



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Formación en Competencias y Sector Justicia

Programa Casas de Justicia

Jairo Iván Peña Ayazo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración
Bogotá
2014

Formación en Competencias y Sector Justicia Programa Casas de Justicia

Jairo Iván Peña Ayazo

**Trabajo presentado como requisito para optar al título de
Magister en Administración**

**Director
Doctor Ricardo Romero Urrego**

**Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Administración
Bogotá
2014**

Resumen

Se desarrolla el tema de la formación en competencias en el Sector Justicia de Colombia. Para ello se escogió un programa de alcance nacional que es el de las *Casas de Justicia*, en el cual se han atendido cerca de diez millones de solicitudes formuladas por la población que se encuentra en circunstancias particularmente difíciles. La formación en competencias se aborda desde las necesidades institucionales que son requeridas para el cabal desempeño de los funcionarios vinculados a los diversos centros multiagenciales del programa examinado. Identificadas las competencias transversales de carácter central, en el marco de la política de formación, se consideran los criterios para el desarrollo de estas competencias y el modelo pedagógico más apropiado.

Palabras clave: Competencias, análisis funcional, competencias transversales, política de formación, modelo pedagógico.

Abstract

The issue that is developed in here is the skill training in Justice Sector of Colombia. For this, we chose a nationwide program in justice called *Casas de Justicia*. *Casas de Justicia* has responded nearly ten millions requests of people who lived in difficult socio-economic conditions. The skill training is approached from the institutional needs that are required for the proper performance of officials linked to various multi-agency centers of the program under examination. Once the key skills have been identified in the context of the training policy, we consider several criteria for the development of these skills and the most appropriate pedagogic model.

Keywords: Skills, functional analysis, key skills, training policy, pedagogic model.

Contenido

	Pág.
Resumen y Abstract.....	V
1. Introducción. Características del Programa Nacional Casas de Justicia	1
1.1 Problemática	3
1.2 Objetivos.....	3
1.2.1 Objetivo general	3
1.2.2 Objetivos específicos.....	4
1.3 Metodología	4
2. Enfoque de competencia. Marco Conceptual.....	7
2.1 Competencias Transversales	11
3. Aproximaciones metodológicas	15
3.1 Funcionalismo.....	15
3.2 Conductismo.....	17
3.3 Constructivismo	19
4. Análisis funcional e identificación de competencias	23
4.1 Análisis de funciones	28
4.2 Jurisdicción y competencia	28
5. Competencias transversales	49
6. Política de formación	61
6.1 Objetivos.....	61
6.2 Programa pedagógico	64
7. Formación en competencias	67
7.1 Criterios para el desarrollo de Competencias Transversales	67
7.2 Aprendizaje basado en problemas	70
7.3 Estudio de casos.....	72
7.4 Incidentes críticos	73
7.5 Modelo pedagógico.....	73
8. Conclusiones.....	76
Bibliografía	83

1.Introducción. Características del Programa Nacional Casas de Justicia

La *Casa de Justicia* es un centro multiagencial de prestación de servicios de justicia, orientados a la solución de conflictos en la comunidad local. En este centro los usuarios encuentran respuesta centralizada a sus solicitudes de atención, de manera integral, aplicando mecanismos de justicia formal y no formal (jueces de paz y conciliadores). La misión de las *Casas de Justicia* es acercar la justicia al ciudadano mediante la atención oportuna de conflictos personales y sociales, y la atención de situaciones de violencia, vulneración de Derechos Humanos, e inseguridad. Es propósito del Programa atender al usuario de manera gratuita, eficaz y amable.

La plataforma institucional básica incluye a los siguientes funcionarios: Comisario de familia, Defensor de familia, Defensor público, Personero municipal, Inspector del trabajo, Inspector de policía, Fiscal, Médico legista, Juez de paz, Abogado del Centro de Conciliación, y Coordinador.

Se encuentran en funcionamiento 52 Casas:

Bogotá-Ciudad Bolívar, Bogotá-Los Mártires, Bogotá-Suba, Bogotá-Bosa, Bogotá-Usme, Medellín-Robledo, Medellín Villa del Socorro, Cali-Aguablanca, Cali-Siloé, Barranquilla-Simón Bolívar, Barranquilla-La Paz, Bucaramanga, Pereira-Cuba, Pereira-Villasantana, Cartagena-Chiquinquirá, Cartagena-Country, Manizales, Soacha, Chía, Bello, Nordeste Antioqueño-Remedios, Nordeste Antioqueño-Segovia, Bajo Cauca-Zaragoza, Bajo Cauca-El Bagre, Chigorodó, Tuluá, Buga, Buenaventura, Cartago, Floridablanca, Girardot, Pasto, Riohacha, Tunja, Armenia, Cúcuta, Mocoa, Montería, Popayán, Quibdó, San Andrés, Santa Marta, Valledupar-La Nevada, Valledupar-Primero de Mayo, Villavicencio, Yopal, Ibagué, Neiva, Puerto Asís, Sur de Tolima-Chaparral, Sur de Tolima-Ataco, y Ortega-Rioblanco.

Para 2009, las 52 *Casas de Justicia* contaron con un recurso humano conformado por 1.886 funcionarios, 1.487 de los cuales tuvieron funciones de tratamiento y resolución de conflictos o problemas, mientras que 399 tuvieron únicamente funciones administrativas y de apoyo logístico. El 54,8% del recurso humano de las *Casas de Justicia* se concentró en cuatro entidades o instancias internas, así: Comisaría de Familia (16,3%), Conciliadores en Equidad (13,2%), Consultorio Jurídico (14,2%) y Coordinación (11,1%). La cobertura del Programa es la siguiente: 52 *Casas* en zonas marginales de ciudades grandes y medianas, y en zonas de regiones rurales con importante presencia de grupos indígenas y/o elevados niveles de conflictividad. Como indicadores del volumen de atención del programa puede destacarse que entre enero de 2002 y diciembre de 2009, las *Casas de Justicia* del país han atendido un total de 8.073.242 solicitudes; 643.855 de las cuales fueron recibidas en el segundo semestre de 2009.

En el tercer trimestre de 2009, el 80,2% de las solicitudes de atención fue hecha por personas de estrato socio-económico 1 y 2, mientras que un 15,4% era de estrato 3. El 45,7% de las solicitudes formuladas correspondió a personas cuyo nivel de escolaridad era bachillerato incompleto o completo, mientras que el 32,6% manifestó que era primaria incompleta o completa. De otra parte, el 8,3% de las solicitudes de atención fue hecha por personas que declararon su pertenencia a grupos étnicos, la mayoría de los cuales fueron afrocolombianos (61,1%) y, en menor medida, indígenas (22,4%).

Ahora bien, el carácter multiagencial del Programa *Casas de Justicia* conlleva una desarticulación de los funcionarios, al provenir éstos de instituciones diversas, lo cual propicia descoordinación e ineficiencia. Tal situación se presenta en medio de una urgente necesidad de atender de manera sistemática la formación que exige el desempeño de los funcionarios que participan en el Programa.

En este entorno, la pregunta fundamental que surge es: ¿Cuál debe ser el tipo de formación más adecuado para los participantes en el *Programa Casas de Justicia*?, teniendo en cuenta la heterogeneidad de origen institucional de los miembros del Programa, y la descoordinación de éstos.

1.1 Problemática

En el *Programa Casas de Justicia* funcionan centros multiagenciales en los cuales prestan sus servicios funcionarios provenientes de distintas entidades oficiales de diferentes órdenes territoriales; funcionarios vinculados por administraciones municipales, o por instituciones de nivel nacional. Esta situación, marcada por la heterogeneidad de origen o de pertenencia orgánica de los miembros del Programa, tiene como consecuencia la descoordinación de éstos, así como una gran disparidad y dispersión en lo concerniente a conocimientos y criterios de interpretación y aplicación de los componentes jurídicos requeridos para ofrecerle a los usuarios un servicio integral apropiado, respecto de las situaciones variadas, cambiantes y complejas, que se configuran en los ámbitos poblacionales en los cuales se encuentran ubicadas las distintas sedes del Programa. Todo esto demanda un importante esfuerzo de unificación que, derivado de una adecuada identificación competencial, permita superar esta problemática mediante la debida focalización correspondiente a conocimiento, habilidades y actitudes.

Esta tesis tiene por objeto formular un modelo de formación en competencias para el personal vinculado al *Programa Casas de Justicia*; para ello se parte de una dilucidación conceptual que, al desplegarse en la determinación de competencias transversales, articule el eje central alrededor del cual se estructura la propuesta de modelo de formación en competencias. En el presente trabajo se fundamenta que este tipo de formación constituye la mejor alternativa para asumir el reto del desarrollo profesional de los funcionarios públicos vinculados al programa y, además, la manera más adecuada de enfrentar problemas tales como las dificultades de coordinación de los funcionarios participantes en el programa, dado que pertenecen a distintas instituciones que cumplen funciones claramente diferenciadas.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Formular un modelo de formación en competencias para los operadores jurídicos pertenecientes a los centros multiagenciales que desarrollan el *Programa Casas de Justicia*.

1.2.2 Objetivos específicos

- Diagramar el mapa funcional del Programa e identificar las competencias transversales requeridas para el cabal desempeño de las funciones del Programa.
- Establecer los criterios de desarrollo de competencias transversales y del carácter del modelo pedagógico correspondiente.
- Configurar las características generales de un modelo de formación en competencias, con miras a su implementación en el Programa.

1.3 Metodología

En el presente trabajo se parte de la individualización de los enunciados normativos que contemplan la atribución de potestades, conocidas jurídicamente (desde el punto de vista procesal) como competencias y, de manera derivada, como funciones. Para ello es necesario diferenciar las nociones jurídico-procesales de jurisdicción y competencia.

La *jurisdicción* es la atribución pública de conocer y resolver o fallar asuntos conforme a la ley. La *competencia* es una potestad conferida a una autoridad para encargarse de asuntos específicos.

Jurisdicción y competencia son conferidas por vía normativa de orden legal, de modo que hay que acudir a la legislación vigente para determinar la mencionada asignación de atribuciones, es decir, las funciones legalmente asignadas. De modo que en el presente trabajo se comienza `por establecer dichas funciones, acudiendo a la fuente legal correspondiente.

Las atribuciones así determinadas son objeto de análisis, en términos de las condiciones que hacen posible el ejercicio de las potestades respectivas, para lo cual se dispone de pautas básicas relativas a las necesidades de interpretación y aplicación del Derecho; todo lo cual permite establecer los tipos de *competencias transversales* requeridas para el ejercicio de las funciones legales.

De otra parte, efectuada una revisión general de los enfoques metodológicos, son seleccionados criterios para configurar las agrupaciones competenciales de orden

transversal; para tal efecto, las elaboraciones más pertinentes corresponden al aporte suministrado desde el funcionalismo, según lo indicado más adelante. En particular la respectiva agrupación taxonómica se orienta por las pautas de orden clasificatorio relativas a las agrupaciones correspondientes a propósito clave, funciones principales, funciones básicas y subfunciones.

2. Enfoque de competencia. Marco Conceptual

El mundo se ha transformado en forma sustancial en los últimos años y ha suscitado una mayor demanda de capacidades y habilidades, que el ámbito académico por lo general no incluye en sus planes de estudio, y que en el medio laboral se conocen como competencias. Este medio requiere de habilidades (además de conocimientos) en el personal, para enfrentar el reto de proyectar a las organizaciones como entidades flexibles y receptivas del aprendizaje. En una primera aproximación, las competencias pueden definirse como conjuntos de saberes técnicos, metodológicos, sociales y participativos que se actualizan en situaciones determinadas (Cano 2005: 23).

El enfoque de competencias corresponde a una perspectiva en virtud de la cual los procesos formativos tienen como referencia el desempeño idóneo. Este enfoque debe contemplar el desarrollo continuo y activo de las competencias en los funcionarios, y la vinculación entre el desarrollo de las competencias y los objetivos estratégicos de la institución, en cuyo seno dichos funcionarios deben disponer de maneras activas de desarrollar sus competencias y asumir mayores responsabilidades en el ejercicio de sus funciones.

El término *competencia* corresponde a una actuación idónea que emerge en tareas concretas, en contextos con sentido (Bogoya 2000:7); se utiliza para referirse a la capacidad de “hacer con saber” y con conciencia acerca de las consecuencias de ese hacer. De manera general, la competencia ha sido definida como un *saber hacer en contexto*; como la capacidad de utilizar el conocimiento para la solución de problemas en un contexto determinado. Esto se encuentra asociado a capacidades, habilidades y destrezas para interpretar, argumentar, proponer y decidir. Así, las competencias corresponden a la integración de conocimientos (saber), aptitudes (saber hacer) y actitudes (querer hacer, con responsabilidad); todo ello vinculado a la capacidad de

adaptarse al cambio continuo y a la ambigüedad, característicos del medio social contemporáneo (Delors 1997: 91, 102-103). Se trata, entonces, de un *saber hacer razonado* que permite enfrentar la incertidumbre que es generada por situaciones complejas propias de la sociedad contemporánea.

Posee competencia laboral quien dispone de conocimientos, habilidades, aptitudes y actitudes¹ que se requieren para un eficaz desempeño en situaciones determinadas de trabajo; quien puede solucionar con autonomía y adaptabilidad creativa los problemas que debe enfrentar desde su cargo; y quien se encuentra capacitado para colaborar con las personas de su entorno laboral, con respecto a la organización del trabajo (Agudelo 2002: 25). En un sentido amplio, la competencia se refiere a la capacidad de una persona para obtener un resultado en un proceso (desempeño exitoso), mediante la movilización de conocimientos (saber), aptitudes (saber hacer) y actitudes (saber ser) (Herrera 2009: 11).

Desde otro ángulo, una competencia es un saber actuar o realizar a conciencia una tarea compleja dentro de un determinado entorno bien definido, en situaciones con rasgos comunes, llevada a cabo con éxito o con eficacia aceptable, y que es evaluado satisfactoriamente. El “saber-actuar”, “saber-hacer”, o la realización de tareas complejas es resultante de la integración, estructuración y movilización de capacidades y de habilidades (Torres y Rositas 2011: 86).

Con todo, es importante destacar que la expresión “competencia” es polisémica en varios sentidos; por ejemplo, debe diferenciarse la competencia de carácter procesal, tal como se desarrollará más adelante, vinculada a las nociones de jurisdicción y de funciones a cargo de agentes estatales. También debe tenerse presente que Chomsky adoptó el término “competencia lingüística” para referirse al conocimiento intuitivo del hablante oyente que lo habilita para emitir o comprender oraciones bien construidas; en relación con esta expresión, hay algunos rasgos que pueden conectar con la idea de competencia que se ha venido considerando, pero dista mucho de constituirse en paradigma de esta idea.

¹ No basta con saber y saber hacer, si las cosas no se hacen con calidad, de tal forma que tengan impacto garantizado (Tobón et. al. 2006: 110).

Con respecto a la polisemia del término “*competencia*”, se encuentra un conjunto difuso de semejanzas, familias de parecidos y desemejanzas, sin que pueda disponerse, aún, de una definición unívoca que dé cuenta de manera cabal de lo que se encontraría siempre presente en diferentes consideraciones de la “competencia”²; pese a ello, puede darse cuenta de múltiples usos interrelacionados, en los cuales prima la conjunción “saber” con el “know how” (expresión anglosajona que puede asociarse en algún sentido con un “saber cómo” complejo).

Desde un modelo basado en competencias se indaga acerca de qué necesita hacer una persona para que se le considere competente y qué atributos necesita para lograrlo. En consecuencia, el enfoque integrado de las competencias implica que el diseño curricular deba articular, en estructuras coherentes, tanto desarrollos de conocimientos generales y profesionales, como experiencias en el trabajo; así, las competencias deben enseñarse en un campo específico. En este punto vale la pena tomar en cuenta que, a diferencia de las formas tradicionales de asumir el tema de la formación, según las cuales necesitamos desarrollar primero los conceptos y después actuar en el mundo, teorías afines a la psicología cognitiva plantean que necesitamos actuar para desarrollar conceptos y competencias, toda vez que, al enfrentarse problemas y dilemas reales, el individuo desarrolla esquemas generales de orden conceptual que le ayudan a desempeñarse en situaciones diversas (Gonczi y Athanasou 2005: 275, 279-281).

De otra parte, el enfoque de competencias implica intención, acción y resultado; el interés por hacer las cosas mejor, la determinación de objetivos, la responsabilidad sobre resultados, el mejoramiento continuo de la calidad en la prestación del servicio y, en nuestro caso, la generación creativa de iniciativas dirigidas a contribuir al bienestar de la población de la zona de influencia de la *Casa de Justicia*.

