

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

AGENDA

PR-2095
21 noviembre 1995
Original: español

AL: Directorio Ejecutivo

DEL: Secretario

ASUNTO: Colombia. Propuesta para un préstamo de cooperación técnica para el programa de modernización de la administración de justicia

Se adjunta, para su consideración, una propuesta para un préstamo de cooperación técnica a la República de Colombia, por hasta el equivalente de US\$9.400.000 con cargo a los recursos del capital ordinario, para el programa de modernización de la administración de justicia.

El señor Fred Aarons, Jefe del Equipo de Proyecto (teléfono 2722), atenderá las consultas referentes a esta operación. Este asunto se someterá a consideración de la Comisión General en su reunión del 13 de diciembre de 1995, o en una posterior.

Con el propósito de facilitar la consideración de este tema en la reunión de la Comisión General, los Directores Ejecutivos que así lo deseen podrán hacer llegar a la Secretaría por escrito la lista de los temas que fueren a plantear en la reunión. La Secretaría distribuirá las observaciones de los Directores Ejecutivos que así lo hubieren solicitado. Si hubiere acuerdo en la Comisión General sobre la operación, ésta se presentará a la aprobación del Directorio Ejecutivo en una próxima sesión.

Otra distribución:

Gerentes y Asesores
Jefes de División
Representante en Colombia

**DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PUBLICO**

COLOMBIA

**PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA EL PROGRAMA DE
MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

(CO-0036)

PROPUESTA DE PRESTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Sara Atala (RE3/OD5); Helmuth Carl (DPP); Juvenal Meza (CCO), y Fred Aarons (LEG), Jefe del Equipo de Proyecto.

COLOMBIA
PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
(CO-0036)

INDICE

	<u>Página</u>
MAPA	
DATOS SOCIOECONOMICOS	
RESUMEN EJECUTIVO	
I. MARCO DE REFERENCIA	1
A. Acciones realizadas por la FGN	3
B. La solicitud	6
C. Rol catalítico del Banco	6
D. La estrategia del Banco en Colombia	7
II. EL PROGRAMA	8
A. Conceptualización	8
1. Diseño del programa	8
2. La oportunidad de acción	8
B. El programa	8
C. Descripción	9
1. Fortalecimiento institucional	9
2. Capacitación	12
3. Desarrollo de una política criminal	15
4. Plan de inversiones en infraestructura	17
D. Dimensionamiento	18
E. Costo	18
F. Financiamiento del programa	20
1. Financiamiento del Banco	20
2. Aporte local	21
III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	22
A. Marco institucional	22
1. Prestatario y organismo ejecutor	22
2. Coordinación del programa	23
3. Organización de la UTE	23
B. Cronograma de ejecución y resultados del programa	24
C. Adquisiciones de bienes y contratación de servicios	24
D. Planes operativos anuales	25
E. Anticipo de fondos	26
F. Impacto ambiental	26
G. Supervisión del programa e informes	26
H. Auditoría externa	27
I. Evaluaciones intermedias y seguimiento del sistema de evaluación de gestión	27

ARCHIVO TECNICO

Los documentos citados a continuación forman parte del Archivo Técnico del programa y están a disposición de los miembros del Comité de Préstamos.

Anexo D del Proyecto de Contrato de Préstamo
Estipulaciones Especiales y Anexo A del Proyecto de Contrato de Préstamo
Cuadro Detallado de Costos del Programa
Términos de Referencia
Organigrama de la Fiscalía General
Detalle de las Consultorías Contempladas en el Programa

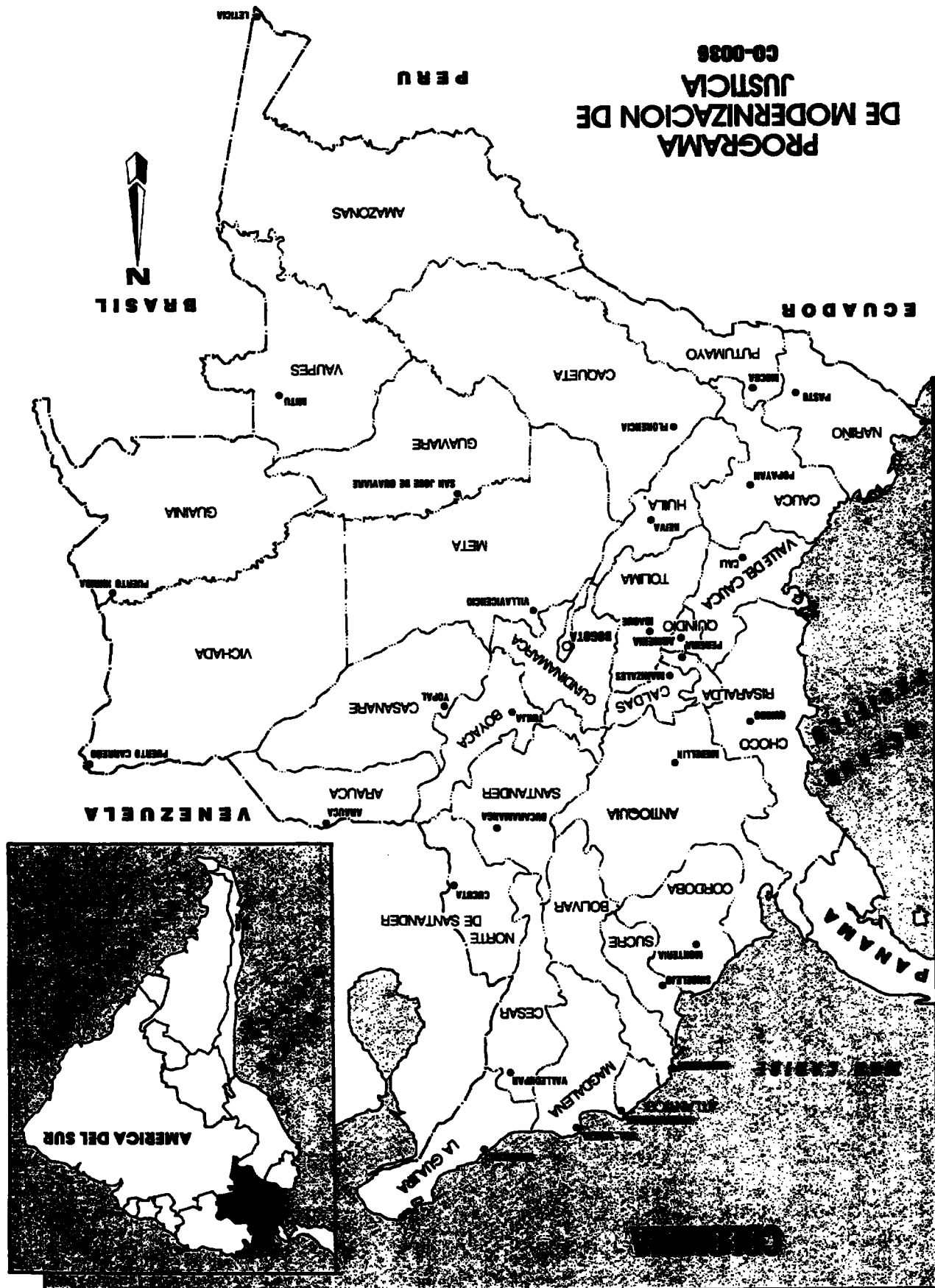
SIGLAS Y ABREVIATURAS

CTI	el Cuerpo Técnico de Investigación
FGN	Fiscalía General de la Nación
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
PIB	Producto Interno Bruto
SI	Sistema de Información de Apoyo a la Investigación
TAF	Taller de Agilización de la Fiscalía
UTE	Unidad Técnica Ejecutora

Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión en el documento de préstamo tiene por objeto exclusivo indicar el área de influencia del Proyecto que se propone financiar.

PROGRAMA DE MODERNIZACION DE JUSTICIA

CO-0038



COLOMBIA

Datos Básicos Socioeconómicos
Estadísticas y Análisis Cuantitativo
Departamento de Integración y Programas Regionales

Resumen Ejecutivo

Estadísticas Sociales

Extensión territorial (Km2)	1994	1.138.914
Población (miles)	1994	34.545
Población (tasa media anual de crecimiento)	1985-1994	1,8
Rural (porcentaje)	1994	25,5
Densidad (habitantes por Km2)	1994	30,3
Estadísticas vitales		
Natalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	23,9
Mortalidad infantil (tasa por 1.000 nacidos vivos)	1993	36,4
Mortalidad (tasa por 1.000 habitantes)	1992	5,8
Esperanza de vida al nacer (años)	1993	69,5
Analfabetismo (porcentaje)	1990	13,3
Tasa de matrícula primaria	1992	116,6

Estadísticas Económicas

Tasa de cambio (Pesos/US\$)	9-1995	964,2
PIB per cápita (tasa media anual de crecimiento)	1985-1994	2,4
Fuerza de trabajo (miles)	1992	10.897
Tasa de desempleo (porcentaje)	1994	9,3
Precios al consumidor (variación en doce meses)	9-1995	21,0
Balance global del sector público NF (% del PIB)	1994	2,7
Crédito interno (% del PIB)	1994	18,0
Balanza de pagos (millones de US\$)		
Saldo en cuenta corriente	1994	-3.095
Balanza comercial	1994	-2.317
Balanza en cuenta de capital	1994	3.181
Variación de reservas (- aumento)	1994	-170
Deuda externa total (millones de US\$)	1994	19.124
Servicio de la deuda total (millones de US\$)	1994	3.123
Deuda como proporción del PIB (porcentaje)	1994	34,2
Relación del servicio de la deuda (porcentaje)	1994	24,5

20 de noviembre de 1995

COLOMBIA
Datos Básicos Socioeconómicos

1. Tasas de cambio

Pesos/US\$, fin de período
Índice 1990=100

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Tasa de cambio	172,2	219,0	263,7	335,9	433,9	568,7	706,9	811,8	917,3	831,3
Índice efectivo real	54,6	73,2	82,1	85,2	88,3	100,0	96,7	88,6	84,4	75,3

2. Precios

Tasa media anual de crecimiento porcentual

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Índice de precios al consumidor	24,0	18,9	23,3	28,1	25,8	29,1	30,4	27,0	22,6	23,8
Índice de precios al por mayor	25,0	21,9	25,3	28,1	28,2	26,6	27,6	20,1	14,2	17,1

3. Liquidez internacional

Millones de US\$

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Reservas	2192	3394	3376	3716	3865	4460	6352	7561	7552	7750
Reservas menos oro	1595	2696	3086	3248	3616	4212	6029	7389	7552	7750
Derechos especiales de giro (DEG)	0	140	162	154	150	163	163	58	158	170
Posición de reservas en el FMI	...	...	...	...	...	...	...	95	110	127
Divisas	1595	2556	2924	3094	3466	4049	5866	7236	7285	7453
Oro (valoración nacional)	597	698	290	468	249	248	323	172	...	...

4. Cuentas nacionales

Millones de US\$ de 1990
US\$ de 1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Producto interno bruto	36140	38731	40901	42703	44156	45770	46553	48203	50532	53367
PIB per cápita	1226	1289	1336	1370	1391	1417	1417	1442	1487	1545

Tasa anual de crecimiento porcentual (precios constantes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB per cápita	1,1	3,8	3,4	2,2	1,6	2,5	0,3	2,1	3,5	4,0
PIB por tipo de gasto (pm)	3,1	5,8	5,4	4,1	3,4	4,3	2,0	3,8	5,3	5,7
Consumo	2,2	3,8	4,1	3,4	3,7	2,8	0,8	5,1	10,1	7,6
Inversión interna bruta	-9,6	4,4	9,2	8,0	-7,3	-1,2	-8,7	39,0	27,7	12,7
Exportaciones de bienes y servicios	12,9	23,2	7,2	1,7	5,9	18,5	12,8	5,3	-1,3	3,3
Importaciones de bienes y servicios	-6,5	11,1	5,2	2,3	-3,6	8,2	0,6	40,9	33,2	14,6
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	1,6	3,4	6,4	2,8	4,3	5,8	4,2	-1,9	2,7	2,0
Explotación de minas y canteras	38,0	62,1	24,1	4,5	11,6	5,9	-0,6	-2,8	-2,8	0,6
Manufacturas	3,0	5,9	6,2	1,9	5,6	4,2	0,8	5,9	2,3	2,8
Electricidad, gas y agua	3,1	6,0	8,9	5,3	5,2	3,8	3,1	-6,1	11,7	6,6
Construcción	8,6	4,9	-10,0	13,2	-8,1	-13,1	0,2	8,4	7,0	11,8
Comercio al por mayor y al por menor	1,8	3,6	4,4	5,0	1,8	2,8	0,4	4,4	5,0	5,0
Transportes y comunicaciones	1,0	1,0	3,3	3,4	3,2	3,7	3,4	5,2	4,0	6,1
Servicios financieros	2,5	6,0	3,4	5,3	1,1	8,9	2,9	10,1	14,2	10,3
Gobierno	4,3	6,1	7,1	7,0	4,0	2,9	-0,3	4,7	7,7	11,7
Otros servicios	0,4	3,8	5,2	2,5	1,4	2,6	3,7	2,0	4,0	7,8

COLOMBIA
Datos Básicos Socioeconómicos

4. Cuentas nacionales (cont.)

Composición porcentual (precios corrientes)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
PIB por tipo de gasto (pm)										
Consumo	79,7	75,2	76,0	75,6	75,8	75,7	76,6	80,9	83,4	85,7
Inversión interna bruta	19,0	18,0	20,0	22,0	20,0	18,5	16,0	17,2	20,4	20,3
Exportaciones de bienes y servicios	13,8	18,8	16,9	16,3	18,0	20,6	21,3	17,7	17,2	15,5
Importaciones de bienes y servicios	12,5	12,0	12,9	13,9	13,8	14,8	13,9	15,8	21,0	21,5
PIB por sector de origen (pm)										
Agricultura, silvicultura y pesca	17,0	17,5	18,1	16,7	16,1	16,2	17,0	15,5	13,9	...
Explotación de minas y canteras	4,2	4,9	6,5	6,2	7,7	9,3	8,2	7,0	5,8	...
Manufacturas	21,4	22,5	20,3	21,2	20,9	19,9	20,4	19,2	18,3	...
Electricidad, gas y agua	2,2	2,2	2,3	2,3	2,5	2,5	2,6	2,6	3,2	...
Construcción	6,9	6,6	5,6	6,6	5,9	4,9	5,0	5,6	6,0	...
Comercio al por mayor y al por menor	14,1	13,6	14,1	14,4	14,2	14,1	14,4	15,4	15,8	...
Transportes y comunicaciones	8,2	7,8	8,1	8,3	8,4	9,1	9,6	10,3	10,7	...
Servicios financieros	12,5	12,1	12,1	11,7	11,3	11,0	9,9	9,7	10,8	...
Gobierno	8,5	8,1	8,1	7,9	8,2	7,9	7,6	8,1	8,6	...
Otros servicios	5,2	4,9	4,9	4,7	4,9	4,9	5,2	5,4	5,7	...

