> expedientes judiciales en trámite, concentrados principalmente en los distritos judiciales de Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín y Bucaramanga.

A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esa situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos.

Así mismo, el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos<sup>370</sup> con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y para garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano.

Otro de los problemas relacionados con el servicio de justicia son las barreras al acceso, entre las cuales se encuentran las barreras culturales que validan ciertos delitos, así como el desconocimiento de las víctimas de sus derechos particularmente aquellas que han sufrido violencia sexual y basada en género. En efecto, siguen existiendo regiones del país con una débil presencia de los operadores de los niveles nacional y territorial en materia de justicia que dificultan el acceso y acercamiento efectivo por parte de la población vulnerable<sup>371</sup>. También es necesario reconocer que las comunidades afrocolombiana e indígena aún son víctimas de distintas formas de discriminación racial en el país y que dicha situación se refleja en una mayor dificultad para acceder a la justicia.

---

<sup>369</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa (2011, marzo).

<sup>370</sup> Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte sobre los procesos que en 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional.

<sup>371</sup> En 2009, 133 municipios no contaban con despachos judiciales. Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de la Rama Judicial*, pág. 54, Bogotá D. C., Colombia.

En lo que respecta a la política criminal, los problemas fundamentales del Estado para hacerle frente a las conductas consideradas como reprochables, se centran en la deficiencia en los medios de investigación técnicos y científicos para la investigación criminal y la judicialización de las conductas delictivas, en la imposibilidad que tiene la Fiscalía General de la Nación para definir su propia planta de personal, y la falta de atención y protección eficiente a las víctimas de las actividades delincuenciales observando el enfoque diferencial y de género.

A pesar de que el límite de hacinamiento en las cárceles encuentra actualmente cerca del promedio histórico (28,62%<sup>372</sup>), debido principalmente a la creación de 22.703 cupos a través de la construcción de 10 nuevos establecimientos, aún no se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. En efecto, con una vida útil estimada de 50 años, el 45% de los 149 establecimientos existentes supera ese término. Estos establecimientos están distribuidos en el territorio de la siguiente manera: 1 en la Orinoquia, 16 en la región Caribe, 102 en la región central, 9 en la región Nororiental, 4 en la región Pacífico y 17 en la región Sur.

En cuanto a la resocialización de los reclusos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en asociación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberá hacer énfasis en la resocialización del recluso, enfocada al fortalecimiento del modelo educativo, dentro del marco de un programa de tratamiento y desarrollo.

## **2. Lineamientos**

### **a) Justicia formal, oralidad y descongestión**

El Gobierno trabajará coordinadamente con la Rama Judicial a fin de definir políticas ambiciosas que permitan enfrentar decididamente el problema de la congestión judicial y contar con una justicia al día. En ese sentido, una de las estrategias fundamentales será la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, lo que debe redundar en tiempos procesales más reducidos y en una mayor capacidad del aparato de justicia para responder en forma oportuna a las demandas ciudadanas. Estas disposiciones se acompañarán de otras medidas como la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TIC) y modelos de gestión que generen los incentivos adecuados para los operadores judiciales, en el marco de modelos gerenciales de *buen gobierno* que garanticen el uso más adecuado posible de los recursos con que cuenta el sector.

Para los fines de la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, el Gobierno promoverá la adopción de las respectivas reformas legales.

La ejecución del presupuesto de inversión, de descongestión y demás recursos extraordinarios de la Rama Judicial, se hará conforme a la descongestión, previo concepto que de los mismos haga cada uno de los máximos órganos de las jurisdicciones Constitucional, Ordinaria, Contenciosa Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, respectivamente.

Igualmente ejercerá la vigilancia y control que de la anterior distribución deba ejecutar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

---

<sup>372</sup> Datos del INPEC con corte a septiembre de 2010.

## **b) Tecnologías de la información (*e-justice* y sistemas de información judicial)**

Se debe fomentar el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la justicia (*e-Justice*) para ampliar la oferta del servicio en zonas alejadas y agilizar el trámite de los procesos en los juzgados. Herramientas como los expedientes judiciales virtuales, las notificaciones por medios electrónicos o las herramientas de video conferencia para audiencias en zonas apartadas, son algunas de las aplicaciones que correctamente implementadas fortalecen la justicia.

Para fortalecer el diseño, implementación y seguimiento a las políticas del sector justicia, es necesario continuar las estrategias de intercambio permanente de información entre entidades, la concertación de los indicadores de gestión y la definición de las variables relevantes para las diferentes entidades que componen el sector.

