

Balance quinquenal del
**Plan Decenal del
Sistema de Justicia**

- PDSJ 2017-2022 -



Justicia

Tabla de contenido

Balance quinquenal del Plan Decenal del Sistema de Justicia PDSJ 2017-2022 ...	7
Dimensión transversal	8
1. Gestión del sistema de justicia como gestión de resultados: rediseño para el buen gobierno y la buena gobernanza	9
2. Información Pública y TIC.....	12
3. Métodos de Resolución de Conflictos - MRC.....	15
4. Derechos Humanos y enfoque diferencial	19
5. Relación con la Ciudadanía.....	24
6. Seguridad Jurídica	27
7. Competencia de los actores del Sistema de Justicia.....	31
Dimensión vertical	34
1. Justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente.....	35
2. Justicia de Familia.....	40
3. Justicia administrativa.....	42
4. Justicia civil, comercial y de consumo	46
5. Justicia laboral.....	48
6. Justicia Constitucional.....	51
7. Justicia ambiental.....	53
Dimensión especial	57
1. Pluralismo y Justicia	58
2. Justicia Transicional y postconflicto.....	63
3. Justicia Rural.....	72
4. Política lucha contra las Drogas	75
Seguimiento y evaluación del PDSJ	81
Conclusiones y recomendaciones generales	84

Acrónimos, abreviaciones y siglas más usadas

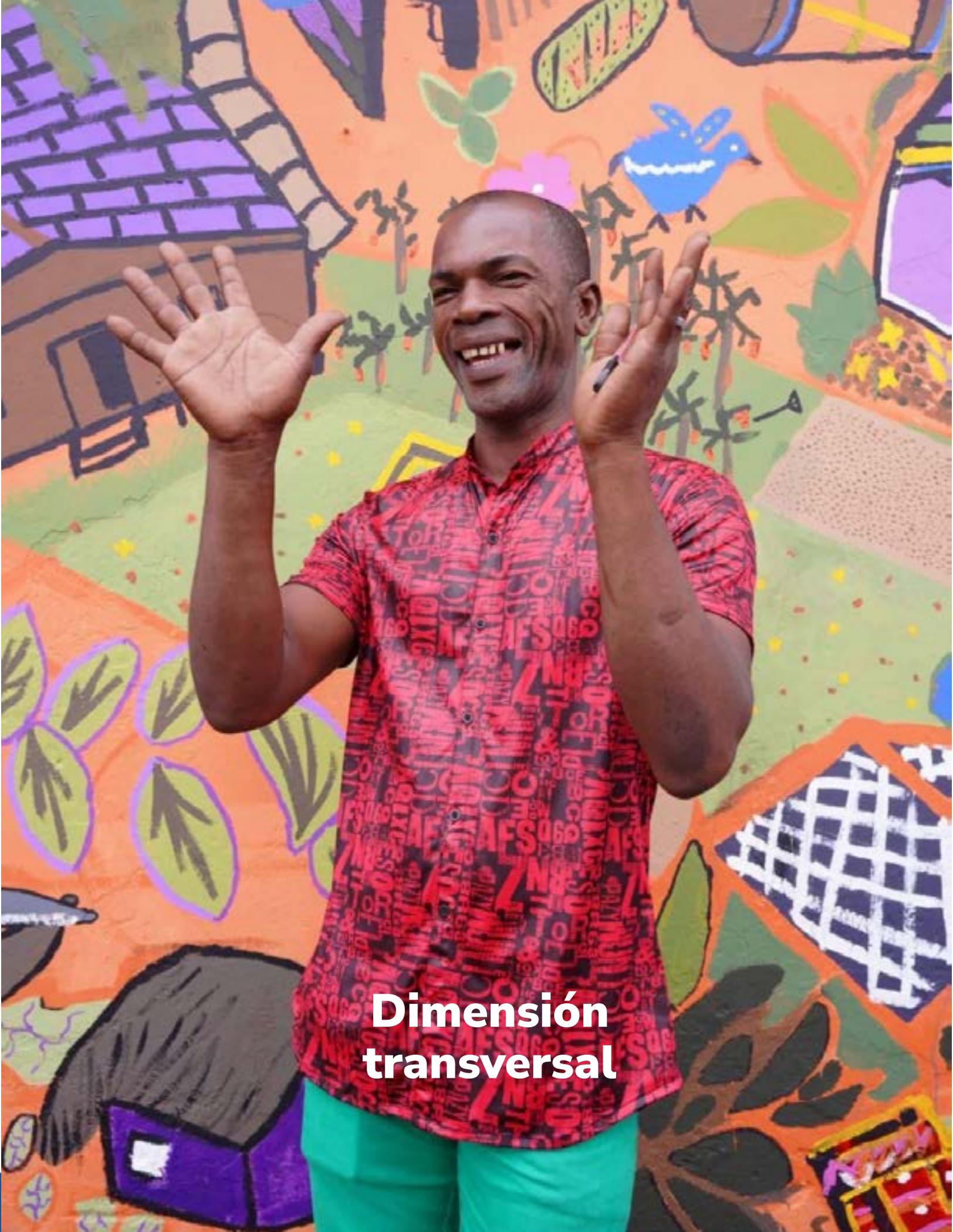
- **ANDJE** Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
- **CSJ** Consejo Superior de la Judicatura
- **CGR** Contraloría General de la República
- **CEV** Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición
- **COCOIN** Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena
- **CONPES** Consejo Nacional de Política Económica y Social
- **CPACA** Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo
- **CTI** Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación
- **DANE** Departamento Nacional de Estadísticas
- **DAPRE** Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- **DNP** Departamento Nacional de Planeación
- **DP** Defensoría del Pueblo.
- **FGN** Fiscalía General de la Nación
- **JEP** Jurisdicción Especial para la Paz
- **ICBF** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- **IDI** Índice de Gestión del Desempeño Institucional
- **INMLCF** Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- **INPEC** Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
- **LGBTIQ+** Lesbiana, Gay, Bisexual, Travesti, Transexual, Transgénero, Intersexual, Queer
- **MASC** Métodos Alternos de Solución de Conflictos
- **MICE** Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad
- **MSPS** Ministerio de Salud y Protección Social
- **MinTIC** Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
- **MIPG** Modelo Integrado de Planeación y Gestión
- **MJD** Ministerio de Justicia y del Derecho
- **NARP** Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros
- **OAP** Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Justicia y del Derecho
- **ODC** Observatorio de Drogas de Colombia
- **PGN** Procuraduría General de la Nación.
- **PNPC** Plan Nacional de Política Criminal
- **PONAL** Policía Nacional
- **PDSJ** Plan Decenal Sistema de Justicia
- **PND** Plan Nacional de Desarrollo
- **RUV** Registro Único de Víctimas
- **SEJ** Sistema de Estadísticas en Justicia
- **SENA** Servicio Nacional de Aprendizaje

- **SGR** Sistema General de Regalías
- **SIJIN** Seccionales de Investigación Judicial y Criminal
- **SICAAC** Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amable Composición
- **SICOFA** Sistema de Información para las Comisarías de Familia
- **SNARIV** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **SIVJNRN** Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición
- **SNR** Superintendencia de Notariado y Registro
- **SRPA** Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente
- **SUIN** Sistema Único de Información Normativa
- **UARIV** Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- **UBPD** Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas
- **URT** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
- **USAID** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
- **USPEC** Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios

Balance quinquenal del
**Plan Decenal del
Sistema de Justicia**
- PDSJ 2017-2022 -

El plan de acción del Plan Decenal del Sistema de Justicia (el “PDSJ”), adoptado por el Decreto 979 de 2017, contempla la realización de una evaluación de impacto transcurridos cinco años desde su firma; sin embargo, ante la ausencia de las formas requeridas para cumplir con tal cometido, habiéndose omitido la priorización de los componentes a ser evaluados, la definición de la línea base y de los indicadores para medir el impacto, se evidencia la necesidad de construir un documento de balance del PDSJ que arroje un panorama general del estado de cumplimiento del mismo. Con este objetivo las entidades formuladoras del PDSJ, entre ellas el Ministerio de Justicia y del Derecho (el “MJD”), el Departamento Nacional de Planeación (el “DNP”), el Consejo Superior de la Judicatura (el “CSJ”), la Fiscalía General de la Nación (la “FGN”) y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (el “IN-MLCF”) elaboraron un consolidado del estado de avance de las acciones y los productos que están bajo su responsabilidad. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación (la “PGN”) atendiendo al principio de independencia y autonomía que le es constitucionalmente atribuido, manifestó que su participación en el plan era en calidad de observador, ello en el entendido de que le corresponde ejercer el control preventivo y disciplinar de los sujetos a cargo del PDSJ; en igual sentido se han pronunciado en ocasiones previas la Contraloría General de la República (la “CGR”) y la Defensoría del Pueblo (la “DP”).

De acuerdo con lo expuesto, y una vez analizados los diferentes documentos elaborados por las entidades formuladoras, se exponen a continuación los principales avances, conclusiones, cuellos de botella y recomendaciones para cada uno de los dieciocho componentes de las tres dimensiones del PDSJ. En el capítulo final se consignan las conclusiones de lo referente al sistema de seguimiento y evaluación que fue definido en el Decreto 979 para el control del PDSJ, así como las recomendaciones frente a su implementación.



**Dimensión
transversal**

1. **Gestión del sistema de justicia como gestión de resultados: rediseño para el buen gobierno y la buena gobernanza**

En desarrollo de este componente, y según el informe construido por las entidades formuladoras del PDSJ, se destacan los siguientes resultados:

Las entidades formuladoras del PDSJ han ejecutado, en el marco de sus competencias, actividades que han contribuido a la optimización de la capacidad de gestión del sistema de justicia para aumentar su impacto hacia el goce efectivo del derecho fundamental de acceso a la justicia como mecanismo necesario para hacer viable el ejercicio de los demás derechos fundamentales y la convivencia pacífica. De esta manera, se evidencian avances en el **rediseño organizacional, la optimización de la oferta institucional y la mejora en los canales de atención y servicios a la ciudadanía.**

En relación con los **modelos y sistemas dirigidos a reorganizar la presencia de operadores de justicia de acuerdo con la conflictividad**, el MJD logró la implementación de **i. Modelos de Justicia Local y Rural**, a través de los cuales se reconocen de manera diferenciada las características sociales, económicas y culturales de cada territorio, ello en aras de garantizar el acceso efectivo a la justicia; y de **ii. la conciliación en equidad** en zonas priorizadas del país, como mecanismo idóneo para transformar la sociedad a través de la resolución pacífica de conflictos, fin para el cual se encuentran en ejecución diversas actividades orientadas a ampliar la cobertura de conciliadores en equidad, de conformidad con el Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad (el “MICE”).