5. Sector público no financiero

Como porcentaje del PIB

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingresos corrientes	20,7	23,3	22,4	21,6	22,4	23,6	25,2	25,1	28,4	28,4
Gastos corrientes	15,4	15,3	16,0	16,2	16,3	16,8	18,2	18,3	20,0	21,0
Ahorro corriente	5,4	8,1	6,4	5,4	6,1	6,8	7,0	6,8	8,4	7,4
Gastos de capital	10,5	8,5	8,0	7,4	7,9	7,2	6,9	8,6	9,9	8,1
Balance global (- déficit)	-5,1	-0,5	-1,8	-2,1	-1,9	-0,3	0,2	-0,2	0,3	2,7
Financiamiento doméstico	...	...	2,4	0,9	1,1	0,8	0,9	2,1	0,6	-2,6

6. Panorama monetario

Como porcentaje del PIB

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crédito interno	21,8	20,5	18,4	20,4	...	20,5	16,9	14,8	15,7	18,0
Sector público	6,3	4,4	4,3	5,9	...	4,9	3,6	0,7	-0,4	0,5
Sector privado	15,6	16,1	14,1	14,5	...	...	...	14,0	16,2	17,5
Dinero (M1)	9,2	9,3	9,4	8,9	9,0	8,5	8,3	9,6	9,7	9,3

7. Comercio exterior

Por destino en porcentaje - valuación de aduana
Índice 1980=100

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Exportaciones de bienes (fob)										
Países desarrollados	79,1	83,5	77,1	77,1	79,1	78,5	72,1	71,2	69,4	72,9
Países en desarrollo	20,9	16,5	22,9	22,9	20,9	21,5	27,9	28,8	30,6	27,1
América Latina	11,9	10,7	15,7	15,1	15,4	15,9	21,3	23,4	25,3	22,1
Importaciones de bienes (cif)										
Países desarrollados	72,8	74,5	76,5	73,2	73,5	73,8	72,6	70,6	67,9	73,2
Países en desarrollo	27,2	25,5	23,5	26,8	26,5	26,2	27,4	29,4	32,1	26,8
América Latina	23,3	21,0	18,7	20,3	22,0	19,9	22,5	23,8	26,1	21,2
Índice de los términos de intercambio	89,9	122,8	114,8	107,0	101,2	89,1	83,8	73,9	71,5	80,6

COLOMBIA
Datos Básicos Socioeconómicos

9. Deuda externa

Millones de US\$
Relaciones porcentuales

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Deuda total	14246	15362	17008	16995	16878	17232	17338	17197	17173	19124
Deuda a largo plazo	11141	13765	15352	15384	15261	15793	15583	14361	13940	15697
Pública y garantiz. por el gobierno	9573	12181	13828	13846	13989	14671	14469	13239	12861	13970
Bilateral	1891	2279	2527	2512	2382	2437	2313	1941	1563	1714
Multilateral	3409	4561	5773	5613	5651	6103	6159	5876	5679	5549
Tenedores de bonos	16	46	106	104	277	275	359	419	875	1732
Bancos	3406	4285	3979	4257	4146	4208	4137	3828	3720	4028
Proveedores	601	635	680	664	713	823	785	652	560	537
Otros acreedores	250	375	763	698	820	825	717	524	463	410
Privada no garantizada	1568	1585	1524	1538	1272	1123	1114	1123	1079	1727
Uso de crédito del FMI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deuda a corto plazo	3104	1597	1656	1610	1617	1438	1755	2836	3233	3427
Atrasos en los pagos de la deuda	5	0	2	1	3	28	23	11	15	15
Servicio de la deuda total	1980	2268	2680	3099	3719	3654	3645	3763	3167	3123
Pública y garantiz. por el gobierno	1416	1848	2387	2762	2905	3115	3091	3452	2760	2812
Bilateral	216	270	358	328	406	361	439	631	473	458
Multilateral	424	625	794	892	873	1003	1093	1268	1353	648
Privada no garantizada	206	251	209	177	630	397	405	195	256	305
FMI recompras y cargos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Deuda a corto plazo (sólo intereses)	359	169	84	161	184	143	149	116	151	6
Deuda como proporción del PIB	41	42	44	42	39	38	36	35	33	34
Relación del servicio de la deuda	43	34	38	44	49	40	38	39	30	25

... No disponible

0,0 Indica que el monto es cero o no significativo

COLOMBIA

Datos Básicos Socioeconómicos

Fuentes y notas

Resumen Ejecutivo

Estadísticas sociales:

Extensión territorial: Organización de los Estados Americanos (OEA), América en cifras, 1974.

Población: estimaciones del BID basadas en datos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y la División de Población de las Naciones Unidas.

Estadísticas vitales:

Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1995 Edition y la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), Anuario Estadístico - edición 1994.

Estadísticas económicas:

Fuerza de trabajo: Banco Mundial, Social Indicators of Development - 1995 Edition.

Desempleo: Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC).

1. Tasas de cambio:

Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) y Banco de la República desde 1991. Tasa representativa del mercado.

Índice efectivo real: estimaciones del BID basadas en datos del FMI, EFI.

2. Precios:

FMI, EFI. Los datos anuales son tasas de crecimiento de promedios anuales; los mensuales corresponden a la variación en doce meses.

3. Liquidez internacional:

FMI, EFI.

4. Cuentas nacionales:

PIB en US dólares de 1990: estimaciones del BID.

PIB por tipo de gasto y por sector de origen: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

5. Sector público no financiero:

Departamento Nacional de Planeación.

6. Panorama monetario:

FMI, EFI (datos a junio de cada año).

7. Comercio exterior:

Comercio por destino y origen: FMI, Direction of Trade Statistics (cintas magnéticas).

Términos de intercambio: CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1994.

Composición de exportaciones: División de Estadística de las Naciones Unidas (UNSTAT), Commodity Trade (COMTRADE) Data Base; exportaciones incluyen reexportaciones.

Composición de importaciones: Revista del Banco de la República. Combustibles incluye petróleo crudo.

8. Balanza de pagos:

Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, y FMI, Balance of Payments Statistics (cintas magnéticas).

9. Deuda externa:

Banco Mundial, World Debt Tables (cintas magnéticas) y estimaciones.

COLOMBIA
SERVICIOS DE APOYO REGIONAL
RSS/TTC/TRO

PRESTAMOS BID

APROBADOS AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1995

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO *	6.492.026	100,0%
DESEMBOLSADO	5.204.239	80,2%
CANCELADO	407.341	6,3%
POR DESEMBOLSAR	1.287.787	19,8%
AMORTIZADO	2.275.418	35,0%
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	5.669.822	87,3%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	760.545	11,7%
OTROS FONDOS	61.659	0,9%
SALDO DE LA DEUDA	2.928.821	
CAPITAL ORDINARIO	2.626.944	89,7%
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	294.213	10,0%
OTROS FONDOS	7.664	0,3%
APROBADO POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	627.176	9,7%
INDUSTRIA, MINERIA Y TURISMO	353.230	5,4%
ENERGIA	2.714.892	41,8%
TRANSPORTACION Y COMUNICACION	618.691	9,5%
EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA	269.608	4,2%
SALUD Y SANEAMIENTO	691.930	10,7%
MEDIO AMBIENTE	147.330	2,3%
DESARROLLO URBANO	401.603	6,2%
INVERSION SOCIAL Y MICROEMPRESA	44.000	0,7%
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PUBLICO	588.073	9,1%
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0,0%
PREINVERSION Y OTROS	35.493	0,5%

* Cifras netas de cancelaciones con ajustes monetarios y recuperaciones en préstamos para financiamiento de exportaciones.

COLOMBIA

SERVICIOS DE APOYO REGIONAL ITC/IRO

PROGRAMA TENTATIVO DE PRESTAMOS

1995		US\$ Millones
CO0174	FPP:CO0055 PROGRAMA ADECUACION TIERRA	1,0
CO0055	PROGRAMA ADECUACION DE TIERRAS	140,0
CO0134	PROGRAMA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA - III	100,0
CO0145	RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL	250,0
CO0036	APOYO MODERNIZACION SISTEMA JURIDICO	9,4
CO0088	APOYO A LA REFORMA DE SALUD	38,0
CO0143	FPP:CO0036 PROG.MODERNIZ.ADMIN.JUSTICIA	0,3
CO0178	DESARROLLO VIAL DEL NORTE DE BOGOTA	20,0
TOTAL		558,7
1996		
CO0165	PRESTAMO TC APOYO CONGRESO REPUBLICA	6,4
CO0179	PTMO CT PRIVATIZ. Y CONCESION INFRAESTR.	25,0
CO0058	PROGRAMA CARRETERAS DEPARTAMENTALES	100,0
CO0176	FPP:CO0058 PROG.CAMINOS DEPARTAMENTALES	1,5
CO0177	GASADUCTO TRANSMETANO	15,0
TOTAL		147,9
TOTAL		706,6
OTROS POSIBLES PROYECTOS		
CO0155 96	DESARROLLO INST.ENTIDADES TERRITORIALES	40,0
CO0157 96	MERCADO DE TIERRAS Y TITULACION	60,0
CO0138 96	FINDETER II	75,0
CO0139 97	PROGRAMA DE INFRAESTRUCTURA DE SALUD	100,0
CO0163 97	APOYO A PROG.EN EFICIENCIA ENERGETICA	5,0
CO0182 97	AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO PEREIRA I ETA	78,0
CO0142 97	DESCENTRALIZACION EDUCACION PRIMARIA	60,0
TOTAL		418,0

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

(CO-0036)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO: República de Colombia

ORGANISMO EJECUTOR: Fiscalía General de la Nación (FGN)

MODALIDAD: Cooperación Técnica Reembolsable

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$ 9,4 millones (CO)
Aporte local:	US\$ 6,3 millones
Total:	US\$15,7 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%

OBJETIVOS: El programa tiene por objeto proporcionar una base institucional adecuada a la FGN, que permita: a) mejorar su eficiencia administrativa, de investigación y técnica mediante el fortalecimiento de la capacidad de gestión, técnica y estratégica de sus funcionarios según la demanda existente ("demand driven"), y el empleo de herramientas estadísticas y de informática que faciliten la implantación de esquemas de evaluación de gestión eficientes; b) disponer de políticas de mediano y largo plazo que aseguren la participación de la FGN en la estructuración de una política criminal de Estado; y c) establecer criterios de selección y asignación de recursos en infraestructura física.

DESCRIPCIÓN: Para cumplir dichos objetivos, el programa contempla: a) un componente de fortalecimiento institucional focalizado en el mejoramiento de los procesos de gestión administrativa, de investigación y judicial, que incluye un sistema de evaluación de gestión continuo que sienta las bases para asegurar una estructura funcional adecuada en el tiempo; b) un componente de capacitación dirigido a configurar un plan integral que sirva de soporte técnico y estratégico a las acciones de gestión que se realicen y a facilitar el cumplimiento de la misión de la FGN; y c) un componente para el desarrollo de una política criminal de Estado y de un plan de inversiones en infraestructura que sirva de directriz a las acciones de

mediano y largo plazo que la FGN en coordinación con el gobierno nacional emprenda en estas áreas.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 19 de abril de 1994 clasificó esta operación en la Categoría II.

BENEFICIOS:

El beneficio principal del programa es contribuir a la disminución de los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad del sistema democrático. En particular, el programa propuesto dotaría a la FGN de una estructura funcional que le permitiría realizar su misión eficientemente de acuerdo con los preceptos constitucionales establecidos y las expectativas de la ciudadanía. El programa propuesto constituye una fase inicial de las acciones necesarias para dinamizar el funcionamiento del sector judicial en Colombia y reducir progresivamente los niveles de congestión judicial existentes.

RIESGOS:

Los riesgos principales de la operación propuesta están asociados con: a) la sostenibilidad de las acciones a ser desarrolladas por el programa en una próxima administración de la FGN; b) la capacidad de la FGN para asimilar e implantar oportunamente las acciones propuestas en el programa; y c) la identificación y compromiso de los niveles técnicos y gerenciales de la FGN con el programa.

Con el fin de atenuar los riesgos antes citados, el Banco ha apoyado a la FGN en la realización de diversos talleres internos destinados a identificar y priorizar las necesidades que los niveles técnicos y gerenciales de la propia FGN consideran más urgentes y críticos para el mejoramiento de su gestión. Así mismo, en la conceptualización y preparación de la operación propuesta se ha contado con la activa participación de equipos técnicos de la FGN en las áreas relacionadas con el programa y de consultores especializados en estos temas. La continua participación de los equipos técnicos de la FGN y de los consultores que se prevé contratar durante la ejecución del programa asegurará que la Unidad Ejecutora del mismo disponga de suficiente apoyo técnico para la ejecución de las funciones asignadas. Por otra parte, el diseño y cronograma de ejecución del programa ha sido conceptualizado de manera que asegure desde el inicio de la ejecución la implantación de las bases de funcionamiento necesarias para su sostenibilidad en el tiempo y para responder a las urgentes necesidades de servicio que la FGN tiene asignadas.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

La estrategia del Banco en Colombia, definida en el Documento de País aprobado en agosto de 1995, resalta la necesidad e importancia de contar con el apoyo del Banco en los temas referentes a la modernización del Estado. El Documento de País considera la importancia de esta operación para continuar con el apoyo dirigido a aumentar la eficiencia de las instituciones públicas, en este caso del poder judicial.

El programa propuesto, que cuenta con el apoyo total del gobierno, ha sido especialmente diseñado para ayudar a resolver los problemas más críticos identificados y priorizados por la propia FGN. El apoyo y financiamiento del Banco se ha considerado fundamental y catalítico para el diseño y ejecución del programa.

**FOCALIZACIÓN A LOS
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Conforme a lo dispuesto en el documento de la Octava Reposición, AB-1704, se ha determinado que los criterios de focalización a grupos de bajos ingresos no son aplicables al programa propuesto.

