

EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN DEL AVANCE PARA LA PUESTA EN MARCHA FRENTE AL CUMPLIMIENTO DE LA LEY 2126 DE 2021 EN LO QUE CONCIERNE A COMPETENCIAS DEL MJD

INFORME FINAL

**Oficina de Control Interno
Junio de 2023**

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

1. Objetivo de la auditoría:

Evaluar y verificar el avance relacionado con la puesta en marcha de las competencias de vigilancia y control que ejerce el Ministerio de Justicia y del Derecho, frente al cumplimiento de la Ley 2126 de 2021.

2. Alcance de la auditoría:

En función del objetivo definido, se promoverá la auditoría en relación con todas las competencias asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho, desde la vigencia de la Ley 2126 de 2021, hasta el 30 de mayo de 2023; en este sentido, se evaluará el avance frente a: 1) Adecuación de la estructura organizacional para abordar las competencias (Normas, manuales, procesos y procedimientos); 2) Recursos asignados, tanto humano, como tecnológico, físico y financiero; 3) Planes, programas, proyectos y metas planteadas para ejecutar las competencias.

3. Criterios de auditoría o parámetros normativos:

Los parámetros o criterios que serán considerados para la evaluación y verificación del avance para la puesta en marcha frente al cumplimiento de la Ley 2126 de 2021 en lo que concierne a competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, serán los siguientes:

- Ley 2126 de 2021, “por la cual se regula la creación, conformación y funcionamiento de las comisarías de familia, se establece el órgano rector y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 2197 de 2022, “por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”, en particular frente a lo dispuesto en su artículo 61, parágrafo 3°.
- Decreto 1427 de 2017, “por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”, en especial en relación con lo dispuesto en su artículo 17.
- Sistema Integrado de Gestión del MJD.

4. Metodología:

Para el desarrollo de la presente auditoría, la Oficina de Control Interno (en adelante OCI), realizó una revisión de las competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho dispuestas en la Ley 2126 de 2021, con el fin de evaluar y verificar el cumplimiento que se ha dado según la entrada en vigor de esta norma, teniendo en cuenta aquellas funciones cuya vigencia se produciría a partir del 4 de agosto de 2023, de acuerdo con el artículo 47.

De acuerdo con lo anterior, se formuló el plan específico de auditoría, el cual fue presentado a la Dirección de Justicia Formal, mediante el memorando MJD-MEM23-0003080, y posteriormente socializado en la reunión de apertura.

La OCI solicitó a la Dirección de Justicia Formal, información relacionada a las acciones adelantadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho (en adelante MJD) para dar cumplimiento a la Ley 2126 de 2021 y realizar un seguimiento sobre su avance.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Para validar la información allegada por parte de la dependencia, se realizaron consultas y reuniones, donde se aclararon las dudas e inquietudes respecto a las responsabilidades que se tenían desde el MJD, asegurando así el entendimiento de las acciones efectuadas y presentar el análisis de la información, en los diferentes capítulos de este informe en donde se detallan los avances, logros y dificultades que se han generado en relación con la implementación y seguimiento de la norma ya mencionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente informe se desarrolla en el siguiente orden: i) Aspectos generales de la Ley 2126 de 2021; ii) Plan de acción; iii) Ejecución del MJD; iv) Ejecución financiera y v) Seguimiento. Lo anterior, sin dejar de lado el análisis de riesgo y las conclusiones de este informe.

5. Desarrollo de la Auditoría:

5.1. Aspectos generales asociados a la LEY 2126 de 2021.

La Ley 2126 de 2021 tiene como objetivo establecer disposiciones que brinden herramientas a las Comisarías de Familia para gestionar su diseño institucional y para facilitar, ampliar y garantizar el acceso a la justicia a través de la atención especializada e interdisciplinaria, con el fin de prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de aquellos que estén en riesgo o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar, así como de otras formas de violencia en el ámbito familiar.

En este sentido, se prescribe que las Comisarías de Familia son entidades de carácter administrativo e interdisciplinario a nivel municipal o distrital, con funciones tanto administrativas como jurisdiccionales. La Ley 2126 de 2021 establece una serie de principios rectores, entre los cuales se incluyen el respeto y garantía de los derechos humanos, la oportunidad y eficacia en las actuaciones, la autonomía e independencia, la no discriminación, la corresponsabilidad y la coordinación entre entidades, entre otros. Además, la ley otorga competencia a las Comisarías de Familia para intervenir en casos de violencia en el contexto familiar, especificando los diferentes tipos de relaciones y situaciones en las que pueden actuar. También se establecen sanciones disciplinarias para cualquier acción administrativa que obstaculice o retrase la prestación del servicio por parte de las Comisarías de Familia.

En cuanto a las disposiciones específicas que se encuentran enunciadas, se evidencia la asignación progresiva y gradual de funciones que permiten la implementación de la ley. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como ente rector, se le asignan un total de catorce (14) funciones y obligaciones, como se detalla en la Tabla 1. Además, el capítulo VII de la ley establece que el Presidente de la República, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, ejerce la inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47, tal como se indica en la Tabla 2.

Tabla 1. Funciones y obligaciones del ente rector.