Otro objetivo respecto del cual las entidades formuladoras del PDSJ presentaron avances, es el referente al proceso de **alineación de la planeación, el presupuesto y el gasto**. Se resalta la labor realizada por el INMLCF en relación con la creación de una línea de trabajo con cooperantes internacionales para adquirir recursos tendientes a fortalecer los equipos de trabajo de apoyo al sistema de verdad, justicia, reparación y no repetición.

Dimensión transversal

Frente al fortalecimiento de las **capacidades de medición de resultados por parte de la administración de justicia**, se resalta la medición que se realiza a través de la Encuesta de Necesidades Jurídicas, para lo cual se trabaja de forma articulada en el marco de la mesa técnica interinstitucional de necesidades jurídicas conformada por el DNP, el MJD y el CSJ.

Por otra parte, se han fortalecido o están en vía de implementación los observatorios de justicia que se encuentran bajo la competencia del MJD, como lo son el Observatorio de Drogas de Colombia, Observatorio de Justicia Transicional de Colombia, el Observatorio de Política Criminal a lo que se suman sistemas de información en implementación como el Sistema de Información para las Comisarías de Familia (el “**SICOFA**”), Sistema de Información de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, MASC e indicadores generales de justicia en el Sistema de Estadísticas en Justicia (el “**SEJ**”), los cuales se alimentan con información propia y de fuentes terciarias, con el fin de cumplir su objeto misional con base en acuerdos de intercambio de información. Trazándose como objetivo integrar las fuentes de datos y los observatorios del MJD en una plataforma tecnológica moderna, que posibilite la administración adecuada de los servicios de información que presta la entidad, incorporando herramientas de analítica, presentación y almacenamiento de los datos.

En relación con el **fortalecimiento de los Modelos de gestión territorial**, el MJD efectuó la evaluación institucional del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, como resultado se realizó la reingeniería de los lineamientos internos y el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer la ejecución de las líneas estratégicas y el uso del sistema de información por parte de las casas de justicia y los centros de convivencia ciudadana que operan en el territorio.

Los principales **cuernos de botella** en este componente, identificados por el MDJ, se encuentran asociados a la indisponibilidad de recursos presupuestales, humanos y tecnológicos que permitan avanzar de forma más expedita en las actividades, en especial aquellas que tienen impacto en el territorio, como lo es el Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana.

Igualmente, el MJD evidenció deficiencias en el uso y divulgación de los resultados arrojados por la Encuesta de Necesidades Jurídicas, dado

que, a pesar de estar disponibles en el Archivo Nacional de Datos del DANE, no son de fácil manejo y el procesamiento de los microdatos, el entendimiento de su estructura y el cambio de encuestas marco, limita el uso efectivo de esta información por parte de instituciones, organizaciones y, en general, de la sociedad civil.

De acuerdo con lo expuesto, **las recomendaciones** para este componente se focalizan en solucionar los cuellos de botella identificados. De esta manera, se deberá optimizar el uso de los productos ya logrados; realizar una mayor difusión de los resultados obtenidos de la Encuesta de Necesidades Jurídicas; fortalecer la operación y sostenibilidad en el territorio para el Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana; y continuar con la ampliación de la cobertura de la conciliación en equidad en el territorio nacional. Igualmente se evidencia la necesidad de adelantar la reglamentación de la Ley 2220 de 2022 *“por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones”*.

En el balance de los cinco años de implementación del PDSJ, en el componente de buen gobierno y buena gobernanza, se evidencian 21 productos en ejecución, avance se puede explicar porque las acciones se desarrollan en el marco de las misión y funciones propias de cada entidad para fortalecer su organización, mejorar su gestión institucional y el servicio que se presta a la ciudadanía. Se evidencia 1 producto sin información, que corresponde a las estadísticas del Sistema de Justicia articuladas frente a obligaciones de Monitoreo Internacional.

Es importante precisar que parte de las acciones previstas en este componente del PDSJ son también contempladas en los lineamientos establecidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (el “MIPG”), el cual es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado colombiano, particularmente lo referente a las políticas de fortalecimiento organizacional y simplificación de procesos, servicio al ciudadano y participación ciudadana en la gestión pública, a las cuales el Departamento Administrativo de la Función Pública (el “DAFP”) hace seguimiento anual, midiéndose con el Índice de Gestión del Desempeño Institucional (el “IDI”), por lo que vale la pena revisar cuáles productos o acciones de este componente del PDSJ deben ser priorizados.

Dimensión transversal

2. Información Pública y TIC



En desarrollo del objetivo de lograr la **coordinación de los diferentes actores del sistema de justicia**, se ejecuta la estrategia de Liderazgo Sectorial en TI con las entidades del sector Justicia, la cual se desarrolla en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (el “**MinTIC**”). En este sentido, se ha logrado la suscripción de acuerdos, protocolos y convenios para el intercambio de información entre diferentes entidades del sector.

El segundo objetivo de este componente está orientado a **gestionar información del Sistema de Justicia con apoyo de las TIC**. Encaminadas a este fin, las entidades realizan acciones orientadas a implementar soluciones tecnológicas que permitan la interoperabilidad entre los diversos sistemas de información, resaltándose los avances logrados en la

integración del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amable Composición, el Sistema de Información de la Conciliación en Equidad y el Sistema de Información de Casas de Justicia. Así mismo, el funcionamiento de la plataforma FusionData, que permite el intercambio de información probatoria de manera segura, confidencial y rápida entre entidades aliadas del sistema de justicia, tanto públicas como privadas.

En el marco del objetivo orientado al fortalecimiento en el **uso y apropiación de las TIC**, se resaltan los logros alcanzados en la implementación del expediente digital, por medio de la consolidación del memorando de entendimiento para el piloto de expediente judicial electrónico, el plan estratégico de transformación digital del CSJ y el plan de digitalización de expedientes para la consolidación del expediente electrónico de la rama judicial.

Vale la pena mencionar los avances logrados en el proyecto “Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla”, a través del cual se busca contar con una infraestructura digital y una plataforma virtual que asegure la continuidad, disponibilidad, actualización, escalabilidad, soporte y administración del modelo b-learning de los cursos de formación judicial, lo que permitirá ampliar su cobertura a los diferentes actores del sistema de justicia y facilitará el acceso a los recursos de formación disponibles en la entidad.

Resultado del balance realizado por las entidades del PDSJ, se identifican como principales **cuellos de botella** en la implementación del componente TIC, las restricciones presupuestales y técnicas que dificultan avanzar de una forma más oportuna en la implementación de mejoras en las diversas plataformas de las entidades, de tal forma que las mismas cumplan con el requisito de interoperabilidad. Es de precisar, que a partir del año 2020 los recursos de inversión se destinaron a posibilitar la realización de audiencias virtuales, y a garantizar el funcionamiento remoto de los organismos, ello como consecuencia del aislamiento derivado de la pandemia.

Las entidades que participaron en la elaboración de este documento de balance del PDSJ, concluyeron que el acceso a la información pública y el uso adecuado de las TIC no solo promueve la rendición de cuentas y la confianza en las instituciones, sino que también facilita la toma

Dimensión transversal

de decisiones informadas, y fortalecen la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de políticas públicas. Sin embargo, lograr un cumplimiento efectivo en este ámbito implica superar desafíos, como la gestión adecuada de los datos, la interoperabilidad de los sistemas y la actualización constante de las tecnologías utilizadas.

De acuerdo con lo expuesto, se formulan **recomendaciones** orientadas a realizar ejercicios de arquitectura empresarial en las diversas entidades del sistema de justicia, buscando identificar flujos de datos, alineación de procesos sectoriales, análisis de sistemas de información y necesidades de interoperabilidad, ello con el objetivo de generar la transformación del sistema de justicia mediante la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en las relaciones entre los ciudadanos y la administración de justicia. En el mismo sentido, se sugiere gestionar recursos presupuestales y técnicos para la ejecución de proyectos de inversión en TIC con impacto interinstitucional, tarea cuya ejecución podrá requerir el apoyo y colaboración de la Agencia Nacional Digital. De forma paralela se propone retomar la realización de las mesas de normalización y estandarización de los sistemas de información del sector justicia, ya que éstas se configuran como el espacio propicio para identificar que recursos de infraestructura pueden ser compartidos, logrando así economía en la prestación de estos servicios.

En el balance de los cinco años de implementación del PDSJ, se evidencia que 11 productos se encuentran en ejecución, lo que se ha logrado con el esfuerzo presupuestal y técnico de cada una de las entidades, dado que no se han asignado recursos presupuestales de destinación específica para el desarrollo de las soluciones planteadas en el PDSJ. Es importante resaltar que algunos de los productos y acciones contempladas en este componente del PDSJ, hacen parte de las acciones que deben implementarse para dar cumplimiento a las políticas de MIPG en cuanto a Gobierno Digital, Seguridad Digital, Gestión Estadística, Información y Comunicación y Racionalización de trámites y que, como se expuso previamente, se miden con el IDI, por lo que vale la pena revisar que acciones o productos puntuales deben priorizarse en el seguimiento del PDSJ.

3. Métodos de Resolución de Conflictos - MRC



Para fortalecer la capacidad de sostenibilidad de los MRC en el nivel nacional y territorial, se ha articulado y promovido la creación de centros de conciliación públicos; se realizó y divulgó un documento sobre el análisis de fuentes de financiación viables para la promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de los MRC; y se efectuó la evaluación de operaciones al Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad (MICE). Adicionalmente, se adelantan gestiones con la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (SGR) para lograr financiamiento de las estrategias y los programas del MJD, y, con igual propósito, se busca generar una propuesta de modificación normativa de la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones.

En lo que se refiere al fomento, uso y conocimiento de los MRC, desde el MJD se ejecuta anualmente una estrategia de promoción y difusión de los mismos, ello con el fin de visibilizar los programas de resolución de controversias a través de los diferentes canales de comunicación, informando y orientando al ciudadano en la materia. Igualmente, se implementan estrategias de comunicación y pedagogía orientadas a fomentar el acceso a la justicia y la resolución pacífica de conflictos en los terri-

Dimensión transversal

torios. Se resalta el trabajo realizado por la FGN en cooperación con la Alcaldía de Bogotá, para la integración de los métodos alternos de solución de conflictos en las Casas de Justicia con los Centros de Atención de la Fiscalía, lo que permite realizar filtros sobre los casos que pueden ser conciliados antes de llegar al proceso penal.

Para fortalecer el conocimiento, las competencias y habilidades de los operadores en resolución de conflictos se desarrollan acciones orientadas a definir líneas de formación en materia de MRC y cualificar a operadores de la conciliación en derecho y en equidad. Asimismo, para fortalecer el seguimiento y la verificación de la operación de los conciliadores y nivelar el desarrollo de los sistemas de información, se participa en la estructuración del observatorio del sistema de justicia y se adelantan acciones orientadas hacia el logro de la interoperabilidad interna y externa de los sistemas.