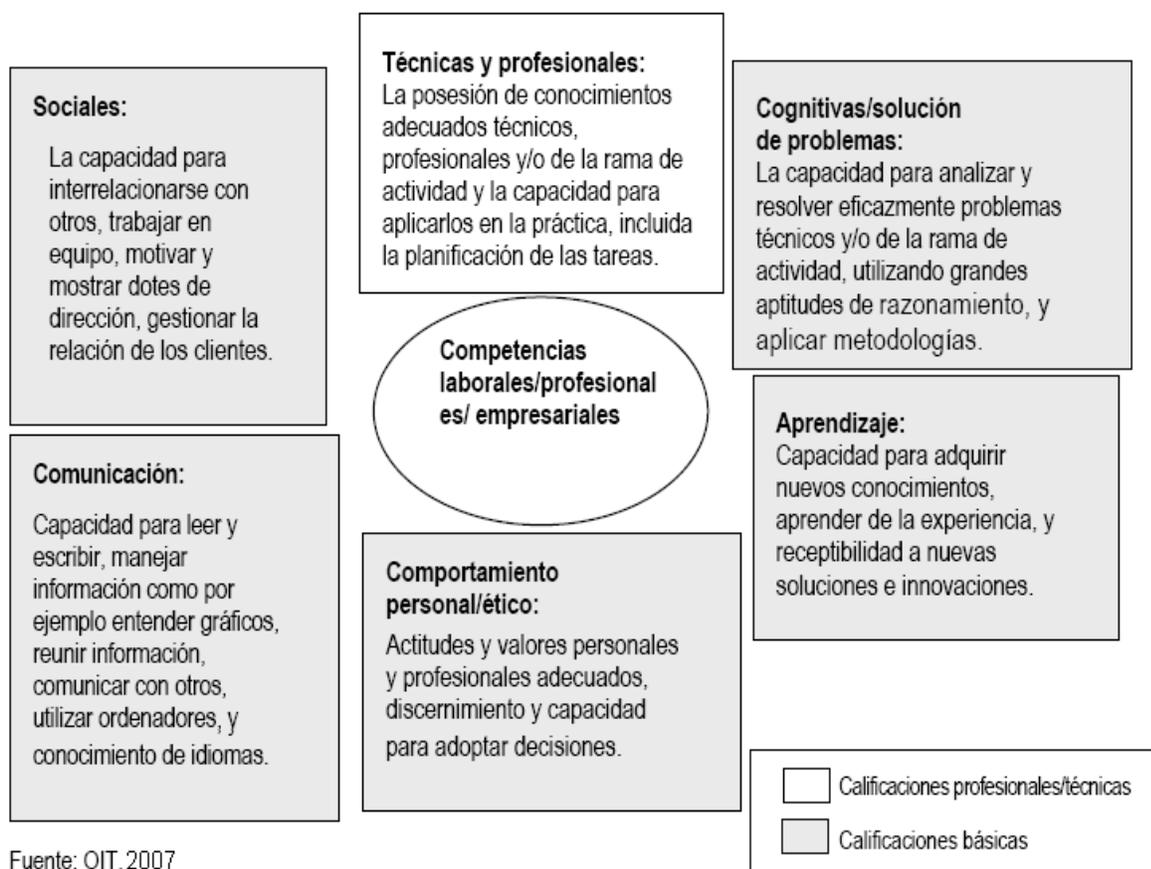
Ryle diferencia entre *knowing that* (saber qué) y *knowing how* (saber cómo). “Saber qué” se refiere a un conocimiento teórico (como el relacionado con el conocimiento de hechos), mientras que “saber cómo” remite al conocimiento práctico, saber reglas y

² Con bastante afinidad respecto de la noción de “juego de lenguaje” acuñada por Wittgenstein (Peña 1994: 27).

critérios (por ejemplo, para conducir automóvil). En una conducta reglada se da la polaridad normativa entre lo correcto y lo incorrecto. Una regla determina lo que se debe hacer y también lo que no se debe hacer (Peña 1994: 126).

Ha de tenerse presente que el “saber hacer” debe incluir la capacidad de discriminar los elementos relevantes de una situación o de un cambio de situación; así como la comprensión de las implicaciones de los hechos que se consideran. Además, en materia de Justicia, deben tenerse en cuenta la condición humana y las acciones interpersonales, cobrando especial importancia la responsabilidad frente a transformaciones que, a partir del entorno, se orienten a modificar la situación del usuario, en procura de su bienestar.

Conjunto de calificaciones que definen las competencias



Fuente: OIT. 2007

En esta línea de consideraciones, un profesional competente no sólo es aquel que es capaz de realizar tareas propias de su profesión, ya que la realidad actual demanda sujetos con un compromiso orientado hacia la complejidad que les exige ser capaces de abordar cualquier situación desde un pensamiento complejo, interdisciplinar o transdisciplinar. El mundo es cambiante y, en varios sentidos, impredecible. Un profesional debe saber actuar en situaciones heterogéneas, adversas e inesperadas (Ríos y Ruiz 2011: 13).

Como el modelo de competencias busca el mejoramiento de la organización mediante el mejoramiento de las personas (Herrera 2009: 26), para el caso que nos ocupa, la pertinencia de los recursos puestos en acción (capacidades, saberes, habilidades) determina la calidad del servicio que será medido en términos de desempeño alcanzado con respecto a la resolución de diversas tareas complejas. Además, buena parte del énfasis de las profesiones se dirige a controlar los medios de ejecución, más que los resultados; alguien es profesional competente si lleva a cabo las actividades o métodos profesionales generalmente aceptados (Soler et. al. 2011: 121).

2.1 Competencias Transversales

Las *Competencias Transversales* cuentan con la posibilidad de transferirse de un contexto a otro (Argudín 2006: 34) y, en la medida en que son necesarias para el desempeño de numerosas tareas, resultan de aplicación en un amplio abanico de ocupaciones y situaciones laborales. Son comunes a conjuntos de profesiones, y en ellas se pueden recoger aspectos genéricos de conocimientos, capacidades, habilidades, o destrezas; y se relacionan también con los comportamientos y actitudes en labores propias de diferentes ámbitos de la producción y prestación de servicios. Incluyen competencias tales como las relacionadas con la interpretación, el análisis, la síntesis, la abstracción, la iniciativa, el trabajo en equipo; la capacidad de aprender, la capacidad para identificar, plantear y resolver problemas, la capacidad creativa, o la capacidad de actuar en nuevas situaciones (Maldonado 2006: 217).

Una capacidad se entiende como conjunto de aptitudes. Corresponde a un atributo, disposición o predisposición susceptible de desarrollarse mediante la intervención y actuación en el entorno. Aquí son importantes los fundamentos formativos, como base

para procesos de capacitación dirigidos a la adquisición y afianzamiento de capacidades (Navío 2005: 71-72).

Su marco de referencia es el ser humano en acción y, como competencias de base amplia, se pueden vincular a una difusión rápida y masiva de mejores prácticas institucionales, susceptibles de concretarse en la contribución que pueden efectuar las personas de la organización a favor de los objetivos institucionales³. Sobre este particular cabe anotar que un funcionario que sepa lo que se espera de él, es más motivado y efectivo que aquél a quien se designa para un cargo y no se le ubica en el gran marco de los resultados correspondientes a los objetivos y funciones de la institución.

Desde otro ángulo general, que articula el *saber* con el *saber hacer* (Rychen 2004: 100), también resulta pertinente una diferenciación de competencias en tres bloques:

- *Competencia conceptual*. Conocimiento abstracto de un terreno normado por reglas.
- *Competencia procedimental*. Disponibilidad de habilidades y procedimientos para su empleo, necesarios para aplicar competencias conceptuales en situaciones específicas.
- *Competencia de desempeño*. Habilidad para evaluar los aspectos relevantes de un problema, con miras a seleccionar y usar estrategias convenientes de solución.

Con relación a las *Casas de Justicia*, en el presente trabajo se han tomado en consideración *competencias clave*, como conjunto de atributos personales que se relacionan directamente con el éxito en el desempeño de los funcionarios en su trabajo, funciones y responsabilidades; características que promueven y aseguran la efectividad de una institución de alto desempeño. Así, para desarrollar funciones propias de las *Casas de Justicia*, resultan de especial interés competencias como la *iniciativa*, disposición propia de la actuación proactiva, orientada a encontrar oportunidades o soluciones; adelantarse a los acontecimientos, se relaciona con la capacidad de anticipación, que se manifiesta en planes oportunos de contingencia, y en innovaciones (Alles 2005: 317).

³ Es necesario disponer de saberes transversales que puedan ser actualizados en la vida cotidiana y con respecto a los cuales se pueda demostrar la capacidad de solución de problemas de diversa índole (Téllez, et. al. 2012: 19).

En contraste, las *Competencias Específicas* se relacionan con aspectos técnicos directamente vinculados con ocupaciones determinadas, y no son tan fácilmente transferibles a otros entornos laborales. Estas competencias se relacionan con una disciplina, con una línea de cargos, o con una rama de servicios. Marcan el perfil profesional de cada cargo, e incluyen capacidades y criterios de ejecución asociados al conocimiento de normas y prácticas específicas; a la capacidad de identificar y reproducir secuencias de procesos; así como a la capacidad de generar procedimientos eficientes. Las *competencias transversales* son determinantes para el cabal desempeño de las *competencias específicas*; se parte de la consideración básica de que una persona debe saber los elementos teóricos y técnicos indispensables para poder hacer su trabajo y debe, además, traducir el conocimiento en acción, en tanto el funcionario debe saber hacer su trabajo, con una actitud y un comportamiento apropiados; todo ello según lo contemplado desde la perspectiva de las *competencias transversales*.

3. Aproximaciones metodológicas

3.1 Funcionalismo

El análisis funcional ha sido propuesto en el marco de la teoría de sistemas sociales, según la cual este tipo de análisis no se refiere al *sistema* en sí (como situación o estado que hay que conservar) o a un efecto que hay que producir, sino que tal análisis se emplea para comprender la relación entre sistema y entorno, a partir de la *diferencia* entre ambos (Luhmann, 1991). De acuerdo con este enfoque, los objetivos y funciones de una empresa o institución no se deben establecer desde su organización como sistema cerrado, sino en términos de su relación con el entorno, es decir, con el mercado, la tecnología, o las relaciones sociales e institucionales. Además, también se configuran subsistemas dentro del sistema empresa u organización, en los cuales cada función puede ser entorno de otra.

El análisis funcional corresponde a un método comparativo, en virtud del cual se examinan diferentes relaciones que existen en las organizaciones entre resultados y habilidades, conocimientos y aptitudes de los trabajadores, comparando unas relaciones con otras; y a partir de tales comparaciones, se determinan los elementos de habilidades y conocimientos relevantes para la solución de problemas o el logro de resultados que se buscan.

El enfoque funcional se orienta hacia desempeños o resultados concretos y predefinidos que se derivan de un análisis de las funciones que componen los procesos considerados. Es usual que este modelo se aplique en aspectos técnicos, como base de los desempeños mínimos esperados del personal. Las pruebas o evidencias requeridas por este modelo corresponden al producto, la ejecución de una operación, y los conocimientos asociados (Mertens 2000).

Este tipo de análisis sigue un camino que va de lo general a lo particular. Se inicia estableciendo propósitos principales de una organización, de un área de la organización o de un cargo dentro de una empresa, y se pregunta sucesivamente cuáles son las funciones y subfunciones necesarias para alcanzar dicho propósito.

De esta manera, el análisis funcional como método es utilizado para identificar las competencias que se requieren para desempeñar correctamente un trabajo, siguiendo un proceso analítico que consiste en ir desagregando las funciones de una organización en subfunciones cada vez más específicas; éstas, a su vez, pueden subdividirse en tareas menores, llegando hasta la identificación de las acciones elementales que pueden ser asignadas a un trabajador. El análisis funcional pone énfasis en las funciones de los puestos de trabajo, entendiendo por funciones actividades individuales o grupos de actividades con un propósito común.

El análisis funcional permite describir el trabajo de un individuo en términos de funciones elementales transferibles entre diferentes entornos laborales. Por supuesto la descripción de la función en un caso particular debe especificar su campo de aplicación, pero las competencias que se ponen en juego en este caso pueden ser perfectamente transferibles a otros contextos afines.

En la literatura inglesa el análisis funcional se entiende como un proceso que se inicia estableciendo el propósito clave (o función estratégica) del área objeto de análisis, que puede ser una empresa, un área organizacional o un cargo genérico. Dicho propósito se va desagregando en pasos sucesivos en las funciones y subfunciones necesarias para alcanzarlo, contestando a cada paso la pregunta ¿qué hay que hacer para que esto se logre?. El procedimiento descrito se efectúa hasta llegar al nivel en que la función puede ser realizada por un individuo en su puesto de trabajo. Es ahí cuando aparece el concepto de competencia laboral, lo que ocurre normalmente entre el cuarto y quinto nivel de desagregación del mapa funcional de una empresa. Al llegar a este punto se habla de *elementos de competencia y unidades de competencia*, conceptos que se refieren a funciones elementales y conjuntos de funciones elementales con un propósito común, respectivamente (Chile valora 2010).

El análisis funcional en un sistema de competencias como el inglés (National Vocational Qualification - NVQ) parte de identificar el objetivo principal de la organización y del área de ocupación. Luego se plantea como interrogante lo que debe ocurrir para que se logre el objetivo. La respuesta debe identificar la función, es decir, la relación entre un problema y una solución. Este proceso se repite hasta llegar al nivel de detalle requerido (National Council for Vocational Qualifications, NCVQ 1991).

El análisis funcional propuesto por NVQ describe productos, no procesos; se interesa por establecer los resultados, no cómo se hacen las cosas. Con tal fin se desglosan los roles de trabajo en unidades y éstas en elementos de competencia, teniendo como pauta describir en cada nivel los productos u objetivos previstos. Los elementos de competencia se agrupan en unidades y éstas conforman un *título* de competencia que se denomina NVQ (Transcend Technology Ltd. *Desarrollo e implementación de estándares de competencia: seminario introductorio con el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral*. México, 1995).

3.2 Conductismo

De acuerdo con Mertens (2000), el modelo conductista se centra en identificar las capacidades de fondo de una persona, para llegar a desempeños superiores en una organización. Generalmente se aplica a los niveles directivos, respecto de capacidades que permiten un desempeño destacado al enfrentar circunstancias imprevistas; capacidades tales como análisis, toma de decisiones, creatividad, liderazgo, adaptabilidad. Los desempeños que debe demostrar una persona no se derivan de los procesos de la organización; se derivan del análisis de las capacidades de las personas. Así, las capacidades del liderazgo serían: plantear objetivos claros; estimular y dirigir equipos de trabajo; asumir responsabilidad; identificar fortalezas en las personas, y delegar adecuadamente; tomar decisiones, identificar situaciones, y asumir riesgos (Mertens, 1996, págs. 69-74).

El enfoque conductista pretende establecer qué determina un desempeño más destacado que el promedio. Desde este enfoque lo relevante como competencia es lo que las personas de alto desempeño están dispuestas a hacer de manera continua, y que les permite producir resultados superiores. Los estudios de competencias

conductuales buscan reconocer características personales asociadas al alto desempeño al identificar atributos como iniciativa, tolerancia al estrés o liderazgo (Quilca 2010). Así, se toma como referencia para la construcción de las competencias a los trabajadores y gerentes más aptos, o a empresas de alto desempeño (Mertens 2000).

El enfoque conductista tiene en cuenta las competencias como comportamientos claves de las personas para la competitividad de las organizaciones. Para diferenciar lo que son los atributos que significan la posesión de conocimientos y habilidades, de la forma o comportamiento en el trabajo, se diseñó un método enfocado en la conducta de los trabajadores, que consiste en una entrevista presencial, a partir de la cual se examina su actitud frente a diversas situaciones laborales denominadas *Incidentes Críticos*, los cuales consisten en datos específicos sobre la forma en que la persona se ha comportado en el pasado, con miras a establecer el tipo de conducta que diferencia a las personas más eficientes de las menos eficientes (Chile valora 2010). Se supone que los incidentes ocurridos en el pasado permiten determinar cómo se comportaría una persona en el presente, a partir de que es consciente de lo que ocurrió y sus consecuencias.

El desempeño efectivo es un elemento central en la competencia y se define, a su vez, en términos de cómo alcanzar *resultados específicos* con *acciones específicas*, en el entorno de políticas, procedimientos y condiciones de la organización. En ese sentido la competencia es, sobre todo, una *habilidad* que refleja la capacidad de la persona y describe lo que él o ella *puede hacer* y no necesariamente lo que hace, ni tampoco lo que siempre hace, independientemente de la situación o circunstancias (Ibídem). Las competencias, definidas de esa manera, corresponden a características que diferencian un desempeño superior de un desempeño promedio o pobre. Las características necesarias para realizar el trabajo, pero que no conducen a un desempeño superior, han sido denominadas "*competencias mínimas*".

En esta línea de consideraciones, se plantean situaciones hipotéticas para establecer cómo se enfrentan. Para ello se efectúan pruebas psicométricas que se asocian a situaciones controladas de las cuales pueden derivarse conductas relevantes, vinculadas a las variables que se evalúan.

Mertens señala como desventajas del modelo conductista las siguientes:

- la definición de competencia es demasiado amplia; casi sin límites. No profundiza lo correspondiente a motivaciones, personalidad, rol social, conocimientos y habilidades.
 - la distinción entre competencias mínimas y competencias efectivas no es muy clara, sólo es cuestión de matiz.
- el modelo es histórico, es decir, se relaciona con el éxito en el pasado, de modo que no resulta apropiado si lo que se pretende es un cambio que no sea tan lento como el requerido por un enfoque histórico (Ibíd.).

3.3 Constructivismo

Según este enfoque se considera incorrecto el desfase entre la construcción de la competencia y la implementación de la estrategia de capacitación. Plantea que la construcción de la competencia se debe efectuar no sólo a partir de las señales del mercado laboral sino que también se le debe dar la misma importancia a la persona, a sus objetivos y a sus posibilidades (Mertens 1996).

A diferencia del enfoque conductista, este método incluye en el análisis a las personas de menor nivel, al tener en cuenta que estas personas no pueden descartarse, por lo cual es necesario considerar sus conocimientos, experiencias y dificultades. Así, se consideran de manera central las competencias de umbral, que permiten un desempeño normal o adecuado en una actividad (Tobón 2006: 35).

Además se señala que, una adecuada inserción de las personas en una organización sólo puede lograrse si sus conocimientos, experiencias, dificultades, frustraciones y expectativas pueden ser consideradas y respetadas. En consecuencia, se destaca que una capacitación efectiva requiere que quienes se van a formar participen en la definición de los contenidos, sobre la base de la participación de estas personas en la construcción de los problemas que van a ser objeto de análisis en los correspondientes procesos formativos. La capacitación no debe orientarse únicamente a una inserción instrumental sino también debe procurar el desarrollo y el progreso personal (Mertens Ibíd.).

Se parte de considerar que las competencias no se pueden aislar de la construcción de un entorno positivo de la organización y de las relaciones humanas en la empresa, de

modo que la identificación de las competencias y de los objetivos del trabajo comienza por identificar y analizar las disfunciones propias de cada organización. De esta manera puede generarse un ambiente de motivación, fundamental para el aprendizaje, en el cual deben alternarse períodos de formación teórica con períodos de formación práctica.