Funciones y obligaciones	Puesta en marcha
Reglamentar lo referente a las comisarías móviles establecidas en el parágrafo 1 del Artículo 6.	Seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Funciones y obligaciones	Puesta en marcha
Emitir concepto frente a la creación de Comisarias de Familia de carácter intermunicipal	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Llevar el registro de las Comisarias de Familia	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Establecer protocolos estandarizados para la atención de las víctimas de violencia en el contexto familiar.	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Definir protocolos, guías y rutas de atención conforme a lo establecido en los principios rectores de la ley 2126	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Crear y administrar el Sistema de Información.	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Garantizar una formación periódica y adecuada al personal de las Comisarias de Familia	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Diseñar programas de prevención de violencias en el contexto familiar.	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Presentar un informe anual ante el Congreso de la República sobre los avances de su gestión	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Realizar estudios de investigación que permitan identificar causas, construcciones socioculturales y nuevas dinámicas de la violencia de género en el ámbito familiar.	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Establecer un plan de financiamiento progresivo para la creación de nuevas comisarias de familia en municipios de categoría 5 y 6, así como áreas no municipalizadas	4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.
Establecer un instrumento de valoración de riesgo de feminicidio con enfoque diferencial.	Seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley.
Definir indicadores de resultado o impacto que permitan analizar los efectos de los programas y acciones adelantadas para la prevención de la violencia basada en género en el contexto familiar.	A partir de la entrada en vigor de la ley.
Coordinar acciones interinstitucionales para identificar alertas y adoptar medidas efectivas de protección y atención a las víctimas	A partir de la entrada en vigor de la ley.

Fuente. Elaboración propia OCI, a partir de información extraída de la Ley 2126 de 2021.

Tabla 2. Funciones y obligaciones de Inspección, Vigilancia y Control

Funciones y obligaciones	Puesta en marcha
Solicitar, verificar y analizar en los términos que determine, la información que requiera para procurar, exigir y constatar el	4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de las Comisarias de Familia.	
Advertir, prevenir, orientar y propender porque las Comisarias de Familia cumplan con su objeto misional.	4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.
Ordenar los correctivos necesarios para subsanar las situaciones que pudieren constituir alguna o varias faltas establecidas en el Artículo 40 de la Ley 2126 de 2021.	4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.
El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá imponer a la Alcaldía municipal o distrital, o a la Comisaria de Familia según corresponda, cualquiera de las sanciones estipuladas.	4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.

Fuente. Elaboración propia OCI a partir de información extraída Ley 2126 de 2021.

Teniendo en cuenta ambos roles, la OCI identifica que 11 de las funciones y obligaciones asignadas al MJD debieron ser puestas en marcha a partir de la entrada en vigor de la ley, 2 de las funciones y obligaciones debieron ser puestas en marcha seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la ley y 5 de las funciones deberán ser puestas en marcha a partir del 4 de agosto de 2023, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 de la Ley 2126 de 2021.

Con el fin de ejecutar la puesta en marcha de la Ley 2126 de 2021, se establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho en conjunto con diferentes entidades del orden nacional y territorial como se indica en la Tabla 3, deberá bajo un proceso de concertación y articulación definir las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento de las metas propuestas en la ley.

Tabla 3 Entidades con las que el Ministerio de Justicia y del Derecho debe coordinar acciones.

1. Consejos municipales o distritales. 2. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 3. Ministerio del Interior. 4. Departamento Administrativo de la Función Pública. 5. Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones. 6. Alcaldías Municipales y Distritales
--

Fuente. Elaboración propia OCI a partir de información extraída Ley 2126 de 2021.

5.2. Plan de Acción

El Ministerio de Justicia y del Derecho, en cabeza de la Dirección de Justicia Formal, tras la entrada en vigor de la Ley 2126 de 2021, inició el proceso de formulación de un plan de acción para abordar las funciones establecidas en los artículos 32 y 33 con el objetivo de cumplir con estas competencias asignadas.

La Dirección de Justicia Formal formula el plan estratégico institucional 2023-2026, en el cual se establecen acciones encaminadas a promover el fortalecimiento institucional de las comisarias de familia, tal y como se puede advertir en la tabla 4.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Tabla 4. Plan estratégico institucional 2023-2026.

Acción	Fecha Inicial	Fecha Final	Proyecto o Programa Misional De Funcionamiento Asociado	Entregable	Comentarios Adicionales DJF
Realizar el acompañamiento técnico a Comisarías de Familia y Casas de Justicia para la implementación de protocolos de atención inclusivos.	1/04/23	30/12/23	Fortalecimiento de la justicia con enfoque diferencial a nivel nacional	Informe final de acompañamiento técnico realizado	Se prevé la implementación inicialmente de dos instrumentos: La Guía de atención a mujeres y población LGBTI. El proceso de acompañamiento aborda fases generales: Fase de sensibilización / transferencia de conocimiento y diagnóstico; Levantamiento de planes de mejoramiento para cerrar las brechas y acompañamiento técnico para su implementación, y evaluación y cierre, donde se verifica el cumplimiento del PM y de adopción de las recomendaciones. Es entonces, un proceso largo sobre el que no se pueden establecer metas parciales sino sobre todo el esquema lineal, de manera que solo hasta que se termine con la última institución se puede generar el informe, que es el entregable que normalmente se pacta con el proveedor. Claramente, también se debe abordar un proceso contractual con las fases previas ya explicadas.
Adelantar primera fase de proceso investigativo sobre causas, construcciones socioculturales y nuevas dinámicas de la violencia de género en el ámbito familiar	1/06/23	30/12/23	Fortalecimiento de la justicia con enfoque diferencial a nivel nacional	Documento investigativo elaborado	Se trata de un proceso investigativo que aborda un proceso metódico - científico. Además de las fases previas para contar con el operador que lo llevará a cabo, el avance del proceso investigativo dependerá de los factores a definir en el alcance, diseño, tipo de investigación. etc, por lo cual no se prevé una unidad diferente o una partición del entregable.
Implementar la primera fase del Sistema de Información de Comisarías de Familia - SICOFA conforme la estrategia definida y avanzar en la definición de la hoja de ruta para las fases subsecuentes que sean requeridas.	1/02/23	30/12/23	Ampliación de capacidades para la articulación y promoción de la Justicia formal a nivel Nacional	Informe de implementación de la primera fase del SICOFA y hoja de ruta para las fases subsecuentes.	Esta acción implica: 1. Definir la estrategia, incluyendo la población inicial de Comisarías para la puesta en marcha. (25%) 2. Despliegue de la estrategia (25%) 3. Informe de implementación (25%) 4. Hoja de ruta para las fases subsecuentes (25%)
Brindar asistencias técnicas territoriales frente a la implementación de la Ley 2126 de 2021 y	1/02/23	30/12/23	Ampliación de capacidades para la articulación y promoción de la Justicia formal a nivel Nacional	Informes trimestrales de asistencias técnicas realizadas	Tener en cuenta lo ya indicado en ítems previos sobre la realización de asistencias técnicas