**ADQUISICIONES
Y SERVICIOS
DE CONSULTORIA:**

En el presente programa no se prevé la construcción de obras. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones de bienes cuyo valor exceda de US\$350.000 y US\$200.000 para contratación de servicios de consultoría. Asimismo, se aplicará el procedimiento de licitación pública internacional para la contratación de todos los cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo contemplados en el programa. A tales efectos, se prepararán paquetes de cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo según la demanda, con el fin de propiciar la participación de entidades de nivel nacional e internacional.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Antes de efectuarse el primer desembolso de los recursos del financiamiento, se requerirá la presentación de:

- a. el convenio subsidiario, mediante el que el prestatario transferirá los recursos del financiamiento a la Fiscalía General de la Nación (párrafo 3.1);
- b. evidencia de que se haya constituido la Unidad Ejecutora del programa, de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.10 y 3.14);
- c. el plan operativo correspondiente al primer año de ejecución del programa, así como el cronograma de ejecución del programa de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.21);

- d. evidencia de que se haya constituido el Comité de Dirección, que coordinará la orientación general del programa, de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.8); y
- e. la apertura de una cuenta especial en el Banco de la República para la administración de los recursos del programa (párrafo 3.15).

Otras condiciones contractuales:

- a. a los seis meses contados a partir de la vigencia del contrato, y durante la ejecución del programa, los informes semestrales de seguimiento de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.27);
- b. a los 12 meses contados a partir de la vigencia del contrato, los datos básicos iniciales necesarios para efectuar la compilación de datos del programa y la metodología aplicable. Dichos datos serán recopilados anualmente [párrafo 3.29(a) y (b)];
- c. a los 15 meses contados a partir de la vigencia del contrato, los procedimientos básicos definitivos para el otorgamiento de cursos, talleres y servicios de apoyo para el entrenamiento en el trabajo contemplados en los esquemas de capacitación del programa (párrafo 2.35);
- d. dentro de los 14 meses contados a partir de la vigencia del contrato, y durante la ejecución del programa, los subsiguientes planes operativos anuales del programa, de conformidad con los términos acordados con el Banco (párrafo 3.22). A los 30 días siguientes de la presentación de los planes operativos anuales, la FGN y el Banco realizarán las reuniones anuales de seguimiento del programa (párrafo 3.26);
- e. en la oportunidad en que el prestatario presente al Banco el tercer plan operativo anual del programa deberá incluir la información básica acordada con el Banco para realizar la evaluación de medio término del programa (párrafo 3.23);
- f. dentro de los 27 meses contados a partir de la vigencia del contrato y antes de que se desembolse el 50% de los recursos del financiamiento, la realización de una evaluación intermedia del programa (párrafo 3.29); y

- g. a los 18 meses contados a partir del último desembolso, se presentará el informe que contenga los resultados obtenidos de la implantación del esquema de evaluación de gestión del programa y del análisis de las variables consideradas en los datos compilados durante la ejecución del mismo [párrafo 3.29 (c)].

I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 Desde fines de la década pasada, Colombia inició un ambicioso programa de apertura y modernización económica, adoptando un nuevo modelo de desarrollo basado en la internacionalización de su economía, la reestructuración y modernización del aparato estatal y el rol protagónico del sector privado para incrementar la competitividad del sector productivo nacional.
- 1.2 Los resultados macroeconómicos iniciales que se observan como resultado del proceso de apertura económica son, en general, bastante favorables. La tasa de crecimiento económico aumentó significativamente, pasando de 1% en 1991 a 5,7% en 1994. La inversión se expandió rápidamente a partir de 1992, superando el 20% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1994, uno de sus mayores niveles en los últimos 25 años. La tasa de desempleo disminuyó desde 10,5% en 1990 a 8,9% en 1994, observándose paralelamente una disminución en los niveles de informalidad en las grandes ciudades. Las cuentas fiscales mejoraron sustancialmente pasando de un déficit del 0,3% del PIB en 1990 a un superávit de 2,6% en 1994, mientras que la inflación se redujo de 32,4% a 22,6% en este mismo periodo.
- 1.3 Como parte del proceso de modernización del Estado, en 1991 se concluyó exitosamente la modificación de la Constitución Política, que ha establecido un nuevo marco normativo e institucional. El sector judicial en Colombia está conformado por el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Procuraduría General y la Defensoría del Pueblo. El Ministerio de Justicia y del Derecho está encargado, entre otras funciones, de coordinar la acción del Gobierno Nacional con el sector judicial. La promulgación de la Constitución Política de 1991 ha dado origen a la Fiscalía General de la Nación, entre otras instituciones judiciales, que dispone de plena autonomía funcional y financiera, con el fin de cumplir funciones especiales de investigación, acusación, judiciales y administrativas.
- 1.4 Uno de los temas críticos que contó con el consenso ciudadano, como justificación para la convocatoria a la asamblea constituyente en 1991, fue la reforma a la justicia, y en particular la reforma a la justicia penal. La justicia penal colombiana viene atravesando una crisis profunda y creciente, representada por alarmantes índices y estadísticas de ineffectividad e ineficiencia. Según los principales diagnósticos, esta situación es resultado de una creciente congestión de los juzgados y, en especial, del enorme represamiento de casos en la etapa de instrucción, o sea la investigación criminal que debía concluir con el llamamiento a juicio.
- 1.5 Para muchos de los constituyentes, y ciertamente para muchos de los estudiosos de la congestión de la justicia penal, la solución a este problema debía ser radical, y así se plasmó en la nueva Constitución. Se abandonó formalmente el sistema inquisitivo, reemplaz-

zándolo por un sistema de carácter sui generis, que no es puramente acusatorio. Esto implicó desmontar un sistema en el cual la investigación criminal era dirigida por un juez de instrucción criminal, quien debía buscar la colaboración de las entidades de policía judicial, pero que, en esencia, era el responsable de los resultados de la investigación, con mínimos recursos logísticos, técnicos y humanos. El nuevo sistema se basa en la creación de la FGN, la cual tiene la responsabilidad de adelantar la investigación criminal, y de decidir al término de ella si se amerita acusar al implicado ante un juez penal. La FGN cuenta con su propio cuerpo de policía judicial - el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) -, con sus propios recursos técnicos, logísticos y financieros y, adicionalmente, coordina sus actividades con los otros cuerpos de policía judicial.

- 1.6 Al colocar la responsabilidad de la investigación en una entidad especializada, se espera atacar a fondo la congestión y el represamiento de los casos penales, por la vía de lograr una eficiencia muy superior en la realización de la investigación. Esa eficiencia debe traducirse en reducciones muy significativas de la duración media de una investigación, en cada tipo de caso. Adicionalmente, se espera que las otras etapas del proceso (particularmente, el juicio penal) igualmente se beneficien del nuevo sistema, y reduzcan significativamente su duración media con respecto al antiguo sistema. La reducción de los tiempos medios del proceso total, debe mejorar notablemente el cumplimiento del mandato constitucional que la justicia sea pronta y cumplida, y debe contribuir a reducir el problema del represamiento y la congestión. Si bien la congestión judicial no depende exclusivamente del accionar de la FGN, dado que el Consejo Superior de la Judicatura es responsable de la administración de los juzgados y tribunales que substancian los procesos tanto en materia penal como civil y comercial, entre otros, es preciso resaltar que la FGN tiene un papel preponderante en la investigación y procesamiento de causas criminales que inciden en los niveles de impunidad actualmente existentes en Colombia.
- 1.7 La FGN, entró en funcionamiento el 1 de junio de 1992, enmarcada en las disposiciones del decreto 2699 de 1991, que le dio estructura y definió sus mecanismos administrativos básicos de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Política de 1991. La FGN fue concebida como una institución de naturaleza compleja que forma parte del sector judicial, por lo que el Fiscal General de la Nación tiene facultades para establecer las políticas generales para la acción de la institución, mediante la expedición de reglamentos, circulares, directivas, órdenes y manuales de organización y procedimiento. No obstante el nuevo enfoque que se ha querido otorgar al sistema penal colombiano, esta estrategia ha implicado la tendencia natural de todos los nuevos fiscales, sus ayudantes y demás funcionarios de la institución a continuar actuando en forma similar a como lo hacían en el pasado, sin interiorizar y adoptar el cambio profundo de sistema y, por

consiguiente, sin lograr los beneficios de eficiencia y rapidez que se esperan de esta reforma.

- 1.8 Al iniciar la institución sus labores heredó el personal y la cultura de las direcciones nacional y seccionales de instrucción criminal, de la jurisdicción penal aduanera y de la policía judicial existente en ese momento, y con ellos inició labores bajo un esquema jurídico sustancialmente diferente sin tener la oportunidad de trabajar en un cambio de mentalidad de sus funcionarios. Con una planta actual cercana a los 23.000 empleados, la FGN sufre serios problemas procedimentales, lo cual reduce o anula su capacidad de adaptarse al nuevo sistema y de responder en forma eficiente y ordenada a sus responsabilidades. Esta situación derivó en conflictos y dificultades entre la misión y la orientación que debería tener la institución dado el nuevo marco jurídico y los métodos de trabajo de sus funcionarios, muchos de los cuales permanecieron atados a las rutinas cotidianas del sistema anterior.
- 1.9 Durante sus dos primeros años de vida la institución se fue asentando, pero progresivamente se hicieron explícitas ciertas deficiencias estructurales que exigían una revisión a fondo de su estructura organizacional y su forma de operación.
- 1.10 A julio de 1995, la FGN contaba con 22.311 empleados, de los cuales el 62% corresponde a personal de las fiscalías, 29% a personal del cuerpo técnico de investigaciones, 7% a personal de administración y el 2% restante a personal del nivel central (Fiscalía General, Vice-fiscalía y Secretaría General). Actualmente la FGN carece de una política adecuada de administración de personal, por cuya razón, el programa contempla acciones orientadas a que la FGN disponga de un manejo integral del recurso humano que asegure su selección, su idoneidad, su evaluación efectiva, así como la disponibilidad de un plan de carrera administrativa y judicial que permita mantener y elevar el nivel del recurso humano en la institución.
- 1.11 A partir de agosto de 1994, la actual FGN decidió realizar un diagnóstico de la institución y se comprometió en un proceso de fortalecimiento que la consolidara y la potenciara para cumplir eficientemente con la exigente misión que la Constitución le asignó.

A. Acciones realizadas por la FGN

- 1.12 En este proceso cabe mencionar iniciativas en cuatro áreas, que han complementado el diagnóstico de la situación y han generado acciones institucionales tendientes a resolver deficiencias concretas.
- 1.13 La primera iniciativa ha identificado, por una parte, la capacitación como un punto crítico para el buen desempeño de la entidad y, por otra, los precarios resultados obtenidos hasta el momento con la escuela de investigación criminal de la FGN debido a la ausencia de un programa coherente y coordinado de capacitación en función de las necesidades de la institución.

- 1.14 La FGN viene desarrollando un proyecto dirigido por la Oficina de Desarrollo y Capacitación Profesional del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, con el fin de identificar nuevas formas de organización del trabajo al interior de las unidades de fiscalía y en conexión con otros actores del sistema (policía judicial y jueces) y reorientar los esfuerzos de capacitación tradicionales para generar un verdadero cambio de cultura en fiscales y funcionarios administrativo-judiciales. Estas actividades que se iniciaron en abril de 1995, tienen una duración esperada de tres años y utilizan esquemas intensivos de participación de fiscales y funcionarios (multiplicadores de capacitación) que han dado buenos resultados hasta el momento. Los esfuerzos de capacitación que se lleven a cabo en la ejecución del programa propuesto revisarán y evaluarán en detalle esta experiencia y la integrarán al plan de capacitación que aquí se propone, con el fin de asegurar un esquema de capacitación coherente que responda a la carrera administrativa de la FGN y a las necesidades técnicas del recurso humano de la institución.
- 1.15 La segunda iniciativa se refiere a un esfuerzo de planificación estratégica liderado por la Oficina de Planeación de la FGN y desarrollado con un esquema ampliamente participativo. El proceso ha permitido a las directivas conocer de cerca la percepción de los funcionarios de la FGN e identificar claramente problemas logísticos y operativos que deben ser resueltos para mejorar el desempeño de la entidad.
- 1.16 El aporte importante de este proceso, además de haber brindado la oportunidad a un importante número de funcionarios de expresar sus inquietudes y frustraciones y sugerir alternativas de solución, es que facilita a los niveles directivos de la entidad la información relevante para dimensionar la magnitud de los problemas de gestión de la FGN y para conocer la percepción de éstos por parte de los niveles operativos.
- 1.17 La tercera iniciativa está relacionada con el desarrollo de sistemas de información operativos para la FGN que permitan administrar convenientemente la información de las investigaciones e incrementar de manera sustancial el beneficio que la organización puede obtener de los sistemas de información para apoyar a los fiscales e investigadores en el desarrollo de una adecuada labor. Con este objetivo, y con la colaboración técnica y financiera del Programa para la Modernización de la Administración de Justicia FES-AID, se desarrolló un proyecto conjunto de diseño de un sistema de información integral que apoyara la labor de fiscales y CTI.
- 1.18 El referido sistema será entregado en marzo de 1996 y puesto en operación en las regionales y seccionales de Bogotá y Medellín, con lo que se espera cubrir un porcentaje sustancial de las investigaciones en curso (aproximadamente el 45%). Complementariamente, cabe mencionar que entre 1993 y 1995, con el apoyo del gobierno británico y de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se ha modernizado el sistema de información de órdenes

de captura y se ha implantado una red nacional de datos que permitirá su consulta a nivel nacional, tanto por parte de la FGN como de las instituciones policiales encargadas de hacerlas efectivas. Una versión definitiva del sistema estará en funcionamiento a partir de enero de 1996 y su contribución a la eficiencia de la entidad debería ser sustancial.