El entorno influye sobre la capacitación que, a su vez, influye sobre el entorno, y llega a ser determinante para la vida individual y colectiva. La definición de la competencia (referida al logro de resultados) debe plantearse en este contexto de lo colectivo. De esta manera, la competencia no se puede aislar de la construcción de un entorno distinto de la organización y de las relaciones humanas en la empresa (Mertens *ibídem*).

En el modelo constructivista no se definen *a priori* las competencias del personal, sino que se construyen a partir del análisis y el proceso de solución de problemas y disfunciones que se presentan en la organización. En esta perspectiva, las competencias están ligadas a los procesos en la organización: es el desarrollo de las competencias y la mejora de los procesos. Desde este enfoque el propósito no es identificar como competencia unas capacidades predeterminadas y existentes, sino las que surgen de procesos de mejora (Mertens 2000).

De acuerdo con estas consideraciones, según el análisis constructivista la determinación de la competencia y de su norma respectiva se establecen al final de los procesos alternados de aprendizaje, y de las acciones para contrarrestar las disfunciones (Mertens *Ibídem*). Se relacionan así la capacitación colectiva de los empleados y su participación efectiva y coordinada en el mejoramiento de sus intervenciones y tareas.

Al comenzar por el estudio de las disfunciones, la capacitación y la definición de competencias promueven un ambiente de motivación que es fundamental para el aprendizaje porque ayudan colectivamente a los trabajadores en su análisis; éstos pueden expresarse sin temer represalias; y la organización del trabajo no frena a los trabajadores sino que los anima y los estimula para que propongan inquietudes sobre sus labores.

En este enfoque se destacan la educación formal y el entorno. En las competencias la experiencia se vincula al conocimiento y el aprendizaje, y se definen por lo que alguien debe ser capaz de hacer para lograr un resultado, cumpliendo criterios de calidad y satisfacción. Se consideran aspectos funcionales, pero con énfasis conductual. Dadas

todas estas características, asumir la perspectiva constructivista demanda gran cantidad de tiempo y recursos, por lo que es más difícil y complejo de implementar que sus alternativas metodológicas (Quilca 2010: 22).

3.4 Balance metodológico

Los modelos de instrumentación de la competencia laboral que existen a nivel mundial son múltiples, según el enfoque respecto del aprendizaje del personal y la posición que ocupa la persona en la estructura de mando y responsabilidades de la organización. Pueden coexistir varios enfoques a la vez en la organización, sin que esto afecte negativamente la coherencia como sistema. Revisando las prácticas de las empresas líderes en gestión de competencia laboral, se ha llegado a la conclusión de que éstas tienden a combinar los diferentes enfoques metodológicos⁴, según sus necesidades.

Para Mertens el análisis funcional en un sentido amplio, en el fondo, abarca todas las escuelas en un nivel más abstracto de interpretación, ya que cada una de ellas parte del objetivo de encontrar el modo de un desempeño superior de la organización y del individuo. Es decir, en últimas, se trataría de diferentes interpretaciones del análisis funcional, que no necesariamente son incompatibles entre sí en todo momento (Mertens 1996).

⁴ En Inglaterra, país de mayor avance en la aplicación de la metodología funcional, se realizó una encuesta en 1999 entre 196 empresas con gestión de competencia laboral y que ocupaban más de un millón de personas; según esta encuesta, en el 63.6% de las empresas se desarrolló un modelo mixto que combinaba un modelo funcional (competencias técnicas, aplicadas al nivel operativo) y un modelo conductista (competencias claves aplicadas a niveles de mando); de las otras empresas restantes, sólo el 23.4 % aplicaban de manera exclusiva enfoques conductistas; el porcentaje restante, 13%, correspondía a una aplicación exclusiva del enfoque funcional. (Rankin, 2000; Mertens 2000).

4. Análisis funcional e identificación de competencias

En Colombia la metodología del análisis funcional ha sido oficialmente adoptada para las entidades estatales, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 909 de 2004 y los Decretos 770, 786 y 2539 de 2005.

La capacitación y formación de los empleados públicos está orientada al desarrollo de sus capacidades, destrezas, habilidades, valores y competencias fundamentales, con miras a propiciar su eficacia personal, grupal y organizacional, de manera que se posibilite el desarrollo profesional de los empleados y el mejoramiento en la prestación de los servicios (Ley 909 de 2005, art. 36).

Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público (Decreto 2539 de 2005, art. 2º).

Ahora bien, inferir las competencias desde el cargo es un punto clave para el montaje de un modelo de competencias en una organización. Esto involucra categorías a evaluar que parten desde el ocupante del cargo, con las aptitudes y condiciones personales, para derivar de allí la determinación de competencias, todo lo cual requiere del conocimiento de la misión principal o clave, los objetivos generales y las tareas que deben realizarse (Enríquez 2009: 19).

La determinación de las competencias surge de las necesidades que se plantean desde los problemas que se deben resolver, y deben corresponder a los respectivos perfiles

profesionales. Tales problemas determinan los tipos de competencias que se pretenden desarrollar (Jaimes y Callejas 2009: 108).

Para la identificación de competencias se ha adelantado un análisis de los propósitos, objetivos y metas incluidos en las normas jurídicas pertinentes y en los textos orientados a desarrollar el *Programa Casas de Justicia*. Todo ello con miras a realizar un *análisis funcional* que permita la determinación de las unidades de competencia y sus respectivos elementos.

El *análisis funcional* es una técnica empleada para identificar las competencias correspondientes a una función productiva o de prestación de servicios. Este método parte de los resultados que se esperan, de los logros que el trabajador debe alcanzar, no de los procesos requeridos para conseguirlos. Mediante este enfoque se examinan tanto las relaciones entre la organización institucional y el entorno, como las relaciones entre la función de cada trabajador con el entorno de la institución, teniendo presente que cada función laboral se configura como un subsistema respecto del sistema institucional, en el cual diversas funciones están integradas como entorno de otras funciones.

Esta técnica permite confrontar resultados con aptitudes, conocimientos, comprensión y habilidades necesarios para un desempeño competente, expresado en el logro que se debe conseguir; todo lo cual incluye las condiciones de calidad de las labores respectivas. En lo concerniente a la *Casa de Justicia* hay necesidad de distinguir entre las funciones correspondientes a cada uno de los cargos que integran el centro multiagencial, y las funciones correspondientes a la institución como tal.

El *análisis funcional*⁵ procede a un desglose o desagregación sucesiva de funciones hasta llegar a las funciones realizables por un trabajador. Este proceso se dirige desde lo general hasta lo particular; desde la determinación del propósito clave de la institución, hasta detallar las contribuciones individuales para el logro del propósito. En este marco, el *análisis funcional* constituye una herramienta de enfoque para identificar el *propósito*

⁵ Si bien el enfoque por competencias se articula en torno al concepto de competencia, no es esto lo que lo distingue de los otros enfoques. Su característica principal es más bien el proceso de identificación y determinación de las competencias y la aceptación de los aspectos cognoscitivos de la adquisición de competencias por los alumnos (Kobinger 2005: 249).

clave del área objeto de análisis, como punto de partida para enunciar y correlacionar las *funciones* que deben desarrollarse, hasta especificar las contribuciones particulares para el logro del propósito. Se parte del *propósito clave* o *propósito* principal, que es la razón de ser de la actividad institucional, globalmente considerada. Es lo que debe lograr la organización; punto de partida para la elaboración del *mapa funcional*.

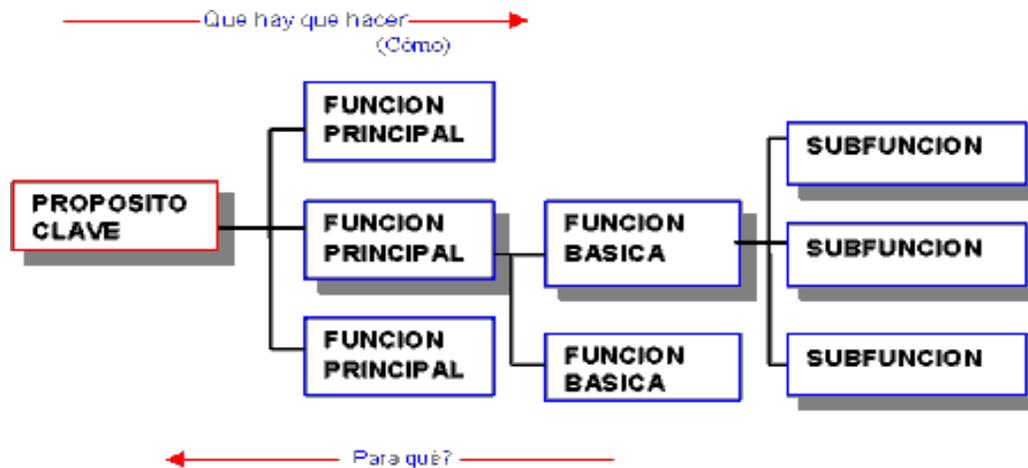
El *mapa funcional* es la diagramación de los resultados del *análisis funcional*. Su forma sinóptica (dispuesta horizontalmente) expone la metodología analítica aplicada para su elaboración; según la cual, una vez definido el *propósito clave*, éste se desagrega sucesivamente en las *funciones* requeridas para su consecución. Las líneas del diagrama describen las relaciones proyectadas, con sus respectivas “consecuencias”. Si se observa de abajo hacia arriba (o de izquierda a derecha) se aprecia *cómo* una función principal se lleva a cabo mediante la realización de las funciones básicas que la integran. En sentido contrario, de derecha a izquierda se aprecia *para qué* cada función se encuentra en la función del nivel inmediatamente siguiente (Vargas 2004).

El *análisis funcional* se lleva a cabo desagregando las *funciones* identificadas a partir del *propósito clave* o *principal*, según el criterio de problema-solución, con respecto al cual cada *función* desglosada corresponde a una solución para resolver el problema asociado a la *función* precedente. De esta manera se identifican las *funciones principales*, y de éstas se desglosan las *funciones básicas* que les corresponden. Las *funciones básicas* así determinadas dan lugar a la identificación de las unidades de competencias asociadas a éstas. Dichas unidades de competencia agrupan elementos de competencia, que vienen a coincidir en lo fundamental con las subfunciones desagregadas de cada *función* básica. Así, la unidad de competencia se encuentra integrada por un conjunto de elementos de competencia, e incluye los requerimientos relacionados con la calidad del desempeño.

De esta manera, los criterios para describir una competencia se refieren a la *acción*, al *objeto* y a la *condición de calidad*. La *acción* indica la actividad que se debe realizar; el *objeto* indica el asunto sobre el cual se lleva a cabo la *acción*; y la *condición* indica la modalidad de ejecución de la *acción*, relativa a la pauta que debe atenderse en términos de la *calidad* evaluable. La *unidad de competencia* se integra al nivel de grupos de subfunciones, a las cuales se refiere lo que es denominado como *elementos de*

competencia. Así, la *unidad de competencia* está conformada por un conjunto de *elementos de competencia*, que se asocian a campos o rangos de aplicación, a evidencias de conocimiento y a evidencias de desempeño, como resultados esperados en términos de calidad.

Esquema general de un mapa funcional⁶



En suma, en el diagrama o mapa funcional el *propósito clave* muestra el panorama general, y a partir de allí se despliegan las funciones y competencias, en un desglose o desagregación de unidades mayores a menores. Las funciones describen los papeles que cumple un grupo de personas en un entorno organizativo (en nuestro caso, institucional), y las competencias corresponden al papel que cumple una persona en ese entorno (Maldonado 2011: 40).

De manera general y aproximada, se sugiere la siguiente forma gramatical para redactar las funciones: Verbo + Objeto + Condición.

El verbo se redacta en infinitivo, y debe referirse a la acción específica que se realiza; lo que se debe hacer. El objeto es aquello sobre lo que recae la acción del verbo. La condición es el cómo se lleva a cabo la acción expresada en el verbo; esta condición permite evaluar la función enunciada.

⁶ Vargas 2004: 44.

En este punto es de mencionar que la sugerencia indicada es apenas indicativa, toda vez que lo relativo al componente correspondiente a la “condición” resulta bastante difuso o, en otros casos, simplemente repetitivo o irrelevante. Por ejemplo, en una presentación conjunta, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia (DAF), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) señalan, en relación con la contratación estatal⁷:

Unidad de Competencia: Elaborar pliegos y/o términos de referencia, cuando aplique, <u>según formatos establecidos</u>	
Elemento 1 (Función individual)	Elaborar prepliegos, y recibir observaciones <u>según normatividad vigente</u>
Elemento 2 (Función individual)	Ajustar prepliegos <u>según observaciones recibidas</u>
Elemento 3 (Función individual)	Dar respuesta a observaciones a prepliegos <u>según criterios de la entidad</u>

Como puede observarse en este cuadro, las expresiones “según normatividad vigente”, “según observaciones recibidas”, “según criterios de la entidad” no tienen mayor alcance explicativo, y además, serían aplicables a todas las funciones, razón por la cual terminan siendo superfluas.

⁷ Guía metodológica para la identificación y estandarización de competencias laborales para los empleos públicos colombianos. 2008.

4.1 Análisis de funciones

Las funciones principales corresponden a las competencias transversales, objeto del presente estudio.

Ahora bien, las funciones públicas se encuentran determinadas por normas jurídicas que establecen la *competencia jurídica* establecida como potestad que se atribuye a las distintas autoridades que quedan legalmente facultadas para el conocimiento o resolución de asuntos propios de su jurisdicción.

4.2 Jurisdicción y competencia

La *jurisdicción* es la atribución pública de conocer y resolver o fallar asuntos conforme a la ley, o sea, es la facultad de “decir el Derecho” y establecer la solución jurídica adecuada para ciertas clases de conflictos, y que corresponde exclusivamente a un determinado tipo de operadores jurídicos de carácter estatal; es, entonces, una facultad asignada para administrar justicia.

La *competencia* es una potestad conferida a una autoridad para encargarse de asuntos específicos. En Derecho Procesal, las reglas de *competencia* determinan el conocimiento de las distintas controversias por parte de diversos funcionarios estatales, combinándose criterios de competencia objetiva, de competencia funcional, o de competencia territorial. La *competencia* es la facultad para ejercer la jurisdicción en determinados asuntos y dentro de cierto territorio. En tal sentido corresponde a la distribución de la facultad de administrar justicia, entre diversos agentes estatales. Cuando es la ley la que fija la *competencia* se dice que existe *competencia legal*. Por la *jurisdicción* se otorga a funcionarios estatales el poder de conocer de determinada porción de asuntos. Un funcionario es *competente* para un asunto cuando le corresponde su conocimiento. Un funcionario es competente para un asunto cuando le corresponde su conocimiento por la materia, por el valor, por las funciones que va a desempeñar, o por el lugar en donde está radicado (Cfr. Devis, 1972. Cap. IX).

Competencias de orden jurídico en Casas de Justicia**DECRETO 1477 DE 2000****EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,**

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia;

Que de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política las tres Ramas del Poder Público tienen funciones separadas, pero deben colaborar armónicamente para la realización de sus fines;

Que de conformidad con el artículo 2o de la Ley 270 de 1996, es deber del Estado garantizar el acceso de todos los asociados a la administración de justicia;

Que corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho de acuerdo con el Decreto 1890 de 1999 artículo 3o, numeral 5, literales a) y b), analizar la conflictividad social y proponer estrategias para encauzarla al igual que para facilitar el acceso a la justicia comunitaria, alternativa o formal;

Que los alcaldes están encargados de desarrollar acciones tendientes a garantizar la promoción de la solidaridad y la convivencia entre los habitantes del municipio, según lo establece el artículo 91 de la Ley 136 de 1994,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. OBJETO. *Adóptase el Programa Nacional Casas de Justicia, que tiene por objeto facilitar a la comunidad el acceso a la justicia, prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los corregimientos de más 2.500 habitantes.*

ARTÍCULO 2o. DEFINICIÓN DE LAS CASAS DE JUSTICIA. *Las Casas de Justicia son centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando*

contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Los servicios que se prestan en las Casas de Justicia serán gratuitos.

ARTÍCULO 3o. OBJETIVOS. *El Programa Nacional de las Casas de Justicia tendrá los siguientes objetivos y funciones:*

- 1. Crear espacios de acción integral en materia de justicia comunitaria y justicia no formal.*
- 2. Acercar la prestación de ciertos servicios de justicia formal a la comunidad con el fin de facilitar su acceso.*
- 3. Ampliar la cobertura de la administración de justicia.*
- 4. Involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de los conflictos.*
- 5. Fomentar una cultura de convivencia pacífica y de respeto al derecho ajeno.*
- 6. Propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia.*
- 7. Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia pacífica.*
- 8. Implementar metodologías para el uso y la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
- 9. Ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado, con los programas de desarrollo comunitario.*
- 10. Promover la defensa de los derechos humanos de los miembros de la comunidad.*
- 11. Asesorar y orientar a la comunidad en el uso del servicio público de la justicia.*
- 12. Orientar jurídicamente a la comunidad en sus derechos y obligaciones.*
- 13. Desarrollar programas de prevención en violencia intrafamiliar y protección de los derechos humanos.*
- 14. Servir de espacio para el análisis de la conflictividad social, por parte de investigadores avalados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.*

ARTÍCULO 4o. SERVICIOS. *En las Casas de Justicia se prestarán los siguientes servicios:*

1. *Orientación e información, de derechos humanos y obligaciones legales, con énfasis en la protección de la familia y el menor.*
2. *Mecanismos alternativos de resolución de conflictos.*
3. *Consultorio jurídico.*
4. *Justicia formal como centros de recepción de quejas y denuncias, peritaje médico, defensoría de familia, investigación penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación. Además se podrán realizar brigadas con la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Superintendencia de Notariado y Registro relacionadas con la cedulaación, notariado y registro y protección de víctimas de violencia intrafamiliar.*
5. *Prevención de conflictos y de los delitos en particular.*
6. *Articulación entre la comunidad y los programas del Estado en temas de justicia y afines.*
7. *Todos los demás servicios que se consideren necesarios para el cumplimiento de los objetivos del Programa de Casas de Justicia.*

ARTÍCULO 5o. ENTIDADES PARTICIPANTES. *Podrán participar en el Programa Casas de Justicia las siguientes entidades:*

1. *Ministerio de Justicia y del Derecho.*
2. *Ministerio del Interior.*
3. *La Fiscalía General de la Nación.*
4. *La Procuraduría General de la Nación.*
5. *La Defensoría del Pueblo.*
6. *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*
7. *El Instituto Nacional de Medicina Legal.*
8. *La Superintendencia de Notariado y Registro.*
9. *Las alcaldías distritales o municipales.*
10. *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por medio de las Defensorías de Familia.*
11. *Las Comisarías de Familia.*
12. *Las Inspecciones de Policía.*
13. *Las personerías distritales o municipales.*

14. Los consultorios jurídicos de universidades.

15. Los centros de conciliación.

16. Cualquier otra entidad que se considere necesaria para el cumplimiento de los objetivos del programa.

ARTÍCULO 6o. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES PARTICIPANTES. *En desarrollo del objeto del Programa Nacional Casas de Justicia cada entidad participante, dentro de su ámbito de competencia, estará obligada a prestar los servicios autorizados por ley. Además de esos servicios, deberán concurrir y colaborar en la prestación de los servicios integrales de las Casas de Justicia.*

La forma y el alcance de las obligaciones de cada una de las entidades participantes se establecerán a través de convenios interadministrativos que se suscriban para tal efecto. Además se contará con el Manual Operativo que para Casas de Justicia elaborará el Ministerio de Justicia y del Derecho.