Así mismo, con la aplicación de nuevas tecnologías, se profundizará la política de racionalización del ordenamiento jurídico, para actualizarla y validar el universo del mismo. Con tal fin, se concluirá y se revisará la determinación de las normas vigentes, como paso previo para su consolidación –con apoyo del Sistema Único de Información Normativa–, para la expedición de eventuales decretos derogatorios, y para la validación y expedición de compilaciones legislativas y decretos únicos en relación con la legislación que se determine como vigente.

## **c) Optimización en la administración de Justicia**

Para que la Justicia sea eficiente y ágil es imperativo fortalecer y modernizar los modelos de gestión aplicados por los despachos judiciales. En este sentido, se deben desarrollar e implementar modelos de gestión orientados a resultados y que estén en consonancia con un sistema de evaluación de los funcionarios que incorpore los incentivos adecuados para aumentar la productividad de los despachos.

## **d) Participación público-privada en infraestructura**

Se generarán nuevos esquemas de asociación público-privada para la Rama Judicial y el sector justicia, que permitan desarrollar una eficiente gestión pública en materia de desarrollo de infraestructura. Se requiere encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto General de la Nación y esquemas de gestión con participación del sector privado, que permitan modernizar y ampliar la infraestructura existente, de manera que la Rama Judicial y las entidades del sector, funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

## **e) Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)**

Se requiere contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado. Entre éstos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, la promoción de la conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los

que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

#### **f) Acceso a la Justicia y justicia *no formal* como herramienta de descongestión**

Es importante seguir consolidando la justicia no formal, entendida ésta como los mecanismos de prestación del servicio de justicia diseñados para la resolución de conflictos. Para ello se requiere fortalecer, tanto a las instituciones, como a los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones, como los conciliadores en equidad y en derecho, con el fin de garantizar la continuidad de la oferta existente fortaleciendo los nuevos espacios y figuras creados como alternativas no jurisdiccionales para promover la transformación pacífica de las controversias.

De otra parte, se avanzará en eliminar las barreras de acceso a las víctimas de violencia sexual y basada en género, perfeccionando en los procesos de acompañamiento, pedagogía de derechos y asistencia psicosocial y jurídica que incentiven las denuncias y conduzcan a sanciones efectivas.

#### **g) Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso**

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) deben seguir contribuyendo a la no judicialización de los conflictos, a la resolución pacífica de controversias, a la descongestión de los despachos judiciales y a fortalecer la cultura dialogal. En esa medida es vital impulsar los MASC, para atender con mayor agilidad los conflictos de la población y facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia como estrategia complementaria a la establecida en esta materia por parte de la Rama Judicial.

Se debe continuar fortaleciendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional, así como a otros administradores de justicia diferentes a la Rama Judicial ubicados en entornos urbanos y rurales afectados por fenómenos de conflicto armado, violencia y asociados a la operación de la delincuencia común y organizada.

#### **h) Enfoque regional de la Justicia**

Se contará con una estrategia consensuada y concertada con la Rama Judicial que hará expresa las competencias, jurisdicciones, prioridades geográficas y criterios técnicos a ser empleados para la creación o establecimiento de operadores idóneos para administrar justicia en cada región del país.

#### **i) Política criminal coherente y eficaz contra el crimen**

En el campo de la política criminal, entendiendo por política criminal “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses

esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”<sup>373</sup>, es necesario fortalecer los esfuerzos coordinados de todos los entes del Estado y mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad, de tal forma que ello redunde en la reducción de la impunidad y la comisión de delitos, y en el fortalecimiento de la convivencia, la inclusión y la seguridad. Para el control de la criminalidad es necesario promover y apoyar la construcción de una política criminal y penitenciaria que introduzca ajustes en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA).

Respecto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se promoverá la apropiación y desarrollo de la finalidad del Sistema, al igual que el fortalecimiento de una oferta pertinente, asertiva y estratégica con sus demandas, tanto a nivel nacional como territorial. En este contexto el Gobierno nacional promoverá la construcción de servicios de infraestructura del SRPA, en particular de centros de atención especializados para cumplir con la sanciones de privación de la libertad al adolescente en conflicto con la ley y centros de internamiento preventivo garantizando los derechos de esta población, e incorporando los estándares en materia de seguridad y justicia. Esta apuesta demandará la cofinanciación de las entidades territoriales, un actor estratégico en y para el SRPA. Por tanto, las inversiones en la materia no sólo atenderán a criterios de demanda, regionalización, evitar el desarraigo del adolescente, sino también al ejercicio de la corresponsabilidad territorial como lo demanda el mandato constitucional de protección integral a la infancia y a la adolescencia.