- 1.19 Desde 1993 se han venido realizando esfuerzos de mejoramiento de los sistemas administrativos. Con el apoyo del gobierno británico, se desarrollaron sistemas de información de apoyo cuyos productos son, por una parte, el levantamiento completo de los procesos administrativos de la institución con su respectiva documentación, prerequisite indispensable para cualquier proceso de fortalecimiento o rediseño en esa área y, por otra, el diseño de un conjunto de aplicaciones computacionales de soporte que dan pie para un proceso de modernización de la administración. Es importante resaltar, que si bien el diseño técnico de los sistemas de información operativos desarrollados es adecuado, se requieren actividades complementarias para articular de manera coordinada su implantación y expansión progresiva a nivel nacional.
- 1.20 La cuarta de estas iniciativas se refiere al Taller de Agilización de la Fiscalía (TAF), realizado entre marzo y abril de 1995 con la participación de la totalidad del nivel directivo de la entidad y la coordinación de una firma consultora contratada por el Banco. Las directivas identificaron en dicho taller de trabajo un conjunto de situaciones administrativas que afectaban seriamente la eficiencia de la FGN y adelantaron acciones para solucionarlas con la coordinación directa del Despacho del Fiscal General. Esta iniciativa fue una de las necesidades identificadas como resultado del Seminario Internacional Justicia y Desarrollo: Agenda para el Siglo XXI, celebrado en Colombia en mayo de 1994, con el apoyo financiero y técnico del Banco.
- 1.21 El taller generó un espacio de discusión al interior de la organización que ha hecho factible el planteamiento y la puesta en marcha de procesos de mejoramiento y transformación conexos, que permitieron identificar los componentes básicos del programa propuesto.
- 1.22 En seguimiento del TAF, durante el mes de septiembre de 1995, se identificaron las áreas y procedimientos críticos para el mejoramiento en el nivel de gestión de la FGN, que incluyeron la formulación de los términos en que los procedimientos deben rediseñarse para garantizar el adecuado funcionamiento de la FGN.
- 1.23 Esta segunda etapa permitió identificar claramente y en forma individual, procesos que deben ser reestructurados o ajustados en el corto plazo y líneas de acción institucionales para corregir los efectos que su deficiente utilización ha generado. La transformación de esos procesos constituye uno de los proyectos de mayor importancia para la FGN, puesto que le permitiría agilizar su funcionamiento para cumplir con el mandato asignado.

B. La solicitud

- 1.24 Dentro de este contexto, la FGN ha solicitado el apoyo del Banco para fortalecer su capacidad institucional y adelantar aquellos esfuerzos de modernización que permitan la transformación de la institución. La solicitud contempla, además, el apoyo para el desarrollo de una política criminal y estudios de preinversión en infraestructura, que aseguren una acción coherente de la institución en el mediano y largo plazo.

C. Rol catalítico del Banco

- 1.25 La FGN dispone de un presupuesto anual que excede del equivalente de US\$350 millones. Asimismo, la institución procesa más de 700.000 investigaciones y causas criminales. La solicitud de la FGN responde a la necesidad fundamental y perentoria de disponer de una cooperación técnica que canalice y estructure de manera coherente y sistemática el aporte de servicios de consultoría de alto nivel técnico para asegurar que la institución pueda seguir sus propias pautas y necesidades, mejorar su accionar, y en consecuencia, atenuar los niveles de impunidad actualmente existentes en Colombia. Tal acción, concebida e implantada en forma participativa e integral, proporcionaría a la institución las herramientas necesarias para desincentivar la acción delictiva y generar no solo una institución más eficiente sino también un sector judicial capaz de responder a las aspiraciones genuinas de una sociedad democrática.
- 1.26 Con base en lo antes indicado, la participación del Banco, al apoyar la conceptualización, preparación y ejecución del programa propuesto, está dirigida a incentivar la aplicabilidad de los esquemas propuestos en la Constitución Política de 1991 para el sector judicial y apoyar a sus instituciones en el aseguramiento de los objetivos establecidos. La participación del Banco está focalizada a proporcionar herramientas básicas que aseguren la capacidad funcional de la FGN en el mediano y largo plazo para el cumplimiento de las funciones asignadas. De tal manera, se dinamizaría el proceso de mejoramiento de la capacidad de servicio del sector judicial en favor de un derecho tan fundamental dentro de un sistema democrático como es el acceso a un sistema judicial justo, eficiente y eficaz.
- 1.27 El programa propuesto responde a las prioridades establecidas por el sector judicial y el Gobierno de Colombia y representa la iniciación de un proceso complejo y continuo en el que la FGN es uno de los pilares fundamentales para asegurar repercusión y continuidad dentro del sector judicial y la sociedad colombiana. Los beneficios que se obtengan de la ejecución del programa promoverán la adopción de esquemas de gestión judicial eficaces por parte de otras instituciones del sector judicial.

- 1.28 Dado que la FGN es el producto de un cambio súbito de enfoque en el procesamiento de los casos de implicación criminal, la institución creada se encuentra en el proceso de adecuar su estructura y fortalecer su capacidad de gestión para realizar las tareas que le han sido asignadas. En estas circunstancias se hace evidente la importancia y prioridad para la justicia colombiana, y para el adecuado funcionamiento de la sociedad y de la economía del país, de emprender un esfuerzo de fortalecimiento institucional de la FGN.

D. La estrategia del Banco en Colombia

- 1.29 La estrategia del Banco en Colombia es consistente con las prioridades del gobierno, y se concentra en la lucha contra la pobreza y en la creación de oportunidades para que los sectores menos favorecidos se beneficien del crecimiento económico. Para ello se busca, entre otros objetivos, reforzar la capacidad de gestión de las instituciones públicas a fin de aumentar la eficiencia del gasto. El desarrollo de la sociedad e instituciones civiles es considerado de vital importancia para fortalecer la democracia colombiana. A fin de apoyar el descongestionamiento del sistema judicial, en mayo del presente año, el Banco aprobó una cooperación técnica por US\$1,2 millón, con recursos del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), destinada a fortalecer la implantación de métodos alternos de solución de controversias comerciales. Asimismo, dentro del Programa de Préstamos del Banco, se contempla un Programa de Apoyo al Congreso de la República (CO-0165) que contribuye a modernizar la labor legislativa. En este sentido, la presente operación de apoyo a la Modernización de la Administración de Justicia es plenamente consistente con la estrategia del Banco en Colombia.

II. EL PROGRAMA

A. Conceptualización

1. Diseño del programa

- 2.1 El programa propuesto ha sido especialmente diseñado para ayudar a disminuir los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad en el sistema democrático. Según cifras recopiladas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia pierde debido a la violencia un promedio de 28.000 vidas humanas por año y más del 10% de su PIB, lo que equivale a más de tres veces del presupuesto del sector educación. Se estima que los delitos contra el patrimonio representan aproximadamente el equivalente de US\$1.400 millones, es decir, aproximadamente el 2,1% del PIB.

2. La oportunidad de acción

- 2.2 Desde 1992 la FGN ha ido recibiendo progresivamente los casos judiciales previamente tramitados por los jueces de diferentes instancias de instrucción penal. En efecto, durante 1994 la FGN registró un número total de 195.617 investigaciones previas que entraron a ser parte de su carga laboral. En 1995, la FGN recibió de los jueces municipales 241.145 investigaciones previas y 234.983 procesos en instrucción incrementando significativamente su carga laboral.
- 2.3 La FGN tiene en curso en este último año 499.158 procesos a los cuales debe sumarse 255.274 investigaciones previas que tienen curso activo en la actualidad, los que superan ampliamente la capacidad efectiva actual de la FGN para procesarlos en los términos legales vigentes. En síntesis, la congestión judicial es de tal magnitud, que de no intensificar sustancialmente los esfuerzos, no se podrá disponer de niveles satisfactorios en la administración de justicia.
- 2.4 La necesidad perentoria de atender los casos actualmente acumulados, así como las investigaciones previas y procesos que surjan como consecuencia de los niveles de violencia y criminalidad antes indicados, ha creado un sentido de urgencia, consenso, compromiso y voluntad por parte de las autoridades nacionales y de la FGN para mejorar la capacidad de respuesta y servicio de la institución, como un mecanismo para reducir la impunidad y, en consecuencia, desincentivar la criminalidad y violencia.

B. El programa

- 2.5 El programa ha sido diseñado de manera tal que concentra sus esfuerzos en áreas específicas y procesos críticos que han sido

identificados, delimitados y priorizados por la FGN, que de ser mejorados substancialmente, incrementarían de manera efectiva la eficiencia funcional de la institución y la capacidad técnica y de gestión de sus funcionarios.

- 2.6 El programa tiene por objeto proporcionar una base institucional adecuada a la FGN, que permita: a) mejorar su eficiencia administrativa, de investigación y técnica; b) fortalecer la capacidad técnica y estratégica de sus funcionarios; c) emplear herramientas estadísticas y de informática, que faciliten la implantación de esquemas de evaluación de gestión eficientes; d) disponer de políticas de mediano y largo plazo que aseguren la participación de la FGN en la estructuración de una política criminal de Estado; y e) establecer criterios de selección y asignación de recursos en infraestructura física.
- 2.7 Para cumplir dichos objetivos, el programa contempla: a) un componente de fortalecimiento institucional focalizado en el mejoramiento de los procesos de gestión administrativa, investigativa y judicial, que incluye un sistema de evaluación de gestión continuo que sienta las bases para asegurar una estructura funcional adecuada en el tiempo; b) un componente de capacitación dirigido a configurar un plan integral que sirva de soporte técnico y estratégico a las acciones de gestión que se realicen y a facilitar el cumplimiento de la misión de la FGN, y c) un componente para el desarrollo de una política criminal nacional y de un plan de inversiones en infraestructura que sirva de directriz a las acciones de mediano y largo plazo que la FGN emprenda en estas áreas.
- 2.8 La implantación de estas acciones proporcionarán a la FGN una base institucional flexible y coherente que compatibilice acciones de corto, mediano y largo plazo, e incorpore activamente a los funcionarios de la institución, a otros actores del sector judicial y demás instituciones nacionales, con el fin de garantizar un proceso propio, dinámico y sostenible en el tiempo.

C. Descripción

- 2.9 A fin de lograr los objetivos arriba señalados, se desarrollarán actividades comprendidas en los siguientes componentes:

1. Fortalecimiento institucional

- a. Objeto

- 2.10 El componente de fortalecimiento institucional del programa constituye la piedra angular de las acciones que la FGN emprenderá para proporcionar una base institucional que permita: a) un mejor manejo del recurso humano de la FGN; b) el reordenamiento y consolidación de los sistemas de información que asegure el establecimiento de un sistema integrado y de un esquema de evaluación de gestión de la FGN y del programa, y c) un manejo más eficiente del

proceso penal, que incluya: i) el mejoramiento en la gestión del proceso penal y de los expedientes; ii) el rediseño del proceso de investigación para orientarlo de acuerdo con los criterios de los diferentes organismos de policía judicial, y iii) el mejoramiento del proceso de asignación de los procesos penales, de acuerdo con criterios técnicos preestablecidos.

b. Descripción

- 2.11 Para asegurar la adecuada ejecución del componente de fortalecimiento institucional se desarrollarán actividades específicas en las siguientes áreas:

(i) Recursos humanos

- 2.12 Las actividades para el mejoramiento de recursos humanos están encaminadas a lograr que la institución disponga de un manejo integral del recurso humano que asegure su selección, su idoneidad, su evaluación metódica y efectiva, así como la disponibilidad de un plan de carrera administrativa y judicial que permita mantener y elevar el nivel del recurso humano en la institución. A estos efectos, se destinará hasta el equivalente de US\$140.000, que serán destinados a crear y rediseñar, entre otros, los siguientes procesos: a) selección, nombramiento de personal y posesión de cargos; b) evaluación de desempeño; c) administración de carrera, y d) implantación de políticas de bienestar profesional. Se estima que las actividades antes citadas serán ejecutadas en un plazo estimado de 12 meses/consultor contado a partir del inicio del programa.

(ii) Ordenamiento y consolidación de los sistemas de información

- 2.13 Las actividades para el reordenamiento y consolidación de los sistemas de información, que aseguren el establecimiento de un sistema integrado de información y de un esquema de evaluación de gestión de la FGN y del programa, comprenden: a) el desarrollo integral de sistemas en función del esquema de reingeniería que se adapte en el manejo de procesos; b) el asesoramiento al nivel directivo de la FGN en la definición de una política tecnológica de cómputo y comunicaciones para la entidad; c) la adopción de un esquema de transición del Sistema de Información de Apoyo a la Investigación (SI) que permita a la FGN la adaptación técnica necesaria para garantizar el uso eficiente de los sistemas de información diseñados para las oficinas regionales y seccionales de Bogotá, que representan una cobertura de aproximadamente 30% de los casos en proceso por la FGN; d) la ampliación de cobertura del SI a las oficinas regionales de Cali y Barranquilla y seccionales de Cali y Bucaramanga, con lo que se alcanzaría una cobertura de aproximadamente 70% de los casos en proceso por la FGN. A estos efectos, se destinará hasta el equivalente de US\$4 millones, para la adquisición e instalación de equipos de cómputo que serían empleados para ampliar la cobertura del sistema de información de

apoyo a la investigación antes citado. Adicionalmente, para la ejecución de las actividades necesarias para el ordenamiento del sistema de información, se destinará hasta el equivalente de US\$1,47 millón, para la selección y contratación de servicios de consultoría. Dichas actividades serán desarrolladas a partir del tercer mes de iniciado el programa y ejecutadas en un plazo estimado de 683 meses/consultor. De estas consultorías, un estimado de 600 meses/consultor permitiría el entrenamiento continuo del personal de la FGN en las oficinas regionales y seccionales que adopten el esquema informático del SI.

(iii) Manejo del proceso penal

- 2.14 El manejo del proceso penal por parte de la FGN implica la tramitación en las diferentes instancias de investigación y judiciales que derivan en la condena o absolución de los acusados de la comisión de un delito. Las actividades para asegurar un manejo más eficiente del proceso penal, incluyen: a) el mejoramiento en la gestión del proceso penal y de los expedientes; b) el rediseño del proceso de investigación para orientarlo de acuerdo con los criterios de los diferentes organismos de policía judicial, y c) el mejoramiento del proceso de asignación de los procesos penales, de acuerdo con criterios técnicos preestablecidos.
- 2.15 El mejoramiento en la gestión del proceso penal y de los expedientes contempla la mejora incremental en el manejo administrativo y judicial del expediente y la agilización de la capacidad de respuesta de la FGN en la tramitación de procesos. Para la ejecución de estas actividades se destinará hasta el equivalente de US\$300.000, que se emplearán en la selección y contratación de servicios de consultoría cuyas acciones serán desarrolladas a partir del primer mes de ejecución del programa y ejecutadas en un plazo estimado de 28 meses/consultor.

(iv) Sistema de evaluación de gestión

- 2.16 Consiste en la implantación de un sistema de evaluación y seguimiento de la gestión de la FGN tanto en las direcciones regionales y seccionales como a nivel nacional. El diseño e implantación del sistema de evaluación de gestión es crítico para la adecuada gestión de la FGN y para la sostenibilidad del programa. El sistema permitirá a la FGN: a) detectar los niveles de eficiencia alcanzados en el desarrollo del nuevo esquema de gestión que la FGN adopte; b) sentar las bases para la evaluación y seguimiento del programa, de manera que se propongan los ajustes necesarios en los planes operativos anuales contemplados para su ejecución; y c) mejorar su capacidad técnica para identificar sus necesidades y programar sus metas de trabajo en el mediano y largo plazo.
- 2.17 Con el fin de maximizar los beneficios que se obtendrán del sistema de evaluación de gestión propuesto, el mismo será utilizado para efectuar el análisis detallado de las variables consideradas en los

datos compilados durante la ejecución del programa, según se establece en el párrafo 3.29 (c).