Acción	Fecha Inicial	Fecha Final	Proyecto o Programa Misional De Funcionamiento Asociado	Entregable	Comentarios Adicionales DJF
normatividad que la desarrolle.					
Acompañar a las Comisarías de Familia en la implementación de lineamientos técnicos definidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector.	1/04/23	30/12/23	Ampliación de capacidades para la articulación y promoción de la Justicia formal a nivel Nacional	Informe final de acompañamiento técnico realizado	Tener en cuenta lo ya indicado en los ítems de las filas No 15 y No 16, solo que aquí se implementaran lineamientos técnicos comisariales.
Actualizar y definir la hoja de ruta para el proceso de transición institucional y despliegue territorial que permita asumir efectivamente las competencias derivadas de la Reforma de Comisarías de Familia	1/03/23	30/12/23	Ampliación de capacidades para la articulación y promoción de la Justicia formal a nivel Nacional	Documento con hoja de ruta actualizada	No se consideran aclaraciones adicionales sobre el entregable.

Fuente. Información proporcionada por la Dirección de Justicia Formal.

La OCI observa, en las evidencias proporcionadas y en la respuesta al cuestionario aportado por la Dirección de Justicia Formal, que existe un plan de acción estratégico encaminado a abordar las competencias del Ministerio de Justicia y del Derecho con ocasión del cumplimiento de la Ley 2126 de 2021, circunstancia que se vislumbra en las 6 acciones de orden estratégico que se encuentran definidas en el cuadro anterior, a través de las cuales se puede advertir que existen planteamientos frente a la adopción de instrumentos o lineamientos relacionados con la justicia inclusiva, protocolos, sistemas de información y acompañamientos técnicos, todos ellos referidos a las Comisarías de Familia, pero en particular una acción estratégica orientada a la definición de la ruta para adoptar los propósitos de la Ley 2126 de 2021.

5.3. Ejecución de acciones como ente rector.

Con el fin de analizar la ejecución de acciones que ha desplegado el MJD como ente rector de la Ley 2126 de 2021, es importante considerar el diagnóstico situacional que evidencia la DJF en su respuesta al cuestionario que la OCI. En este sentido, a continuación, abordaremos en detalle las problemáticas que se han identificado y que representan desafíos en la implementación de dichas acciones.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

5.3.1. Problemáticas ex ante.

a) Problemáticas estructurales relacionadas con las Comisarías de Familia:

La DJF destaca en la respuesta al cuestionario que, cuando se formuló el proyecto de inversión denominado: “Fortalecimiento de las capacidades institucionales y ciudadanas para el acceso efectivo a la justicia familiar-nacional”, se identificaron limitaciones significativas para su funcionamiento y prestación de servicios, teniendo en cuenta datos de la Procuraduría General de la Nación, donde se evidenció que solo el 52.1% de las Comisarías encuestadas contaban con un equipo interdisciplinario completo de manera permanente, lo que demuestra la ausencia de capacidades institucionales, circunstancia que no contempla un problema interno, sino de país.

Además de las limitaciones en el personal, existen problemas en la infraestructura y dotación de las comisarías. Según el informe, el 80% de ellas presentan una infraestructura deficiente, con falta de espacios para la atención de usuarios y funcionarios, así como problemas de disponibilidad de agua, internet y servicios de vigilancia. Estas condiciones precarias afectan directamente el acceso a la justicia de las personas, especialmente mujeres, niños, niñas y adolescentes, que son víctimas de violencia familiar. Esto ha llevado a una pérdida de confianza en la actividad comisarial y a un aumento en la percepción de impunidad y en el descontento social.

Cabe añadir que el CONPES 4080 de 2022 reconoce los retos significativos que enfrentan las comisarías en términos de dotación, eficiencia y cualificación. Se mencionan limitaciones en recursos, vinculación del personal, carga de funciones, falta de equipos interdisciplinarios completos, deficiencia de infraestructura y debilidad en sistemas de información. Para abordar estas problemáticas, se ha avanzado en el fortalecimiento de las comisarías en municipios con altos índices de violencia; sin embargo, es necesario implementar estas mejoras en todo el país.