Para nivelar el desarrollo normativo e institucional de los MRC, se adelantó la propuesta de reforma normativa al Estatuto de Conciliación; se fortaleció el esquema de inspección, control y vigilancia que ejerce el MJD sobre los centros de conciliación y arbitraje; y se generaron documentos técnicos sobre el arreglo directo, la amigable composición, el

arbitraje y, en general, sobre los conflictos en el contexto rural. De igual manera, se está sistematizando y actualizando la línea institucional en materia de arbitraje y conciliación, así como la política pública en materia de acceso a la justicia a través de los programas y estrategias del MJD. De la misma forma, se ha gestionado la articulación y creación de centros de conciliación públicos, y la descentralización de los servicios de justicia en municipios priorizados, a través de jornadas móviles y de jornadas de conciliación nacional.

Se desataca como un logro importante la expedición de la Ley 2220 de 2022, de iniciativa del MJD, a través de la cual se adopta el Estatuto de la Conciliación, el cual pretende ampliar la oferta de servicios de justicia con la creación de nuevos centros de conciliación. De esta manera, esta disposición normativa se encamina a robustecer la conciliación en un estado social de derecho pluralista, entendiendo los requerimientos de justicia que devienen de las particularidades propias de dichos pluralismos, así como de los grupos de especial vulnerabilidad, respecto de quienes, por ejemplo, se dispone la conformación de centros de conciliación especializados, lo que ciertamente conduce a una oferta de justicia con un sentido social que permite dar soluciones eficaces, respetando las visiones y conflictividades propias y diferenciadas de grupos con requerimientos singulares y particulares.

En lo que respecta al objetivo del PDSJ dirigido a evitar el comportamiento indebido en el ejercicio de los operadores de MRC, se proyecta realizar un estudio sobre el régimen disciplinario y sancionatorio que les es aplicable, ello de manera articulada con la Sala Disciplinaria del CSJ.

Los principales **cuernos de botella** identificados tienen que ver con las debilidades presupuestales y administrativas por parte de las entidades territoriales para la creación, puesta en marcha y sostenibilidad de centros de conciliación públicos, pese a la articulación y promoción realizada por parte del MJD. En el mismo sentido, la indisponibilidad de recursos financieros y humanos para continuar con la implementación de una estrategia de formación y promoción en resolución de conflictos para los miembros de las organizaciones de acción comunal, lo que dificulta la ampliación de la cobertura de las jornadas realizadas en diversas zonas del territorio nacional.

Dimensión transversal

De acuerdo con el balance realizado, las principales **recomendaciones** para lograr avanzar en el componente de MRC son: orientar las acciones al fortalecimiento de la estrategia de articulación y promoción para la creación de centros de conciliación públicos en diversas zonas del país; realizar un mayor esfuerzo institucional para lograr la modificación normativa de la Ley 715 de 2001 sobre el Sistema General de Participaciones, con el fin de posibilitar la obtención de recursos de financiamiento para los programas y estrategias del MJD; lograr una mayor articulación con la Comisión Rectora del SGR para obtener la modificación del anexo 15 del Acuerdo 45 de 2017; avanzar en la reglamentación de las líneas de formación en materia de resolución de conflictos, así como avanzar en la reglamentación de la Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación.

Vale la pena mencionar que en este componente se estableció el producto relacionado con la estructuración, reglamentación, puesta en operación y seguimiento del Sistema Integral de Prevención y Gestión de Conflictos, establecido en el artículo 124 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*todos por un nuevo país*”; no obstante, en el balance del PDSJ ninguna entidad reporta avance al respecto.

Una vez realizado el balance de los cinco años de implementación del PDSJ, para el componente de MRC, se evidencian 10 productos en ejecución, 7 sobre los cuales no se reporta información y 1 producto finalizado que corresponde a los instrumentos para la articulación de los actores de justicia local. Es de fundamental relevancia analizar cuáles de los productos resultan ser parte de las funciones propias de la Dirección de Métodos de Resolución de Conflictos del MJD -DMASC, con el fin de definir las acciones puntuales que deben priorizarse en el seguimiento del PDSJ.

4. Derechos Humanos y enfoque diferencial



Este componente del PDSJ, fue planteado con dos objetivos: el primero orientado a la justicia inclusiva para personas con discapacidad, y el segundo a las estrategias de transversalización del enfoque de género en el sistema nacional de justicia.

De acuerdo con el balance realizado, se identifica que las acciones propuestas en este componente se encuentran en ejecución, en especial aquellas relacionadas con el reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad, en las que se resalta la expedición de la Ley 1996 de 2019, “*Por medio de la cual se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad*”, norma sobre la cual han versado diferentes escenarios de socialización y difusión a través de eventos territoriales, medios virtuales, redes sociales y publicaciones. Igualmente, se resalta la gestión de la mesa de capacidad legal del Consejo Nacional de Discapacidad, desde donde se trabaja interinstitucionalmente y con la participación de la academia, no-

Dimensión transversal

tarios, conciliadores y organizaciones de personas con discapacidad, en la elaboración del proyecto de decreto que regula la celebración de acuerdos de apoyo ante notarios y Centros de Conciliación.



En relación con los protocolos sobre atención con discapacidad, el CSJ divulgó, para su aplicación en los despachos judiciales y las secretarías, la “*Guía de atención a las personas con discapacidad en el acceso a la Justicia*”, la cual fue elaborada conjuntamente con el MJD, El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (el “DAPRE”), el Ministerio de Salud y Protección Social (el “MSPS”), el MinTIC, la DP, la PGN, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –(el “ICBF”), la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (la “UARIV”), el Instituto Nacional para Ciegos, el Instituto Nacional para Sordos y el INMLCF, así como el Consejo Nacional de Discapacidad, la Asociación Colombiana de Sordociegos y el Programa de Acción por la Igualdad y la Inclusión Social de la Universidad de los Andes; sin embargo, no se realiza un proceso de auditoría a su implementación.

En temas de capacitación y formación, se llama la atención sobre los logros obtenidos en ejecución del programa “Tejiendo Justicia: Red Universitaria por la Igualdad, Inclusión y Transparencia”, creado con 139 Facultades de Derecho con Consultorio Jurídico, con el propósito de movilizar a las universidades para incorporar los temas de género y discapacidad en la formación de los futuros abogados y acompañar la transformación de los Consultorios Jurídicos hacia la prestación de un servicio inclusivo para mujeres, personas con discapacidad y comunidad LGBTIQ+. En ejecución de este programa se han desarrollado procesos de capacitación y sensibilización de los operadores de justicia frente a la convención de los derechos de las personas con discapacidad y el modelo social de derecho.

Se resaltan también los avances logrados por la FGN, en especial con la implementación de la herramienta CONVERTIC, la cual promueve la inclusión y autonomía de las personas en condición de discapacidad visual en Colombia, basado en zoomtext que amplía la página y el Jaws, lector de páginas para las personas con capacidad visual nula. Igualmente, se resalta la implementación de un canal de denuncias y atención para las personas con discapacidad auditiva por medio del centro de contacto, a través de videollamadas en lengua colombiana de señas.

Respecto del segundo objetivo de este componente, que se refiere a las estrategias de transversalización del enfoque de género en el Sistema Nacional de Justicia, se evidencia la realización de acciones en todas las entidades que hacen parte del PDSJ. Desde el MJD se resalta el desarrollo de productos como la caja de herramientas dirigida a servidores públicos y autoridades locales para fortalecer sus conocimientos técnicos, conceptuales, pedagógicos, comunicacionales y prácticos, relativos a la violencia contra las mujeres y las rutas de acceso a la justicia. Igualmente, se resalta el desarrollo e implementación de la Guía de Atención a Mujeres y Población LGBTIQ+ en los servicios de acceso a la Justicia y las cartillas “*Los derechos de las personas Trans dentro del estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos – ETPMV*” y “*Los derechos de las personas Trans dentro del estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos - Guía para Notarios y Notarías*”. Estas y otras herramientas desarrolladas se han divulgado en el marco de la estrategia de comunicaciones sobre Violencia Económica, Psicológica y Patrimonial, la cual se ejecuta para promover el conocimiento de actos que constituyen violencias de género.

Dimensión transversal

En relación con las estrategias para la transversalización del enfoque de género, la FGN resaltó la implementación de la Ruta de Esclarecimiento de Violencia Sexual, a través de la cual se desarrollan jornadas de esclarecimiento, y al mismo tiempo se realizan acciones de prevención del delito con la comunidad, ello por medio del Programa Futuro Colombia, con oferta de servicios en articulación con el ICBF, la Policía Nacional, las Alcaldías, las Gobernaciones, Migración Colombia, entre otros. Por otra parte, se destaca la implementación de la plataforma ¡ADenunciar!, canal virtual para denuncias de violencias basadas en género.

En este aspecto, el INMLCF destacó la implementación del documento “*Recomendaciones para la aplicación del enfoque diferencial en el servicio forense*” que contiene los lineamientos para la atención diferencial en todos los puntos de atención del país. Así mismo, se resalta la implementación de los sistemas de información SIRDEC y SICLICO, que permiten recoger las dimensiones identitarias (étnicos, discapacidad, género, personas con orientaciones sexuales e identidades de género no hegemónicas) de los servicios de patología y clínica forense, respectivamente.

Es necesario mencionar el producto entregado por el CSJ, el cual se concreta en la publicación del micrositio de la Comisión Nacional de Género, y en la herramienta “*Jurisprudencia de Género de las Altas Cortes de Colombia*”, que está a disposición de toda la ciudadanía, y que permite efectuar la búsqueda de la Jurisprudencia de las Altas Cortes con perspectiva de Género y Enfoque diferencial.

Ahora bien, en lo que se refiere a los productos establecidos en el PDSJ para el componente Enfoque de Derechos Humanos y Enfoque Diferencial, el principal **cuello de botella** radica en que las acciones y el desarrollo de los productos no dependen de las entidades formuladoras del PDSJ, en su mayoría dependen de los operadores de la Rama Judicial. Aunado a lo anterior, el INMLCF identificó como dificultades la interiorización de los conceptos asociados a la atención diferencial por parte de los servidores, dado que no es posible capacitar a la totalidad en la materia; la financiación de la consulta previa libre e informada a las autoridades indígenas; la definición de nuevas responsabilidades institucionales; el error de prohibición y las tensiones entre diferentes prácticas y contextos culturales y legales.