- 2.18 Para el diseño e implantación del sistema, su seguimiento y evaluación se destinará hasta el equivalente US\$250.000, que se emplearán en la selección y contratación de servicios de consultoría cuyas acciones serán desarrolladas a partir de los 12 meses de iniciado el programa y ejecutadas por una firma consultora en un plazo estimado de 36 meses/consultor.

2. Capacitación

a. Objeto

- 2.19 El componente de capacitación contemplado en el programa pretende definir mediante la preparación de un plan de capacitación integral una política coordinada de capacitación de la entidad, que establezca las directrices del proceso de evolución del trabajo de fiscales y funcionarios adscritos a la FGN hacia el sistema penal mixto acusatorio consagrado en la Constitución Política de 1991. Las políticas combinarán contenidos técnicos con elementos que favorezcan el cambio de cultura y promuevan participación conjunta y coordinada de fiscales e investigadores.

b. Descripción

- 2.20 Las actividades del componente de capacitación permitirán establecer los lineamientos de corto, mediano y largo plazo que contribuyan a que fiscales, funcionarios administrativos e investigadores policiales adquieran las destrezas técnicas necesarias para desempeñar apropiadamente sus funciones. Por otra parte, se pretende que el personal gerencial y de supervisión tenga una visión comprensiva y estratégica de los aspectos de gestión de la FGN, para facilitar una integración funcional apropiada para la FGN.
- 2.21 Para establecer dichos lineamientos se precisa la preparación de un plan integral de capacitación que tomando como base la evaluación de las acciones de capacitación actualmente en ejecución en la FGN se permita ordenarlas, así como diseñar e implantar un programa de acciones consistente con las normas de carrera administrativa y con los incentivos que se establezcan para promociones de su personal. Este plan permitiría: a) establecer una política de capacitación sostenible; b) establecer el soporte institucional necesario en función de la estructura funcional de la FGN, y c) apoyar el mejoramiento sustancial de los niveles de eficiencia y eficacia del personal de la FGN, de acuerdo con prioridades de gestión que se implanten como parte del componente de fortalecimiento institucional del programa.
- 2.22 El plan de capacitación integral permitirá establecer un conjunto de actividades de carácter dinámico destinado, por una parte, a otorgar capacitación periódica, y desarrollar un proceso de retroalimentación continua basado en las evaluaciones periódicas que se

efectúen; y por otra, a consolidar e institucionalizar las actividades de capacitación a ser desarrolladas por la FGN.

- 2.23 El plan de capacitación integral establecerá una estrategia que permitirá coordinar y canalizar adecuadamente todos los esfuerzos de la FGN en materia de capacitación, así como identificar, en particular, la demanda de servicios de capacitación que el personal técnico, administrativo y de investigación de la FGN requiera. Esta demanda puede ser suplida por iniciativas internas o por oferta de centros o entidades de capacitación nacionales e internacionales. A tales efectos, se empleará un procedimiento para la selección y contratación de servicios de capacitación según la demanda existente (Ver párrafos 3.19 y 3.20). El referido mecanismo permitirá un incremento progresivo de los cursos, talleres, y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo que se incorporarán al sistema de capacitación de la FGN de acuerdo con la demanda existente ("demand driven") y a las necesidades que se determinen en el nuevo régimen de carrera administrativa que la FGN implantará durante la ejecución del programa. Los cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo se contratarán mediante licitaciones públicas internacionales, en las que podrán participar firmas de los países miembros del Banco.
- 2.24 El plan de capacitación integral considerará: a) las necesidades específicas de capacitación, y ordenarlas según su prioridad; b) la oferta de capacitación requerida para suplir las necesidad de capacitación, tomando en cuenta la regionalización de la demanda; c) recomendaciones sobre las modalidades idóneas para proveer y controlar tal oferta; d) que los criterios y definiciones utilizados en la determinación de la demanda y oferta de capacitación sean congruentes con los parámetros establecidos en el régimen de carrera administrativa de la FGN, y e) el desarrollo de un esquema de evaluación permanente del contenido, eficiencia, pertinencia y logros de los distintos cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo, contemplados en el programa.
- 2.25 En el desarrollo del plan de capacitación, se contemplan esquemas de capacitación técnica y de capacitación estratégica en gestión, según se describen a continuación:

(i) Capacitación técnica

- 2.26 El programa prevé la disponibilidad de paquetes de cursos y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo, identificados en función de las necesidades detectadas y las preferencias de los funcionarios en cada uno de los niveles de la FGN.
- 2.27 Los paquetes de cursos y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo serán estructurados en función de: a) la identificación de los grupos susceptibles de capacitación, de acuerdo con los perfiles de cargos existentes; b) las áreas de capacitación requeridas en función de los objetivos de largo plazo de la FGN; c) la cantidad de funcionarios a ser capacitados por niveles y por área

de especialización, y d) la disposición efectiva de los funcionarios a participar en el proceso de capacitación.

- 2.28 De acuerdo con los niveles de demanda, los paquetes de cursos de capacitación y servicios de apoyo serán sometidos a licitación pública internacional, para lo cual las firmas consultoras participantes deberán diseñar el contenido y materiales de apoyo necesarios, así como también establecer la metodología de enseñanza, duración y los criterios de evaluación de los cursos.
- 2.29 Con los recursos del programa se otorgará capacitación técnica a hasta 12.000 funcionarios de la FGN, según las necesidades identificadas en los diferentes niveles de la institución, al número de participantes elegibles y de cursos a impartir y su periodicidad. Con base en programas similares de capacitación, el costo promedio por capacitado ha sido estimado en US\$300. Adicionalmente, con los recursos de contrapartida local que serán aportados por la FGN, se dispondrá de hasta US\$800.000 para cubrir los gastos de transporte y viáticos necesarios para ejecutar las actividades de capacitación técnica y estratégica contempladas en el programa.

(ii) Capacitación estratégica en gestión

- 2.30 El programa contempla el diseño e implantación de un esquema de capacitación estratégica en gestión continua dirigido a los niveles gerenciales y de supervisión de la FGN en las áreas administrativa, de investigación y fiscalía. Este esquema pretende: a) proporcionar una visión comprensiva de la misión actual y futura de la FGN, y b) proporcionar herramientas que permitan mejorar el nivel de gestión de los funcionarios en posiciones de supervisión y de sus subordinados, de acuerdo con las necesidades de sus áreas específicas de gestión.
- 2.31 La capacitación estratégica en gestión será desarrollada mediante módulos y talleres sucesivos y continuos preestablecidos que serán implantados progresivamente a nivel nacional. En tal sentido, se prevé iniciar las actividades de capacitación estratégica en función de los requerimientos de servicios de la FGN en las diferentes regiones del país. Por tal motivo, se estima que dichas actividades se inicien en las ciudades de Bogotá y Medellín, que concentran aproximadamente el 40% de los casos procesados actualmente por la FGN, y progresivamente se extienda a las regiones o ciudades que presenten mayor incidencia de casos para su procesamiento.
- 2.32 Con el fin de uniformizar a nivel nacional los criterios de supervisión y funcionamiento de la FGN, la capacitación estratégica en gestión será ejecutada por grupos de capacitación regionales a ser establecidas en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga y coordinada por la Unidad Técnica Ejecutora del programa. De tal manera, al finalizar la ejecución del programa, se alcanzará una cobertura nacional adecuada y la

capacitación de hasta 3.000 funcionarios a nivel directivo y con funciones de supervisión de la FGN.

- 2.33 Los módulos y talleres de capacitación estratégica en gestión a ser impartidos serán diseñados y licitados internacional y anualmente, tomando en consideración los avances que se vayan obteniendo como resultado de la ejecución de las actividades contempladas en el componente de fortalecimiento institucional y gestión.
- 2.34 Con cargo a los recursos del programa se destinará hasta la cantidad de US\$900.000 para el desarrollo de los módulos y talleres de capacitación estratégica en gestión. Dicha estimación ha sido establecida de acuerdo con el nivel de profesionales que tiene funciones de supervisión en las áreas administrativa, de investigación y fiscalía, según sus diferentes niveles jerárquicos dentro de la FGN.
- 2.35 Para desarrollar el componente de capacitación se contempla la selección y contratación de: a) una firma consultora, responsable del diseño e implantación del plan de capacitación integral, que desarrollará sus acciones durante el período de 36 meses/consultor contado a partir de los seis meses de iniciado el programa, para lo que se destinará hasta la cantidad de US\$250.000 con cargo a los recursos del programa; b) firmas consultoras, responsables de la preparación de los paquetes de cursos y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo, que desarrollarán sus acciones según la demanda de capacitación existente y por un período de 26 meses a partir de los 16 meses de iniciado el programa, para lo que se destinará hasta la cantidad de US\$3,6 millones con cargo a los recursos del programa; y c) firmas consultoras seleccionadas y contratadas anualmente para el diseño e implantación de los módulos y talleres de capacitación estratégica en gestión, a partir de los 16 meses de iniciado el programa y durante el plazo de 26 meses, para lo que se destinará hasta la cantidad de US\$900.000 con cargo a los recursos del programa. Una vez concluido el diseño del Plan integral de capacitación, el organismo ejecutor presentará a los 15 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, los procedimientos definitivos que se aplicarán para el otorgamiento de la capacitación técnica y estratégica. (Condición Contractual)

3. Desarrollo de una política criminal

- 2.36 El objetivo de desarrollar una política criminal es operacionalizar la participación de la FGN en el Consejo Superior de Coordinación del Sector Judicial establecido por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia que estará en vigencia a partir de diciembre de 1995. Dicho Consejo, compuesto por el Presidente de la República, los Presidentes del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, La Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Defensa y Seguridad Nacional y el director del Departamento

Administrativo de Seguridad (DAS), tiene por objeto promover la coordinación de las acciones entre las distintas entidades del sector judicial, que forman parte del mismo, en cuanto a las políticas del Estado en este ámbito y para asegurar el cumplimiento del Plan Sectorial de la Justicia que forma parte del Plan Nacional de Desarrollo. En cumplimiento de sus funciones el Consejo podrá formular recomendaciones a las distintas autoridades que conforman el sector. Además, la FGN requiere establecer pautas de funcionamiento interno de mediano y largo plazo que respondan a los problemas de impunidad identificados por la propia FGN y al proceso de adecuación funcional de la institución, contemplado en el componente de fortalecimiento institucional del programa. De esta forma, la FGN estaría en condiciones de desarrollar y formular recomendaciones que se dirijan a: a) consolidar su función de reducir los niveles de impunidad y sancionar la criminalidad identificada y procesada; b) adaptar su estructura legal a las necesidades funcionales identificadas como resultado de la implantación de las actividades de fortalecimiento institucional contempladas en el programa propuesto, y c) contribuir a desincentivar la actividad criminal en general.

- 2.37 Para el desarrollo de la política criminal se han identificado tres áreas básicas dirigidas a: a) desarrollar una capacidad de formulación de criterios de política criminal, mediante la recopilación, organización y análisis de información sobre criminalidad e impunidad en la sociedad colombiana; b) desarrollar una metodología estadística que permita cuantificar adecuadamente los niveles de criminalidad e impunidad en la sociedad colombiana; c) adecuar la estructura funcional de la FGN de acuerdo con las acciones de fortalecimiento institucional dirigidas a mejorar la investigación criminal y el procesamiento de los respectivos casos, y d) identificar el soporte institucional necesario para consolidar la estructura funcional de la FGN en materia de política criminal.
- 2.38 Para la ejecución de las actividades contempladas en las áreas anteriormente mencionadas en el diseño que formule la consultoría a contratar, se deberán contemplar medios de validación de la adopción de las acciones de política criminal propuestas, que incluirán talleres de conceptualización, investigación de apoyo a la formulación de política, entre otros medios.
- 2.39 La metodología de implantación que se aplicará para desarrollar la política criminal de la FGN deberá proveer herramientas específicas que garanticen que, una vez implantadas las acciones propuestas y demostrada su capacidad de proveer resultados, los responsables de desarrollar las acciones puedan actualizar sus alcances continuamente de manera que se garantice la sostenibilidad de sus resultados. Asimismo, la metodología empleada deberá asegurar que los esfuerzos de mejoramiento organizacional adelantados por parte de la institución, tomen en cuenta las mejores prácticas existentes en el mercado y las necesidades de la estructura funcional de la FGN.

- 2.40 Las actividades para desarrollar la política criminal de la FGN y del Estado, se ejecutarán, en coordinación con el Gobierno Nacional, mediante la selección y contratación de servicios de consultoría por un monto de US\$130.000 y por un periodo de 12 meses/consultor a partir del 18º mes de ejecución del programa.

4. Plan de inversiones en infraestructura

a. Antecedentes

- 2.41 Uno de los aspectos críticos identificados que inciden en el adecuado funcionamiento operativo de la FGN es la falta de criterios para seleccionar y atender adecuadamente sus necesidades de infraestructura a nivel nacional. Esta circunstancia ha conducido a que la infraestructura con que cuenta la FGN no responda a criterios de funcionalidad, seguridad y costo/eficiencia. En la actualidad, la infraestructura a nivel nacional de la FGN carece de un esquema de planeamiento integral que tome en cuenta la demanda de servicios requeridos y permita maximizar el servicio otorgado, así como disminuir los costos de operación, administración y adquisición de las instalaciones empleadas para su funcionamiento.

b. Objeto

- 2.42 Ante la falta de una política coordinada para atender las necesidades de infraestructura de la FGN, el programa contempla la preparación de un plan de inversiones en infraestructura que racionalice las disponibilidades y requerimientos de infraestructura de la FGN.
- 2.43 Dicho plan de inversión en infraestructura mejorará el funcionamiento de la institución y contribuirá a una gestión más eficiente y eficaz de los procesos penales, que constituyen la misión fundamental de la FGN. En consecuencia, el referido plan deberá considerar las posibilidades de remodelación, ampliación y construcción de instalaciones físicas necesarias para el adecuado funcionamiento de la FGN, tomando en cuenta un análisis de alternativas de arrendamiento y adquisición en función de los costos.
- 2.44 Para la preparación de dicho plan de inversiones se deberá: a) realizar un inventario de instalaciones disponibles, indicando el costo y modalidad de adquisición o uso; b) desarrollar modelos tipo que establezcan condiciones mínimas para el funcionamiento de sedes administrativa, judicial o técnica de la FGN en términos de espacio, áreas de circulación, medidas de seguridad, redes de comunicaciones y otros aspectos que se consideren pertinentes, y c) evaluar las alternativas de inversiones que la FGN pueda requerir, en función de la demanda y necesidades de racionalización de la misma.
- 2.45 Una vez concluida la preparación del plan de inversiones en infraestructura, el mismo será presentado al Banco. Asimismo, la FGN adoptará las medidas necesarias para asegurar su implantación progresiva en función de las disponibilidades de recursos y prioridades de la institución. Durante la segunda reunión anual de seguimiento del programa, la FGN informará al Banco el alcance de

- las acciones que implantará en relación con el plan de inversiones en infraestructura propuesto.
- 2.46 Para la preparación del plan de inversiones en infraestructura se prevé la selección y contratación de los servicios de consultoría de una firma consultora de probada experiencia en el diseño y racionalización de programas de inversión en infraestructura en el sector justicia. Con cargo a los recursos del programa se destinará hasta la cantidad de US\$200.000 para que la consultoría seleccionada y contratada desarrolle las actividades necesarias para la preparación del referido plan, en un plazo de 12 meses/consultor contados a partir del segundo año de ejecución del programa.