Esta situación que si bien no es responsabilidad exclusiva del MJD, si genera consecuencias relacionadas con la pérdida de legitimidad del Ministerio de Justicia y del Derecho, que ocasiona mayor desconfianza institucional; asimismo, se mantienen dinámicas ineficientes en el ejercicio comisarial, lo que podría incidir en la persistencia y aumento de la violencia familiar. También se despliegan intervenciones inefectivas y desconectadas de la realidad de los territorios, lo que indica un ineficiente uso de recursos públicos.

b) Problemáticas internas MJD:

Se evidencian rezagos significativos en el desarrollo de los proyectos normativos, lo cual se atribuye principalmente a la ausencia de financiación suficiente para la contratación de personal especializado. Esta situación representa un desafío para el Ministerio, ya que la falta de recursos limita la capacidad de la cartera ministerial para contar con expertos en las áreas pertinentes que puedan impulsar eficientemente la elaboración y desarrollo de las normativas.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Para superar esta problemática, es necesario que el Ministerio realice un esfuerzo adicional para garantizar la disponibilidad de los recursos financieros necesarios. Esto implica buscar alternativas de financiamiento, explorar la posibilidad de asignar partidas presupuestarias específicas o gestionar recursos adicionales a través de programas o convenios de cooperación. El objetivo principal es asegurar que haya fondos suficientes para contratar y mantener al personal especializado que pueda liderar y agilizar el proceso de desarrollo de los proyectos normativos, garantizando así la efectividad y cumplimiento de los objetivos planteados.

Además, es fundamental establecer mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan identificar oportunamente los rezagos en el desarrollo de los proyectos normativos y tomar medidas correctivas de manera oportuna. Esto incluye establecer indicadores de progreso, fijar plazos realistas y establecer una comunicación fluida entre las áreas responsables del Ministerio para asegurar una gestión efectiva de los recursos y un avance adecuado en la formulación de las normativas. Mediante un enfoque proactivo y una gestión eficiente de los recursos, el Ministerio puede superar los desafíos asociados a la falta de financiación y lograr un desarrollo más ágil y eficaz de los proyectos normativos.

5.3.2. Gestión para la implementación de las competencias atribuidas por la Ley 2126 de 2022:

Teniendo bajo consideración las competencias ya señaladas en el capítulo 5.1 de este informe, procederemos a describir el grado de avance en la preparación, implementación y/o puesta en marcha de aquellas, describiendo las observaciones a que haya lugar, como se evidencia a continuación.

Tabla 5. Funciones y obligaciones a partir de la entrada en vigencia de la Ley 2126 de 2021

Funciones y obligaciones	Cumple		Observación OCI
	Si	No	
Emitir concepto frente a la creación de Comisarías de Familia de carácter intermunicipal		x	Se encuentra aun en proyecto normativo.
Llevar el registro de las Comisarias de Familia	x		Se evidencia el registro de las 1370 Comisarias de Familia a 30 de marzo de 2023. No obstante, se encontró por parte de la DJF que solo el 56% de las comisarías están integradas en procesos de estandarización de la información, lo cual repercute en la falta de información y las limitadas capacidades institucionales para mejorar la prestación de servicios de justicia familiar en las comisarías.
Establecer protocolos estandarizados para la atención	x		Se evidencia la elaboración de: <ul style="list-style-type: none"> Lineamientos para el servicio de atención en comisarias de familia.

Funciones y obligaciones	Cumple		Observación OCI
	Si	No	
de las víctimas de violencia en el contexto familiar.			<ul style="list-style-type: none"> Lineamientos técnicos para el abordaje comisarial de las violencias en el contexto familiar colombiano. Lo anterior, entre otros documentos y formatos relacionados con los protocolos estandarizados para la atención de las víctimas de violencia en el contexto familiar.
Definir protocolos, guías y rutas de atención conforme a lo establecido en los principios rectores de la ley 2126	x		Se evidencia la definición de protocolos, guías y hojas de ruta conforme a lo establecido en los principios rectores de la Ley 2126. Por favor, coloca cuáles son esos protocolos, guías o rutas.
Crear y administrar el Sistema de Información.		x	Con corte a 30 de mayo de 2023 aún se encuentra pendiente la recepción del sistema de información SICOFA. Aquí sería bueno que nos señalaras en qué grado de avance se encuentra este sistema de información. Está en qué fase: requerimientos tecnológicos pendientes; pruebas?
Garantizar una formación periódica y adecuada al personal de las Comisarias de Familia	x		Se garantiza la formación periódica y adecuada del personal de las Comisarias de Familia. No basta con colocar esto. Es necesario señalar a través de qué mecanismos, instrumentos o procesos se lleva a cabo esta formación y cuántos han sido formados. No sé, esto está muy incompleto.
Diseñar programas de prevención de violencias en el contexto familiar.	x		La OCI observa la participación del MJD en el proceso de estructuración y validación de la Estrategia Nacional Pedagógica y de Prevención del Castigo Físico, los Tratos. Crueles, Humillantes o Degradantes contra Niñas, Niños y Adolescentes. Además de la participación en la elaboración y validación de la Ruta de Prevención y Atención de la Violencia por Razones de Sexo o Género