El adecuado funcionamiento del SRPA no sólo demanda idóneos servicios de infraestructura y pertinentes sanciones judiciales en función de la conducta punible en la que incurrió el adolescente, sino también atender a que la ejecución de la sentencia judicial, que tiene un espíritu restaurativo de los derechos de esta población, cuente con idóneos modelos de atención, acorde a las particularidades del adolescente y su contexto. Por tanto, es necesario evaluar la actual oferta de atención del SRPA, cualificar los lineamientos de la misma, formar operadores especializados en el tema y dotar de contenidos las diferentes sanciones que establece la Ley 1098 de 2006. Este proceso deberá ser liderado por el ICBF y contar con el concurso de las demás entidades del Sistema, así como del sector privado y la sociedad civil organizada. Garantizar una atención oportuna, pertinente y de calidad permite que el adolescente, como sujeto responsable de sus derechos, sea consciente del daño que causó a su proyecto de vida, el de su víctima y de la comunidad de la que es parte, de tal suerte que se logre la finalidad restaurativa del SRPA y la rehabilitación del adolescente vinculado a éste.

Adicionalmente, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente demanda de un verdadero sistema de información en función del adolescente y la finalidad de éste. En la actualidad, cada entidad parte del sistema genera su propia medida de medición y esquema de reportes de datos. Situación que no permite tomar decisiones fundadas en evidencia, realizar un verdadero seguimiento al adolescente y la efectividad del sistema y menos aún precisar su reincidencia, entre otros aspectos. Se hace necesario, entonces, avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, que ordena armonizar los diferentes sistemas de información existentes, y del documento CONPES 3629 de 2009, que señala el imperativo de avanzar en la construcción del sistema de información del SRPA en el horizonte de: (1) armonizar los diferentes sistemas de información de las entidades del SRPA; (2) rediseñar procesos de captura, sistematización y análisis de la información; (3) crear el observatorio del SRPA, que brinde análisis pertinentes orientados a formular tanto la política de prevención como la criminal; y (4) diseñar e implementar

---

<sup>373</sup> Colombia, Corte Constitucional. (2001, junio). *Sentencia C-646*, M. P.: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

esquema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la oferta institucional para la atención de los adolescentes vinculados al SRPA.

Para combatir el fenómeno criminal, el país debe contar con una política criminal estructurada de acuerdo con su concepción de Estado social de derecho, coherente, eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales, que contemple áreas en las cuales se han identificado altos índices de criminalidad, demandando atención inmediata por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y acciones conjuntas de las entidades involucradas tal como lo requiere la lucha y prevención del terrorismo, las bandas y redes criminales, el narcotráfico, el lavado de activos, la defraudación de fluidos y otras conductas punibles.

## **j) Articulación del Estado y estructura institucional eficiente**

Dada la naturaleza compleja y especializada de la política criminal, que se extiende en acciones desde la prevención del delito hasta la asistencia pospenitenciaria, se requiere fortalecer los espacios que permitan la construcción de esta política de Estado, así como consolidar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Para ello, se debe fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal con un equipo técnico que permita apoyar la toma eficiente de decisiones.

Los cambios en la estructura institucional del sector implican contar con plantas de personal suficientes en la Fiscalía General de la Nación, las instituciones que ejercen funciones de policía judicial y apoyo técnico científico. A este respecto, es necesario que la Fiscalía General de la Nación se fortalezca como ente autónomo e independiente, lo cual se materializa en que cuente con la facultad de definir su propia planta de personal, de tal manera que sea una entidad dinámica para enfrentarse al crimen.

Con el fin de contar con instituciones de cara al ciudadano, deben fortalecerse, en la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las estrategias y modelos de atención al ciudadano; impulsar rutas, guías, protocolos y herramientas técnicas de atención integral diferenciada a las víctimas de la violencia sexual y basada en género; ampliar su presencia institucional en el territorio nacional y sus mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior, deberá acompañarse de estrategias de pedagogía ciudadana de tal manera que se genere mayor confianza en el sistema penal. Tales estrategias permitirán que la población esté informada sobre los procedimientos, sus derechos, y las rutas que faciliten al ciudadano acceder a los servicios de justicia.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública debe atender de manera diferenciada a los retos de defensa técnica y de representación y atención jurídica a víctimas; esto en el sistema penal mixto y acusatorio, en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia y paz, entre otros.

## **k) Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica**

Es necesario adaptar las instituciones a los retos que plantean la criminalidad y la normativa procesal penal existente, que incluye nuevos y modernos esquemas procesales como el sistema penal acusatorio, la Ley de infancia y adolescencia, la Ley de justicia y paz, la Justicia Penal Militar, la reforma al procedimiento de extinción de dominio, la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Dado que los delitos fuente de lavado de activos y financiación del terrorismo se

han incrementado, se fortalecerá la *Política nacional de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, administración de bienes incautados, acciones de extinción de dominio, cultura antilavado y financiamiento del terrorismo*.