PARÁGRAFO. *Los alcaldes municipales o distritales concurrirán con las entidades del orden local en los gastos de instalación y funcionamiento de las Casas de Justicia en los términos que establezcan los respectivos convenios y el manual de funciones.*

ARTÍCULO 7o. FUNCIONES ESPECIALES DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. *El Ministerio de Justicia y del Derecho tendrá las siguientes funciones especiales:*

1. *Diseñar y definir las políticas generales del Programa Nacional Casas de Justicia.*
2. *Velar por el cumplimiento de los objetivos, políticas y funciones del programa y del presente decreto.*
3. *Coordinar la instalación de las Casas de Justicia con el acuerdo de las autoridades locales y la comunidad en los términos que establezca el manual de funciones.*
4. *Promover la participación de los Conciliadores en Equidad y los Jueces de Paz.*
5. *Promover el desarrollo de programas sobre el conocimiento y la defensa de los derechos humanos.*

6. *Promover la capacitación de los funcionarios que prestan sus servicios en las Casas y la comunidad aledaña, en mecanismos alternativos de solución de conflictos.*
7. *Fomentar la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en la gestión de las Casas de Justicia.*
8. *Afianzar las relaciones con los municipios, dotándolos de herramientas para que desarrollen el programa y las políticas de justicia que puedan ser implementadas en las Casas.*
9. *Elaborar el Manual de Funciones del Programa Nacional Casas de Justicia.*
10. *Crear la Red de Casas de Justicia.*
11. *Crear un sistema de evaluación de la gestión de las Casas.*
12. *Servir de instancia de coordinación para la consecución de recursos nacionales e internacionales destinados al programa.*
13. *Presentar a las entidades vinculadas, un informe semestral sobre los resultados del programa. Estas podrán hacer recomendaciones e impartir los correctivos necesarios a sus agentes regionales o seccionales, para el éxito del programa.*
14. *Promover la creación de Comités Coordinadores Distritales o Municipales en los términos que lo establezca el manual de funciones del programa.*
15. *Promover la creación de Comités Coordinadores en las Casas de Justicia en los términos que lo establezca el manual de funciones del programa.*

**Funciones o competencias de las autoridades estatales
del centro multiagencial**

FISCALIA DELEGADA ANTE JUECES MUNICIPALES Y PROMISCUOS

FUNCIONES PRINCIPALES DEL FISCAL⁸

1. *Adelantar el ejercicio de la acción penal*

⁸ Tomado del Manual de Funciones de los Cargos de la Fiscalía General de la Nación, adoptado mediante Resolución N° 2-1892 del 17 de agosto de 2007 (páginas 115 a 116), fundamentado en la Constitución Política, art. 250; y la Ley 938 de 2004, arts. 2, 11.3.

2. *Realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito; acusar si a ello hubiere lugar, a los presuntos autores o partícipes de las conductas punibles ante la autoridad jurisdiccional competente, decretar o solicitar la preclusión o archivo de la investigación en los casos establecidos en la ley.*
3. *Aplicar el principio de oportunidad de acuerdo con la ley.*
4. *Adoptar o solicitar la aplicación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos o de terminación anticipada de la actuación, cuando a ello hubiere lugar de acuerdo con la ley.*
5. *Adoptar o solicitar ante la instancia jurisdiccional que corresponda, las medidas necesarias que aseguren la comparecencia de los imputados al proceso penal, la conservación de la prueba y la protección de la comunidad, en especial de las víctimas.*
6. *Dirigir y coordinar las funciones de policía judicial en desarrollo de las investigaciones a su cargo.*
7. *Intervenir como sujeto procesal e interponer y sustentar los recursos ordinarios y extraordinarios a que haya lugar.*
8. *Aplicar y verificar los procedimientos del sistema de cadena de custodia, según corresponda.*
9. *Propender por el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito.*
10. *Resolver o solicitar ante las autoridades competentes las medidas respecto de los bienes involucrados en el ejercicio de la acción penal.*

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

FUNCIONES PRINCIPALES DEL DEFENSOR PÚBLICO EN CASAS DE JUSTICIA⁹

1. *Garantizar la representación judicial o extrajudicial de las personas que acrediten encontrarse en imposibilidad económica o social de proveer por sí mismas a la*

⁹ Tomado del modelo de objeto contractual para la representación judicial o asesoría en cualquier rama del derecho en Casas de Justicia de la Defensoría del Pueblo (contrato de prestación de servicios); fundamentado en la Constitución Política, art. 282; y la Ley 24 de 1992, arts.9, 21,24,25,26,30.

- defensa de sus derechos, a efectos del pleno e igual acceso a la justicia o a las decisiones de cualquier autoridad pública.*
2. *Asumir en forma inmediata y hasta su terminación, previa verificación de la situación socioeconómica, la defensa en los procesos penales y constituirse en parte civil, en los casos que le sean asignados.*
 3. *Colaborar con la Defensoría Regional o Seccional en la atención de emergencias o situaciones especiales dentro o fuera del lugar de ejecución, que impliquen representación judicial o extrajudicial, de acuerdo con las necesidades inminentes del servicio.*
 4. *Cuando la Defensoría lo considere pertinente, de acuerdo con las necesidades de la Defensoría Regional o Seccional, el Defensor Público deberá actuar en otros programas, con el fin de garantizar la prestación del servicio en condiciones de oportunidad y efectividad.*
 5. *Participar en proyectos, jornadas, campañas, talleres y seminarios sobre protección para la promoción y difusión de los derechos humanos o de las labores de la Defensoría del Pueblo.*
 6. *Participar en las investigaciones que adelante la Defensoría del Pueblo, según las instrucciones que imparta el Director Nacional de Defensoría Pública.*
 7. *Asumir inmediatamente y representar al beneficiario del servicio en las diligencias que se practiquen ante las autoridades de la Casa de Justicia, una vez haya recibido el respectivo poder.*
 8. *Hacer seguimiento a los casos remitidos por la Casa de Justicia a otras autoridades.*
 9. *Prestar asesoría jurídica a los miembros de la comunidad en asuntos relacionados con los mecanismos de protección judicial de los derechos consagrados en la Constitución Política.*
 10. *Recepcionar y tramitar las quejas presentadas por miembros de la comunidad, con la asesoría de la Regional o Seccional en la que sea asignado para la prestación del servicio.*
 11. *Cumplir las normas que reglamentan el servicio de Defensoría Pública y el ejercicio de la profesión de la abogacía y en especial los Artículos 1, 2, 24, 25, 39, 40, 41 y 47 del Decreto 196 de 1971. Actuar con la mayor diligencia, preservando los intereses del usuario del servicio y evitando en todo caso cualquier conflicto de intereses.*

12. *Informar por escrito al Defensor Regional o Seccional, con copia a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, los casos de violación de los derechos humanos y garantías procesales de los que tenga conocimiento en ejecución del contrato.*
13. *Cumplir y hacer cumplir los términos y condiciones establecidos por las normas procesales y sustanciales de orden nacional o internacional, vigentes en Colombia, para tutelar las garantías constitucionales, especialmente las relativas al debido proceso.*
14. *Interponer oportunamente y sustentar los recursos que de acuerdo con la naturaleza del proceso sean procedentes y pertinentes.*

PERSONERIA DISTRITAL O MUNICIPAL

FUNCIONES PRINCIPALES DEL PERSONERO MUNICIPAL¹⁰

1. *Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.*
2. *Defender los intereses de la sociedad.*
3. *Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales.*
4. *Ejercer vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas municipales; ejercer preferentemente la función disciplinaria respecto de los servidores públicos municipales; adelantar las investigaciones correspondientes, bajo la supervigilancia de los procuradores provinciales a los cuales deberán informar de las Investigaciones.*
5. *Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.*
6. *Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales.*
7. *Intervenir en los procesos de policía, cuando lo considere conveniente o cuando lo solicite el contraventor o el perjudicado con la contravención.*

¹⁰ Tomado de la Ley 136 de 1994, art. 178; fundamentado en la Constitución Política, arts. 118, 277.

8. *Velar por la efectividad del derecho de petición con arreglo a la ley.*
9. *Exigir a los funcionarios públicos municipales la información necesaria y oportuna para el cumplimiento de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna, salvo la excepción prevista por la Constitución o la ley.*
10. *Defender el patrimonio público interponiendo las acciones judiciales y administrativas pertinentes.*
11. *Interponer la acción popular para el resarcimiento de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, cuando se afecten intereses de la comunidad, constituyéndose como parte del proceso penal o ante la jurisdicción civil.*
12. *Divulgar los derechos humanos y orientar e instruir a los habitantes del municipio en el ejercicio de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado.*
13. *Cooperar en el desarrollo de las políticas y orientaciones propuestas por el Defensor del Pueblo en el territorio municipal.*
14. *Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión.*
15. *Defender los intereses colectivos en especial el ambiente, interponiendo e interviniendo en las acciones judiciales, populares, de cumplimiento y gubernativas que sean procedentes ante las autoridades.*
16. *Velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal que establezca la ley.*
17. *Apoyar y colaborar en forma diligente con las funciones que ejerce la Dirección Nacional de Atención y Trámite de Quejas.*
18. *Vigilar la distribución de recursos provenientes de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación al municipio o distrito y la puntual y exacta recaudación e inversión de las rentas municipales e instaurar las acciones correspondientes en caso de incumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.*
19. *Promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias.*
20. *Todas las demás que le sean delegadas por el Procurador General de la Nación y por el Defensor del Pueblo.*

DEFENSORÍA DE FAMILIA***FUNCIONES PRINCIPALES DEL DEFENSOR DE FAMILIA¹¹***

1. *Adelantar de oficio, las actuaciones necesarias para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza.*
2. *Adoptar las medidas de restablecimiento establecidas en la presente ley para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes.*
3. *Emitir los conceptos ordenados por la ley, en las actuaciones judiciales o administrativas.*
4. *Ejercer las funciones de policía señaladas en este Código.*
5. *Dictar las medidas de restablecimiento de los derechos para los niños y las niñas menores de catorce (14) años que cometan delitos.*
6. *Asumir la asistencia y protección del adolescente responsable de haber infringido la ley penal ante el juez penal para adolescentes.*
7. *Conceder permiso para salir del país a los niños, las niñas y los adolescentes, cuando no sea necesaria la intervención del juez.*
8. *Promover la conciliación extrajudicial en los asuntos relacionados con derechos y obligaciones entre cónyuges, compañeros permanentes, padres e hijos, miembros de la familia o personas responsables del cuidado del niño, niña o adolescente*
9. *Aprobar las conciliaciones en relación con la asignación de la custodia y cuidado personal del niño, el establecimiento de las relaciones materno o paterno filiales, la determinación de la cuota alimentaria, la fijación provisional de residencia separada, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes, la separación de cuerpos y de bienes del matrimonio civil o religioso, las cauciones de comportamiento conyugal, la disolución y liquidación de sociedad conyugal por causa distinta de la muerte del cónyuge y los demás aspectos relacionados con el régimen económico del matrimonio y los derechos sucesorales, sin perjuicio de la competencia atribuida por la ley a los notarios.*
10. *Citar al presunto padre con miras al reconocimiento voluntario del hijo extramatrimonial nacido o que esté por nacer y, en caso de producirse, extender el*

¹¹ Tomado de la Ley 1098 de 2006, art.82.

- acta respectiva y ordenar la inscripción o corrección del nombre en el registro del estado civil.*
11. *Promover los procesos o trámites judiciales a que haya lugar en defensa de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes, e intervenir en los procesos en que se discutan derechos de estos, sin perjuicio de la actuación del Ministerio Público y de la representación judicial a que haya lugar.*
 12. *Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.*
 13. *Fijar cuota provisional de alimentos, siempre que no se logre conciliación.*
 14. *Declarar la situación de adoptabilidad en que se encuentre el niño, niña o adolescente.*
 15. *Autorizar la adopción en los casos previstos en la ley.*
 16. *Formular denuncia penal cuando advierta que el niño, niña o adolescente ha sido víctima de un delito.*
 17. *Ejercer las funciones atribuidas por el artículo 71 de la Ley 906 de 2004.*
 18. *Asesorar y orientar al público en materia de derechos de la infancia, la adolescencia y la familia.*
 19. *Solicitar la inscripción del nacimiento de un niño, la corrección, modificación o cancelación de su registro civil, ante la Dirección Nacional de Registro Civil de las personas, siempre y cuando dentro del proceso administrativo de restablecimiento de sus derechos se pruebe que el nombre y sus apellidos no corresponden a la realidad de su estado civil y a su origen biológico, sin necesidad de acudir a la jurisdicción de familia.*

COMISARÍA DE FAMILIA

FUNCIONES PRINCIPALES DEL COMISARIO DE FAMILIA¹²

1. *Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.*
2. *Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.*

¹² Tomado de la Ley 1098 de 2006, art.86.

3. *Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.*
4. *Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar*
5. *Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.*
6. *<Numeral CONDICIONALMENTE exequible> Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.*
7. *Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.*
8. *Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.*
9. *Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales.*

INSPECCIONES DE POLICÍA

FUNCIONES PRINCIPALES DEL INSPECTOR DE POLICÍA¹³

1. *Conocer de las contravenciones previstas en el Código Nacional de Policía que sean de su competencia*
2. *Conciliar para la solución de conflictos de convivencia ciudadana;*
3. *Conocer en única instancia:*
 - 3.1 *De los asuntos relacionados con la violación de reglas de convivencia ciudadana cuyo conocimiento no corresponda a los Alcaldes Locales;*
 - 3.2 *Del decomiso y custodia de los elementos consecuencia de la medida correctiva dispuesta en este Código, y*
 - 3.3 *De las infracciones relativas al control de precios, pesas y medidas, especulación y acaparamiento.*
4. *Conocer en primera instancia:*

¹³ Tomado de: Código Nacional de Policía – Decreto 1355 de 1970, modificado por el Decreto 522 de 1971; Acuerdo 79 de 2003- Código de Policía de Bogotá D.C., art. 195.

- 4.1. De los procesos de Policía que involucren derechos civiles,
- 4.2. De los cierres temporales y definitivos de establecimientos donde se realice explotación sexual, pornografía y prácticas sexuales con menores de edad, y
5. Las demás que les atribuyan los Acuerdos distritales.

INSPECCIONES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

*FUNCIONES PRINCIPALES DEL INSPECTOR DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL*¹⁴

1. *Función Preventiva:* Que propende porque todas las normas de carácter sociolaboral se cumplan a cabalidad, adoptando medidas que garanticen los derechos del trabajo y eviten posibles conflictos entre empleadores y trabajadores.
2. *Función Coactiva o de Policía Administrativa:* Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad.
3. *Función Conciliadora:* Corresponde a estos funcionarios intervenir en la solución de los conflictos laborales de carácter individual y colectivo sometidos a su consideración, para agotamiento de la vía gubernativa y en aplicación del principio de economía y celeridad procesal.
4. *Función de mejoramiento de la normatividad laboral:* Mediante la implementación de iniciativas que permitan superar los vacíos y las deficiencias procedimentales que se presentan en la aplicación de las disposiciones legales vigentes.
5. *Función de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos laborales y de pensiones.*

De esta manera, las funciones están contempladas en las normas, según las competencias legalmente establecidas. A continuación se presenta una síntesis de las funciones allí previstas, agrupada por temas, actividades o problemas que deben ser atendidos.¹⁵

¹⁴ Tomado de la Ley 1610 de 2013, art 3.

¹⁵ Se toma como base una presentación indicada en el *Manual de Funcionamiento de Casa de Justicia*, elaborado en 2004 por parte del Ministerio del Interior y de Justicia.

SÍNTESIS DE FUNCIONES

Grupos temáticos y funcionarios responsables

CUSTODIAS

Decisiones preventivas tomadas por una autoridad con el fin de proteger a un menor, otorgándole su cuidado a un tercero idóneo.

Protección: acción inmediata tomada por la autoridad en amparo o favorecimiento de un menor.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Revisión y análisis del caso	Defensor familia / Comisario familia.
Establecimiento de factores de violencia o riesgo inminente.	Defensor de familia / Comisario de familia.
Fijación de medida de protección (custodia provisional)	Defensor de familia / Comisario de familia.
Determinación de la necesidad de custodia definitiva.	Defensor de familia / Comisario de familia.
Remisión a la autoridad competente.	Defensor de familia / Comisario de familia.
Presentación de la demanda en defensa de intereses de la familia.	Defensor de familia.