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Funciones y obligaciones	Cumple		Observación OCI
	Si	No	
Presentar un informe anual ante el Congreso de la República sobre los avances de su gestión	x		Se remite el primer informe anual al Congreso el 29 de julio de 2022.
Realizar estudios de investigación que permitan identificar causas, construcciones socioculturales y nuevas dinámicas de la violencia de género en el ámbito familiar.	x		El MJD, en alianza con PNUD, llevó a cabo la estructuración, aplicación y análisis de la encuesta de tolerancia a la violencia por razones de sexo o género en Comisarías de Familia y Consultorios Jurídicos, y la formulación de recomendaciones de política pública.
Definir indicadores de resultado o impacto que permitan analizar los efectos de los programas y acciones adelantadas para la prevención de la violencia basada en género en el contexto familiar.		x	La DJF no presenta evidencia relacionada con el cumplimiento de esta competencia.
Coordinar acciones interinstitucionales para identificar alertas y adoptar medidas efectivas de protección y atención a las víctimas	x		Se evidencia intercambio de comunicaciones con entidades como Ministerio del Interior para avanzar en la reglamentación de la utilización de los dispositivos de distanciamiento (Artículo 18 de la Ley 2126 de 2021)

Tabla 6. Funciones y obligaciones a partir de 6 meses de la entrada en vigencia de la Ley 2126 de 2021.

Funciones y obligaciones	Cumple		Observación OCI
	Si	No	
Reglamentar lo referente a las comisarías móviles establecidas en el parágrafo 1 del Artículo 6.		x	La DJF reporta que se encuentra aún en proyecto normativo y no se ha logrado articulación con el DAFP.
Establecer un instrumento de valoración de riesgo de femicidio con enfoque diferencial.	x		Según el informe presentado al Congreso, se realizaron espacios de articulación con el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entidad que diseñó el instrumento de valoración de riesgo feminicida que se viene aplicando.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Tabla 7. Funciones y obligaciones 2 años de haber entrado en vigencia la Ley 2126 de 2021.

Funciones y obligaciones	Cumple		Observación OCI
	Si	No	
Establecer un plan de financiamiento progresivo para la creación de nuevas comisarías de familia en municipios de categoría 5 y 6, así como áreas no municipalizadas		x	No se cuenta con evidencia del avance en el plan de financiamiento progresivo para la creación de nuevas comisarías de familia

En primer lugar, la OCI evidencia que 4 de las 14 funciones cuya ejecución debió ser efectuada aún no se encuentran implementadas, lo cual permite levantar una alerta temprana e invita a efectuar las acciones necesarias para corregir esta situación.

Durante la entrevista con el equipo de la DJF, se aclaró que aún no se ha emitido un concepto sobre la creación de Comisarías de Familia de carácter intermunicipal puesto que esta labor la venía desarrollando el DAFP en 2022; sin embargo, el DAFP, en reunión con el equipo de trabajo del MJD, deciden desistir de este trabajo, ya que según su concepto, existiría una suerte de coadministración por parte del gobierno central a la par con la entidad territorial. Esta circunstancia, ya abordada con el DAFP, merece la pena que sea aclarada a través de los mecanismos que garanticen una interpretación autorizada del tema, cuyo concepto podría ser tenido en cuenta para obviar el cumplimiento de esta función, que mientras esté vigente en un parámetro de orden legal, tendría que ser cumplida. Por ello, invitamos a la DJF a promover la solicitud de un concepto ante el Consejo de Estado o la instancia pertinente, que permita aclarar el panorama de cumplimiento sobre el asunto.

Por otro lado, la DJF reportó que el sistema de información de las Comisarías de Familia, conocido como SICOFA, fue desarrollado en su primera fase a través del Convenio 481 de 2021, firmado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2021. Este convenio, que precedió a la concepción del Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia, establecía que una de las contraprestaciones del PNUD era desarrollar un sistema de información para las comisarías de familia.

Este convenio experimentó varios retrasos, lo que requirió la realización de tres enmiendas (prórrogas):

- Primera Enmienda: Hasta el 31 de marzo de 2021.
- Segunda Enmienda: Hasta el 31 de julio de 2022.
- Tercera Enmienda: Hasta el 15 de septiembre de 2022.

Desde que el Grupo Interno de Trabajo de Comisarías de Familia asumió la responsabilidad técnica del sistema de información, se empezaron a plantear objeciones debido a que se percibía que el progreso del trabajo estaba considerablemente retrasado. Además, la empresa desarrolladora contratada por el PNUD, Asesoftware, incumplía constantemente los cronogramas establecidos.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

En este mismo sentido, se informó al Director de Justicia Formal -en ese momento- acerca de estas situaciones y cómo, según la perspectiva de los técnicos del Grupo Interno de Trabajo (GIT) de Comisaría de Familia, se había exagerado el alcance del producto. Desde el punto de vista de este Grupo de Trabajo, la Ley 2126 de 2021 ordenaba al Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) crear y administrar un sistema de información que permitiera recolectar datos para formular y desarrollar políticas públicas, no un sistema transaccional destinado a abarcar todo el flujo de atención de una Comisaría de Familia.

Además, se advirtió al Director en ese momento que, en relación con los términos de referencia acordados previamente entre el MJD y el PNUD, no se había contemplado el desarrollo de una interfaz gráfica (una pantalla) para la administración del sistema por parte del MJD. Esto planteaba una contradicción para una entidad encargada de administrar un sistema de información. En consecuencia, se solicitó al director de la época que convocara una reunión de alto nivel entre el MJD y el PNUD de cara a solucionar los sucesivos incumplimientos y a la negativa para desarrollar el módulo de administración.