Particularmente, la Fiscalía General de la Nación debe robustecerse en su estructura lo que supone, por una parte, la conformación de modelos investigativos eficientes que propendan por la Judicialización efectiva de los presuntos autores o partícipes de conductas punibles, la posibilidad de ejercer sus facultades constitucionales y legales de una manera más dinámica y adaptada a las necesidades investigativas; todo lo cual se enmarca en la lucha contra la criminalidad organizada.

Es necesario, que las entidades –en especial el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses–, apoyen la función permanente de policía judicial, contando con la capacidad técnica, científica e investigativa necesaria para responder a la demanda por resultados de investigación criminal oportunos y útiles para determinar la ocurrencia o no de conductas punibles y la responsabilidad de los autores y partícipes. Se debe trabajar en procura de la acreditación de los laboratorios de criminalística y certificación de las funciones de policía judicial, de tal forma que se brinde confianza sobre el actuar institucional a la ciudadanía e intervinientes en el proceso penal.

Para robustecer la capacitación, es necesario coordinar y fortalecer las escuelas y centros de formación de los operadores del sistema penal a escala nacional. Igualmente, se deben desarrollar planes interinstitucionales de capacitación y definir programas curriculares mínimos y especializados.

Así mismo, para combatir la criminalidad organizada transnacional de manera eficiente, es necesario reforzar la cooperación internacional con todas las organizaciones que puedan proporcionar un eficaz intercambio de información dentro de los principios de respeto a los derechos humanos y cumplimiento de los convenios internacionales.

Finalmente, es necesario robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas a escala territorial, garantizando la idoneidad de los operadores y sensibilizando a los funcionarios, y a la población en general, sobre los derechos de las víctimas. Para tal efecto, se precisa la difusión, conocimiento, apropiación e implementación de la Ley 1257 de 2008, al igual que el impulso a su reglamentación; en paralelo, al fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164 de 2010) promoviendo la colaboración armónica con el sector de justicia.

El proceso penal no debe dejar de lado a los presuntos autores y partícipes de las conductas punibles, como destinatarios de dicho enfoque. Lo anterior, permitirá que haya un mejor uso de los mecanismos de justicia restaurativa y una verdadera armonización entre los derechos de ambos extremos en el proceso penal, generando no sólo un mayor bienestar social, sino también una especial atención a las cadenas de vulnerabilidades. En este contexto, se deben fortalecer los programas de protección y asistencia a víctimas e intervinientes en el proceso penal, que apoyen la efectividad en la administración de justicia.

## **I) Política Penitenciaria**

### ***1. Mejoramiento de la infraestructura***

Se elaborará un Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura, que a partir del diseño de estándares de operación por tipo de establecimiento, fije una política de largo plazo orientada a reducir el número de establecimientos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de funcionamiento y de personal del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC).

El INPEC elaborará un estudio que explore en sus aspectos presupuestal, jurídico, técnico y funcional, diferentes modelos alternativos de administración de los establecimientos, y una vez se defina el modelo óptimo y se garantice su viabilidad, se impulsará su implementación con el concurso del sector privado.

### ***2. Tecnificación del INPEC***

Para tecnificar el Sistema Penitenciario y Carcelario, el INPEC elaborará un Plan Estratégico de TIC, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recursos humanos y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional. Igualmente, continuará con la dotación de elementos tecnológicos de seguridad y control en los establecimientos, el fortalecimiento del proyecto de audiencias virtuales para reducir el traslado de internos ahorrando costos y reduciendo el riesgo para los reclusos y el personal de custodia y vigilancia. A partir de la evaluación del sistema de vigilancia electrónica, se aumentará su cobertura de condenados y sindicados domiciliarios y la operación y financiamiento del sistema pasará del Ministerio al INPEC. Se estudiará la viabilidad legal de establecer el copago por parte de los condenados o sindicados, así como la redefinición de los requisitos para la obtención del beneficio, las causales de incumplimiento y los procedimientos de recaptura.

Se elaborará un Plan de Atención Básica para la Población Reclusa y de Tratamiento Penitenciario para los condenados que busque la reinserción social del individuo, articulando iniciativas públicas y privadas, dentro de un marco normativo que privilegie el esfuerzo académico y/o la productividad del recluso en función de sus potencialidades lo cual se reflejará en la redención de la pena.

A partir del mejoramiento de los sistemas de información de la sistematización integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) y de la plena identificación, caracterización, clasificación, y tratamiento del recluso, se orientarán los programas de atención básica y de tratamiento y desarrollo, de acuerdo con el perfil del recluso, en especial de aquel con condiciones excepcionales.