ACCION DE TUTELA

Es una acción de derecho público que faculta a las personas para que recurran ante las autoridades judiciales, quienes tomarán las medidas necesarias de protección y defensa de derechos fundamentales.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Análisis de caso e identificación de los derechos fundamentales posiblemente vulnerados.	Defensor del Pueblo.
Elaboración del memorial que contenga la acción de tutela con los requisitos de ley.	Defensor del Pueblo.
Revisión y suscripción del documento.	Defensor del Pueblo.
Revisión de la decisión y ejecución de trámite subsiguiente (impugnación).	Defensor del Pueblo.

DERECHO DE PETICIÓN

Es un derecho fundamental que tiene todo ciudadano para presentar peticiones respetuosas a las autoridades.

Responsable: todas las dependencias o entidades que funcionan en la *Casa de Justicia*.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Revisión del documento de petición.	Entidad competente.
Respuesta del derecho de petición, en los términos legales, según sea de interés general o particular	Entidad competente.

VIGILANCIA Y CONTROL DEL ESPACIO PÚBLICO

Espacio público: franja de terreno, sector o zona, destinada al uso y disfrute de la ciudadanía.

Perito: persona con conocimiento o experiencia en una ciencia o arte.

RESULTADO -DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Corroboración de los hechos a través de verificación física en el lugar con perito.	Inspector de Policía.
Emisión de orden al organismo competente para que se restablezcan las condiciones del espacio público.	Inspector de Policía.

ALIMENTOS

Es la prestación, en dinero o en especie, que una persona puede reclamar de otra, para su mantenimiento y subsistencia.

RESULTADO -DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Revisión del caso, estableciendo posibles soluciones legales.	Comisario de familia.
Realización de audiencia de conciliación.	Comisario de familia.

INASISTENCIA ALIMENTARIA

Es un delito en el que una persona se sustrae sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debida a sus ascendentes, descendentes, padre adoptante, hijo adoptivo, o cónyuge.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Revisión del caso, identificación de la conducta penal y configuración de la omisión de la obligación.	Comisario de familia.
Valoración del contenido de la denuncia.	Fiscal
Esclarecimiento del grado de sustentación de los hechos.	Fiscal
Preclusión o acusación	Fiscal

VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Maltrato físico, psíquico o sexual, respecto de cualquier miembro del núcleo familiar.

Medida de Protección: prevención tomada por una autoridad, limitando o restringiendo la conducta de los miembros de una familia, con el fin de evitar daños irremediables, o con el propósito de orientar su comportamiento a través de un tratamiento curativo y educativo

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Revisión del caso e identificación de la conducta penal y su gravedad.	Comisario de familia.
Aplicación de una medida de protección.	Comisario de familia.
Realización de la audiencia y valoración de las pruebas.	Comisario de familia.
Imposición de sanción, conminación o desalojo.	Comisario de familia.
Aplicación de una multa convertible en arresto	Comisario de familia.
Valoración del contenido de la denuncia.	Fiscal.
Verificación de hechos sustentados.	Fiscal.
Decisión de preclusión o acusación.	Fiscal.

LESIONES PERSONALES

Delito en el que incurre una persona que le causa daño físico o mental a otra persona.

Delitos desistibles: lesiones personales que no superen 60 días de incapacidad, sin secuelas.

Denuncia: acto por medio del cual una persona pone en conocimiento de la autoridad competente la comisión de un hecho delictuoso.

Dictamen médico legal: valoración rendida por Medicina Legal, después de haberse hecho un examen técnico.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Evaluación de la evidencia de daño físico.	Inspector de Policía.
Expedición de dictamen sobre la gravedad de las lesiones y la incapacidad causada.	Medicina Legal.
Valoración del contenido de la denuncia respecto a la existencia de hechos sustentados.	Fiscal.
Realización de audiencia de conciliación para delitos desistibles	Fiscal.
Decisión de preclusión o acusación.	Fiscal.

QUERELLA DE POLICÍA

Querella: acción penal que ejercita la persona que se considera ofendida o afectada por el supuesto autor de un delito.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Realización de la diligencia de inspección con las dos partes, y las pruebas solicitadas.	Inspector de Policía.
Resolución del caso mediante fallo por el funcionario competente, de no haberse llegado a acuerdo en la diligencia.	Inspector de Policía.

DELITOS QUERELLABLES

Conducta penal que solo puede ser denunciada por la persona que es objeto de la ofensa o afectación contra quien lo comete.

Denuncia: acto por medio del cual una persona pone en conocimiento de la autoridad competente la comisión de un hecho delictuoso.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Identificación de la conducta penal.	Inspector de Policía
Valoración del contenido de la denuncia, según los hechos.	Fiscal.
Establecimiento de la existencia o no de mérito en la denuncia.	Fiscal.
Realización de la conciliación procedente por ser delitos desistibles.	Fiscal.
Preclusión o acusación, de no haber acuerdo en conciliación.	Fiscal.

DELITOS Y CONTRAVENCIONES

RESULTADO - DESCRIPCION	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Identificación de la conducta penal.	Inspector de Policía
Valoración del contenido de la denuncia según las valoraciones médico-legales y psicotécnicas.	Fiscal.
Análisis de la sustentación que soporta los hechos.	Fiscal.
Preclusión o acusación.	Fiscal.

VIOLACION DE DERECHOS HUMANOS

Derechos Humanos: todos aquellos derechos que tienen las personas respecto de la vida, la libertad y la seguridad.

RESULTADO - DESCRIPCIÓN	FUNCIONARIO RESPONSABLE
Identificación del problema y sus autores.	Personero/ Defensor del Pueblo.
Análisis de la sustentación que soporta los hechos.	Personero/ Defensor del Pueblo.
Valoración de las pruebas y del mérito de la investigación.	Personero/ Defensor del Pueblo
Decisión de exoneración o sanción.	Personero/ Defensor del Pueblo

Estas funciones legales dan lugar a la determinación de las *funciones principales*, como *competencias transversales*, y las *funciones básicas* que las integran. Éstas últimas corresponden a las *unidades de competencia* que deben tenerse en cuenta para precisar las estrategias formativas más adecuadas desde el enfoque de competencias.

5. Competencias transversales

El ejercicio de las funciones legalmente establecidas por el Estado requiere de la conjunción de actividades correspondientes a la interpretación jurídica (constitucional y legal), y a la prueba de los hechos relevantes acaecidos, la adopción de medidas y la sustentación, fundamentación, motivación o argumentación de las decisiones que se adopten. A continuación se consideran con algún detalle el carácter y los componentes de cada una de estas actividades.

Debe tenerse presente que la interpretación y aplicación jurídicas se derivan del sentido y alcance de la noción del Derecho, entendido como solución anticipada de conflictos, por vía normativa; es decir, los operadores jurídicos, como agentes estatales, tienen la misión primordial de solucionar los conflictos de distinto orden que se presentan y son objeto de conocimiento de dichos funcionarios.

La interpretación jurídica tiene por objeto atribuirle significado a enunciados normativos incluidos en disposiciones de orden constitucional y legal, y textos jurídicos proferidos por autoridades estatales; disposiciones o textos que deben ser previamente individualizados.

La aplicación jurídica tiene por objeto normas identificadas mediante actividades interpretativas de las cuales ya han sido objeto los enunciados normativos. La aplicación del Derecho incluye la calificación de supuestos de hecho, es decir, la subsunción de hechos particulares (efectivamente ocurridos) en supuestos de hecho normativamente previstos; incluye también decisiones respecto de controversias específicas, como las relacionadas con medidas cautelares o preventivas, o tipos y grados de sanciones.

De otra parte, una decisión jurídica se considera justificada (o bien fundamentada) si el argumento cuya conclusión expresa el contenido de dicha decisión es un buen argumento, es decir, si dicho argumento es sólido. El argumento contenido en un

pronunciamiento jurídico es sólido si el conjunto de sus premisas (formado por las normas jurídicas generales utilizadas para resolver el caso, más los enunciados fácticos que describen los hechos relevantes) son aceptables y si, además, su estructura es lógicamente correcta.

Las normas procesales aluden a una decisión jurídica justificada cuando, además de un argumento correcto formado de la manera señalada, también se formulan en ella argumentos para apoyar la utilización de cada una de las premisas que lo componen. Para poder dar cuenta de este tipo de condiciones, el razonamiento jurídico debe tenerse en cuenta como un conjunto de argumentos, distribuidos según diferentes niveles de justificación.

Con respecto al argumento formado por la premisa normativa y la premisa fáctica, y cuya conclusión es el contenido del acto de decisión jurídica, se deben considerar los distintos argumentos con los cuales se justifica la adopción de cada una de las premisas utilizadas en ese razonamiento (Peña y Bonorino, *Argumentación judicial* 2006: 17-18).

Ahora bien, Atienza (1991) sostiene que en las argumentaciones los problemas surgen por falta o exceso de información, por lo que argumentar en esos casos concretos significará agregar o eliminar información a los efectos de finalizar el proceso de la argumentación con un apoyo mayor a la conclusión que cuando se inició. Así, se pueden detectar cuatro tipos de problemas en el marco de una argumentación jurídica (no todos se deben presentar en una misma providencia):

(1) problemas de relevancia, ¿qué enunciados jurídicos se deben utilizar para resolver el caso x?;

(2) problemas de interpretación, ¿cómo se deben entender los términos de dichos enunciados? o ¿cómo se deben interpretar esos enunciados?

(3) problemas de prueba, ¿el caso individual x ha tenido lugar? o ¿están probados los hechos relevantes que permiten determinar la existencia del caso individual x?;

(4) problemas de calificación, ¿es el caso individual x una instancia de aplicación del caso genérico X descrito en el enunciado jurídico general con el que se pretende fundar la decisión? (Peña y Bonorino, *Filosofía del Derecho* 2006:78).

La referencia a la norma y al supuesto de hecho sirve para determinar cuáles circunstancias fácticas son jurídicamente relevantes en el caso concreto, y para establecer los hechos que constituyen el objeto de las pruebas que se deben producir en un proceso jurídico administrativo, o en uno judicial. Así, el hecho relevante es el supuesto de hecho establecido por la norma, y es a partir del criterio de relevancia jurídica derivado de la norma que se establecen los hechos relevantes que deben ser objeto de fijación jurídica, lo cual implica la definición del objeto de la actividad probatoria. Todo lo cual supone una previa interpretación de la norma respectiva.

Las normas no individualizan hechos para indicar que éstos existen sino para establecer que, si se da un hecho de cierto tipo, se pueden producir determinadas consecuencias jurídicas, habida cuenta de la inmensa variedad de supuestos de hecho previstos en las normas. En la decisión de conflictos jurídicos la premisa fáctica establece que un supuesto de hecho concreto constituye un caso particular del supuesto de hecho abstracto de una norma jurídica. Esta premisa fáctica es el resultado de una operación de carácter jurídico mediante la cual se califican unos hechos en el sentido de determinar que constituyen un caso concreto del supuesto de hecho abstracto en el cual se deben subsumir; operación que tiene fundamento normativo. La determinación de la premisa fáctica exige conocer, entonces, cuáles son los hechos que dan origen al proceso. Para tales efectos, la fijación jurídica de los hechos debe acudir a pautas y consideraciones propias de la epistemología.

Al respecto, resulta pertinente la distinción entre *hechos genéricos* como clases de hechos, y *hechos individuales* como hechos particulares ocurridos en un momento y un espacio determinado. El hecho que debe ser probado en el proceso es un hecho individual. Los hechos descritos en las normas como desencadenantes de una consecuencia jurídica, corresponden a hechos genéricos. Lo que se debe establecer en un proceso jurídico administrativo, en primer lugar, es si un hecho individual ha tenido lugar y, en segundo lugar, es si se trata del caso de un hecho genérico descrito en la

norma respectiva. Al primer paso se le relaciona con la *prueba* de un hecho y al segundo, con la *calificación normativa* (González 2003) (Peña 2008: 13-14).

Ahora bien, el criterio central del juicio de hecho es que la prueba sirve para controlar el grado de correspondencia entre una hipótesis fáctica y la realidad empírica. En un ámbito controversial, la decisión de un operador jurídico se debe fundamentar en una reconstrucción de los hechos que corresponda a la realidad empírica de ellos, en tanto esto se encuentre confirmado por las pruebas, de manera individual y en conjunto. El tema básico de la prueba judicial es la conexión entre la prueba y la hipótesis fáctica, lo cual determina el grado de apoyo inferencial respectivo. El aumento de este grado puede lograrse mediante el acopio de elementos de prueba convergentes hacia una conclusión común, y esto conlleva un aumento de la probabilidad de la hipótesis (Peña 2008: 29).

En cualquier caso, con respecto a todas las actividades mencionadas resulta determinante un razonamiento jurídico correcto, con su expresión argumental adecuada; en este ámbito la lógica constituye condición necesaria para ejercer el indispensable control de calidad de los diversos razonamientos y argumentaciones¹⁶ requeridos para atender los distintos problemas que deben ser afrontados por los operadores jurídicos que pertenecen al *Programa Casas de Justicia*.

No puede perderse de vista que el razonar corresponde a una capacidad (perfeccionable) de elegir adecuados cursos de acción, de “imaginar” situaciones vinculadas a la solución de problemas, y de elaborar planes correlativos. Esto supone la posibilidad de elegir la manera de elegir, supone una gran amplitud valorativa a todo nivel, que incluye el carácter opcional de métodos y relaciones estrechamente vinculados a la manera como se percibe la realidad, y se construyen modelos heurísticos en relación con ella (Peña 1993).

En esta línea de consideraciones, la lógica proporciona procedimientos o métodos útiles para el control del proceso de toma de decisiones, es decir, para controlar la determinación de las razones que llevan a adoptar las decisiones; ir contra la lógica no

¹⁶ Un argumento es un segmento lingüístico de cierta complejidad, en el cual, de una porción de él, las premisas, se sigue otro, la conclusión. El paso de las premisas a la conclusión se conoce como inferencia, la cual es objeto de la lógica (Peña, Sánchez y Serrano 2009:19).

hace posible una cabal justificación racional, la cual es evaluable mediante la aplicación de criterios formales de corrección, precisamente aportados por la lógica. En suma, razonamiento, argumentación y lógica configuran un plexo de criterios indispensables para lograr un desempeño acertado por parte de agentes estatales que atienden demandas masivas de administración de justicia (Peña 1997).

Este conjunto de previsiones corresponde al marco de decisión jurídica en cuyo seno se debe desplegar el ejercicio de las competencias o funciones ya determinadas en este trabajo, a partir de la plataforma legal vigente. Tal conjunto debe, entonces, articularse con relación a las respectivas competencias transversales requeridas para dar cuenta de un desempeño correcto, por parte de los operadores jurídicos que hacen parte del *Programa Casas de Justicia*.

Funciones básicas de los operadores jurídicos

- Interpretar textos de carácter constitucional, legal y reglamentario.
- Aplicar la teoría constitucional asociada a los derechos fundamentales.
- Aplicar mecanismos de protección de derechos constitucionales y legales, para brindar una adecuada asesoría a los usuarios.
- Analizar y evaluar pruebas allegadas, o decretar las que deban practicarse, en el curso de los procedimientos adelantados.
- Adoptar las decisiones en ejercicio de atribuciones conferidas.

Funciones de las *Casas de Justicia*

De igual modo que en lo correspondiente a las funciones de los cargos, en esta investigación se ha procedido a consultar la normatividad jurídica y el *Manual de Funcionamiento de Casa de Justicia*, a efectos de disponer de información pertinente para llevar a cabo el *análisis funcional*, y obtener el mapa funcional correspondiente.

Propósito clave

Acercamiento de la Justicia a la comunidad de entorno

Funciones principales

- Orientar e informar a la comunidad sobre los Derechos Humanos y las obligaciones legales de los asociados
- Prestar servicios jurídicos de carácter estatal
- Articular y difundir en la comunidad los programas del Estado en materia de Justicia y afines

Funciones básicas

- Articular las actividades y funciones de las dependencias de las *Casas de Justicia*
- Desarrollar programas, proyectos y actividades dirigidos al beneficio de la comunidad

Subfunciones

- Solucionar los problemas planteados por el usuario, o surgidos en la zona de influencia de la *Casa de Justicia*
- Atención de usuarios, respecto de los casos planteados por ellos
- Concebir, diseñar, formular y ejecutar proyectos y planes
- Gestionar la superación de conflictos planteados por el usuario o que se presenten en las comunidades del entorno; y resolverlos según la competencia de los operadores
- Adelantar proyectos de desarrollo comunitario y de promoción del acceso a los servicios de administración de Justicia

5.1 Competencias transversales de los operadores**jurídicos**

- Argumentar correctamente la fundamentación de decisiones que se tomen en ejercicio de las atribuciones conferidas como operadores jurídicos
- Interpretar adecuadamente textos de carácter constitucional, legal y reglamentario
- Evaluar y analizar las pruebas allegadas o que deban practicarse en el curso de los procedimientos adelantados por los operadores jurídicos
- Determinar si un hecho constituye un caso particular del tipo correspondiente al supuesto de hecho abstracto previsto en una norma jurídica

- Aplicar de manera efectiva los mecanismos de protección de derechos constitucionales y legales, para brindar una adecuada asesoría a los usuarios
- Solucionar creativamente problemas de acceso a la Justicia planteados por el usuario o surgidos en la zona de influencia de las Casas
- Aplicar de manera integral y responsable modelos de intervención, con respecto a la atención de casos planteados por los usuarios
- Identificar y diagnosticar problemas sociales propios del entorno comunitario perteneciente a la zona de influencia de las *Casas de Justicia*
- Concebir, diseñar, formular y ejecutar, con buen nivel técnico, líneas generales de proyectos y planes, en materia de proyectos de desarrollo comunitario vinculados a la promoción del acceso a los servicios de administración de Justicia

5.2 Competencias transversales de operadores jurídicos de Casas de Justicia

Como ya fue mencionado (pág.26), debe tenerse presente que la **unidad de competencia** es una agrupación de funciones (identificadas en el análisis funcional) que pueden ser realizadas por una persona. Es un conjunto mínimo de funciones individuales que corresponden a los elementos de competencia. Cada **elemento de competencia** es la descripción de una realización que se debe lograr por parte de una persona en el ámbito de su ocupación. Se refiere a una acción, un comportamiento o un resultado; es una función realizada por un individuo. Al igual que las funciones, los elementos de competencia se redactan como una oración, siguiendo la regla de iniciar con un verbo, preferiblemente en infinitivo; a continuación se describe el objeto; y, por último (aunque no es obligatorio en todos los casos), se incluye la condición que debe tener la acción sobre el objeto (Vargas 2004)¹⁷

Para realizar la *Administración de Justicia* se cuenta con la solución anticipada de conflictos por medio de normas generales, las cuales, de manera primordial se

¹⁷ Cabe anotar que se ha definido como norma de competencia el estándar público que describe los logros y resultados que obtienen los funcionarios en el desarrollo de sus funciones. Corresponde al resultado de un acuerdo colectivo de carácter interinstitucional, acerca del desempeño en sus cargos de funcionarios de distintas entidades (Guía 2008).

encuentran presentes en los textos jurídicos correspondientes al Derecho legislado. A continuación se mencionan los rasgos principales que permiten caracterizar las competencias transversales asociadas a la utilización del dispositivo jurídico disponible para la atención institucional de casos.