El sistema experimentó fallas e inconsistencias al ser desplegado, lo que llevó a su postergación hasta el 3 de noviembre de 2022, cuando finalmente se implementó y comenzó la fase de pruebas a partir del 4 de ese mismo mes. Sin embargo, el Grupo de Comisaría se encontró con un contratiempo, ya que el contrato del ingeniero de sistemas, vinculado para ese efecto por el MJD, había finalizado y no se realizó una prórroga. Como resultado, la DJF tuvo que recurrir a un ingeniero transversal para realizar pruebas en el sistema. Durante el año 2022, este ingeniero identificó errores en cinco informes que presentó, muchos de los cuales la firma desarrolladora tardó en resolver.

En el año 2023, con un proyecto de inversión definido exclusivamente para el Grupo de Comisaría de Familia, se reconoció la necesidad de contratar a un ingeniero que realizara pruebas tanto en conjunto con el PNUD como de manera independiente. Estas pruebas arrojaron resultados de mejora y confirmaron lo que el Grupo ya había observado: el sistema carecía de desarrollo para generar datos que permitieran al MJD desarrollar políticas públicas. Se advirtió que el modelo de negocio planteado en la concepción del sistema no había sido el adecuado.

Durante este período, la DJF ha estado buscando alternativas para lograr que el sistema sea funcional, reconociendo que el software siempre tiende a evolucionar. Ha gestionado espacios con la unidad ejecutora del crédito BID para realizar un diagnóstico que permita identificar los problemas y establecer una hoja de ruta para solucionar los inconvenientes del sistema de información.

Sin embargo, es necesario llevar a cabo pilotos correspondientes para recibir retroalimentación de los Comisarios de Familia en relación a los flujos transaccionales. A partir de esa retroalimentación, se generará el diagnóstico y se construirá una fase en el sistema que aborde la inspección, vigilancia y control, aprovechando los datos que pueda generar el sistema una vez que se solucionen los problemas, ya sea a través de la bolsa de horas o mediante nuevos desarrollos para mejorarlo.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

No se evidencia que los incumplimientos hayan sido reportados al área contractual del MJD, por parte del supervisor del contrato, derivando en la omisión de dicho deber que tiene necesariamente consecuencias disciplinarias. Además, al evidenciarse el uso de recursos públicos para la financiación del convenio, los incumplimientos en las fechas de entrega y que a la fecha el sistema no se ha puesto en marcha suponen un eventual detrimento patrimonial.

Finalmente, la DJF no presenta evidencia relacionada a la definición de indicadores de resultado o impacto que permitan analizar los efectos de los programas y acciones adelantadas para la prevención de la violencia basada en género en el contexto familiar. Como tampoco, frente al plan de financiamiento progresivo para la creación de nuevas comisarías de familia en municipios de categoría 5 y 6, así como áreas no municipalizadas. Situación que puede derivar en:

1. Dificultad para evaluar y medir el impacto: La ausencia de indicadores claros dificulta la evaluación y medición precisa de los resultados de los programas y acciones emprendidas. Esto dificulta la identificación de áreas exitosas y aquellas que requieren mejoras, lo que limita la eficacia de las intervenciones realizadas.
2. Falta de seguimiento y monitoreo: La falta de indicadores definidos dificulta un seguimiento adecuado y un monitoreo efectivo del progreso en la prevención de la violencia basada en género. La falta de información cuantitativa y cualitativa sobre el impacto de las intervenciones puede conducir a una falta de dirección estratégica y a la incapacidad de ajustar las actividades según sea necesario.
3. Problemas en la rendición de cuentas: La ausencia de indicadores de resultado o impacto dificulta la rendición de cuentas y la presentación de informes a las partes interesadas, incluidos los organismos de supervisión y financiamiento. La falta de datos sólidos puede socavar la confianza en la efectividad de las labores de la DJF y dificultar la justificación de recursos y la obtención de apoyo adicional.
4. Limitaciones en la toma de decisiones fundamentadas: Los indicadores son herramientas clave para la toma de decisiones informadas. La falta de indicadores claros puede dificultar la identificación de áreas prioritarias, la asignación efectiva de recursos y el diseño de estrategias basadas en evidencia.

En cuanto al plan de financiamiento progresivo para la creación de nuevas comisarías de familia, la falta de información al respecto puede resultar en los siguientes efectos:

1. Retraso en la creación de nuevas comisarías: Sin un plan de financiamiento progresivo definido, puede haber dificultades para asegurar los recursos necesarios para establecer nuevas comisarías de familia en municipios de categoría 5 y 6, así como en áreas no municipalizadas. Esto podría retrasar la expansión de los servicios de apoyo y atención a las víctimas de violencia familiar en estas áreas.
2. Inequidad en el acceso a servicios: La falta de financiamiento planificado puede conducir a una distribución desigual de las comisarías de familia, lo que limitaría el acceso a servicios de prevención y protección en áreas específicas. Esto podría agravar las disparidades existentes en el acceso a la justicia y los recursos para las víctimas de violencia familiar.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

3. Sobrecarga de trabajo en las comisarías existentes: Si no se establecen nuevas comisarías de familia debido a la falta de financiamiento, las comisarías existentes podrían verse sobrecargadas.

5.4. Inspección, vigilancia y control

Si bien inicialmente se contempló que la entrada en vigencia de las funciones de inspección, vigilancia y control de la Ley 2126 de 2021 sería a partir del 4 de agosto de 2023, por decisión del alto gobierno y considerando la deficiente planeación que impedía ejercer dichas funciones, se gestionó la ampliación de dicho plazo por un año adicional al establecido por ley.