En materia educativa se ampliará la cobertura del nuevo modelo educativo del INPEC, así como aquellos relacionados con cultura, deporte y prevención del uso de estupefacientes. En materia de DD. HH., se continuará impulsando la adopción de normas, prácticas y programas dentro del SPC y las escuelas de formación para garantizar su respeto por parte de la población reclusa y los servidores del INPEC.



### 3. Metas

Tabla V-3

Objetivo	Estrategia	Indicador	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta cuatrienio
Justicia	Enfoque regional de la justicia	Mapa de justicia en funcionamiento	Resultado	-	1
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Casas de Justicia construidas, dotadas y en operación	Resultado	68	100
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Centros de Convivencia Ciudadana construidos, fortalecidos y en operación.	Resultado	16	42
Justicia	Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso	Municipios fortalecidos con mecanismos alternativos de solución de conflictos, prestando servicios eficientes y de calidad	Resultado	253	293
Justicia	Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)	Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación	Resultado	-	1
Justicia	Política criminal coherente y eficaz contra el crimen	Documento de política criminal elaborado	Resultado	-	1

## C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional

### 1. Diagnóstico

El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los colombianos y colombianas, lo cual se refleja en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009. Por ejemplo, el número de homicidios se redujo en un 32,76% y el de secuestros extorsivos en un 89,96%; los actos de terrorismo disminuyeron en un 81%; las víctimas de masacres en un 70,83%; las acciones subversivas en un 64% y el número de personas desplazadas de 2008 a 2009 en un 43,35%<sup>374</sup>. Desde el inicio de los procesos de la Ley de Justicia y Paz, se ha apoyado la búsqueda de la verdad en más de 44.000 hechos enunciados que relacionan a 61.012 víctimas, y ha conducido a la exhumación de 3.524 cadáveres en 2.901 fosas<sup>375</sup>.

Una aproximación al universo de víctimas de la violencia lo constituye el número de solicitudes de reparación por vía administrativa que reglamenta el Decreto 1290 de 2008, el cual asciende a 331.604 víctimas, de las cuales el 87% corresponde a hombres y el restante 13% a mujeres. De acuerdo con el hecho victimizante, el 78,01% se relaciona con homicidio; el 10,06% con desaparición forzada; el 2,79% con lesiones que produjeron incapacidad; el 2,73% con secuestro; el 2,61% con lesiones que no produjeron discapacidad; el 2,54% con tortura; el 0,77% con

<sup>374</sup> Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

<sup>375</sup> Comité Interinstitucional de Justicia y Paz. Matriz del mes de septiembre.

reclutamiento de menores y el 0,49% con delitos contra la integridad sexual<sup>376</sup>. Los índices de pobreza mantuvieron una tendencia decreciente; la población que recibió ingresos inferiores a la línea de pobreza bajó del 53,7% en 2002 al 45,5% en 2009. En la salud se aumentó el número de afiliados al régimen subsidiado, se pasó del 46,6% en 2003 al 93,13% en 2009. De igual manera, en el caso de la cobertura bruta de educación básica y media, pasó del 90,6% al 105,6%<sup>377</sup>.

Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas.

Por lo anterior, el buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH.

Así mismo, en el marco de sus obligaciones de respeto y garantía de los Derechos Humanos, reafirma que la dignidad humana es el centro de las acciones y políticas del Estado en los diferentes sectores; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias. De esta forma, la lucha contra la pobreza para lograr condiciones de vida digna; la seguridad democrática y ciudadana para la paz; el fortalecimiento de la justicia para la libertad; y el desarrollo sostenible a partir de las locomotoras del desarrollo: vivienda, infraestructura para el transporte y las comunicaciones, minero-energética, agropecuaria y de la innovación; se sustentarán en este enfoque de derechos y en un enfoque diferencial.

## **2. Lineamientos estratégicos**

### **a) Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**

#### ***1. Sistema Nacional de DD. HH. y DIH***

El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de DD. HH. y DIH, integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de

---

<sup>376</sup> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a Víctimas de la violencia. Corte: Septiembre 30 de 2010.

<sup>377</sup> Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

El sistema será coordinado por la Comisión Intersectorial de DD. HH. y DIH, liderada por el Vicepresidente de la República, la cual será reestructurada y fortalecida en términos de miembros, funciones y competencias, con el objeto de erigirla como la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias.

## ***2. Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH***

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH promoverá el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad; y se constituirá, por los siguientes componentes: (1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DD. HH., (4) Protección, (5) Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial.

Esta Política será implementada en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica entre otras, las siguientes acciones: (1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; (2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; (3) generar acciones de sensibilización, formación y cultura en DD. HH. y DIH; y (4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, con el fin de que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.