De acuerdo con el balance realizado de este componente, se **recomienda** continuar trabajando con la ciudadanía, dando a conocer la ruta para el acceso a la justicia y avanzando en la eliminación de las barreras que lo obstaculizan. Es necesario realizar acciones de capacitación y formación para que tanto la institucionalidad como la sociedad reconozcan que las personas con discapacidad tienen capacidad legal. Así mismo, se identifica la necesidad de realizar un fortalecimiento institucional para eliminar prejuicios y estereotipos, y a la par, adelantar este mismo tipo de esfuerzos en la ciudadanía, con el objetivo de lograr que la prevención, atención, protección y acceso a la justicia incorpore el enfoque de género, interseccionalidad, territorial, étnico y discapacidad.

En el balance del PDSJ, para este componente se evidencian 15 productos en ejecución, 17 sobre los cuales no se reporta información y 3 productos finalizados, relacionados con los protocolos diferenciados de atención, el Sistema de información con variables identitarias y las capacitaciones a operadores de justicia. Es importante resaltar que algunos de los productos y acciones contempladas en el componente de Derechos Humanos y enfoque diferencial del PDSJ, hacen parte de las funciones propias de la Dirección de Justicia Formal del MJD, que cuenta con el Grupo de fortalecimiento de la justicia con enfoque de género, encargado de liderar el desarrollo e implementación de instrumentos para la transversalización del enfoque de género en la cartera y en las demás entidades del sector administrativo de justicia. Así mismo, la FGN cuenta con el Grupo de Género de la Subdirección de Políticas Públicas y Estrategia Institucional y el Grupo de Trabajo Nacional de Violencia de Género para la Atención de Delitos que Afecten a Mujeres, Niñas, Niños y Adolescentes de la Delegada para la Seguridad Ciudadana, lo que evidencia que existen diferentes estructuras organizacionales al interior de las entidades que pueden ser encargadas de liderar los productos definidos en el PDSJ, en el marco de sus planes de acción, por lo que vale la pena revisar cuáles acciones o productos puntuales deben priorizarse en el seguimiento del PDSJ.

Dimensión transversal

5. Relación con la Ciudadanía



Las acciones previstas en este componente del PDSJ están orientadas a proporcionar una justicia abierta en las relaciones con los ciudadanos, cercana, accesible, confiable, oportuna, efectiva, moderna, restaurativa y promotora de la paz social, que opere bajo principios de ética, transparencia activa, rendición de cuentas, participación, coordinación y colaboración interinstitucional y soportada en tecnología. En este sentido, se formularon tres objetivos específicos.

Respecto al primero de ellos, orientado a garantizar la **accesibilidad a los operadores de justicia**, todas las entidades reportaron avances, orientándose principalmente a fortalecer los canales de atención disponibles, estandarizar los procedimientos y trámites, implementar la guía de lenguaje claro, divulgar la oferta institucional, atender oportunamente las peticiones, quejas y reclamos de la ciudadanía y mantener actualizada la información en las páginas web de las entidades.

Vale la pena resaltar la implementación de la Guía de TI para la Gestión de Trámites Jurisdiccionales, que contiene lineamientos que permi-

ten abordar el proceso de transformar digitalmente la gestión de los procesos jurisdiccionales que atienden las entidades públicas del orden nacional, en pro de mejorar el acceso, la eficiencia y la calidad de los servicios de justicia. Así como el trabajo articulado de la FGN con la Policía Nacional (la “**PONAL**”), autoridades locales, Comisarías de Familia, INMLCF, INPEC e ICBF, para estandarizar los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden poner en conocimiento las conductas que pueden constituir delitos.

El segundo objetivo de este componente está orientado a **visibilizar los resultados de la gestión de los operadores de justicia**, en este sentido, el CSJ implementó mecanismos de rendición de cuentas y divulgación de información, a través de los cuales logró la realización de estrategias de comunicación mediante el programa de televisión “Administrando Justicia”, donde se divulga información sobre las competencias, funcionamiento y actores de la Rama Judicial, garantizando la cobertura y accesibilidad de la ciudadanía. Adicionalmente, dispuso en el portal web de la Rama Judicial el micrositio de “Rendición de Cuentas de la Rama Judicial”, que permite la estandarización del proceso, el aumento de la cultura de rendición de cuentas como proceso permanente y de doble vía, el aumento de la participación de la ciudadanía y grupos de interés y el fomento del lenguaje claro en el ámbito judicial.

El tercer objetivo busca **prevenir la corrupción y promover el comportamiento ético**, al respecto, las entidades que hacen parte del PDSJ se encuentran actualizando sus correspondientes códigos de ética, realizando procesos de socialización de forma permanente, así como de campañas dirigidas a promover el cumplimiento de los lineamientos expresados en sus códigos. Igualmente, se realizan en cada una de las entidades las actividades relacionadas con la formulación, ejecución y seguimiento del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano PAAC, así como las necesarias para dar cumplimiento a la publicación de la información de acuerdo con lo establecido en la ley de transparencia.

Aunado a lo anterior, el PDSJ establece como producto la creación de una estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justicia. Al respecto, el CSJ, en su documento de balance, informó que con el Acuerdo PCSJA17-10762 de 2017 se definieron las Políticas de Transparencia y Justicia Abierta y se conformó la Comisión de “Justicia Abierta”, encargada de diseñar, promover y consolidar

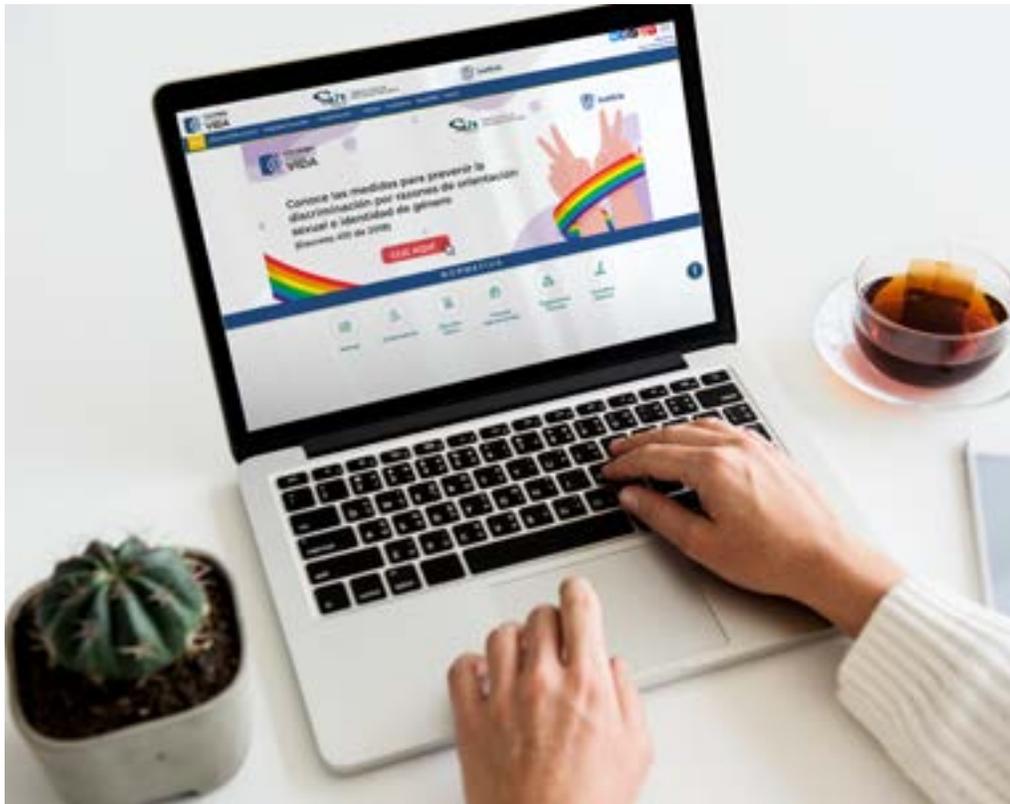
Dimensión transversal

la estrategia de transparencia y justicia abierta que permite impulsar los principios de acceso a la información, transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a tecnología e innovación y trabajo colaborativo con la sociedad.

En el documento de balance del PDSJ, se identifica como principal **cuello de botella** la falta de asignación de un presupuesto específico para los productos allí establecidos, lo que ocasiona que las actividades se ejecuten en el marco de la capacidad instalada de cada entidad, limitando el alcance de las acciones y la continuidad de los productos desarrollados.

En el balance del PDSJ, en este componente se cuenta con 7 productos en ejecución, 1 producto sobre el que no se reporta información y 1 producto finalizado, que corresponde a la estrategia de cultura de la legalidad y comportamiento ético para los operadores de justicia. Es importante resaltar que algunos de los productos y acciones contempladas en el componente “Relación con la Ciudadanía”, hacen parte de los compromisos ya establecidos en otras herramientas de planeación nacional, como es el caso del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano -PAAC, el Índice de Transparencia Activa -ITA medido por la Procuraduría General de la Nación -PGN y la política de Servicio al ciudadano, a la que se le hace seguimiento en el marco de MIPG.

6. Seguridad Jurídica



De acuerdo con lo plasmado en el PDSJ, el componente de seguridad jurídica busca propiciar las condiciones necesarias para que los atributos de conocimiento, calculabilidad y confiabilidad del ordenamiento jurídico se desarrollen en los ciudadanos, y generen facultades que permitan identificar la disposición legal aplicable y comprender su sentido. Para el desarrollo de este componente se ejecuta un ejercicio de colaboración armónica entre las diferentes ramas de poder público: La Rama Ejecutiva, en cabeza del MJD, se encarga de proponer las metodologías de depuración, coordinar los proyectos y asesorar técnicamente a las entidades administrativas del orden nacional y territorial que participan en los proyectos de depuración, así como en la implementación de la política de mejora normativa; la Rama Judicial, y en particular la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, realiza una contribución significativa al proyecto de depuración normativa emitiendo un juicioso y profundo concepto sobre la metodología y los criterios diseñados por el MJD; finalmente, la Rama Legislativa expide la normatividad aplicable, puntualmente la Ley 2085 de 2021, que constituye el primer ejercicio de depuración realizado en Colombia, y que establece el fundamento para los futuros ejercicios al respecto.

Dimensión transversal

Para lograr la apuesta de constituir **la seguridad jurídica como política pública**, en 2018 se creó el Comité de Mejora Normativa, como la instancia técnica que apoya la coordinación, orientación y fijación de lineamientos generales sobre la política de mejora normativa que hace parte del MIPG, igualmente se incluyó al MJD como integrante del Consejo para la Gestión y Desempeño Institucional y se logró la incorporación de la política pública para la mejora normativa dentro de las políticas de gestión y desempeño institucional. En consecuencia, el MJD, en coordinación con el DNP, asesora y acompaña a las entidades del orden nacional y territorial que lo soliciten y que expidan normas de carácter general y abstracto, con el objetivo de promover el uso de herramientas y buenas prácticas regulatorias, lograr que las normas expedidas por la rama ejecutiva del poder público en los órdenes nacional y territorial revistan los parámetros de calidad técnica y jurídica y resulten eficaces, eficientes, transparentes, coherentes y simples, en aras de fortalecer la seguridad jurídica y un marco regulatorio y reglamentario que facilite el emprendimiento, la competencia, la productividad, el desarrollo económico y el bienestar social.