Es por esto que en el artículo 202 de la Ley 2294 de 2023, que adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se incluye una apuesta estratégica para el fortalecimiento y mejora de los servicios que presentan las Comisarias de Familia, estableciendo así que “Con el fin de adecuar la institucionalidad para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia, el numeral 4 del artículo 32, el artículo 33 y el capítulo VII de la Ley 2126 de 2021, entrarán a regir a partir del 4 de agosto de 2024. En las funciones de inspección, vigilancia y control se deberá articular con el Ministerio de Justicia y del Derecho, así como con las secretarías que -a nivel distrital y municipal- se encarguen de estas funciones con las comisarías de familia.”¹

De conformidad con lo dispuesto por el párrafo 2 del citado artículo, el Ministerio de Justicia y del Derecho contará con un plazo adicional de 1 año a partir del 4 de agosto de 2023 para asegurar la transformación institucional que permita contar con condiciones adecuadas en materia de personal y recursos de cara a la entrada en vigencia de las funciones de inspección, control y vigilancia.

No obstante, dentro de las evidencias incluidas por el equipo de la Dirección de Justicia Formal, se observa un avance en el diseño de herramientas para facilitar la inspección, vigilancia y control de las Comisarías de Familia.

5.5. Recursos asignados

El análisis de los recursos asignados para la asunción de las competencias del MJD se puede entender a partir de los proyectos que se tienen en ejecución y la contratación para el cumplimiento de funciones. Actualmente, la Dirección de Justicia Formal tiene en ejecución 2 proyectos, a saber: “Ampliación de capacidades para la articulación y promoción de la Justicia formal a nivel Nacional” y “Fortalecimiento de la justicia con enfoque diferencial a nivel nacional”, donde se contempla la destinación de recursos para el cumplimiento de algunas competencias relacionadas con las Comisarías de Familia, así:

¹ Ley 2294 de 2023, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida.”

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Tabla 8. *Proyectos en ejecución.*

Recursos destinados	Acción
109,767,600	Informe de implementación de la primera fase del SICOFA y hoja de ruta para las fases subsiguientes.
343,834,000	Informes trimestrales de asistencias técnicas realizadas
700,000,000	Informe final de acompañamiento técnico realizado
208,129,200	Documento con hoja de ruta actualizada
355,589,000	Informes trimestrales de implementación de la oferta de formación programada

Por otro lado, la contratación para el cumplimiento de las funciones, se compone principalmente de personas naturales, contratos de prestación de servicios que están vinculadas para el cumplimiento misional de las demás funciones establecidas para el órgano rector, y no para ejercer las competencias de inspección, vigilancia y control.

Frente a este punto, es importante resaltar que lo relativo a la inspección, vigilancia y control no cuenta con financiación, pues no se ha definido la asignación presupuestal en dicho campo. Por tal motivo, desde la DJF se propone un proyecto de inversión con el cual hasta el momento no se cuenta.

5.6 Riesgos

La Oficina de Control Interno revisó la matriz de riesgos y no encontró riesgos asociados a la gestión de la Dirección de Justicia Formal en torno a las comisarías de familia, sin embargo, derivado del presente informe se avizoran los siguientes riesgos:

- Riesgos relacionados con la adecuada definición de la competencia al interior del MJD para llevar a cabo las obligaciones determinadas por la ley.
- Se evidencian riesgos relacionados con el incumplimiento de metas institucionales.
- Riesgos relacionados con el seguimiento y control de la supervisión del convenio a través del cual se pretende poner en marcha el sistema de información, que guardan relación con la ausencia de reporte de incumplimiento contractual del proveedor Convenio 481 de 2021).
- Riesgos relacionados con reprocesos, al no involucrar a la DTI desde el inicio, en la formulación de los términos de referencia del convenio relacionado con el desarrollo del SICOFA.

Es fundamental abordar estos riesgos de manera oportuna y tomar las medidas necesarias para mitigarlos. Esto asegurará el cumplimiento efectivo de las obligaciones legales y institucionales, así como el éxito en la implementación de los convenios y proyectos relacionados. La gestión proactiva de los riesgos identificados contribuirá a fortalecer la eficiencia y la efectividad de la Dirección de Justicia Formal y del Ministerio de Justicia y Derecho.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Tal circunstancia exige el diligenciamiento y reporte a la OAP por parte del dueño del proceso.

6. Conclusiones

El Ministerio de Justicia y del Derecho cumple un rol importante para la implementación y puesta en marcha de la Ley 2126 de 2021. En este sentido, se destacan la formulación de lineamientos para la operación de las Comisarias de Familia, brindar acompañamiento a las autoridades de los municipios descritos en el Decreto Ley 893 de 2017, garantizar una formación periódica y adecuada del personal de las Comisarias de Familia, además de formular política pública con la información obtenida y garantizar el acceso a la justicia atención especializada e interdisciplinaria para prevenir, proteger, restablecer, reparar y garantizar los derechos de quienes estén en riesgo, sean o hayan sido víctimas de violencia por razones de género en el contexto familiar.

La OCI ha identificado que, a pesar de que la Dirección de Justicia Formal ha tomado medidas para avanzar en el cumplimiento de las funciones y obligaciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector, es necesario que el MJD defina la dependencia responsable de llevar a cabo las tareas de inspección, vigilancia y control, de acuerdo con lo establecido en la normativa. Para lograr esto, se requiere ajustar, si es pertinente, el decreto que establece la estructura y las competencias de cada dependencia y, de resultar pertinente, la emisión de una resolución interna identificando los grupos internos de trabajo que han de ejecutar las competencias de rigor.