### ***Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA)***

El Gobierno nacional culminará la formulación del PNA con el apoyo del Ministerio Público y de acuerdo con los estándares internacionales, lo adoptará, iniciará la implementación de las estrategias de corto, mediano y largo plazo, y estará conformado como mínimo por los siguientes ejes temáticos: (1) cultura y ciudadanía en DD. HH.; (2) derechos a la vida, libertad e integridad personal; (3) lucha contra la discriminación y respeto de las identidades; (4) derechos económicos sociales y culturales; y (5) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

### ***Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH***

El *buen gobierno* para la Prosperidad Democrática, considera que la prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, como obligación integral a cargo del Estado, es una de las estrategias centrales de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, por lo cual, su implementación y cumplimiento será responsabilidad tanto de las autoridades civiles del orden

nacional y territorial como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

La prevención se concibe como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a DD. HH. e infracciones al DIH, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

De manera especial, la formulación e implementación del componente de prevención, desarrollará lo siguiente: (1) definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH; (2) poner en marcha estrategias de tipo económico, social, cultural, judicial y de seguridad que permitan atacar las causas estructurales identificadas; (3) articular los diferentes esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales en relación a la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH, como por ejemplo el SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Pública de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN, entre otros; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los servidores públicos se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH, al igual que impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (6) formular e impulsar Planes de Prevención y Protección como instrumento para la prevención; (7) consolidar escenarios de diálogo y lazos de confianza entre las autoridades públicas, la población civil y el sector privado; (8) realizar acciones específicas para reparar a las víctimas e impedir que vuelvan a ser objeto de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH; (9) desarrollar el contenido de la Ley de Inteligencia en consonancia con la Constitución Política, la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH y su componente de Prevención. El Departamento Administrativo de Inteligencia o la nueva agencia que se cree, focalizará acciones hacia el fortalecimiento de la protección de los Derechos Humanos en el desarrollo de las actividades de inteligencia.

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) garantizará que el desarrollo de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación por estas armas. Para ello, se ampliará la capacidad nacional de desminado humanitario, se garantizará la atención y reparación integral de las víctimas y se ampliará y dará sostenibilidad a los programas de Educación en el Riesgo, de acuerdo con la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal.

Igualmente, la Política Nacional del Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados<sup>378</sup> impulsará y promoverá entornos familiares, comunitarios e institucionales que protejan integralmente sus derechos. Así mismo, se avanzará en la coordinación de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial y su articulación con las entidades territoriales y étnicas para: (1) lograr una mayor apropiación local de la política; (2) desarrollar de rutas y protocolos que actúen ante riesgo o amenaza de reclutamiento y utilización de niños; (3) sancionar a quienes recluten y utilicen menores de edad; (4) disponer de información oportuna que permita intervenciones asertivas y precisar la magnitud y expresión de estas violaciones a los derechos de los niños; (5) garantizar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, observando las característica étnicas, de ciclo de vida y de género. Para ello, se

---

<sup>378</sup> Documento CONPES 3673: *Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados*. 19 de julio de 2010.

fortalecerá la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de manera que pueda atender sus funciones de articulación, asistencia e impulso a la política.

### ***Educación y cultura en derechos humanos***

El Gobierno nacional entiende que la situación del país no se transforma si la sociedad en su conjunto y las instituciones del Estado no se apropian de los Derechos Humanos como una práctica cotidiana. Por tal motivo, se busca construir una política de promoción de una cultura en Derechos Humanos que tenga como base principal el respeto a la dignidad humana, la libertad, la solidaridad, la igualdad y no discriminación, así como el impulso a la cultura de la legalidad y la transparencia de todos los servidores públicos.

Además, se desarrollarán estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencias de las personas y del Estado para actuar conforme con los valores, significados y prácticas que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras, mediante la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), y el fortalecimiento de los programas pedagógicos transversales –Eduderecho, Edusexualidad y Eduambiental–, en los establecimientos de educación preescolar, básica, media y superior.

### ***Protección***

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, tendrá como propósito fortalecer, desarrollar y armonizar los planes, programas y proyectos de protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal, acatando las sentencias y autos de la Corte Constitucional en la materia.

El fortalecimiento y desarrollo de los planes, programas y proyectos de protección, desarrollará los siguientes aspectos: (1) definición de sujetos beneficiarios de la protección especial a cargo del Estado; (2) evaluación del riesgo, bajo criterios de objetividad, racionalidad y enfoque diferencial; (3) las medidas de protección, individuales o colectivas, bajo criterios de oportunidad, idoneidad, eficacia y enfoque diferencial; (4) las circunstancias específicas de las personas y comunidades, sus roles sociales y los contextos políticos locales; y (5) la definición de las obligaciones de cada una de las entidades del Estado nacionales y locales en materia de protección.