En este componente, es importante resaltar la implementación del Sistema Único de Información Normativa (“**SUIN-Juriscol**”), como herramienta clave para la divulgación del Ordenamiento Jurídico y la depuración normativa. Asimismo, garantiza el acceso a una fuente fidedigna y actualizada de consulta normativa, con beneficios para estudiantes, profesionales del derecho y operadores jurídicos, así como para la ciudadanía en general.

Con relación a la depuración normativa, en el periodo comprendido entre el periodo comprendido entre los años 2018 a 2022, se logró la actualización de la metodología de depuración de las disposiciones de los Decretos Únicos Reglamentarios y el desarrollo de la etapa de consulta pública, mediante la cual el Sistema Único de Consulta Pública del DNP se articula con SUIN-Juriscol para crear una herramienta que le permita tanto a los ciudadanos, empresas y gremios, como a los líderes de cada sector, la consulta y análisis de los Decretos Únicos Reglamentarios, de manera que se facilite la consolidación del sustento jurídico para la depuración de las disposiciones de los decretos únicos reglamentarios que vienen acompañando a varios sectores de la administración pública nacional.

En el PDSJ, se programó como objetivo **consolidar la prevención del Daño Antijurídico dentro de la Producción Normativa**, en el marco del cual se proyectó el desarrollo de productos relacionados con metodologías de análisis del daño antijurídico, ligadas a causas primarias atribuibles al marco normativo, aplicables al proceso de construcción normativa; no obstante, estos productos están directamente relacionados con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (la “**ANDJE**”), dado que dicha entidad genera los lineamientos transversales en materia de prevención del daño antijurídico que deben aplicar las diversas entidades del Estado; aquella no se contempló como actor dentro del PDSJ, por este motivo no se cuenta con reporte de avance de este objetivo.

Desde el MJD el principal **cuello de botella** que se identifica es la falta de voluntad política de algunas entidades del orden nacional y territorial para la implementación de las metodologías de depuración normativa y de la política de mejora normativa, lo que dificulta su desarrollo.

Es importante destacar que existen restricciones para que el SUIN-Juriscal preste un mejor servicio y avance en la interoperabilidad con otros sistemas de información, las cuales obedecen a la obsolescencia del motor de base de datos. Adicionalmente, este sistema está respaldado por el Sistema de Administración de Contenidos “Ciclope CMS Suite”, un sistema de propiedad de una empresa extranjera (DOT S.A.C.I.F representada por Ingenian Software S.A.S) que no permite que el MJD pueda hacer ninguna intervención de mejora o desarrollo directo a la plataforma.

Se **recomienda** que las políticas orientadas a la seguridad jurídica, en particular las que se refieren al ordenamiento jurídico, su defensa y su divulgación, sean acordes a la necesidad de estar actualizados con las grandes transformaciones tecnológicas que se han suscitado en el último lustro, permitiendo seguir su trazabilidad en línea y tiempo real, y garantizando una interacción permanente entre las entidades a quienes corresponde su ejecución, de manera que permita la identificación anticipada de las restricciones que impidan el cumplimiento de su objetivo.

De manera puntual, se evidencia la necesidad de fortalecer las políticas que apoyen la mejora en las funciones de producción, divulgación, de-

Dimensión transversal

puración y defensa del ordenamiento jurídico colombiano, lo cual tiene como objetivo promover el conocimiento, la mejora en la producción de las disposiciones jurídicas y la expulsión definitiva de cuerpos normativos considerados como obsoletos, y que pese a su pérdida de vigencia no han sido retirados expresamente de nuestro sistema jurídico.

Con el objetivo de generar valor, garantizar la seguridad jurídica y brindar al ciudadano acceso a una base normativa completa para el ejercicio adecuado de sus derechos y conocimiento de sus deberes, resulta imprescindible mejorar tecnológicamente el SUIN-Juriscal. Lo anterior, exige, incorporar esta necesidad dentro de políticas que prioricen inversiones tecnológicas para desarrollos y soluciones informáticas. Igualmente, es necesario implementar acciones orientadas a la interoperabilidad y articulación con otros sistemas que tengan en funcionamiento las distintas entidades del Estado colombiano. De esta forma, se podrá prestar un servicio de consulta integrado o acceso a la información normativa desde los distintos portales del Estado, lo que permitirá que el sistema se alimente de manera eficiente y cuente con una base de datos completa y actualizada para el beneficio de todos, promoviéndolo de forma paralela como el principal medio para consultar la normativa de carácter general y abstracto de orden nacional.

En el balance del PDSJ, en este componente se cuenta con 8 productos en ejecución, 1 producto finalizado, que corresponde a la publicación de informes sobre aplicación de extensión jurisprudencial y 6 productos que no tienen reporte de información toda vez que no existe claridad sobre el responsable de su ejecución, tal es el caso, del compromiso de realizar la divulgación interna de información sobre novedades jurisprudenciales y doctrinarias, dentro de las Entidades Públicas, competencia del Consejo de Estado.

Finalmente, es necesario analizar este componente frente a los compromisos a los cuales ya se hace seguimiento a través de la política Mejora Normativa y Defensa del daño Antijurídico, las dos hacen parte del MIPG.

7. Competencia de los actores del Sistema de Justicia



En el proceso de autoevaluación realizado por el MJD de este componente, se concluye que se ha avanzado en la realización de **estrategias para mejorar la calidad de la educación jurídica**, dentro de las que se encuentra la expedición de la Ley 2113 de 2021, que promueve la formación integral y ética, la función social de los consultorios jurídicos y de la profesión de derecho, así como su articulación con el principio de interés general, teniendo en cuenta que la justicia y la equidad son fines esenciales del Estado. En el mismo sentido, se expidió la Ley 905 de 2018 que exige como requisito de grado para quienes cursan la carrera profesional de abogado el aprobar el examen de Estado que para tal efecto realice el CSJ, para lo cual el MJD, convocado por el CSJ, ha participado en las mesas de trabajo de configuración del examen de Estado a ser aplicado a partir del año 2024.

En lo que respecta a los **procesos de formación y actualización de conocimientos de actores que conforman el sistema de justicia**, el CSJ resalta que desde el año 2018 los Planes de Formación de la Rama Judicial incorporaron el “*Programa en Habilidades Humanas*”, los cuales se ejecutan anualmente para fortalecer las competencias conductuales y el desarrollo a nivel humano de los funcionarios y empleados, ello a fin de que, junto con los programas de formación en conocimientos, se genere un aporte a la disminución del riesgo psicosocial de los servidores judiciales.

Dimensión transversal

En relación con el objetivo de **desarrollar competencias de tipo funcional y comportamental en los actores que conforman el Sistema de Justicia**, se reporta por parte de las entidades del PDSJ la ejecución de los planes anuales de capacitación propios de cada entidad. Particularmente, el INMLCF resalta el trabajo realizado en el marco de la Mesa Sectorial de Administración de Justicia, en donde se aprueban las normas sectoriales de competencia laboral para el sector justicia como normas específicas que desarrolla la institución y otras entidades del sector, insumo principal para los procesos de certificación de peritos adelantados por el Grupo Nacional de Certificación de competencias forenses. Igualmente, se resalta que en la mesa sectorial para la clasificación nacional de ocupaciones, se aprobaron las nuevas ocupaciones en Colombia relacionadas con el sector justicia, las cuales se publican en el Observatorio Laboral y Ocupacional, encargado de monitorear el comportamiento de las ocupaciones, partiendo de diversas fuentes de información del mercado laboral, y en este caso, los aportes de expertos de la Mesa Sectorial de Administración de Justicia.

Se resalta por parte del CSJ la creación de incentivos de gestión para los servidores judiciales y la creación de condiciones más favorables para la realización de la evaluación de servicios, teniendo en cuenta los indicadores de gestión judicial, así como condiciones, criterios y parámetros objetivos, frente a las condiciones excepcionales, imprevisibles, extraordinarias y que afectaron considerablemente la prestación del servicio en los despachos de la Rama Judicial, generada por la emergencia sanitaria de la pandemia del COVID-19.

Otro de los objetivos establecidos en el PDSJ, es el de fortalecer las **Escuelas de Formación e Institutos de Investigación que componen el Sistema de Justicia**, en este sentido se esperaba contar con el ajuste del diseño curricular, el fortalecimiento académico y administrativo de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, la Escuela de la Defensoría Roberto Camacho Weverberg y la Escuela Penitenciaria Nacional. Sobre este producto no se presenta avance, toda vez que los responsables de su ejecución son entidades externas a las formuladoras del PDSJ, en este caso, las mismas escuelas objeto del fortalecimiento. La misma situación se presenta con el compromiso de crear al Red interinstitucional de Escuelas de Formación e Institutos de Investigación del Sistema de Justicia.