Interpretar

La *interpretación jurídica* corresponde a la determinación del significado o sentido de los textos jurídicos, lo cual permite identificar las normas aplicables para la solución de los conflictos que se presentan cotidianamente. De esta manera, **interpretar** es la actividad previa y obligatoria para *aplicar* el Derecho en la solución de problemas y casos; es decir, toda *aplicación* presupone una fase anterior de *interpretación*.

En este contexto la interpretación supone distinguir entre la formulación de una norma, como disposición o enunciado normativo, y la norma propiamente dicha. El enunciado o disposición es el objeto de la actividad interpretativa, y su resultado es la norma aplicable al caso.

Esta interpretación recae sobre textos, disposiciones o enunciados de orden constitucional, y de orden legal o de sus derivaciones reglamentarias. Por supuesto, primero hay que contar con la individualización de los enunciados normativos válidos que, en principio, regulan el caso; para ello se presupone familiaridad con la respectiva rama del Derecho, como mínima condición de idoneidad profesional.

Además, las normas jurídicas se caracterizan por ser generales, al no referirse directamente a individuos (personas o hechos); la referencia a éstos es indirecta, por medio de términos generales o de predicados. Se denomina **subsumir** al tipo de proceso cognoscitivo que lleva a determinar que un individuo concreto, presente en un caso particular, se encuadra en la previsión general de un supuesto abstracto contemplado en una norma y, por consiguiente, da lugar a la respectiva consecuencia jurídica.

Probar

La constatación de un hecho como probado se fundamenta en elementos y medios de prueba. *Comprobar hechos* es un proceso que se encuentra institucionalmente regulado, para efectos de que se pueda indicar elementos de juicio o razones suficientes que den

lugar a que se consideren debidamente fundamentadas afirmaciones relativas a enunciados empíricos objeto de determinación en procesos jurídico-administrativos.

Para ello, al momento de decidir cuáles medios de prueba se pueden tener en cuenta, deben tenerse presentes consideraciones relativas a la *pertinencia* o relevancia, es decir, consideraciones relativas a la utilidad de dichos medios para determinar hechos que deben ser objeto de pronunciamiento oficial. También se hace necesario discernir la *conducencia*, aptitud o idoneidad jurídica de los medios probatorios invocados, de manera que no existan restricciones legales con respecto a la consideración de los mismos.

Decretadas y practicadas las pruebas, éstas deben ser valoradas acudiendo a criterios racionales, conocidos en el medio jurídico como *reglas de la sana crítica*, las cuales incluyen pautas de orden científico, lógico y de sentido común.

Adoptar medidas

Con frecuencia no basta una manifestación puramente declarativa por parte del operador jurídico, sino que se hace necesario o conveniente decidir la intervención directa de agentes estatales, con miras a salvaguardar derechos afectados o en situación de riesgo, con fines preventivos, restaurativos, o de protección; ya sea para anticiparse a acontecimientos socialmente indeseables, o para imponer sanciones, previa determinación de la responsabilidad correspondiente.

Argumentar

Es una actividad central, en tanto permite el control racional de la toma de decisiones, para minimizar la posibilidad de cometer errores. Constituye además una garantía de legitimidad en la actuación de los funcionarios, toda vez que fallas en la motivación o fundamentación de las decisiones inevitablemente se asocian con injusticia y arbitrariedad. En este punto es necesario articular diversos tipos de razonamiento:

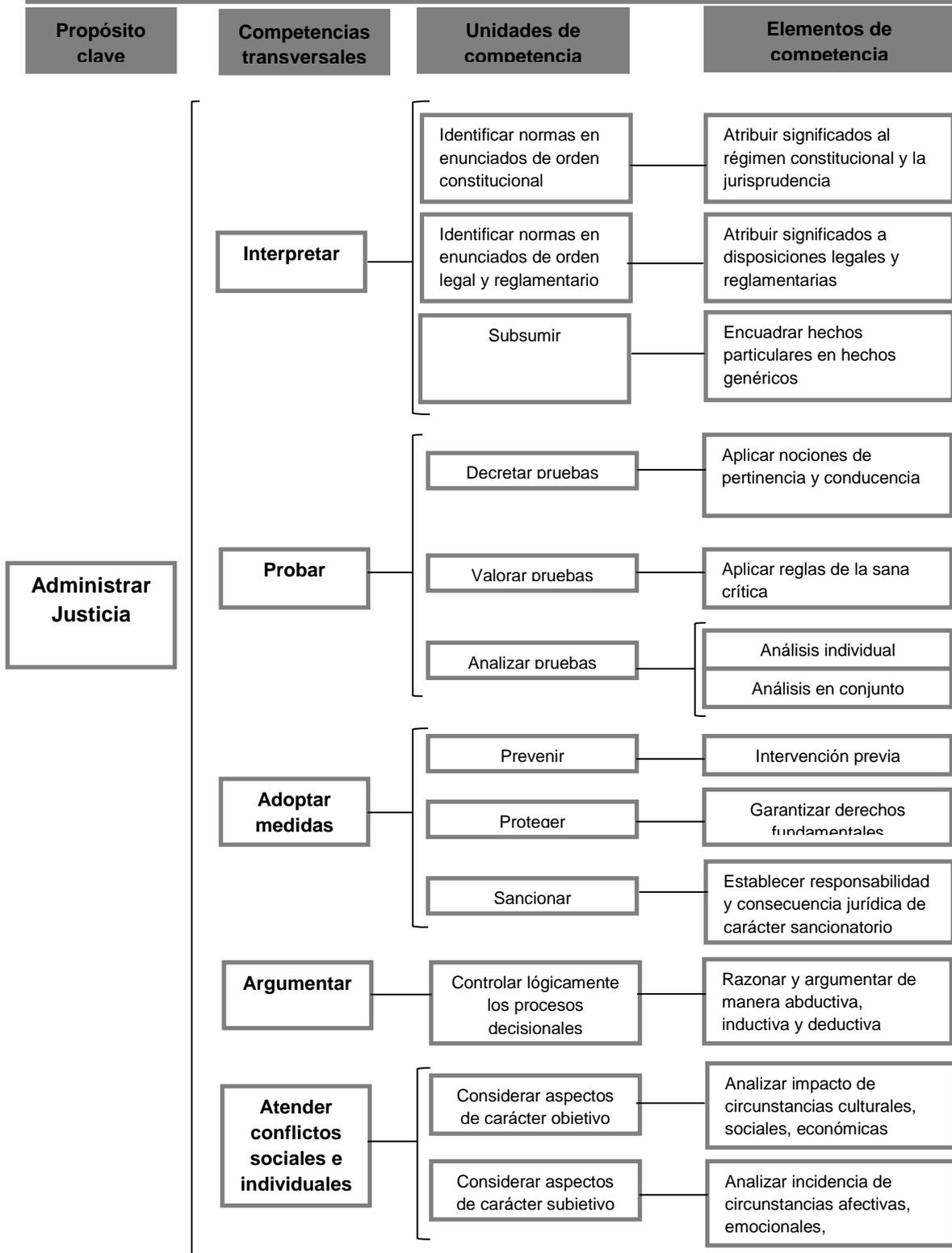
- Abducción, como proceso de formulación de hipótesis explicativas
- Inducción, como fase empírica de contrastación de hipótesis, que permite refutarlas o verificarlas
- Deducción, que garantiza, según la forma o estructura inferencial, que en presencia de premisas verdaderas, se obtiene necesariamente la verdad de la conclusión (Peña 1997).

Atender conflictos sociales e individuales

En el marco del *Programa Casas de Justicia*, para efectos de los procesos de interpretación y aplicación del Derecho, adquiere especial importancia tener muy presente el contexto y la situación correspondientes a los casos que son objeto de conocimiento institucional por parte de los operadores jurídicos. En efecto, en primera instancia es indispensable establecer adecuadamente las conexiones sistémicas de tipo normativo y, además, el entorno constituido por las circunstancias espacio-temporales de diverso orden, y que corresponden a *factores situacionales externos e internos*. Son factores internos las circunstancias ambientales, culturales o económicas del medio social en el cual se encuentran las personas cuyos conflictos son tenidos en cuenta. Los factores internos corresponden a la esfera personal de carácter subjetivo, como es el caso de emociones, afectos, estados de ánimo, expectativas, deseos o motivaciones. Es la consideración de las circunstancias objetivas y subjetivas lo que va a permitir un cabal desempeño de los operadores, jurídicos, como agentes institucionales que deben enfrentar la solución o manejo de los conflictos.

Sin perjuicio de incurrir en reiteraciones, a continuación se procede a presentar de manera sinóptica el desglose de funciones que da lugar a la determinación de las competencias transversales y sus respectivas *unidades de competencia*:

**COMPETENCIAS TRANSVERSALES DE OPERADORES JURIDICOS
CASAS DE JUSTICIA**



6. Política de formación

6.1 Objetivos

Para las instituciones resulta imperativo dar cuenta de una anticipación razonable y razonada de sus actividades, de modo que la actividad formativa debe responder a una planificación rigurosa que evite improvisaciones y que responda a criterios objetivos de necesidad y racionalidad; planificación manifestada en un plan general de formación, que debe situarse en el marco del plan estratégico de la institución, es decir, en las previsiones de un futuro próximo (dos a tres años), toda vez que el desarrollo estratégico casi siempre demanda exigencias de formación (Sarramona 2002: 28, 33).

Con respecto a la política de formación de los funcionarios vinculados al *Programa Casas de Justicia*, el punto de partida para su determinación debe estar referido a la misión del Programa, en los términos previstos en el Decreto 1477 de 2000, así como en los desarrollos que se encuentran contemplados en el *Manual de Funcionamiento de Casas de Justicia*, en el *Módulo de Inducción*, en los *Planes Integrales de Convivencia*, en los *Planes de Acción*, y en los documentos de presentación y promoción del *Programa Casas de Justicia*.

El perfil deseable de los funcionarios debe orientarse hacia la atención de las demandas que se presentan con respecto a la prestación de servicios de justicia, los cuales deben caracterizarse por la excelencia en cuanto a su calidad y oportunidad. Este perfil también ha de dar cuenta del papel que los funcionarios deben cumplir como agentes de cambio, en términos de la construcción y reconstrucción del tejido social en campos tales como convivencia, solución pacífica de conflictos, prevención frente a la inseguridad y la violencia, orientación y asesoría jurídica, participación ciudadana y protección de

Derechos Humanos; campos inmersos en una problemática compleja de conflictos múltiples¹⁸.

Se debe tener presente que a nivel global se viene desarrollando un conjunto de cambios que plantean como una demanda de la mayor importancia la difusión rápida y masiva de mejores desempeños y de innovaciones. Componente clave de todo ello es el factor humano. La contribución de las personas de las entidades en favor de los objetivos de ésta se manifiesta, entonces, como una proyección del desarrollo de los recursos humanos¹⁹.

Además, si bien las organizaciones necesitan conocimiento para funcionar, no puede perderse de vista que una organización es conocimiento acumulado sobre cómo resolver problemas y, por ello, debe ser capaz de aprender, de desaprender los conocimientos que ya no le son útiles y de aprender a aprender (Brunet y Belzunegui 2003: 33).

Ahora bien, si se admite que la calidad de la justicia es directamente proporcional a la calidad de los operadores que prestan el servicio de justicia (Arboleda 2002: 32), cobra entonces especial vigencia la observación de Peter Senge al destacar que las organizaciones que tendrán una mayor importancia en el futuro serán las que descubran cómo aprovechar el entusiasmo y la capacidad de aprendizaje de la gente en todos los niveles de la organización.

En la formación por competencias lo central (más allá de enseñar y transmitir contenidos) es que las personas aprendan a aprender, que sean capaces de desarrollar sus capacidades de identificar lo relevante, de relacionar, de interpretar, de analizar, de sintetizar, de inferir, de razonar por sí mismas, de argumentar y de decidir de manera

¹⁸ Enfrentar la complejidad requiere una capacidad de reconocer patrones, establecer analogías entre las situaciones enfrentadas anteriormente y las nuevas situaciones, y utilizar patrones que guíen la actividad. [...] De ahí la necesidad de un conjunto de habilidades que permita discriminar entre los elementos más o menos relevantes de una situación. Tenemos que apreciar la importancia relativa de detalles con respecto a nuestros objetivos.-identificar y ponderar los diferentes aspectos que constituyen una situación (Canto-Sperber y Dupuy 2004: 128).

¹⁹ Los objetivos de un desarrollo profesional deben responder a las siguientes finalidades: apoyar el desarrollo organizativo de la institución; incrementar la flexibilidad organizativa; lograr una mayor profesionalidad; incrementar la empleabilidad de las personas; servir de estímulo y motivación; facilitar la integración de las personas en el proyecto institucional (Sagi-Vela 2004: 142-143).

debidamente fundamentada. El papel del formador es, entonces, facilitar y estimular diversas maneras de encontrar respuestas a interrogantes que expresan problemas que deben ser resueltos y casos que demandan soluciones. Así, es de gran importancia su colaboración para que sean planteadas preguntas cada vez más pertinentes, para propiciar que las personas se expresen en los grupos, y para que se estructuren proyectos y planes de acción. Todo ello en la perspectiva de superar, mediante la formación, problemas de coordinación en el funcionamiento de las *Casas de Justicia*.

Un currículum por competencias profesionales integradas que articulen conocimientos globales, conocimientos profesionales y experiencias laborales, se propone reconocer las necesidades y problemas de la realidad, que se definen mediante el diagnóstico de la práctica de las profesiones (Gutiérrez 2010: 9).

El desarrollo curricular debe partir del análisis de la situación de trabajo, según los requerimientos, la definición de tareas, el nivel de responsabilidad y, en general, la identificación de competencias laborales; todo ello para establecer las necesidades de formación, y diseñar los contenidos curriculares²⁰.

El programa de estudios se define, así, por las competencias identificadas, y la sistematización de éstas debe organizarse de una manera global que permita ir más allá de una formación con objetivos aislados; es decir, con un plan agrupado en bloques o niveles de complejidad, conformados por módulos²¹. Además, se deben precisar pautas de aprendizaje efectivo, para que la aplicación del programa de estudios resulte pertinente según los fines perseguidos, y adaptado a las características de los estudiantes a quienes se dirige (Beltrán 2005: 107-109).

²⁰ El modelo pedagógico que se adopte en el diseño curricular deberá responder cómo, cuándo, por qué y para qué un proceso de enseñanza aprendizaje (Maldonado 2002: 120).

²¹ El diseñador del currículo, además de pedagogía, necesita conocer a sus alumnos, sus intereses y necesidades y los de la comunidad sociocultural a la que pertenecen, de modo que el currículo resulte pertinente (Moreno 2004: 77).

6.2 Programa pedagógico

El programa pedagógico debe considerar un conjunto de problemáticas superables mediante un proceso de formación en las competencias transversales identificadas. La pedagogía correspondiente debe dirigirse hacia los propósitos de dichas competencias y, al mismo tiempo, tener en cuenta las características que definen al conjunto de funcionarios del *Programa Casas de Justicia*.

El carácter multidimensional del escenario laboral, propio de las *Casas de Justicia*, exige que los objetivos del programa pedagógico atiendan a los criterios, roles y funciones determinadas por éstas, y que tengan en cuenta las exigencias de un entorno dinámico que propicia todo tipo de dilemas, por cuanto allí se combinan simultáneamente realidades inscritas en diversos contextos: el normativo; el particular de cada institución (que define un rol y unas especificaciones técnicas para cada funcionario); el profesional (que determina parámetros y conductas específicas); el organizacional (asociado a los procedimientos y pautas estipuladas por el *Programa Casas de Justicia*); el social (representado en los conflictos en los cuales interviene el funcionario); y, además, las demandas de tipo personal, en función de las emociones, motivaciones y necesidades de los diversos funcionarios.

En las *Casas de Justicia* se construyen a diario escenarios de ayuda para el tratamiento de conflictos, de modo que las acciones orientadas a materializar el acceso a la justicia, y el manejo emocional requerido, exigen de los funcionarios una disposición técnica y anímica que facilite el flujo de una comunicación adecuada, una interacción eficaz, y la construcción de conocimientos propios de la solución oportuna y efectiva de las problemáticas en consulta.

Ahora bien, en conexión con los procesos de formación basados en competencias, el constructivismo, como enfoque de aprendizaje, contribuye a la comprensión de las formas en que el conocimiento se produce con respecto a la atención de casos en las *Casas de Justicia*, y las formas mediante las cuales los funcionarios pueden asumir las competencias identificadas. Es importante considerar una perspectiva constructivista estructurada a partir del aprovechamiento de las mejores prácticas realizadas en el seno del *Programa Casas de Justicia*, para determinar de forma consensual (por parte de los funcionarios) el tipo de prácticas que se deben mejorar o consolidar. Se trata, entonces, de contar con un programa pedagógico que permita asumir las proyecciones que

requieren las competencias seleccionadas. Además, se debe contar con una perspectiva andragógica (propia de la formación de adultos), indispensable para esta iniciativa pedagógica; y también incluir procesos formativos para a producir cambios positivos en el nivel actitudinal²².