### ***Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional***

Se integrará la Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional a la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH. En este sentido, se continuará con el desarrollo e implementación de los objetivos propuestos en cada una de las líneas de acción: Instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación, y de las estrategias de la Política Integral de DD. HH. y DIH, reiterando así la política de cero tolerancia a violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH como parte integral del esfuerzo de la Fuerza Pública por brindar seguridad a los colombianos en el marco del Estado social de derecho, de acuerdo con las prioridades de la Política Nacional de DD. HH. y DIH. Adicionalmente se establecerá el Plan de Acción de esta Política y los indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto.

Así mismo, el Gobierno nacional a través de Ministerio de Defensa Nacional continuará implementando medidas de prevención en el interior de la Fuerza Pública y fortaleciendo la cooperación con las autoridades judiciales en apoyo a las investigaciones que se adelantan por

presuntos casos de homicidio en persona protegida u homicidio agravado atribuibles a miembros de la Fuerza Pública.

Finalmente, el Ministerio de Defensa profundizará en la implementación de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de la Fuerza Pública con el sector empresarial y asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales se ajusten a los estándares de DD. HH.

### ***Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad***

El Gobierno nacional consolidará la Política de Lucha contra la Impunidad en el orden nacional y territorial y fortalecerá los mecanismos de garantía al acceso a la justicia, con el objetivo de promover y fortalecer la capacidad y cooperación interinstitucional, generando estrategias que propendan por la eficacia en el esclarecimiento de los hechos, identificación de autores y partícipes y la imposición de penas, de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH.

### ***Escenario internacional***

El Gobierno nacional continuará con el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DD. HH. y DIH, y seguirá con la disposición a la observancia por parte de las instancias internacionales en materia de DD. HH. y DIH dentro del marco de la autonomía y soberanía del Estado. Igualmente se gestionará la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en materia de DD. HH. y DIH en concordancia con los lineamientos establecidos para la cooperación internacional en el cuatrenio.

### ***Igualdad y no discriminación***

El Gobierno nacional entiende que es una necesidad para el país desarrollar el derecho a la igualdad y no discriminación. Por tal motivo adoptará y promoverá, de forma participativa, las medidas necesarias para contribuir a eliminar prácticas discriminatorias en las diferentes esferas de la sociedad y del Estado; promoverá prácticas sociales que respeten, reconozcan y valoren la diversidad; y garantizará el desarrollo y cumplimiento de políticas y mecanismos tendientes a superar la desigualdad material y formal que afecta a los sujetos y grupos poblacionales históricamente discriminados por motivos de etnia, sexo, identidad de género y orientación sexual, edad, discapacidad, condición social y económica. Además, se impulsará el cumplimiento de las Sentencias Constitucionales sobre los derechos de estos grupos.

Así mismo el Gobierno nacional, en concordancia con lo planteado en otros acápite del Plan Nacional de Desarrollo, impulsará políticas encaminadas a garantizar el desarrollo de los derechos laborales y sindicales, así como políticas específicas relacionadas con la población joven, y la atención a la problemática de grupos cuyos derechos están en alto riesgo de vulnerabilidad, tales como habitantes de la calle y trabajadoras sexuales, entre otros.

## **b) Justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional**

Un Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la

búsqueda de la reconciliación nacional. Los esfuerzos gubernamentales no deben limitarse al sometimiento a la justicia de los infractores de la ley, sino que han de traducirse en una acción de Estado coherente e integral que comprenda un marco normativo que oriente y articule su accionar en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y un marco institucional que responda de manera oportuna y eficaz a los retos planteados por los anteriores pilares básicos de la justicia transicional.

La apuesta por reconocer las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y por dignificar a las víctimas, implica el diseño y la implementación de una serie de mecanismos dentro del marco de los principios y valores que construyan y orienten el accionar estatal, con el fin de resolver los problemas derivados de un periodo prolongado de violencia, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se sirva la justicia y así lograr la reconciliación.

Garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. En efecto, la reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable.

Adicionalmente, todo esfuerzo por allanar el camino hacia la reconciliación nacional, debe garantizar la no repetición de las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, facilitando la desmovilización, desarme y la reintegración a la sociedad de los miembros de los grupos armados al margen de la ley con la creación de oportunidades para aquellos que quieren abandonar la violencia como estilo de vida; lo anterior, en consonancia con los lineamientos descritos en la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Ilegales<sup>379</sup>, entre otras acciones simbólicas y materiales que garanticen la no repetición de las violaciones e infracciones cometidas.