Se evidencia que, a pesar de encontrarse vigente la ley ya mencionada, existen acciones que aún no han sido cumplidas, las cuales requieren de la cooperación y colaboración con otras entidades responsables. Es fundamental destacar la importancia de establecer mecanismos de coordinación y trabajo conjunto para garantizar la efectiva implementación de dichas acciones. La colaboración interinstitucional resulta crucial para lograr los objetivos planteados y asegurar el cumplimiento de las responsabilidades establecidas en la normativa vigente. Es necesario promover un enfoque de trabajo colaborativo y coordinado entre las diferentes entidades involucradas, con el fin de superar los desafíos y obstáculos que puedan surgir en el proceso de ejecución de dichas acciones. Solo a través de una estrecha cooperación entre todas las partes interesadas se podrán alcanzar los resultados esperados y cumplir con las obligaciones establecidas.

Por otro lado, es preocupante constatar que, a pesar de los retrasos en la entrega del SICOFA, desde el inicio de su formulación no se haya involucrado a la Dirección de Tecnología, quien pudo haber brindado asesoría y orientación necesaria para asegurar una comunicación efectiva y un entendimiento claro entre el desarrollador del software y las necesidades requeridas. Es fundamental reconocer esta situación y tomar medidas para promover una mayor colaboración y coordinación en futuros proyectos, permitiendo así la participación temprana de expertos técnicos que puedan brindar asesoramiento especializado y asegurar la alineación entre las expectativas y las capacidades técnicas del software desarrollado.

Finalmente, es preocupante el seguimiento que se le ha dado al Convenio 481 de 2021, ya que no se evidencia que los incumplimientos hayan sido reportados al área contractual del MJD por

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

parte del supervisor del contrato. Esta omisión implica que no se han cumplido con las responsabilidades necesarias, lo cual puede tener consecuencias disciplinarias. Además, es alarmante que, a pesar de utilizar recursos públicos para financiar el convenio, se han presentado retrasos en las fechas de entrega y el sistema aún no se ha puesto en marcha. Estos incumplimientos podrían generar un impacto económico negativo. Es importante tomar medidas para corregir esta situación, asegurando un seguimiento adecuado y el cumplimiento de los compromisos contractuales, así como la correcta utilización de los recursos públicos.

Hallazgo Único:

En el cuerpo de este informe se contemplan competencias asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho que pese a encontrarse vigentes no se han cumplido, violándose presuntamente los tiempos de implementación establecidos en la Ley 2126 de 2021.

Recomendaciones generales

Se recomienda a la Dirección de Justicia Formal avanzar en la puesta en marcha de las funciones y obligaciones asignadas por la Ley 2126 de 2021, especialmente en lo referente a la reglamentación de las comisarías móviles. Esto debe tener en cuenta diversos factores, como las necesidades del servicio, como la dispersión de la población, los altos índices de la problemática objeto de su competencia y la insuficiencia de la oferta existente. Cada entidad territorial deberá determinar estas necesidades dentro de su autonomía.

Es importante que la DJF defina indicadores de resultado o impacto que permitan analizar los efectos de los programas y acciones llevados a cabo para la prevención de la violencia basada en género en el contexto familiar. Esto facilitará la actualización y generación de las acciones pertinentes para abordar esta problemática de manera efectiva.

La OCI considera que es fundamental establecer una articulación estrecha con las distintas dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho, especialmente en las fases precontractuales. Esto tiene como objetivo evitar cualquier inconveniente en el proceso de desarrollo de productos y garantizar un mutuo entendimiento. Sería beneficioso contar con un enlace o punto de contacto que tenga la facultad de determinar si las características planteadas satisfacen las necesidades de las herramientas requeridas para el desarrollo de las distintas actividades. Esta coordinación contribuirá a una gestión más eficiente y efectiva de las actividades y proyectos del Ministerio.

Es fundamental implementar un plan de choque que contemple acciones dirigidas a la consecución de recursos. Esto implica buscar y gestionar recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros necesarios para el cumplimiento de las nuevas competencias. Se debe promover un marco de cumplimiento sólido que respalde la implementación efectiva de las acciones requeridas por la ley.

	INFORME DE AUDITORIA INTERNA	Código: F-SE-01-02
		Versión: 04
		Vigencia: 25/08/2022

Se recomienda tomar acciones orientadas a la reglamentación interna para asumir las competencias asignadas. Sería deseable establecer una separación clara entre las competencias relacionadas con la formulación de política pública y aquellas vinculadas con la vigilancia y el control. Aprovechando la oportunidad, se puede actualizar el Decreto 1427 de 2017 para incluir las competencias y funciones nuevas que no están contempladas actualmente.

Para superar las dificultades planteadas en el sistema de información, se sugiere realizar una revisión integral del software con el apoyo de la Dirección de Tecnología y Gestión de la Información Judicial (DTGIJ). Es necesario identificar las diferentes variables de competencia que el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) debe asumir en relación a dicho software. Esto permitirá resolver las dificultades existentes y garantizar un adecuado manejo de la información.

Por último, se recomienda llevar a cabo acciones de socialización y sensibilización sobre las nuevas competencias atribuidas al MJD en materia de Comisarías de Familia. Es importante informar y concientizar tanto al personal interno como a los actores externos involucrados en este ámbito. Esto contribuirá a una mejor comprensión de las responsabilidades y tareas asignadas, fomentando un enfoque efectivo en la gestión de las Comisarías de Familia.

Con un muy cordial saludo,

Nadine Avila Zubieta
Profesional OCI

Dr. Diego Orlando Bustos Forero
Jefe Oficina de Control Interno