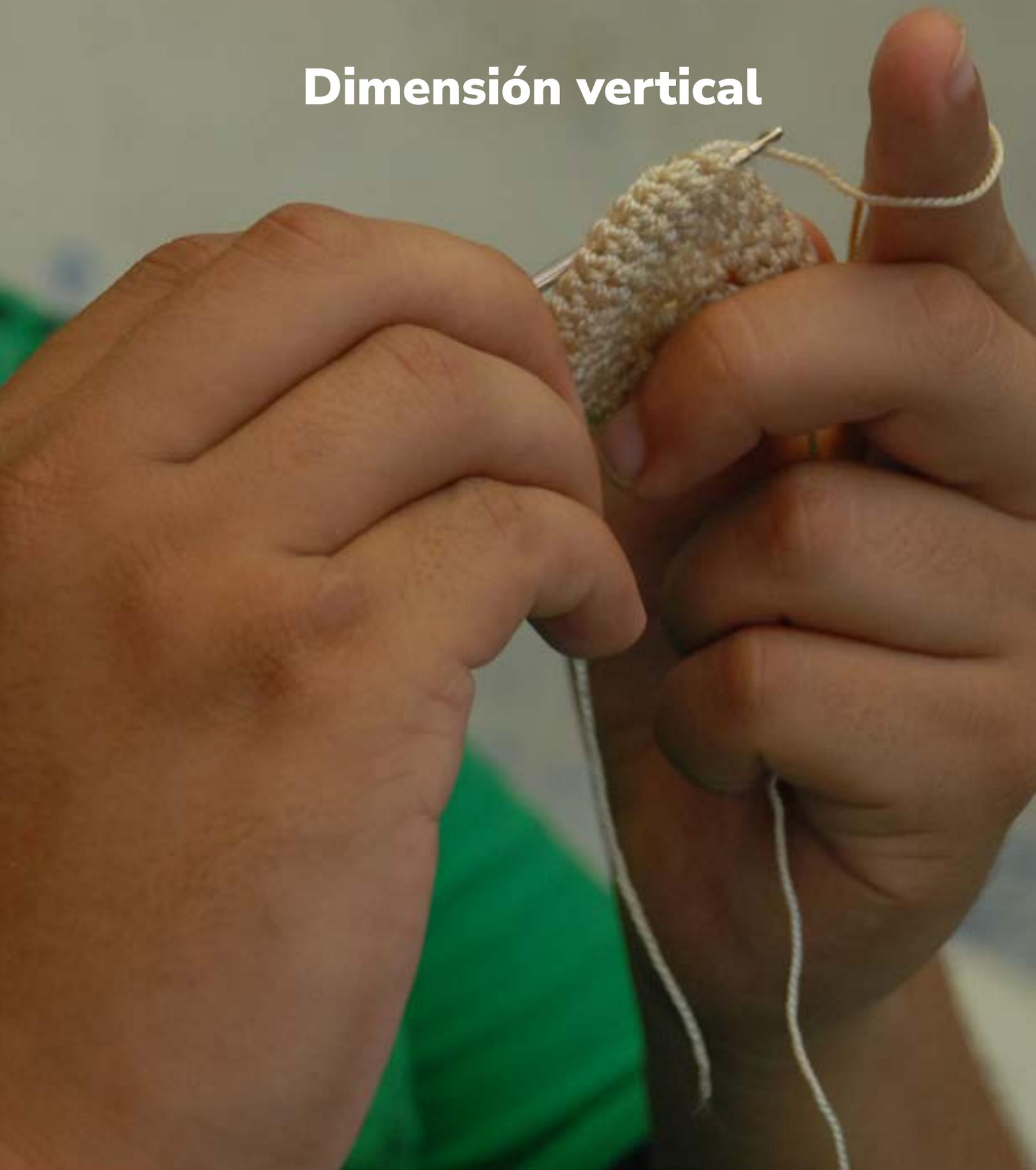
El principal **cuello de botella** para el desarrollo de los productos esperados en el componente “Competencia de los Actores del Sistema de Justicia”, tiene que ver con que no se ha realizado un proceso concertado entre las diferentes entidades responsables de ejecutar las acciones, así como tampoco una articulación con los planes de capacitación propios de las entidades. Igualmente, tal como se ha mencionado en los componentes anteriores, la falta de asignación de presupuesto con destinación específica para el desarrollo de los compromisos contemplados en el PDSJ, dificulta que se avance con mayor agilidad.

De otra parte se han presentado demoras en la expedición del Decreto Reglamentario de la Ley 2113 de 2021, dificultando que el MJD asuma las funciones de aprobación de funcionamiento de los consultorios jurídicos, control y vigilancia. Así mismo, no existe información actualizada sobre el número total de consultorios jurídicos, por lo cual se ha requerido acciones para identificar la ubicación de estos.

Se concluye que para avanzar en el objetivo de fortalecer las competencias de los actores del Sistema de Justicia, **es necesario** reconocer que el solo marco normativo no es suficiente para materializar cambios, por lo que se requiere seguir avanzando en la implementación de la Ley 2113 de 2021. Así mismo, **se requiere** reorientar el componente a acciones que permitan fortalecer a los consultorios jurídicos, y en el que se incorpore un modelo de calidad para los mismos, ello en aras de que se promueva la atención a las poblaciones vulnerables con enfoque diferencial.

En el balance del PDSJ, en este componente, se cuenta con 8 productos en ejecución, 2 productos finalizados y 1 sin información. Tal como y como se ha mencionado, existen productos cuya responsabilidad está a cargo de entidades que no hicieron parte del proceso de formulación del PDSJ, uno de los ejemplos es el compromiso de fortalecer las Escuelas de Formación e Institutos de Investigación que componen el Sistema de Justicia, cuya competencia radica en cabeza de las mismas escuelas objeto del fortalecimiento. Es necesario analizar los compromisos de este componente frente a los ya establecidos en la política Gestión Estratégica del Talento Humano que hace parte del MIPG y que contempla que las entidades deben implementar lo relacionado con el Plan Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo y la Profesionalización del Servidor Público.

Dimensión vertical



1. Justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente

El objetivo que el PDSJ que se trazó para este componente es lograr la articulación entre la justicia penal y penitenciaria para que sea coherente, proporcional, racional, y respetuosa de los derechos humanos, con fines resocializadores y de inclusión a la vida social, logrando la eficiencia administrativa de las capacidades institucionales. De acuerdo con el análisis realizado por el MJD, se califica con un grado de implementación intermedio, en tanto las acciones planteadas estaban enmarcadas en dificultades operativas que impedían su implementación.

Con la expedición del documento CONPES 4089 de 2022, por el cual se aprueba el Plan Nacional de Política Criminal 2022-2025 (el “PNPC”) , se planteó la necesidad de adecuar el enfoque del PDSJ en materia de justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente, al objetivo marcado en el PNPC, el cual busca cumplir con dos fines importantes: el primero, consolidar las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales; el segundo, proteger los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana. Además, el PNPC responde a las cinco fases de criminalización de la política criminal que no se restringen únicamente a la política penal y penitenciaria, sino que, incluyen elementos como la prevención del delito, y la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa y la resocialización, entre otros.

En ese sentido, el PDSJ buscó delinear, en materia de justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente, enfoques humanitarios con esquemas que cumplan la función resocializadora de la pena y un enfoque de justicia restaurativa, que centrada en el resarcimiento a las víctimas, permita un acceso a la justicia en materia penal dignificado, eficiente, sin dilaciones y acorde a los requerimientos de la sociedad en materia de criminalidad.

Lo anterior en atención a las necesidades en materia de acceso a la justicia y a la mejora de la eficiencia del sistema de justicia, no obstante, dichas acciones fueron objeto de revisión y reformulación en el marco de la construcción del Plan Nacional de Política Criminal, bajo los criterios de planeación establecidos por el DNP (Criterios CONPES).

De otra parte, existen otros productos que tras su revisión fueron objeto de reformulación, tal y como es el caso del Programa de Fortalecimiento para Audiencias Orales a Nivel Territorial, cuyo producto esperado, tras dicha reformulación, es la elaboración de un diagnóstico acerca de las

Dimensión vertical

acciones de promoción del uso de las tecnologías de la información en el desarrollo de audiencias como estrategia de fortalecimiento de acceso a la administración de justicia. Esta misma situación se presenta con el compromiso de crear un Observatorio para analizar fenómenos criminales, el cual, una vez surtido el proceso de reformulación, tiene como producto esperado el diseño de una estrategia de generación de datos sobre dinámicas criminales con enfoque municipal, urbano y rural, y en el cual el Consejo Superior de Política Criminal busca la consolidación de un Sistema de Información para la Política Criminal que concreta en los siguientes términos: “Esta falta de elementos suficientes (sistemas de información sólidos e integrados sobre los sistemas penales y la criminalidad) para la formulación, seguimiento y evaluación de la Política se constituye en unos de los problemas estructurales identificados por la Comisión. Desde esta perspectiva, y en vista de las recomendaciones planteadas este órgano, la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria del MJD ha considerado sustancial diseñar y consolidar el Observatorio de Política Criminal. El objetivo es que el observatorio sirva de sustento técnico y logre fortalecer institucionalmente la labor de Ministerio de Justicia en el quehacer de una política pública criminal integral, al tiempo que permita orientar a las instituciones que intervienen en ésta, en las respuestas oportunas a los problemas de la criminalidad y el seguimiento y evaluación de la política.”.

En lo que se refiere al **fortalecimiento de la etapa de juzgamiento para la atención penal**, orientado a eliminar la congestión judicial ampliando el número de despachos y estableciendo cargas razonables para la atención, el CSJ resalta que durante el periodo de implementación del PDSJ se ha avanzado en la transformación y creación de nuevos juzgados de circuito y juzgados de especialidad penal, con la correspondiente creación de los cargos de empleados judiciales al interior de los mismos. Igualmente, reporta avances en los procesos de capacitación para la formación y actualización de jueces, servidores judiciales y colaboradores de la Rama Judicial, en temas relacionados con la ejecución de penas y medidas de seguridad, en Sistema Penal Acusatorio, Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, Justicia Restaurativa y Justicia y Paz. No obstante los avances reportados, existen productos sobre los cuales no se ha avanzado, como es la elaboración e implementación del Plan de infraestructura de despachos Judiciales, de salas de audiencias y de servicios compartidos con los demás actores del sistema penal, la creación del modelo de incentivos para la especialidad penal, el diseño de una oferta de justicia diferenciada para las zonas con concentración de demanda y las zonas donde se debe fortalecer la presencia del Estado, entre otros, todo lo cual debe ser replanteado conforme las mo-

dificaciones a la ley 270 de 1996, introducidas por la ley estatutaria a ser sancionada una vez cumplido el control de constitucionalidad con la sentencia C-134 de 2023.

Otra de las apuestas del PDSJ en este componente es el **fortalecimiento de la capacidad técnica, científica e investigativa de las entidades que ejercen la función permanente de policía judicial o de apoyo técnico científico**. Al respecto el INMLCF ha trabajado en la renovación tecnológica de sus laboratorios y en la estandarización de sus procesos a través de la documentación en manuales y guías, así mismo, ha creado comités interinstitucionales de las diferentes disciplinas de criminalística para la mejora y unificación de los servicios; sin embargo, concluye que es amplia la brecha en cuanto al acceso a tecnología de punta, frente a otras instituciones especializadas en este tema. No obstante, lo anterior, el INMLCF resalta los logros en cuanto a la certificación del 100% de sus laboratorios (genética forense, biología forense, estupefacientes, toxicología forense, balística, evidencia traza) y organismos de inspección (lofoscopia, documentología, física forense) bajo las normas 17025 o 17020, según sea el caso. Así mismo, la acreditación en la norma 17020 de tres organismos de inspección de clínica y tres de patología.