D. Dimensionamiento

- 2.47 El dimensionamiento del programa se hizo en base a las estimaciones realizadas por el equipo de proyecto y el grupo de consultores contratados para formular el diagnóstico del funcionamiento de la FGN y colaborar en la preparación del programa.

E. Costo

- 2.48 El costo total del programa se ha estimado en el equivalente de US\$15,7 millones, cuya distribución y fuente de financiamiento por componente y por categoría de inversión se muestra en los cuadros siguientes:

TABLA DE COSTOS
(en US\$)

COMPONENTE	MIN	AFORTE LOCAL	TOTAL	%
I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	3.836.200	2.223.800	6.160.000	38
Recursos humanos	98.000	42.000	140.000	
Ordenamiento sistema información	3.425.000	2.043.000	5.470.000	
Manejo proceso penal	210.000	90.000	300.000	
Evaluación de gestión	203.200	48.800	250.000	
II. CAPACITACIÓN	3.758.500	1.881.000	5.650.000	36
Plan integral de capacitación	245.000	105.000	350.000	
Capacitación técnica	2.765.000	1.435.000	4.200.000	
Capacitación estratégica	748.500	351.500	1.100.000	
III. DESARROLLO DE POLÍTICA CRIMINAL Y PLAN INVERSIONES DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA	297.300	32.700	330.000	2
Desarrollo política criminal	130.000	-	130.000	
Preparación plan de inversiones infraestructura	167.300	32.700	200.000	
IV. ADMINISTRACIÓN DEL PROGRAMA	-	600.000	600.000	4
V. COSTO FINANCIERO	94.000	1.032.000	1.148.000	7
Intereses	-	930.000	930.000	
Comisión de crédito	-	122.000	122.000	
Inspección y vigilancia	94.000	-	94.000	
VI. IMPREVISTOS	1.314.000	500.000	1.814.000	12
TOTAL	9.400.000	6.200.000	15.700.000	100
PORCENTAJE	60	40	100	100

COSTO DEL PROGRAMA Y SU FINANCIAMIENTO
(equivalente en US\$)

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN		US\$	ARGENTINA	TOTAL	%
1.	Administración	-	600.000	600.000	4
1.1	Administración	-	600.000	600.000	
2.	Costos directos	7.992.000	4.148.000	12.140.000	77
2.1	Equipoamiento y software	2.473.300	1.632.700	4.106.000	
2.1.1	Fortalecimiento institucional	2.456.000	1.600.000	4.056.000	
2.1.2	Política criminal y plan de infraestructura	17.300	32.700	50.000	
2.2	Consultorías	5.518.700	1.615.300	7.134.000	
2.2.1	Fortalecimiento institucional	1.480.200	623.800	2.104.000	
2.2.2	Capacitación	3.758.500	991.500	4.750.000	
2.2.3	Política criminal y plan de infraestructura	280.000	-	280.000	
2.3	Suministros y transporte	-	900.000	900.000	
2.3.1	Transporte Capacitación		800.000	800.000	
2.3.2	Materiales Capacitación	-	100.000	100.000	
Subtotal		7.992.000	4.748.000	12.740.000	81
3.	Sin asignación específica	1.314.000	500.000	1.814.000	12
3.1	Imprevistos	1.314.000	500.000	1.814.000	
4.	Costo financiero	84.000	1.052.000	1.146.000	7
4.1	Intereses	-	930.000	930.000	
4.2	Comisión de crédito	-	122.000	122.000	
4.3	Inspección y vigilancia	84.000	-	84.000	
TOTAL		9.400.000	6.300.000	15.700.000	100

F. Financiamiento del programa

1. Financiamiento del Banco

2.49 El financiamiento del Banco ascenderá al equivalente de US\$9,4 millones, que representa el 60% del costo del programa, con cargo a los recursos de Capital Ordinario.

2.50 El Banco desembolsará los recursos del financiamiento al Ministerio de Hacienda, entidad que celebrará un convenio subsidiario con la FGN, con el fin de transferir dichos recursos. La presentación de dicho convenio subsidiario, debidamente suscrito, será condición previa para el primer desembolso. (Condición Contractual).

2.51 Los términos y condiciones del préstamo serían los siguientes:

Fuente de recursos:	Capital Ordinario (CO)
Monto:	US\$9,4 millones
Plazo de desembolso:	48 meses
Plazo de amortización:	20 años
Período de gracia:	48 meses
Tasa de interés:	variable
Comisión de crédito:	0,75% anual sobre el saldo no desembolsado
Inspección y vigilancia:	1% del monto del préstamo

2. Aporte local

2.52 El prestatario contribuirá para la ejecución del programa con un aporte por el equivalente de US\$6,3 millones, es decir el 40% del costo total del programa. El aporte local provendrá del presupuesto de la FGN.

III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Marco institucional

1. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Colombia y el organismo ejecutor la Fiscalía General de la Nación (FGN). A tal efecto, antes del primer desembolso, el prestatario deberá presentar evidencia, a satisfacción del Banco, de que ha suscrito con la FGN el convenio subsidiario para transferir los recursos del financiamiento del Banco. (Condición Contractual)
- 3.2 La FGN implementará todas las actividades del programa por medio de una Unidad Técnica Ejecutora (UTE), que se apoyará en las diferentes unidades que conforman su estructura administrativa, la que se complementará contratando servicios de consultoría especializados para desarrollar e implantar las actividades previstas en el programa propuesto.
- 3.3 La estructura organizacional de la FGN contempla: a) el despacho del Fiscal General de la Nación, b) el despacho del Vicefiscal General, c) las Fiscalías Delegadas, d) la Policía Judicial, y e) la Administración. Para cubrir todo el territorio nacional, la FGN cuenta con cinco direcciones regionales, cada una de ellas, a su vez, cuenta con una Dirección Regional Administrativa y una Dirección del Cuerpo Técnico de Investigaciones.
- 3.4 La programación, elaboración modificación y ejecución del presupuesto corresponde a la FGN, la cual tiene autonomía presupuestal para desarrollar esas labores, siguiendo lo dispuesto por la Ley Orgánica de Presupuesto. Dentro de su plan de desarrollo, la FGN debe identificar las actividades que se presentan al Departamento Nacional de Planeación para su evaluación y su inclusión en el Banco de Proyectos.
- 3.5 Forman parte de los recursos de la Nación administrados por la FGN las asignaciones provenientes del presupuesto nacional y las donaciones y asignaciones que se hagan a la Nación con destino a la FGN por entidades públicas o privadas de cualquier orden, personas naturales, organismos internacionales o gobiernos extranjeros, entre otros.
- 3.6 El presupuesto de la FGN en 1995 ha alcanzado al equivalente de US\$360,4 millones y para 1996 se ha presupuestado el equivalente de US\$365 millones, monto que incluye el aporte local correspondiente al primer año del programa propuesto.
- 3.7 El control fiscal de la FGN corresponde a la Contraloría General de la Nación, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias sobre la materia.

2. Coordinación del programa

- 3.8 La orientación general del programa y las políticas para su ejecución serán coordinadas con un Comité de Dirección conformado por los directores nacionales de Fiscalías, Administrativo y Financiero, CTI, la Jefatura de la Oficina de Planeación, la Oficina de Asuntos Internacionales, y el coordinador de la UTE, y estará presidida por el Fiscal General o quien él designe. El Anexo III-1 muestra la organización para el Programa. (Condición Contractual)

3. Organización de la UTE

- 3.9 Con el objeto de asegurar la implantación eficaz y oportuna del programa, se constituirá la UTE referida en el párrafo 3.2, que será la encargada de coordinar la adecuada ejecución del programa.
- 3.10 La UTE, que dependerá jerárquicamente del Fiscal General de la Nación, estaría dirigida por un coordinador, quien asumiría completa responsabilidad por la ejecución y control del programa. El coordinador de la UTE contará con el apoyo de un asesor administrativo-financiero y un asesor técnico. Para el desarrollo de sus labores, especialmente aquellas relacionadas con licitaciones y adquisiciones de bienes y contratación de servicios de consultoría, así como para el seguimiento del programa, la UTE se apoyará en las unidades técnicas y administrativas correspondientes de la estructura funcional de la FGN. (Condición Contractual)
- 3.11 La UTE contará con mecanismos de coordinación interna y externa en la siguiente forma: en cuanto a la coordinación externa, se encargará de compatibilizar las actividades del programa con la oportuna provisión de los fondos de contrapartida así como con los planes y políticas sectoriales. En lo referente a la coordinación interna, será responsable de las decisiones operativas del programa y dará seguimiento a las actividades a desarrollarse.
- 3.12 La UTE tendrá a su cargo la administración de los recursos del préstamo y de la contrapartida local. Asimismo, la UTE se encargará de los trámites administrativos, registros contables del programa así como del apoyo logístico. Además, la UTE será responsable de llevar la contabilidad del programa y de preparar los estados financieros respectivos, los cuales serán auditados por la Contraloría General de la Nación.
- 3.13 El coordinador de la UTE contará con el apoyo de los asesores y de firmas consultoras especializadas para monitorear permanentemente la ejecución del programa y para mantenerse informado de la evolución en cada uno de los componentes previstos, de manera que pueda identificar problemas e intervenir oportunamente y esté en capacidad de mantener informado al Fiscal General.
- 3.14 Será condición previa del primer desembolso que la FGN presente evidencia, a satisfacción del Banco, que se ha constituido la UTE y

designado a sus integrantes, y que se ha dotado al programa del personal y facilidades de infraestructura. (Condición Contractual)

- 3.15 Los recursos del programa serán canalizados a través de una cuenta especial que se abrirá en el Banco de la República; la apertura de esta cuenta por parte de la FGN sería una condición previa al primer desembolso del programa. (Condición Contractual)

B. Cronograma de ejecución y resultados del programa

- 3.16 El cuadro siguiente indica el cronograma de ejecución de los subprogramas y actividades contemplados en el programa.

ACTIVIDADES	MESES																
	1	3	6	9	12	15	18	21	24	27	30	33	36	39	42	45	48
Preparación Plan de Inversiones Infraestructura																	
Desarrollo Política Criminal																	
Capacitación Técnica y Estratégica																	
Plan de Capacitación Integral																	
Sistema de evaluación de gestión																	
Manejo de Proceso Penal																	
Reordenación y consolidación de los sistemas de información																	
Recursos Humanos																	

- 3.17 Como resultado de la ejecución de las actividades contempladas en el programa propuesto, en el Anexo II-1 se presentan los indicadores de gestión del programa.

C. Adquisiciones de bienes y contratación de servicios

- 3.18 Durante el desarrollo del programa, se contempla la adquisición de equipos de informática y la contratación de firmas consultoras. La selección y contratación de firmas consultoras y/o consultores

individuales, así como las licitaciones y adquisiciones de equipos, corresponderá a la UTE y se llevaría a cabo de acuerdo con los procedimientos vigentes que el Banco tiene para estos efectos y que formarán parte del contrato de préstamo respectivo.

- 3.19 Sin embargo, la capacitación por concurso, contemplada para los esquemas de capacitación técnica y capacitación estratégica antes descritos, requiere que la firma consultora responsable de la preparación del plan integral de capacitación identifique, según las necesidades de carrera administrativa de la FGN y la demanda de capacitación existente, los cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo. La referida selección deberá regirse así mismo de acuerdo con los criterios generales de elegibilidad de las entidades capacitadoras, el costo y contenido del curso, taller y servicio de apoyo ofrecidos. Esta modalidad de contratación se diferencia de los procedimientos del Banco para la selección y contratación de consultores, ya que ésta supone la existencia de términos de referencia detallados, acordados con el Banco antes de la selección e impiden considerar, como factor de selección, el precio de la propuesta. En consecuencia, se propone que la selección de cursos, talleres y servicios de apoyo del programa y la correspondiente contratación de las entidades de capacitación se efectúe de acuerdo con procedimientos similares aprobados por el Banco para otros proyectos de capacitación vocacional, según se describe en el Anexo D del eventual contrato de préstamo.
- 3.20 En el presente programa no se prevé la construcción de obras. La licitación pública internacional será obligatoria para la adquisición de bienes cuyo valor exceda de US\$350.000 para bienes, US\$200.000 para servicios de consultoría. Asimismo, se aplicará el procedimiento de licitación pública internacional para la contratación de todos los cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo contemplados en el programa. A tales efectos, se prepararán paquetes de cursos, talleres y servicios de apoyo para entrenamiento en el trabajo según la demanda, con el fin de propiciar la participación de entidades de nivel nacional e internacional.

D. Planes operativos anuales

- 3.21 Con el fin de asegurar la adecuada ejecución del programa el mismo será ejecutado mediante planes operativos anuales. A tal efecto, el organismo ejecutor preparará planes operativos anuales del programa que incluirán los mecanismos que se adoptarán para asegurar la adecuada ejecución de las actividades contempladas en el programa, así como los términos de referencias definitivos de los servicios de consultoría que se contratarán para su ejecución. El organismo ejecutor deberá presentar ante el Banco, como condición previa al primer desembolso del financiamiento, el primer plan operativo anual que ha sido previamente acordado con el Banco. Asimismo, el organismo ejecutor presentará el cronograma de

ejecución del programa, con el fin de dar adecuado seguimiento a la ejecución del programa. (Condición Contractual)

- 3.22 A partir del primer año de vigencia del contrato de préstamo, durante la ejecución del programa, y a más tardar 60 días antes de la finalización de cada año calendario, el organismo ejecutor deberá presentar ante el Banco un plan operativo anual que será ejecutado en el año calendario siguiente, y el informe de ejecución del plan correspondiente al año anterior. Dicho informe deberá contener, por lo menos, una descripción de las actividades contempladas, presupuesto, cronograma de desembolsos; modalidad de ejecución; recursos asignados a cada componente del programa; así como información sobre el mantenimiento de los equipos financiados por el Programa. (Condición Contractual)
- 3.23 El Plan Operativo anual correspondiente al tercer año de ejecución del Programa, además de los requisitos establecidos en el p.3.22, deberá incluir la información básica necesaria que sirva de referencia para realizar la evaluación intermedia del Programa. (Condición Contractual)

E. Anticipo de fondos

- 3.24 Por la modalidad de actividades a realizar y al ritmo de ejecución que se prevé, se recomienda que se constituya un anticipo de fondos de hasta el equivalente del 10% del monto del préstamo.