²² Los mejores profesores consideran que el aprendizaje involucra tanto al desarrollo personal como al intelectual, y que ni la capacidad de pensar ni la calidad de una persona madura son inmutables. Las personas pueden cambiar, y esos cambios –no sólo la acumulación de información- constituyen aprendizaje auténtico (Bain 2006: 97).

7. Formación en competencias

7.1 Criterios para el desarrollo de Competencias Transversales

Los objetivos de las acciones de formación se pueden expresar así²³:

- Saber: se trata de que el alumno adquiera conocimientos.
- Saber-Hacer: se persigue que el alumno desarrolle habilidades que le permitan ejecutar determinadas acciones o tareas.
- Actitudes: se pretende que el alumno perciba, reaccione o coopere positivamente en relación con algo.

En relación con estos objetivos, las estrategias formativas pueden ser agrupadas en los siguientes ejes:

- a) Precisión y evaluación de saberes y experiencias previas
- b) Aprendizaje basado en problemas y estudio de casos
- c) Actividad grupal de aprendizaje en la perspectiva de conformar equipos de alto desempeño.
- d) Incidentes críticos. Balance de éxitos y fracasos.

Las características de este tipo de formación colocan en un primer plano el aprendizaje basado en problemas, el estudio de casos y la elaboración de proyectos mediante actividades y tareas que deben ser asumidas en grupos pequeños, para luego debatirlas

²³ Amat 2010: 19.

en reuniones plenarios pero sin que dejen de ser responsables los grupos, con respecto a los resultados y su respectiva evaluación.

La mencionada dinámica grupal cobra especial importancia como escenario presencial de intercambio de experiencias, reflexiones y opiniones, y también como dispositivo de seguimiento mutuo, con respecto al desempeño de cada uno de los funcionarios en el ejercicio de sus cargos. Bajo esta línea de consideración resulta plenamente válida y viable la prolongación del grupo presencial en grupos virtuales que pueden ser programados para llevar a cabo discusiones, cumplir con tareas y presentar resultados con miras a la evaluación de los cursos, por la vía del monitoreo del desempeño efectivo en los sitios de trabajo.

En esta dirección se puede avanzar en la conformación de comunidades de desarrollo de competencias, integradas como grupos de aprendizaje e investigación en cuyo seno se realicen actividades programadas de aprendizaje de saberes, de identificación, análisis y solución de problemas y también de diseño y ejecución de proyectos (Tobón 2010: 267); comunidades de vital importancia en un programa de cubrimiento nacional como el de las *Casas de Justicia*. Esta es una de las maneras más efectivas de darle curso a la constitución de equipos de alto desempeño, propósito que puede asumirse simultáneamente con la formación de las competencias previstas modularmente en un plan de formación y capacitación multidimensional que, como el propuesto, integre los planos conceptual y teórico, de desempeño con calidad y de responsabilidad institucional y social.

Tal tipo de énfasis pedagógico no sólo se proyecta como un modo efectivo de atender el desarrollo profesional, sino también como una manera de superar significativamente los problemas de coordinación entre funcionarios provenientes de instituciones diversas, que no cuentan con relaciones de tipo jerárquico, al promover el trabajo en equipo desde las mencionadas dinámicas de formación en competencias.

Ahora bien, se debe subrayar que las capacidades se expresan en habilidades complejas basadas en un *saber hacer* organizado, integrador y creativo, aplicado en situaciones específicas de solución de problemas, elaboración de proyectos y ejecución de actividades propias del desempeño profesional. Este *saber hacer* se basa en

conocimientos teóricos, técnicos, y en criterios éticos y sociales. Las estrategias formativas deberán centrarse en la resolución de situaciones problemáticas habituales de la cotidianidad profesional; y la organización curricular debe prever la articulación entre práctica y teoría a través del diseño de los módulos centrados en torno a nodos problemáticos derivados del entorno laboral, que se deben considerar para su tratamiento en proyectos, actividades de mejora continua o búsqueda de soluciones apropiadas.

En cuanto a las características propias de la enseñanza correspondiente a la formación por competencias, se considera de especial importancia²⁴:

- Comenzar cada nuevo proceso de enseñanza con una evaluación de saberes y experiencias previas de los alumnos, como punto de partida para la construcción de *aprendizajes significativos*²⁵.
- Centrar la enseñanza de cada módulo en la solución de situaciones problemáticas habituales de la práctica profesional, que pueden considerarse en análisis de casos.
- Realizar actividades individuales y grupales que demanden comprensión, formulación y prueba de hipótesis, así como propuesta de mejoras.
- Proponer que el alumno realice actividades y resuelva problemas, explicando lo que hace y por qué lo hace.
- Equilibrar el aprendizaje de conocimientos con la práctica de procedimientos, la solución de problemas, y la realización de tareas.
- Valorar el error como medio para comprender el proceso de aprendizaje del alumno, y ayudar a éste para que lo identifique y corrija.

²⁴ Avolio y Iacometti 2006: 93-94.

²⁵ El *aprendizaje significativo* implica que la formación debe responder a las características del alumno, sus intereses, saberes, pautas de interpretación, y experiencias.

Deben tomarse como punto de partida los conocimientos anteriores, que incluyen vivencias y concepciones basadas en la experiencia. Al iniciarse un nuevo proceso de aprendizaje es importante explorar dichos conocimientos, reflexionar grupalmente y discutir sobre ellos e, incluso, registrarlos por escrito para luego contrastarlos con el resultado de los nuevos aprendizajes (Spiegel 2006: 74).

La comprensión se asume como el dominio que se adquiere sobre un determinado aprendizaje (conceptual, procedimental, actitudinal), permitiendo que se adquieran y transformen significados a través de procesos como percibir, organizar, interpretar, analizar, sintetizar, etc. (Camacho y Díaz 2013: 93).

La formación en competencias supone trasladar el énfasis del enseñar hacia el aprender; las competencias se desarrollan practicando, “haciendo”. Adquirir competencias no es una actividad separada del trabajo, sino que se debe realizar mediante el mismo trabajo, como fruto de una experiencia acumulada que viabiliza el logro de una integración efectiva de los conocimientos, el “saber hacer” y las actitudes positivas en la construcción de las competencias.

7.2 Aprendizaje basado en problemas

El aprendizaje basado en problemas tiene lugar con respecto a la permanente indagación sobre el entorno; esto sucede cuando el alumno se aproxima al objeto del conocimiento ya sea por ensayo y error, o probando y comprobando para encontrar respuestas y soluciones a dicha interrogación.

Un problema es cualquier duda, dificultad o incertidumbre que se debe resolver de alguna manera (Barrel 1999: 16). Una situación es reconocida como problemática (con diversos grados o niveles de dificultad) cuando corresponde a una duda carente de respuesta; y que demanda una solución, con respecto a la cual los participantes no conocen los medios o caminos evidentes para lograrla. Las situaciones problemáticas se caracterizan por diversos tipos de dudas, ambigüedades y cuestiones sin resolver; y es este tipo de situación el que sirve de punto de partida para la identificación de problemas. La mencionada experiencia pedagógica permite organizar el currículo alrededor de problemas holísticos que generan aprendizajes integrados; quienes actúan como

creadores de soluciones identifican la raíz de los problemas propuestos y determinan las condiciones necesarias para llegar a una buena solución (Torp y Sage 1998: 37-38).

La habilidad para solucionar problemas depende no sólo de un pensamiento eficaz sino del conocimiento que se tenga acerca del problema en particular, así como de los métodos generales de operar sobre él. No existe una habilidad o capacidad para resolver problemas en general: a cada problema o tipos de problemas corresponden habilidades y conocimientos diferentes. Con todo, la capacidad para resolver problemas está vinculada a la creatividad, al razonamiento y al pensamiento crítico, en general; además, es importante la heurística referente a la representación del problema y al diseño del plan de solución (Moreno 2012: 315).

El aprendizaje activo basado en problemas (que responde a principios constructivistas) fue adoptado en la Universidad de Maastricht (Holanda) desde 1993. Parte de considerar que una forma muy importante del aprendizaje se basa en el análisis de problemas reales, bajo la supervisión de un instructor y con una metodología apropiada. Los pasos previstos según la versión de Maastricht²⁶ son los siguientes:

- 1) Aclaración de términos y conceptos en la descripción del problema
- 2) Definición del problema.
- 3) Análisis del problema, comenzando con una *lluvia de ideas*, como regularmente ocurre en un conversatorio²⁷. Para ello se utilizan los conocimientos previos y el sentido común, para tratar de contar con el mayor número de aportes posibles.
- 4) Organización de las ideas propuestas en el paso anterior.
- 5) Formulación de los objetivos de aprendizaje.
- 6) Obtención de nueva información por medio del estudio individual y grupal del tema.
- 7) Reporte y discusión de los resultados con el conjunto de estudiantes.

²⁶ Arriola, et. al. 2007: 19

²⁷ Este espacio se dispone mediante un diálogo asumido en términos del intercambio de ideas, visiones, argumentos u opiniones que pueden ser compartidas, contradictorias, conflictivas o novedosas, para deliberar compartiendo inquietudes en un escenario de confrontación constructiva en el cual lo importante, más que los consensos, es la presentación de ideas.

7.3 Estudio de casos

Los casos son instrumentos complejos de aprendizaje que se expresan mediante narrativas basadas en conjuntos problemáticos de la vida real que se presentan a personas reales. Un caso incluye información y datos de carácter social, psicológico, antropológico, histórico, científico, técnico, o de observación (Wassermann 2006: 19). El caso consiste en la exposición del desarrollo de una situación hasta llegar a un punto crítico, lo cual debe analizarse en detalle para tomar decisiones.

La técnica de *estudio de casos* consiste en presentar la descripción detallada de un caso de la vida real que involucre varios problemas que se deban resolver, con el objeto de analizarlo, discutirlo y aplicar los conocimientos apropiados. Así, los discentes aprenden a participar en las discusiones relativas a la toma de decisiones, con respecto a lo que se debe hacer y a cómo hacerlo, de modo que por esta vía se logre aprender a asumir responsabilidades. La técnica se basa en el principio de que se aprende más descubriendo y haciendo que tan sólo escuchando.

Esta técnica permite poner a prueba y desarrollar la habilidad de las personas para enfrentar y resolver conjuntos problemáticos de diversa índole; además incrementa la capacidad de análisis, síntesis y decisión. Todo lo cual contribuye a generar habilidades para utilizar el conocimiento en circunstancias particulares, de modo que, aparte de impulsar a los discentes a pensar de forma independiente y responsable, se entrena a los grupos en la discusión constructiva. Se desarrolla así la creatividad, la conciencia crítica y la participación grupal, al tiempo que se forma a los discentes para tomar decisiones probablemente exitosas. El *estudio de casos* permite aprender que las situaciones reales tienen diversas facetas, y que la acción sobre alguna de ellas puede repercutir de manera importante sobre el conjunto.

Una condición esencial en este método es la capacidad del instructor para guiar la discusión, y ayudar a los estudiantes a realizar análisis más precisos y profundos de los diversos problemas, de modo que se llegue a niveles de comprensión más profundos. Con todo, al promoverse el análisis crítico de los participantes, el instructor se debe abstener de incluir sus propias opiniones, para no influir ni obstaculizar la posición de los estudiantes. En su mayor parte los casos incluyen preguntas que propician el examen y

la reflexión de los problemas planteados en cada uno de los casos. De esta manera los estudiantes aprenden a razonar a partir de la información disponible, a examinar los problemas desde diversos ángulos, a diferenciar entre hechos y opiniones; y a disponer de respuestas fundamentadas.

7.4 Incidentes críticos

La inmersión en el entorno, como presupuesto básico, supone responder a las demandas y variaciones del medio social del cual provienen los usuarios del servicio de administración de justicia. La experiencia del quehacer cotidiano es lo que lleva a la confrontación y análisis de éxitos y fracasos, y esta es la vía de generación de nuevos conocimientos más cualificados, más precisos, más profundos y más pertinentes.

Mediante este método se trata de registrar eventos importantes. Deben haber sido observados, y se deben ubicar en sus respectivos contextos y situaciones, describiéndolos en función de problemas que deben ser resueltos. En primer lugar, hay que escribir claramente el objetivo de la actividad que dio lugar a que se registrara el incidente, así se haya conseguido el objetivo (éxito) o éste no haya sido logrado (fracaso). Debe incluirse una descripción detallada de lo que en realidad se ha hecho, o de lo que debería haberse hecho y no se hizo (Levy-Leboyer 2002: 70-71).

7.5 Modelo pedagógico

El modelo pedagógico debe ser flexible con respecto a su estructura, y a la capacidad para incorporar de manera organizada formas diversas de aprendizaje; la flexibilidad se relaciona con la estructuración de los programas de educación en módulos de aprendizaje, cada uno de los cuales corresponde a una *unidad de competencia*. Además, este modelo educativo debe permitir el control de la calidad y la oferta de conocimientos. Los programas de formación se deben estructurar de modo que se facilite la adquisición de conocimientos transferibles, y el desarrollo de habilidades prácticas. Para desarrollar la capacidad de discernimiento necesaria para resolver los problemas de trabajos, el individuo necesita poner en práctica de manera simultánea los talentos de tipo teórico y aplicado (Morfin 2005: 96).

La elaboración de un currículo desde la perspectiva de las competencias supone considerar que éste consiste en una selección de contenidos, métodos/procedimientos, y

procesos; esto conlleva que el currículo se debe construir a partir de la investigación del entorno (situación y contexto) en cuyo marco se va llevar a cabo la formación (Tobón 2006: 115). En esta línea de consideraciones, la perspectiva más conveniente para la formación en competencias es la del constructivismo, según la cual el individuo, tanto en los aspectos cognitivos y sociales como en los afectivos, no es un mero producto del ambiente ni un simple resultado de sus disposiciones internas, sino una construcción propia que se va produciendo día a día como resultado de la interacción entre esos dos factores (Carretero 2009: 22).

Así, en este sentido, el modelo pedagógico más adecuado es el *constructivista*, y es en este modelo que se enmarca la elaboración de un currículo por procesos, caracterizado por un aprendizaje dinámico y flexible, enfocado en la selección e identificación de situaciones problemáticas, con respecto a los cuales los funcionarios deben intentar soluciones, desde sus conceptos previos.

Los funcionarios deben avanzar en la construcción de sus propias herramientas conceptuales y analíticas, con la colaboración del docente como un facilitador preocupado por potenciar las capacidades y la creatividad individuales y colectivas en un contexto de servicio a la comunidad. El eje fundamental del modelo es el progreso de los discentes a través de su experiencia en la realidad social, estimulándolos hacia la comprensión de conceptos y estructuras de conocimientos cada vez más elaborados, partiendo de lo que ya saben y de experiencias que ya han tenido.

Lo importante es impulsar que el funcionario comprenda y razone, y que ese razonar lo lleve a transformar la realidad que debe enfrentar como agente de cambio social. El modelo se preocupa de la interacción entre las personas y la realidad en la cual se encuentran involucradas. Se hace énfasis en la reflexión, la actividad del discente y su participación activa. De ahí que se acuda a las experiencias previas como base de los recursos didácticos.

La formación ha de ser grupal, de modo que se desarrolle a través de compartir experiencias confrontadoras y prácticas contextualizadas. La pertinencia de la formación se debe manifestar en un aprendizaje basado en problemas y estudios de caso, mediante contenidos y valores orientados hacia el mejoramiento de la comunidad de entorno de la zona de influencia de las *Casas de Justicia*. Todo esto considerando

alternativas de decisión evaluadas en el seno de grupos pequeños en los cuales debe privilegiarse la cooperación y la creatividad, como impronta de los equipos de alto desempeño, que constituyen uno de los propósitos del programa de formación de los funcionarios de las *Casas de Justicia*.

8. Conclusiones

La formación en competencias es de gran utilidad para potenciar el mejoramiento en la prestación del servicio de administración de Justicia que, en el caso del *Programa Nacional Casas de Justicia*, tiene una cobertura de ocho millones de usuarios cuya ubicación se encuentra en las regiones y áreas socioeconómicas más deprimidas de nuestro país.

Está prevista en el ordenamiento jurídico la asignación legal de funciones para los participantes de cada una de las entidades vinculadas al Programa, lo cual sirve de base, desde el punto de vista jurídico, para identificar el ejercicio de las funciones.

En el presente trabajo se muestran los resultados de un itinerario que parte de una metodología prevista para el desarrollo de un análisis funcional que permite establecer en el Programa su propósito central, funciones principales, funciones básicas y subfunciones; todo ello con miras a la caracterización de un modelo de formación aplicable a las Casas de Justicia. A continuación se resume dicho itinerario.

Identificadas y esquematizadas las funciones y subfunciones de los operadores jurídicos vinculados a las Casas de Justicia, y a partir de las metas que el Programa contempla en términos de efectividad y calidad de una administración de justicia cercana a la población, se determinaron los objetivos de un modelo de formación para los funcionarios de las Casas. Los objetivos identificados se resumen así:

- a. La formación en competencias hace parte de la planeación estratégica del Programa y es condición de posibilidad para alcanzar sus metas.

- b. Los funcionarios desarrollan competencias: aprenden a aprender, son capaces de desarrollar sus capacidades de identificar lo relevante, de relacionar, de interpretar, de analizar, de sintetizar, de inferir, de razonar por sí mismos, de argumentar y de decidir de manera debidamente fundamentada.
- c. El programa de formación es flexible: reconoce y es coherente con las necesidades particulares que crea a realidad compleja y diversa de cada funcionario y de cada Casa de Justicia.