Por su parte, la FGN resaltó la elaboración de la ruta para la Investigación del homicidio doloso y la priorización de la investigación de este delito en los municipios focalizados, de acuerdo con sus recursos y capacidades. Igualmente, resaltó la implementación de estrategias de capacitación para fortalecer la investigación y judicialización efectiva en casos de captura en flagrancia y manejo adecuado de la escena del delito de hurto, a partir de la generación de espacios que permitan la interacción entre fiscales, investigadores (Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación (el “CTI”), Seccionales de Investigación Judicial y Criminal (“SIJIN”), analistas) y Policía de Vigilancia, a fin de fijar y acordar una caracterización del fenómeno de hurto.

En lo que se refiere al **fortalecimiento de la capacidad del sistema penitenciario y carcelario**, el PDSJ propuso el diseño y ejecución de un Plan maestro de infraestructura, dotación y suministros, el cual fue objeto de reformulación para su inclusión en el Plan Nacional de Política Criminal, quedando como compromiso la elaboración de un documento de diagnóstico y de orientaciones técnicas para el cumplimiento de parámetros y lineamientos de infraestructura penitenciaria y carcelaria, de

Dimensión vertical

la cual son responsables la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y el INPEC (la “USPEC”).



En desarrollo del compromiso de **fortalecer las condiciones para garantizar la efectividad del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes -SRPA**, se estableció la necesidad de crear centros de atención diferencial para jóvenes que atiendan las medidas de vigilancia y seguridad, y de acuerdo con las responsabilidades establecidas en la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el ICBF es el responsable de la definición de los lineamientos de dichos centros de atención. Adicionalmente, la Ley 55 de 1985 indica que la porción que se reasigna de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro -SNR, se utilizará exclusivamente para el financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios, asignándose el 10% para la financiación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, cuya ejecución le corresponde al ICBF. De esta manera se concluye que las acciones de fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes se encuentra en responsabilidad del ICBF, que es una entidad que no hace parte inte-

gral de los actores del sistema, por lo cual se genera una discordancia en cuanto corresponde a un actor indirecto de la política pública, sin que de ello se derive que sea un actor directo que administre justicia en materia del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Adicional a lo expuesto en el párrafo anterior, el principal **cuello de botella** para la desarrollo de los productos definidos en el componente de justicia penal, penitenciaria y de responsabilidad adolescente, tiene que ver con las deficiencias en la claridad de las acciones, su alcance, responsables de su ejecución y la carencia de un seguimiento estricto con una metodología estandarizada que permita tomar decisiones oportunas. Igualmente, se evidencia que la falta de asignación de recursos impide avanzar en la renovación tecnológica, la infraestructura física de los laboratorios y la especialización de las plantas de personal.

Adicionalmente, dada la especialidad de las disciplinas forenses, en algunas zonas del país es difícil acceder a los profesionales que se requieren, sumado a esto, el orden público en algunos municipios del país, dificulta contratar personal para la prestación del servicio.

Las **recomendaciones** de este componente, están orientadas a superar los cuellos de botella descritos anteriormente, de forma particular se resalta la necesidad de revisar los compromisos establecidos en el PDSJ, frente a los incluidos en el PNPC, amparado en el CONPES 4089 de 2022, teniendo en consideración que se espera esto garantice financieramente la ejecución de las acciones. Sin embargo, es posible que los instrumentos creados, establezcan nuevas obligaciones que requieran financiamiento con recursos no contemplados en el CONPES, razón por la cual se debe tener en cuenta la financiación de estos compromisos.

En el balance del PDSJ, en este componente se evidencian 20 productos en ejecución, 1 producto finalizado, que corresponde a los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación del SRPA y 28 productos sobre los que nos se cuenta con información sobre su avance, situación que se presenta por que su responsabilidad está a cargo de entidades que no hicieron parte del proceso de formulación del PDSJ.

Dimensión vertical

2. Justicia de Familia



De acuerdo con lo planteado en el PDSJ, la ejecución de este componente tiene como finalidad reducir los niveles de conflictividad en la familia, tanto con un enfoque preventivo como de respuesta institucional oportuna, a través de las autoridades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, los mecanismos alternativos de solución de conflictos y el Sistema formal de Administración de Justicia.

De acuerdo con el análisis realizado desde el MJD sobre la implementación del componente de Justicia de Familia, se concluye que si bien se han creado las bases para el fortalecimiento de los operadores de justicia administrativa, y su articulación con la Rama Judicial, con la expedición de la Ley 1878 de 2018, que modificó la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia, y la expedición de la Ley 2126 de 2021 que regula la creación, conformación y funcionamiento de las Comisarías de Familia, se entiende que se trata de un proceso en vía de construcción que implica desarrollos reglamentarios y ejecuciones de los varios aspectos que contempla la normativa, siendo importante resaltar el establecimiento del MJD como órgano rector de las Comisarias de Familia.

Sin embargo, se tiene como **cuello de botella** la deficiencia presupuestal del MJD para desplegar el cumplimiento de las funciones de inspección, control y vigilancia de las Comisarias de Familia; así como las dificultades derivadas de la condición de entes de pertenencia municipal y distrital de las Comisarias de Familia, pues ello las ubica en un contexto de autonomía territorial, y en ese sentido las políticas de impacto requieren de una capacidad institucional instalada del MJD que permita el acceso, articulación y coordinación con los diversos actores del sistema a nivel territorial.

A ello se suma la dificultad, aún latente pese a lo establecido en la Ley 2126 de 2021, de tensiones entre las funciones de los comisarios de familia, frente a las violencias en el contexto familiar, y los defensores de familia, en su calidad de funcionarios del ICBF, frente a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad. Teniendo como parámetro que las Comisarias de Familia, como lo define la Ley 2126 de 2021, son entidades del ejecutivo que cumplen función jurisdiccional, mientras que los defensores de familia, como lo señala la Ley 1098 de 2006, actúan como autoridades meramente administrativas, pese a la incidencia en los derechos de los niños, niñas y adolescentes de sus decisiones, las cuales abarcan desde medidas de prevención de traslado a hogares de paso hasta la declaración de adoptabilidad.

De acuerdo con el balance realizado, se evidencia que en su mayoría los productos establecidos para el componente de Justicia de Familia en el PDSJ tienen como responsables de su ejecución a entidades que no hacen parte del Sistema de Justicia. Por ejemplo, se relacionan los compromisos de elaborar un Decreto compilatorio para la defensa de la familia, y de diseñar e implementar protocolos únicos especializados que atiendan las especificidades de los casos en materia de familia, cuya ejecución involucra a entidades como el ICBF, la Consejería para la Equidad de la Mujer, el MJD y la PONAL. Esta situación ocasiona que no se cuente con información de avance respecto de 10 de productos previstos del componente.

Dimensión vertical

3. Justicia administrativa



El objetivo establecido en el PDSJ para este componente es **aumentar la eficacia y efectividad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en la protección, garantía y restitución de derechos y del orden jurídico**. Se resalta el logro del producto relacionado con la modificación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (**CPACA**), a través de la expedición de la Ley 2080 de 2021, que desarrolla varios de los principios establecidos como necesarios para que exista una reforma integral a la justicia, a saber:

- a. **Eficiencia de la Rama Judicial.** La Ley ordena apoyar financieramente a la especialidad contenciosa administrativa con el fin de mejorar el servicio judicial y garantizar decisiones oportunas. Así se fortalece la jurisdicción al ordenar que se creen más juzgados administrativos y despachos de tribunales administrativos.

- b. **Justicia cercana, pronta y cumplida para el ciudadano.** La ley contiene medidas que tienden a redistribuir competencias para que el mayor número de asuntos de primera y única instancia sean conocidos y fallados por los despachos judiciales que están más cerca al ciudadano – juzgados y tribunales-; esto permitirá mejorar el acceso a la jurisdicción y tener mayor agilidad en la resolución de los procesos porque serán tramitados y decididos por jueces que tienen mayor capacidad de respuesta.
- c. **Seguridad jurídica.** Se establecen diferentes medidas para brindar mayor seguridad jurídica en los procesos contenciosos administrativos, entre ellas se adoptan las siguientes: i) se reforman y aclaran normas que han generado controversias interpretativas de orden procesal ii) se impulsa y fortalece la función unificadora del Consejo de Estado al reducirle competencias como órgano de instancia que le han restado capacidad de respuesta en su principal labor de unificación y consolidación de la jurisprudencia; iii) se crea legalmente la figura de autos de unificación, con el fin que el Consejo de Estado pueda consolidar su jurisprudencia en asuntos procesales y sustanciales que no pueden fijarse en las sentencias de unificación; iv) se establece el deber a los tribunales de unificar sus posiciones cuando evidencien que hay divergencias interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho. Todo lo anterior brindará mayor agilidad y reducirá la incertidumbre jurídica generada por la falta de decisiones unificadas.”

De otra parte, de acuerdo con el análisis realizado por el MJD, se concluyó que esta jurisdicción es la que ha avanzado en mayor forma en la adopción de una justicia virtual, pues con la expedición de la Ley 2080 de 2021 se adecuó la normatividad al establecer en los artículos 8 a 14 la reglamentación para el trámite virtual de los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa, así:

- **Artículo 8**, que adiciona a la Ley 1437 de 2011 el artículo 53A, sobre uso de medios electrónicos.
- **Artículo 9**, que modifica los incisos primero y segundo <sic, tercero> del artículo 54 de la Ley 1437 de 2011, sobre el registro para el uso de medios electrónicos
- **Artículo 10**, que modifica el artículo 56 de la Ley 1437 de 2011, sobre la notificación electrónica.
- **Artículo 11**, que modifica el artículo 59 de la Ley 1437 de 2011, sobre el expediente electrónico.
- **Artículo 12**, que modifica el artículo 60 de la Ley 1437 de 2011, el

Dimensión vertical

- cual sobre la Sede electrónica.
- **Artículo 13**, que adiciona la Ley 1437 de 2011 el artículo 60A, sobre la Sede electrónica compartida.
- **Artículo 14**, que modifica el artículo 61 de la Ley 1437 de 2011, sobre la recepción de documentos electrónicos por parte de las autoridades.

Este parámetro normativo creó la base jurídica para el funcionamiento de la plataforma SAMAI, que hoy permite el litigio en línea y la existencia de un expediente electrónico eficaz de fácil acceso y con las seguridades y requerimientos de integralidad y autenticidad en materia de administración de justicia.

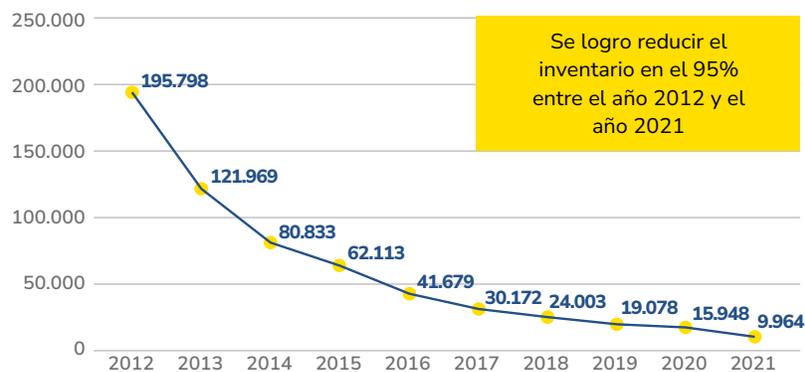
En materia de audiencias virtuales, en el año 2021 se programaron en la jurisdicción 57.711 audiencias, con un crecimiento exponencial en el número de audiencias por medios electrónicos.