F. Impacto ambiental

- 3.25 El Comité del Medio Ambiente del Banco clasificó el programa en la Categoría II, en su reunión del 19 de abril de 1994, en razón a que no se prevén impactos ambientales. No obstante, siguiendo las recomendaciones del CMA, en el componente de capacitación se incluirán temas ambientales a fin de mejorar los conocimientos de los funcionarios de la FGN sobre la normativa ambiental vigente en el país.

G. Supervisión del programa e informes

- 3.26 La responsabilidad de la inspección y vigilancia del Banco recaerá en la Representación en Colombia, con el apoyo del Equipo de Proyecto. Adicionalmente, se propone efectuar una revisión conjunta entre la FGN y el Banco mediante reuniones anuales que se realizarán dentro de los 30 días siguientes a la presentación al Banco de los planes operativos anuales. Estas reuniones anuales permitirán establecer los parámetros cuantitativos de las metas técnicas y financieras del programa y las medidas que se adoptarán para lograr el cumplimiento de las metas anuales establecidas en el programa. (Condición Contractual)
- 3.27 A partir de los seis meses, contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, durante la ejecución del programa, y a más tardar 60 días antes de la finalización de cada semestre

calendario, el organismo ejecutor deberá presentar al Banco un informe semestral de seguimiento del programa. Dicho informe deberá incluir, por lo menos, la descripción de las actividades comprendidas en los componentes del programa, el nivel de cumplimiento de las mismas y las razones de su limitaciones y dificultades. (Condición Contractual)

H. Auditoría externa

- 3.28 El organismo ejecutor debe: (a) presentar anualmente al Banco durante la ejecución del programa registros en los que se consignarán los gastos del mismo de conformidad con el plan de cuentas aprobado por el Banco; (b) presentar los estados financieros del programa; y (c) presentar los estados financieros del organismo ejecutor durante el periodo de desembolso. Dichos estados financieros deben contar con el dictamen de la Contraloría General de la República y ser presentados a los 120 días del cierre de cada ejercicio fiscal durante el periodo de ejecución del programa.

I. Evaluaciones intermedias y seguimiento del sistema de evaluación de gestión

- 3.29 Se prevé la compilación de datos del programa, así como una evaluación intermedia, específica de su ejecución. El objetivo de la compilación de datos es hacer uso de los resultados que se obtengan del sistema de evaluación de gestión que se implantará en desarrollo del componente de fortalecimiento institucional del programa propuesto para verificar el grado de cumplimiento final de los objetivos, metas y resultados esperados del programa, así como para conocer el impacto del mismo. El objetivo de la evaluación intermedia que se realizará dentro de los 27 meses, contados a partir de la vigencia del contrato y antes de que se desembolse el equivalente del 50% de los recursos del financiamiento, es medir el avance del programa, detectar inconvenientes que puedan surgir y poder introducir durante la ejecución las medidas correctivas que sean del caso. A efectos de la realización de la compilación de datos y la evaluación intermedia del programa, se recomienda incorporar las siguientes estipulaciones contractuales:

- a. Dentro de los 12 meses, contados a partir de la vigencia del contrato, el ejecutor, por intermedio de la UTE, deberá presentar a satisfacción del Banco: i) los datos básicos iniciales que se desprenden del desarrollo de las actividades contempladas en los componentes de fortalecimiento del programa y capacitación; y ii) una descripción detallada de la metodología que se utilizará para recopilar, procesar y analizar datos, que deben ser comparados con los datos básicos para preparar una eventual evaluación final del programa, mediante la utilización del sistema de evaluación de la gestión contemplado en el programa. (Condición Contractual)

- b. Dentro de los 24 meses, contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, y anualmente hasta el primer año después del desembolso final del financiamiento, se recopilarán datos anuales siguiendo los mismos lineamientos de los datos básicos iniciales referidos en el literal (a). (Condición Contractual)
 - c. A los 18 meses, contados a partir del desembolso final del financiamiento, el organismo ejecutor presentará un informe que contenga los resultados que se hayan obtenido de la implantación del esquema de evaluación de gestión del programa y un análisis detallado de las variables consideradas en los datos compilados durante la ejecución del mismo. (Condición Contractual)
- 3.30 La compilación de datos, la evaluación intermedia y el seguimiento del sistema de evaluación de gestión del programa deberán considerar la siguiente información, entre otra:
- a. en cuanto al manejo de procesos, los niveles de eficiencia alcanzados en términos de números de casos procesados, número de casos investigados, número de casos decididos y personal involucrado, niveles de criminalidad e impunidad, número de personal técnico de la FGN, discriminado por personal de investigación, fiscalía y administrativo, tiempo promedio empleado en la tramitación de los procesos e investigaciones, costo asignado en las diferentes etapas del proceso;
 - b. en cuanto a capacitación, el número de personal capacitado por nivel, perfil, área y modalidad de capacitación recibida así como alcance de la misma, incidencia de la capacitación recibida en el rendimiento profesional;
 - c. en cuanto al sistema de evaluación de gestión, se deberá verificar el tipo de indicadores que emplea, la rapidez y oportunidad para recopilar la información procesada, la pertinencia y seguridad de la información procesada en los diferentes niveles operativos y gerenciales, la incidencia en los procesos de tomas de decisión operativa y gerencial;
 - d. en cuanto al plan de inversiones en infraestructura, número de casos por instalación física, alternativas del costo de arrendamiento en relación con compra de inmuebles, accesibilidad y seguridad de las instalaciones físicas, nivel de adaptabilidad de la instalación física en función del servicio prestado, nivel de demanda y requerimientos para las instalaciones físicas, incidencia de los costos de infraestructura en los costos operativos de la FGN;
 - e. en cuanto al esquema de política criminal, incidencia en la estructura funcional de la FGN, variables estadísticas procesadas y relevancia de las mismas, propuestas específicas de política criminal que se presenten al Consejo Superior de

Coordinación del Sector Judicial creado por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia; y

- f. en cuanto al sistema integrado de información, la calidad, integralidad, seguridad y cobertura del sistema, así como la contribución del sistema en la calidad de la gestión de la FGN.

J. Mantenimiento de equipos

- 3.31 Los equipos comprendidos en el programa serán mantenidos adecuadamente de conformidad con normas técnicas generalmente aceptadas. En la oportunidad en que se presenten los planes operativos anuales, la FGN proporcionará información sobre el estado de dichos equipos y el plan anual de mantenimiento para ese año, que incluya: (a) detalles técnicos sobre el personal encargado del mantenimiento de los equipos; (b) el número, tipo y estado de los equipos destinados al mantenimiento; (c) deficiencias detectadas en la operación y en el mantenimiento; y (d) los planes para subsanar las deficiencias detectadas en la operación y el mantenimiento de los equipos.

IV. VIABILIDAD DEL PROGRAMA

- 4.1 El programa propuesto, que cuenta con el apoyo total del gobierno de Colombia, ha sido especialmente diseñado para ayudar a resolver los problemas más críticos identificados y priorizados por la propia FGN. El apoyo y financiamiento del Banco se ha considerado fundamental para el diseño y ejecución del programa.

A. Viabilidad institucional

- 4.2 La capacidad institucional para ejecutar el programa ha recibido cuidadosa atención durante el proceso de análisis de la operación. La FGN implementará todas las actividades del programa por medio de la UTE, que se apoyará en las diferentes unidades que conforman su estructura administrativa, y en los servicios de consultoría especializados contratados para desarrollar e implantar las actividades previstas en el programa propuesto. Adicionalmente, el alto nivel de participación del personal técnico, administrativo y gerencial en la preparación del programa y el previsto en la implantación del mismo aseguran su viabilidad de ejecución.

B. Viabilidad financiera

- 4.3 La alta prioridad que el gobierno ha asignado a este programa, conjuntamente con el reducido nivel de recursos de contrapartida necesarios (equivalentes a US\$6,3 millones) en relación con el total del presupuesto anual de la FGN (para 1996 se asignó el equivalente de US\$365 millones, que incluyen los recursos de contrapartida requeridos para el primer año de ejecución), es un factor importante que apoya la conclusión de que se dispondrá oportunamente de los recursos necesarios para ejecutar la operación.

C. Justificación técnica

- 4.4 La congestión judicial en Colombia es de tal magnitud, que de no llevarse a cabo esfuerzos que intensifiquen substancialmente el fortalecimiento de la FGN, no se podrán lograr niveles aceptables en la administración de justicia ni una reducción del nivel de impunidad existente.
- 4.5 El programa propuesto está orientado precisamente a superar las deficiencias del sistema, mejorando la capacidad de respuesta de la FGN, como un factor para reducir impunidad y desincentivar la criminalidad y violencia.
- 4.6 En el campo del fortalecimiento institucional, se contemplan acciones para el mejoramiento de recursos humanos para lograr un manejo integral del recurso humano que asegure su selección, idoneidad y evaluación metódica y efectiva, así como un plan de

carrera administrativa y judicial que permita mejorar el nivel del recurso humano en la institución.

- 4.7 Para asegurar un manejo más eficiente del proceso penal se contempla el mejoramiento en la gestión del proceso penal y de la asignación de los expedientes y el rediseño del proceso de investigación para orientarlo de acuerdo con los criterios de los diferentes organismos de policía judicial.
- 4.8 El componente de capacitación está orientado a definir una política de capacitación de la entidad que contribuya a que fiscales, funcionarios administrativos e investigadores policiales adquieran las destrezas técnicas necesarias para desempeñar apropiadamente sus funciones. Las políticas incluirán elementos que favorezcan el cambio de cultura y promuevan participación conjunta de fiscales e investigadores. Se contemplan esquemas de capacitación técnica y de capacitación estratégica en gestión.
- 4.9 El desarrollo de una política criminal permitirá operacionalizar la participación de la FGN en el Consejo Superior de Coordinación del Sector Judicial establecido por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, ya que con ella, la FGN estaría en condiciones de formular recomendaciones dirigidas a consolidar su función de reprimir la criminalidad identificada y procesada, adaptar su estructura legal a las necesidades funcionales identificadas y contribuir a desestimular la actividad criminal.
- 4.10 Ante la falta de una política coordinada para atender las necesidades de infraestructura de la FGN, el programa contempla la preparación de un plan de inversiones en infraestructura que racionalice las disponibilidades y requerimientos de infraestructura de la FGN. La implantación de dicho plan contribuiría a lograr una gestión más eficiente y eficaz de los procesos penales y tendrá en consideración un análisis de alternativas de arrendamiento y/o adquisición en función de criterios de eficiencia económica.

D. Justificación socioeconómica

- 4.11 Existe una estrecha relación entre el marco legal y el comportamiento de los agentes económicos. Un ambiente de inseguridad, riesgo e inestabilidad incide sobre las posibilidades de crear y acumular riqueza en una sociedad.
- 4.12 De acuerdo a estudios recientes sobre la relación de crimen y crecimiento de la economía en Colombia, se ha encontrado que los periodos más violentos (1954-58, 1983-88 y 1988-93) se han caracterizado por un bajo crecimiento de la economía; por el contrario, en los periodos de relativas bajas tasas de homicidio, (1950-54, 1958-62, 1962-70 y 1970-82) se han experimentado crecimientos importantes del PIB muy superiores a los observados durante los periodos de alta criminalidad. Los crecimientos importantes del PIB, por encima del 5%, se han dado únicamente en periodos con tasas de criminalidad inferiores a los 30 homicidios por 100.000 habitantes.

- 4.13 Según información del Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia pierde debido a la violencia un promedio de 28.000 vidas humanas por año y más del 10% de su PIB, lo que equivale a más de tres veces del presupuesto de educación. Se estima que los delitos contra el patrimonio económico representan aproximadamente el 2,1% del PIB. El programa está orientado a ayudar a disminuir los niveles de criminalidad e impunidad, cuyos altos índices constituyen uno de los problemas más graves que enfrenta la sociedad colombiana, y que afectan tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad en el sistema democrático. Por lo tanto, se espera que, a la larga, los beneficios de la operación se distribuirán por toda la economía traduciéndose en una mejora de la calidad de vida de la población colombiana.

E. Beneficios

- 4.14 El beneficio principal del programa es contribuir a la disminución de los niveles de impunidad, que constituyen uno de los principales problemas de la sociedad colombiana, y que están afectando tanto el crecimiento económico del país como la credibilidad del sistema democrático. En particular, el programa propuesto dotaría a la FGN de una estructura funcional que le permitiría realizar su misión eficientemente de acuerdo con los preceptos constitucionales establecidos y las expectativas de la ciudadanía. Asimismo, la exitosa ejecución del programa promoverá que otras instituciones del sector judicial adopten esquemas de gestión más eficientes que permitan reducir la congestión judicial en áreas distintas a la penal.

F. Riesgos

- 4.15 Los riesgos principales de la operación propuesta están asociados con: a) la sostenibilidad de las acciones a ser desarrolladas por el programa en una próxima administración de la FGN; b) la capacidad de la FGN para asimilar e implantar oportunamente las acciones propuestas en el programa; y c) la identificación y compromiso de los niveles técnicos y gerenciales de la FGN con el programa.
- 4.16 Con el fin de atenuar los riesgos antes citados, el Banco ha apoyado a la FGN en la realización de diversos talleres internos destinados a identificar y priorizar las necesidades que los niveles técnicos y gerenciales de la propia FGN consideran más urgentes y críticos para el mejoramiento de su gestión. Asimismo, en la conceptualización y preparación de la operación propuesta se ha contado con la activa participación de equipos técnicos de la FGN en las áreas relacionadas con el programa y de consultores especializados en estos temas. La continua participación de los equipos técnicos de la FGN y de los consultores que se prevé contratar durante la ejecución del programa asegurará que la Unidad Ejecutora del mismo disponga de suficiente apoyo técnico para la ejecución de las funciones asignadas. Por otra parte, el diseño y

cronograma de ejecución del programa ha sido conceptualizado de tal manera de asegurar desde el inicio de la ejecución la implantación de las bases de funcionamiento necesarias para su sostenibilidad en el tiempo y para responder a las urgentes necesidades de servicio que la FGN tiene asignadas.