Ahora bien, partir del desglose funcional de administrar justicia (propósito clave), se especificaron las condiciones de posibilidad operativa para dar cuenta de las competencias transversales (previamente identificadas), que corresponden a las actividades de interpretación, prueba, adopción de medidas, argumentación, y atención de conflictos sociales e individuales. Fueron determinadas las unidades de las competencias transversales, y se establecieron los elementos de competencia asociados a dichas unidades.

Estas competencias transversales resultan plenamente efectivas para el ejercicio de los cargos correspondientes a los operadores jurídicos de las diversas entidades que integran el *Programa Casas de Justicia*, es decir, defensores públicos, defensores de familia, comisarios de familia, inspectores de policía, inspectores de trabajo, personeros y fiscales. Las competencias transversales identificadas son los insumos con los cuales cuenta el modelo, para el diseño del programa de formación en competencias. En otras palabras, es a partir de las competencias transversales identificadas mediante análisis funcional (necesarias para el cabal cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios agrupados en las Casas de Justicia), como puede diseñarse un programa de formación que dé cuenta de los objetivos resumidos anteriormente.

Además de las competencias transversales, la construcción del programa de formación debe incluir como insumo en el modelo, los conocimientos y experiencias propias de cada Casa tanto a nivel individual de cada funcionario, como a nivel institucional. Esta información es suministrada y determinada por el entorno y, a su vez, determina las características particulares que debe integrar el programa de formación que se diseñe para cada Casa.

Por esta vía, y teniendo en cuenta los insumos anteriormente mencionados, se llega a la caracterización de un programa y de una política de formación basada en competencias. De la identificación competencial se deriva, entonces, la determinación de cursos articulados en un programa de desarrollo profesional que se puede proyectar en una política sostenible de mejoramiento continuo que, desde una perspectiva andragógica (propia de la formación de adultos), incluya procesos formativos tendientes a producir cambios positivos en el nivel actitudinal.

De esta forma, el enfoque de competencias permite estructurar, de manera sistemática, una propuesta de formación integral para los funcionarios de las *Casas de Justicia*, que integre estrategias formativas coherentes con las necesidades de la organización y esquemas de seguimiento a los resultados obtenidos.

Las estrategias formativas propuestas en el modelo pueden resumirse de la siguiente manera:

- Precisión y evaluación de saberes y experiencias previas: La formación a funcionarios no puede desconocer los procesos y conocimientos que ya existen en la Casa de Justicia. Por el contrario, debe partir de ellos para fortalecerlos, socializarlos o reevaluarlos en el seno del proceso formativo.
- Aprendizaje basado en problemas y estudio de casos.
- Actividad grupal de aprendizaje en la perspectiva de conformar equipos de alto desempeño.
- Incidentes críticos. Balance de éxitos y fracasos.

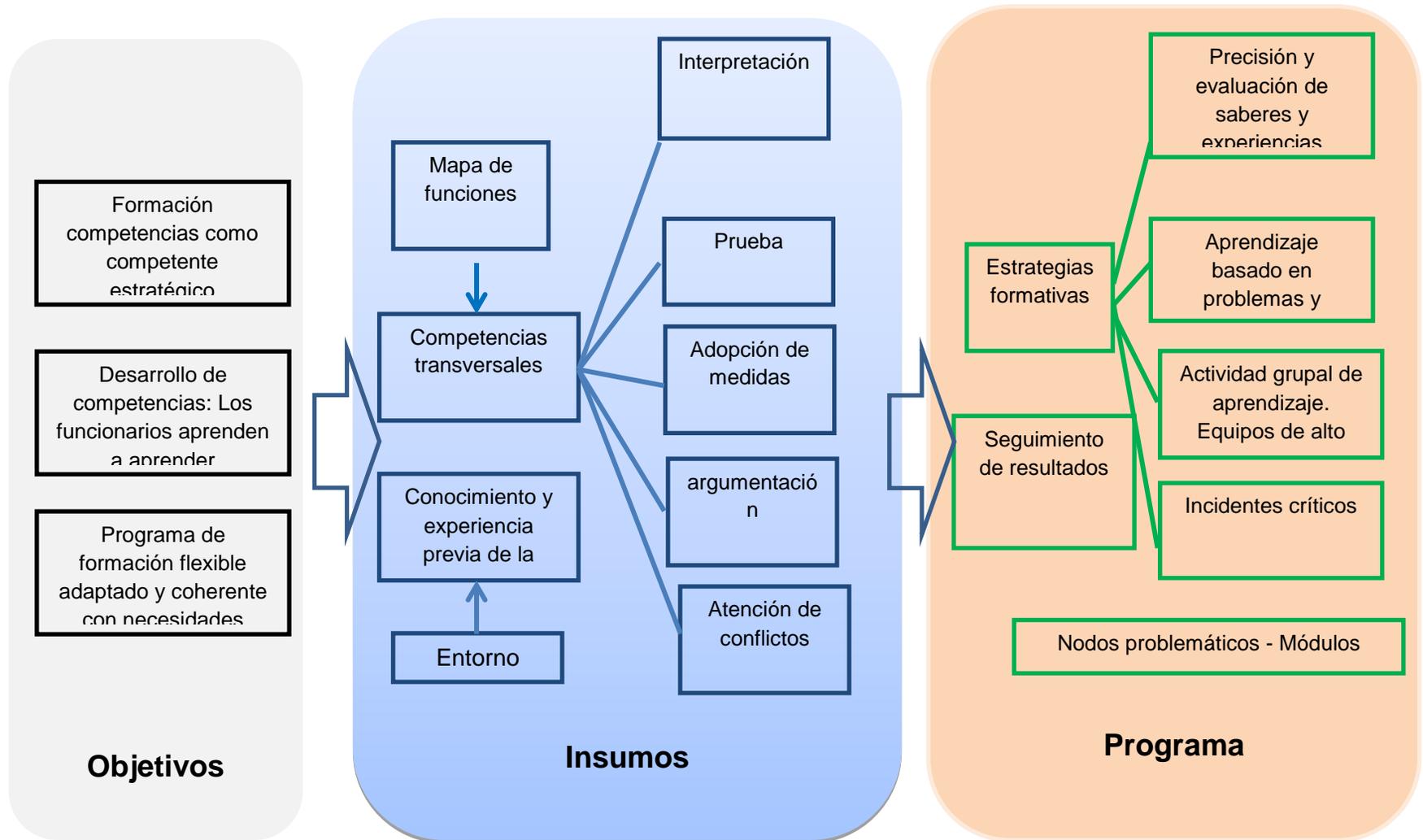
Ahora bien, por la complejidad y variedad de temas que maneja el Programa de Casas de Justicia, el modelo propuesto tiene previsto que las capacitaciones se desarrollen por medio de módulos que se estructuran alrededor de nodos problemáticos. A continuación se caracterizan dichos componentes estructurales:

- Centrar la enseñanza de cada módulo en la solución de situaciones problemáticas habituales de la práctica profesional, que pueden considerarse en análisis de casos.

-
- Realizar actividades individuales y grupales que demanden comprensión, formulación y prueba de hipótesis, así como propuesta de mejoras.
 - Proponer que el alumno realice actividades y resuelva problemas, explicando lo que hace y por qué lo hace.
 - Equilibrar el aprendizaje de conocimientos con la práctica de procedimientos, la solución de problemas, y la realización de tareas.
 - Valorar el error como medio para comprender el proceso de aprendizaje del alumno, y ayudar a éste para que lo identifique y corrija.

En la Ilustración *Modelo de formación de competencias. Programa Casas de justicia* se presenta de manera gráfica el modelo sintetizado anteriormente.

Modelo de formación en competencias. Programa Casas de Justicia



planteado en torno al aprendizaje basado en problemas, en el seno de grupos, permite el desarrollo de una dinámica de trabajo en equipo que contribuye en gran medida a superar problemas de descoordinación, lo cual permite articular adecuadamente una dinámica de sinergia con respecto a las competencias identificadas en esta tesis. Todo ello posibilita fundamentar un sistema de formación integral en términos de desarrollo de competencias, al determinar los conocimientos, habilidades y actitudes que requiere el Programa; trabajo que constituye un ejercicio de convergencia que articula criterios de orden jurídico, pedagógico y de gestión, en la perspectiva del desarrollo del sector Justicia de Colombia, toda vez que estos resultados son susceptibles de generalización con respecto al conjunto de la Rama Judicial del Poder Público en Colombia lo cual, a su vez, puede constituirse como paradigma del desarrollo profesional del sector público nacional, al permitir la superación de prácticas fragmentadas y episódicas que caracterizan a la organización estatal de nuestro país.

Bibliografía

Agudelo, S. (2002), *Alianzas entre formación y competencia*, Montevideo, CINTERFOR.

Alles, M. (2005), *Desarrollo del talento humano. Basado en competencias*, Buenos Aires, Granica.

Amat, O. (2010), *Aprender a enseñar. Una visión práctica de la formación de formadores*, Barcelona, PROFIT.

Arboleda, N. (2005), *Aprender a aprender*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura.

Argudín, Y. (2006), *Educación basada en competencias. Nociones y antecedentes*, México, Trillas.

Argüelles, A. (comp.) (2005), *Competencia laboral y educación basada en normas de competencia*, México, Limusa.

Arriola, M. (2007), *Desarrollo de competencias en el proceso de instrucción*, México, Trillas.

Atienza, M. (1991), *Las razones del Derecho. Teorías de la argumentación jurídica*, Barcelona, Ariel.

Avolio, S. y Iacolutti M. (2006). En: Catalano et. al.

Bain, K. (2006), *Lo que hacen los mejores profesores universitarios*, Barcelona, Universitat de València.

Barrel, J (1999), *El aprendizaje basado en problemas. Un enfoque investigativo*, Buenos Aires, Manantial.

Beltrán F. (2005), *La experiencia de Conalep en la educación basada en normas de competencia*. En: Arguelles, A., (comp.).

Bogoya, D. (2000), *Una prueba de evaluación de competencias académicas como proyecto*. En: Bogoya, D. et. al.

Bogoya, D. et. al. (2000), *Competencias y proyecto pedagógico*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia

Brunet, I. y Belzunegui A. (2003), *Flexibilidad y formación. Una crítica sociológica al discurso de las competencias*, Barcelona, Icaria.

Camacho, C. y Díaz, S., *Formación por competencias. Fundamentos y estrategias didácticas, evaluativas y curriculares*, Bogotá, Magisterio.

Cano, E. (2005), *El portafolio del profesor universitario. Un instrumento para la evaluación y para el desarrollo profesional*, Barcelona, Octaedro.

Canto-Sperber, M. y Dupuy, J-P (2004), *Competencias para una buena vida y una buena sociedad*. En: Rychen et. al.

Carretero, M. (2009), *Constructivismo y Educación*, Buenos Aires, Paidós.

Catalano, A. (coord.) (2006), *Enseñar y evaluar en formación por competencias laborales: orientaciones conceptuales y metodológicas*, Buenos Aires, BID.

Chile valora. Comisión Sistema Nacional Certificación de competencias laborales *Mirada comparativa sobre métodos para identificar competencias laborales*. Noviembre 2010.

Delors, J. (ed.) (1997), *La educación encierra un tesoro*, México, UNESCO.

Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, y Escuela Superior de Administración Pública (2008), *Guía metodológica para la identificación y estandarización de competencias laborales para los empleos públicos colombianos*, Bogotá.

Devis, H. (1972), *Compendio de Derecho Procesal*. Bogotá, ABC.

Dirube, J. (2004), *Un modelo de gestión por competencias. Lecciones aprendidas*, Barcelona, Gestión 2000.

Enriquez, A. (2009), *De las competencias al centro de evaluación*, Cali, Universidad del Valle.

Fernández, J. (2005), *Gestión por competencias. Un modelo estratégico para la dirección de recursos humanos*, Madrid, Prentice Hall.

García, J. (2003), *Didácticas de las ciencias. Resolución de problemas y desarrollo de la creatividad*, Didácticas magisterio.

Gonczi, A. y Athanasou, J. (2005), *Instrumentación de la educación basada en competencias. Perspectivas de la teoría y la práctica en Australia*. En: Argüelles. (comp.).

González, D. (2003-2004), *Hechos y argumentos*. En: Jueces para la democracia, Nº 46 y 47, Madrid.

Goñi, J. (2005), *El espacio europeo de educación superior, un reto para la universidad. Competencias, tareas y evaluación, los ejes del currículum universitario*, Barcelona, Octaedro.

Gutierrez, E. (2010), *Competencias gerenciales*, Bogotá, ECOE.

Herraiz, M. (1995), *Formación de formadores*. Manual didáctico, México, Limusa.

Herrera, A. (2009), *Modelo aplicado de gestión humana basada en competencias*, Cali, Pontificia Universidad Javeriana.

Jaimes, G. y Callejas, M. (2009), *Competencias del siglo XXI*, Bogotá, Limusa.

Levy-Leboyer, C. (2002), *Gestión de las competencias. Cómo analizarlas. Cómo evaluarlas. Cómo desarrollarlas*, Barcelona, Gestión 2000.

Kobinger, N., (2005), *El sistema de formación profesional y técnica por competencias desarrollado en Quebec*, En: Arguelles (comp.).

Maldonado, M. (2006), *Las competencias, su método y su genealogía. Pedagogía y didáctica del trabajo*, Bogotá, Ecoe.

Maldonado, M. (2011), *Currículo con enfoque de competencias*, Bogotá, ECOE.

Maldonado, M. (2002), *Las competencias, una opción de vida. Metodología para el diseño curricular*, Bogotá, ECOE.

Malpica, M. (2005), *El punto de vista pedagógico*. En: Argüelles, A. (comp.).

Mayo, A. y Lank, E. (2003), *Las organizaciones que aprenden*, Barcelona, Gestión 2000.

Mertens, Leonard. *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*. CINTERFOR, Montevideo, 1996, págs. 69-74)

Mertens, Leonard. *El aseguramiento del aprendizaje continuo en la organización*. Foro Mundial INLAC. Veracruz, México, 2000

Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia (2004), *Manual de funcionamiento de Casa de Justicia*.

Moreno, H. (2004), *Hacia un currículo por competencias*, Bogotá, SEM.

Moreno, H. (2012), *Diseño curricular por competencias*, Bogotá, SEM.

Morfin, A. (2005), *La nueva modalidad educativa: Educación Basada en Normas de Competencia*. En: Argüelles, A. (comp.).

National Council for Vocational Qualifications, London. *Guide to national vocational qualifications*. Londres, NCVQ, 1991

Navío, A. (2005), *Las competencias profesionales del formador. Una visión desde la formación continua*, Barcelona, Octaedro.

OIT (2007), *Transferibilidad de las calificaciones*, Ginebra

Peña J., Sánchez, C. y Serrano, G. (2009), *Argumentación y lógica. Herramientas para un análisis crítico de argumentos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia,

Peña, J. (2008), *Prueba Judicial. Análisis y valoración*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura. Primera edición: 2008.

Peña, J. y Bonorino, P. (2006), *Argumentación Judicial: Construcción, Reconstrucción y Evaluación de Argumentaciones Orales y Escritas*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Peña J. y Bonorino, P. (2006), *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.

Peña J. (1997), *Lógica y razonamiento jurídico*. En: Pensamiento Jurídico. Revista de Teoría del derecho y Análisis Jurídico. N° 8. Bogotá: Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia.

Peña J. (1994), *Wittgenstein y la crítica a la racionalidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Peña J. (1993), *Comprensión y razonamiento. El enfoque cognitivo*. En: *Ideas y Va-lores. Revista Colombiana de Filosofía*. N° 90-91 (abril 1993), p. 75-106.

Quilca, C. (2000), *Gestión por competencias*. (2000) Universidad Peruana Los An-des. Huancayo, 2010

Rankin, N (2000), "Performance through people: seventh annual competency sur-vey", en: *Competency, 1999-00* (Londres, IRS)

Ríos, J. y Ruiz J. *Competencias (2011), TIC e innovación. Nuevos escenarios para nuevos retos*, Bogotá, Ediciones de la U.

Rychen, D. et. al. (2004), *Definir y seleccionar las competencias fundamentales para la vida*, México, Fondo de Cultura Económica.

Ryle, G. (2005), *El concepto de lo mental*, Barcelona, Paidós.

Spiegel, A. (2006), *Recursos didácticos y formación profesional por competencias. Orientaciones metodológicas para su selección y diseño*, Buenos Aires, BID.

Sagi-Vela, L. (2004), *Gestión por competencias. El reto compartido del crecimiento personal y de la organización*, Madrid, Esic.

Salganik, L. (2004), *Competencias para la vida: un reto conceptual y empírico*. En: Rychen et. al.

Sarramona, J. (2002), *La formación continua laboral*, Madrid, Biblioteca Nueva.

Soler, B., Trujillo, C. y Durana, V. (2011), *Competencias directivas: corrientes y controversias*, Bogotá, Universidad de los Andes.

Téllez, A., Nieves M., María N., Navarro, Y., Castro J. y Ruiz, A. (2012), *Formación profesional por competencias: una experiencia en la educación superior*, Bucaramanga, Universidad Cooperativa de Colombia

Tobón, S. (2010), *Formación integral y competencias*, Bogotá, Ecoe

Tobón, S. (2006), *Competencias en la educación superior. Políticas hacia la calidad*, Bogotá, Ecoe.

Tobón, S. et. al. (2006), *Competencias, calidad y educación superior*, Bogotá, Alma Mater.

Torp, J. y Sage, S. (1998), *El aprendizaje basado en problemas*, Buenos Aires, Amorrortu.

Torres, G. y Rositas, J. (2011), *Diseño de planes educativos bajo un enfoque de competencias*, México, Trillas.

Transcend Technology Ltd. (1995) *Desarrollo e implementación de estándares de competencia: seminario introductorio con el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral*. México.

Vargas, F. (2004), *40 preguntas sobre competencia laboral*, Montevideo, Cinterfor.

Wassermann, S. (2006), *El estudio de casos como método de enseñanza*, Buenos Aires, Amorrortu.

Weinert, F. (2004), *Concepto de competencia: una aclaración conceptual*. En: Ry-chen, D. et. al.