## ***1. Desarrollo normativo***

En este sentido, el reto está en la formulación de una política de Estado coordinada para aunar esfuerzos dentro de un marco normativo que permita superar el legado de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y generar condiciones de convivencia, que contenga el diseño e implementación de mecanismos que garanticen la justicia y verdad, la reparación integral de los derechos vulnerados y que faciliten la transición pacífica hacia una sociedad en proceso de reconciliación.

Dichos mecanismos han de ser coherentes con los esfuerzos realizados a través de las leyes 387 y 418 de 1997 –con sus prórrogas y modificaciones–, la Ley de Justicia y Paz y el Decreto 1290 de 2008; las acciones implementadas en el marco de la acción integral contra minas antipersonal; la Política de consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia; y las políticas de retornos y reubicaciones para la población en

---

<sup>379</sup> Documento CONPES 3554: *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales*. 1 de diciembre de 2008.

situación de desplazamiento, vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras y territorios a víctimas, que se vienen diseñando e implementando bajo el liderazgo del Gobierno nacional.

Esta política debe ser desarrollada bajo el anterior marco normativo, los nuevos referentes jurídicos que se creen y los que busquen ampliar la vigencia de los instrumentos ya existentes, y debe sujetarse a los principios rectores que garantizan el respeto por los Derechos Humanos consagrados en los tratados internacionales y la legislación y jurisprudencia nacional: dignidad humana, igualdad, enfoque diferencial, coherencia interna, coherencia externa, principio de progresividad, principio de gradualidad, sostenibilidad, sostenibilidad macroeconómica.

Por otro lado, dada la magnitud y la complejidad del fenómeno del despojo y el abandono de tierras y territorios por causa de la violencia, se requiere la puesta en marcha de la Gestión Integral de la Restitución. Ello supone la creación de una justicia especializada exclusivamente destinada a hacer valer los derechos de las víctimas sobre la tierra y los territorios de manera gratuita e integral. Para ello, el Estado recibirá los casos, prestará la asistencia jurídica, los documentará e impulsará los procesos en favor de las víctimas hasta su finalización. Adicionalmente, pondrá en marcha procesos policivos que puedan asegurar una efectiva entrega de las tierras y territorios y los mecanismos de compensación cuando no procede o no es posible la restitución. La restitución y la compensación integral comprenden medidas de protección, prevención, y formalización, requeridas para que culminen en el goce efectivo de los derechos asociados a la tierra y a los territorios.

## ***2. Fortalecimiento institucional***

En desarrollo del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público para la consecución de los fines del Estado, se han desarrollado esfuerzos que permiten el fortalecimiento institucional en el país para cumplir con la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados. Para señalar algunos, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las Salas de Justicia y Paz en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; los Procuradores Judiciales destacados para intervenir en los procesos surgidos de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados que las apoyan; el Fondo para la Reparación de las Víctimas; el Comité de Coordinación Interinstitucional de que trata el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006; el Comité de Reparaciones Administrativas; y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, son expresión del esfuerzo realizado.

No obstante, para asegurar que el diseño institucional del nivel central y territorial creado para atender y reparar a las víctimas, sea suficiente y se encuentre articulado, se debe realizar un ejercicio permanente de identificación de las necesidades de reformulación o ajuste de los planes, políticas, programas y proyectos. Las acciones por desarrollar implican una coordinación política y operativa de los esfuerzos estatales, las instituciones responsables y el fortalecimiento de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a las políticas y a las medidas de reparación que se han de garantizar. Es así como se trabajará en el mejoramiento de los sistemas de información para la atención a víctimas, a partir de la conformación de la Red Nacional de Información, que garantizará una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Además, permitirá adoptar las medidas para la atención inmediata y la elaboración de planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.



Así mismo es necesario crear el Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas que articule y encause las acciones del Gobierno nacional. La creación de dicho Sistema requiere de la puesta en marcha de un marco institucional y normativo adecuado para diseñar, implementar, elaborar y ejecutar todas las políticas, planes, programas y proyectos que atiendan las dinámicas de transición en Colombia.

### 3. Metas

**Tabla V-4**

<b>Estrategia</b>	<b>Nombre del indicador</b>	<b>Tipo de indicador</b>	<b>Línea base 2010</b>	<b>Meta cuatrienio</b>
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario creado	Producto	0	100%
	Componentes de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH desarrollados	Gestión	0	100%
	Miembros de la fuerza pública capacitados	Gestión	48%	100%
	Reducción de tasas de homicidio	Producto	34 por cada 100.000 habitantes	28 por cada 100.000 habitantes
Justicia transicional	Política de Atención y Reparación a víctimas de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH formulada	Producto	0	100%
	Víctimas de la violencia (diferentes a desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	25.000	100.000
	Víctimas de la violencia (desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	0	57.000