G. Participación de la mujer

- 4.17 Del análisis realizado se determinó una creciente participación de la mujer en la FGN, particularmente a nivel de la estructura centralizada de la institución donde alcanzó al equivalente de aproximadamente 45% del personal total. Sin embargo, la participación de la mujer a nivel nacional alcanza al equivalente de 32% del personal total. Uno de los retos de la FGN es fomentar progresivamente la participación de la mujer, especialmente en los niveles profesionales de la institución. Para tal efecto, se ha contemplado que las actividades que delinearán la política estructural de la FGN contemplarán diferentes acciones dirigidas a incentivar y potenciar tal participación.

PROGRAMA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS
1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL		
Disponer de un manejo integral del recurso humano que asegure su selección, su idoneidad, su evaluación metódica y efectiva; contar con un plan de carrera administrativa y judicial	Crear y rediseñar, entre otros, los procesos de selección, nombramiento de personal y posesión de cargos; evaluación de desempeño; administración de carrera; e implantación de políticas de bienestar profesional	Disponibilidad e implantación de un plan de carrera administrativa y judicial que permita mantener y elevar el nivel del recurso humano en la institución
Establecer un sistema integrado de información y un esquema de evaluación de gestión	Desarrollo integral de sistemas en función de la reingeniería en el manejo de procesos; el asesoramiento al nivel directivo de la FGN para definir una política tecnológica de cómputo y comunicaciones; adopción de un esquema de transición del Sistema de Información de Apoyo a la Investigación (SI); ampliación de cobertura del SI a las oficinas regionales de Cali y Barranquilla y seccionales de Cali y Bucaramanga (incluye capacitación, compra de equipo y desarrollo de sistemas)	Ordenamiento de módulos de información actualmente en operación; adaptación y uso eficiente de los sistemas de información diseñados para las oficinas regionales y seccionales de Bogotá, que representan una cobertura de aproximadamente 40% de los casos en proceso por la FNG; ampliación de cobertura del SI a las oficinas regionales de Cali y Barranquilla y seccionales de Cali y Bucaramanga, con lo que se alcanzaría una cobertura de aproximadamente 70% de los casos en proceso por la FGN
Mejorar el manejo administrativo y judicial del expediente y agilizar la capacidad de respuesta de la FGN en la tramitación de procesos.	Diseño e implantación del esquema de reingeniería funcional para el manejo de procesos críticos	Mejoramiento en la gestión del proceso penal y de los expedientes; rediseño del proceso de investigación para orientarlo de acuerdo con los criterios de los diferentes organismos de policía judicial, y mejoramiento del proceso de asignación de los procesos penales, de acuerdo con criterios técnicos preestablecidos
Conocer los niveles de eficiencia alcanzados en el desarrollo del nuevo esquema de gestión que la FGN adopte y sentar las bases para la evaluación y seguimiento de las funciones de la FGN en el mediano plazo y del programa.	Evaluación Gestión: Diseño de un esquema de recopilación de datos estadísticos e informáticos de la gestión de la FGN; implantación de sistemas de evaluación de gestión; seguimientos y ajustes necesarios al sistema, de acuerdo a necesidades de la FGN.	Implantación y validación de un sistema de evaluación y seguimiento de la gestión de la FGN tanto en las direcciones regionales y seccionales como a nivel nacional

ANEXO II-I

Pág. 2 de 4

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS
-----------	-------------	------------

INDICADORES DE GESTION. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

Ítem 1: Implantación del esquema del manejo del proceso penal; implantación del esquema de carrera administrativa; y reordenamiento y consolidación de los sistemas de información.

Ítem 2: Implantación del sistema de evaluación de gestión; ampliación del sistema de información (70% de cobertura).

I. CAPACITACION

Establecer una política de capacitación sostenible; establecer el soporte institucional necesario en función de la estructura funcional de la FGN; apoyar y mejorar sustancialmente los niveles de eficiencia y eficacia del personal de la FGN, de acuerdo con prioridades de gestión que se implanten como parte del componente de fortalecimiento institucional del programa.	Plan integral de capacitación (incluye: evaluación y adecuación de los esquemas vigentes, diseño, implantación y seguimiento del plan e identificación de criterios para ofertar paquetes de cursos, talleres, módulos y servicios de apoyo y módulos; preparación e implantación de esquemas de capacitación técnica y estratégica	Establecimiento de criterios para capacitar al personal; otorgará capacitación técnica a hasta 12.000 funcionarios de la FGN, según las necesidades identificadas en los diferentes niveles del FGN. Capacitación estratégica en gestión de hasta 3.000 funcionarios a nivel directivo y de supervisión de la FGN.
--	---	---

INDICADORES DE GESTION. CAPACITACIÓN.

Ítem 1: Elaboración del Plan de capacitación integral.

Ítem 2: Implantación del Plan de capacitación integral; diseño de cursos en: (i) aspectos técnicos (2.000 capacitados) (ii) aspectos estratégicos (500 capacitados).

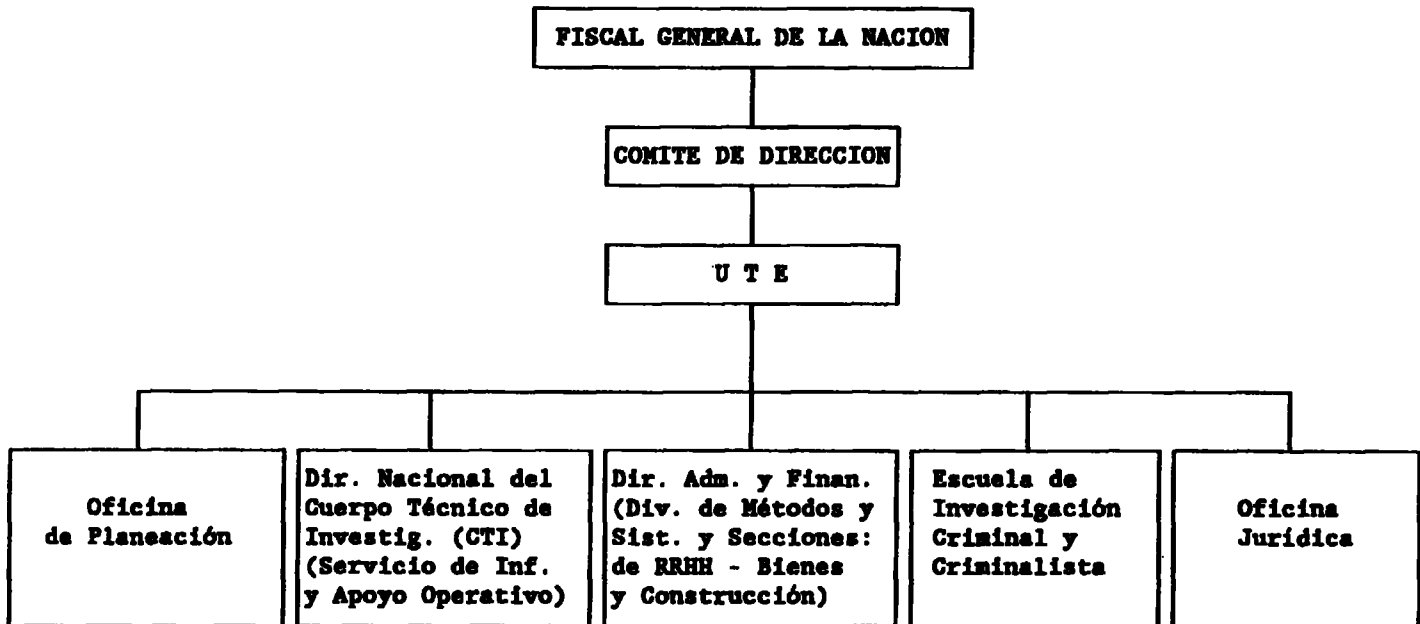
Ítem 3: Desarrollo de cursos, talleres y servicios de apoyo en: (i) aspectos técnicos (5000 capacitados) (ii) aspectos estratégicos (1250 capacitados).

Ítem 4: Desarrollo de cursos, talleres y servicios de apoyo en: (i) aspectos técnicos (5000 capacitados) (ii) aspectos estratégicos (1250 capacitados).

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS
II. DESARROLLO DE POLÍTICA CRIMINAL Y PLAN INVERSIONES DE INFRAESTRUCTURA FÍSICA		
Operacionalizar la participación de la FGN en el Consejo establecido por la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y establecer pautas de funcionamiento interno de mediano y largo plazo que respondan a los problemas de criminalidad	<p>Recopilar, organizar y analizar información sobre criminalidad e impunidad en la sociedad colombiana; desarrollar una metodología estadística que permita cuantificar adecuadamente los niveles de criminalidad e impunidad en la sociedad colombiana; adecuar la estructura funcional de la FGN de acuerdo con las acciones de fortalecimiento institucional dirigidas a mejorar la investigación criminal y el procesamiento de los respectivos casos, e identificar el soporte institucional para consolidar la estructura funcional de la FGN en materia de política criminal.</p> <p>Se contemplarán medios de validación de la adopción de las acciones de política criminal propuestas, entre ellos, talleres de conceptualización, investigación de apoyo a la formulación de política.</p>	<p>Pautas de funcionamiento interno de mediano y largo plazo que respondan a los problemas de criminalidad y proceso de adecuación funcional de la institución, contemplado en el componente de fortalecimiento institucional del programa.</p> <p>Capacitar a la FGN para desarrollar y formular recomendaciones que se dirijan a: a) consolidar su función de reprimir la criminalidad identificada y procesada; b) adaptar su estructura legal a las necesidades funcionales identificadas, y c) contribuir a desincentivar la actividad criminal.</p>
Contar con criterios para seleccionar y atender adecuadamente las necesidades de infraestructura a nivel nacional.	<p>Realizar un inventario de instalaciones disponibles, indicando el costo y modalidad de adquisición o uso; desarrollar modelos tipo que establezcan condiciones mínimas para el funcionamiento de sedes administrativa, judicial o técnica de la FGN en términos de espacio, áreas de circulación, medidas de seguridad, redes de comunicaciones y otros aspectos que se consideren pertinentes, y evaluar las alternativas de inversiones que la FGN pueda requerir, en función de la demanda y necesidades de racionalización de la misma.</p> <p>Implantación progresiva del plan en función de las disponibilidades de recursos y prioridades de la institución.</p>	<p>Plan de inversiones en infraestructura que racionalice las disponibilidades y requerimientos de infraestructura de FGN.</p> <p>Un esquema de planeamiento integral que tome en cuenta la demanda de servicios requeridos y permita maximizar el servicio otorgado y disminuir los costos de operación, administración y adquisición de las instalaciones empleadas para su funcionamiento</p>

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	RESULTADOS
INDICADORES DE GESTIÓN. PLAN DE INVERSIONES EN INFRAESTRUCTURAS.DESARROLLO DE POLITICA CRIMINAL.		
Año 2: Elaboración del Plan de Inversiones de Infraestructura.		
Elaboración de metodología para determinar nivel de impunidad criminal; propuesta de política judicial del Estado.		
Año 3: Restructuración del esquema de inversiones de infraestructura de la FGN.		
Elaboración de propuestas para ajustar estructura de la FGN a los esquemas funcionales desarrollados.		

ORGANIGRAMA PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA



COLOMBIA
PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA (CO-0036)

PLAN TENTATIVO DE ADQUISICIONES 1/

PRINCIPALES ADQUISICIONES DEL PROGRAMA	MONTOS EN MILES US\$	FINANCIAMIENTO EN MILES US\$		METODO	PRECALI- FICACION	FECHA AEA SEM/AÑO
		BID	LOCAL			
CONSULTORIAS						
I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL						
Recursos Humanos	140	98	42	CN	NO	I/96
Ordenamiento Sistema Información						
a. Política Tecnológica	100	70	30	CN	NO	I/96
b. Ajuste Herramienta SI	100	70	30	CN	NO	I/96
c. Implantac. Transición	150	105	45	CN	NO	I/96
Ampliación Cobertura						
a. Capacitación	1000	700	300	LPI	NO	I/96
b. Desarrollo de Sistemas	120	80	40	CN	NO	I/96
Manejo Proceso Penal						
a. Proceso Penal	120	84	36	CN	NO	I/96
b. Investigación Previa	120	84	36	CN	NO	I/96
c. Asignación Proceso	60	42	18	CN	NO	I/96
Evaluación de Gestión						
a. Diseño Esquema Eval. Gestión	100	53.2	46.8	CN	NO	II/96
b. Apoyo Informático	94	94	0	CN	NO	II/96
II. CAPACITACION						
Plan Integral de Capacitación	350	245	105	LPI	NO	I/96
Proyectos de Capacitac. Técnica	3600	2765	835	LPI	SI	I/97 2/
Proyectos Capacitac. Estratégica	900	748.5	151.5	LPI	SI	I/97 2/
III. POLITICA CRIMINAL Y PLAN DE INVERSIONES DE INFRAESTRUCTURA						
Estructura Organizacional de Política Criminal	80	80	0	CN	NO	I/97
Preparación Plan Inv. Infraest	200	167.3	32.7	LPI	NO	II/96
EQUIPAMIENTO Y SOFTWARE						
I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL						
Computadoras	4000	2400	1600	LPI	NO	I/97
Software	56	56	0	CN	NO	I/97
II. POLITICA CRIMINAL Y PLAN INV. INF.						
Software	25	25	0	CN	NO	I/97
Hardware	25	25	0	CN	NO	I/97

1/ A ser revisado al formular cada uno de los planes operativos previstos en el programa.

2/ Los posteriores avisos específicos de adquisiciones serán publicados según la demanda existente.

NOTAS LPI: Licitación Pública Internacional
CN: Competencia Nacional no restringida a la participación internacional

Apéndice I
Original: Español
CO-0036

PROYECTO DE RESOLUCION

**COLOMBIA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA UN PROGRAMA DE
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA**

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios con la República de Colombia y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del programa de cooperación técnica que se describe en el Documento _____, cuyo objetivo es la modernización de la administración de justicia.

2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$9.400.000, o su equivalente, con cargo a los recursos del Capital Ordinario del Banco.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable, de acuerdo con las condiciones que al respecto se estipulen en el convenio que se suscriba para esta operación.