Los resultados de la aplicación de la Ley 2080 de 2021, aunado a las reformas a la ley 270 de 1996, aplicables una vez se publique la sentencia C-134 de 2023 mediante la cual la Corte Constitucional realizó el control de constitucionalidad del proyecto de ley que contiene dicha reforma y la eventual sanción presidencial.

En específico, frente a normas de planeación y de descongestión del sistema de justicia, su principal problema, y que impacta la jurisdicción contenciosa, podrá evaluarse en el año 2024, de acuerdo a los indicadores en ingresos y egresos parciales y definitivos que se produzcan.

Se debe resaltar que conforme al informe al Congreso de la República de la Rama Judicial 2021 – 2022, se denota la conclusión de los procesos regidos por el Decreto 01 de 1984, en los siguientes términos: *“La jurisdicción en el año 2012 contaba con un total de 195.798 asuntos que se tramitaban bajo el Decreto 01 de 1984, cifra que se redujo en el año 2021 a 9.964 procesos, lo que representa una disminución del 95%.”* Esta conclusión se representa en el siguiente gráfico:

Reducción del Inventario de Procesos del Sistema Escrito



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - SIERJU

Fuente: Informe al Congreso de la República 2021 – 2022 por la Rama Judicial.

El mayor **cuello de botella** que permita fortalecer la oferta judicial a nivel de juzgados y tribunales en la jurisdicción contenciosa administrativa, de manera que se pueda atender la modificación de competencias establecida en la Ley 2080 de 2021, así como dar el apoyo pertinente a la Sala de Consulta y Servicio Civil para de precaver litigios o dar solución a los existentes, son las restricciones presupuestales. Esta es la barrera que no ha permitido a Colombia garantizar un número de jueces proporcional a la población y las necesidades jurídicas de acceso a la resolución de conflictos con la celeridad y eficacia debidas.

De acuerdo con el balance del PDSJ, en el componente de Justicia administrativa se evidencian 3 productos en ejecución, 1 sobre el que no se reporta información, dado que los responsables de su ejecución son entidades que son las formuladoras del PDSJ y 2 productos finalizados, en los que se resalta la elaboración del Proyecto de ley que reforme el CPACA.

Dimensión vertical

4. Justicia civil, comercial y de consumo



El objetivo establecido para este componente en el PDSJ, es adecuar los procedimientos y oferta de justicia en materia civil, comercial y de consumo a las necesidades de la población, para el logro de este objetivo, se planteó como una de las acciones la promoción del conocimiento y uso pertinente de los métodos alternativos de solución de conflictos, con el fin de gestionar el conflicto de una manera más rápida, en instancias previas a la jurisdicción o de forma más temprana al interior de esta. Al respecto, se resalta la expedición de la Ley 2220 de 2022, por la cual se adopta el Estatuto de Conciliación, con lo cual se busca ampliar la oferta de los servicios con la creación de nuevos centros de conciliación.

El Estatuto de Conciliación parte de la necesidad de fortalecer la justicia en equidad, a través de conciliadores en equidad que constituyen una capacidad de liderazgo ante las comunidades por el respeto a su pluralismo y el conocimiento de su forma de generar convivencia pacífica en sus costumbres y forma de comunicar y percibir sus propias realidades. Su objetivo es generar una política pública en los territorios a través de los programas locales de justicia en equidad, que fomente la conciliación en equidad como forma de justicia, bajo la rectoría del MJD. Entre sus normas se resalta la necesidad de que la conciliación sea requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción civil.

De otra parte, del proceso de autoevaluación realizado por el MJD sobre la implementación de este componente de justicia civil, comercial y de consumo, teniendo en cuenta que busca armonizar los regímenes procesales e identificar la necesidad de buscar la culminación de los asuntos del sistema escrito y reorganizar los modelos de gestión de los Juzgados y Tribunales con el objetivo de hacer una buena transición del sistema escrito al sistema oral, se considera importante resaltar lo expuesto por la Rama Judicial en el informe al Congreso de la República 2021-2022, en el que presenta un gráfico informativo sobre los procesos por sistema de oralidad y procesos por sistema escritural en la especialidad civil y comercial, que permite concluir que el porcentaje de estos últimos ya está por culminar cumpliéndose la transición de un sistema a otro:

Gestión judicial en la especialidad civil según el sistema procesal - 2021



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - SIERJU

Fuente: informe al Congreso de la República 2021-2022

Igualmente, deben considerarse los retos generados por el artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, que otorga funciones jurisdiccionales a las Superintendencias de Sociedades, Industria y Comercio y Financiera, lo cual supone retos para la articulación e interoperabilidad de los operadores de justicia entre las entidades mencionadas y los de la Rama Judicial.

En desarrollo del documento de balance del PDSJ, se evidencia 1 producto en ejecución y 4 sobre los cuales no se cuenta con avance ni reporte por ninguna de las entidades formuladoras del PDSJ.

Dimensión vertical

5. Justicia laboral



En este componente, el PDSJ busca adecuar las condiciones de oferta en la especialidad laboral para atender las demandas de esta especialidad en forma pronta y efectiva, así como gestionar acciones que mejoren las acciones de coordinación y articulación entre las autoridades del sistema de seguridad social para que puedan brindar de manera oportuna y eficiente respuestas a los usuarios de los servicios de salud pensiones y aseguradoras de riesgos laborales, siendo esta temática atendida con mayor frecuencia en despachos laborales en el país.

A pesar del expuesto objetivo pretendido por este componente, desde el ejercicio de evaluación realizado por el MJD se advierte que las 16 acciones determinadas en el PDSJ se confunden y entrelazan contextos de política pública en materia de empleo y seguridad social y derecho sustantivo del trabajo, con temas propios del sistema de justicia en materia laboral, de esta manera, si bien las políticas tienen incidencia frente a los conflictos surgidos en materia laboral y de seguridad social, no se aborda de manera directa las acciones requeridas frente a las demandas que atiente la justicia laboral.

Es de destacar que el PDSJ no se concibe como una herramienta desde la cual se pueda resolver aspectos propios de políticas en materia de empleo y seguridad social del gobierno y el poder ejecutivo en general, la naturaleza del plan se orienta a las problemáticas de acceso a la justicia en materia laboral en la que de manera prioritaria se deben abordar las brechas digitales existentes, teniendo en cuenta que en la justicia laboral la demanda de justicia agrupa personas en condición de vulnerabilidad por motivos de edad o pobreza extrema, que los inhabilita frente a las reclamaciones de sus derechos.

Ante tal panorama, se observa que una futura actualización del PDSJ, debe orientar sus esfuerzos a la justicia universal de los demandantes de sus derechos, independientemente de las políticas públicas en materia de empleabilidad y reconocimiento de derechos laborales que deben corresponder a programas estructurados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Abonado a lo anterior, es de destacar que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado la necesidad de generar modificaciones al Código Procesal del Trabajo, que permitan una justicia laboral más eficaz, para lo cual se presentó el proyecto de ley 360 de 2022/ Senado, que no logro completar su trámite ante el Congreso de la República, siendo necesario evaluar una nueva radicación a fin de cumplir el objetivo planteado.

En materia de descongestión en la justicia laboral, es de destacar que mediante Ley 1781 de 2016 se determinó que la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia tuviera ocho (8) magistrados de descongestión por un término máximo de ocho (8) años, los cuales funcionan en cuatro (4) salas de descongestión con el fin de tramitar y decidir los recursos de casación que se tramite de la materia ante dicha corporación.

El CSJ reporta¹: *“Desde la entrada en funcionamiento de la sala de descongestión, se han recibido un total de 21.111 asuntos laborales, que en promedio anual corresponde a 4.222 asuntos. En este periodo han evacuado un total de 18.214 procesos con un promedio anual de egresos de 3.643 procesos. El inventario final acumulado a 2021 fue de 2.071*

1 Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República 2021 – 2022.

Dimensión vertical

asuntos pendientes de fallo.”, este escenario resulta clave en la adopción de medidas de descongestión después de 2024 para la continuidad de los magistrados de descongestión.

Con las medidas transitorias de descongestión la especialidad laboral profirió 5.829 fallos para la vigencia junio 2021 – junio 2022, a través de cuarenta y nueve (49) cargos transitorios creados.

Resulta necesario destacar las afectaciones que por la pandemia del COVID 19, tuvo la justicia laboral, en ese sentido el CSJ indica que²: *“Las relaciones laborales se afectaron durante la pandemia y durante el 2021, se destaca su recuperación; situación que incide en temas económicos y afecta la demanda de justicia, cuando escalan conflictos laborales relacionados con la crisis, e incluso por los cambios operacionales que están teniendo las diferentes empresas. Ante este panorama de transición, el CSJ adoptó medidas de apoyo transitorio en los despachos laborales, tanto de categoría de tribunal, especialmente en Bogotá, Cali, Cartagena y Villavicencio, como en categorías de circuito y municipal”*. Es de anotar que durante esta época, en la justicia laboral los conflictos de mayor número de demandas tienen que ver con las controversias surgidas por contratos de trabajo y la seguridad social.

Es importante resaltar que para este componente de Justicia Laboral, no se definieron productos en el plan de acción del PDSJ, por tanto, no existen balance en términos de cantidad de productos elaborados o en ejecución.

2 Ibidem

6. Justicia Constitucional



Este componente busca adelantar acciones de coordinación y colaboración armónica entre poderes, para instar a que de manera preventiva las autoridades públicas y particulares que prestan servicios públicos, tomen medidas para evitar violaciones a derechos fundamentales e intereses colectivos, principalmente en materia de derecho de petición y salud. De igual forma, implementar estrategias que mejoren la operación de los mecanismos constitucionales de protección ciudadana con el objetivo de mejorar su cobertura, eficiencia y eficacia mitigando los impactos de su uso en el sistema de justicia.

Desde el MJD se concluye que la jurisdicción constitucional es un pilar fundamental del estado de derecho que ha permitido desde 1992 generar un impacto importante en la sociedad respecto del reconocimiento de sus derechos, así como el examen de constitucionalidad de las normas, ya sea por el ejercicio del control automático de leyes de carácter estatutario, como de leyes ordinarias a través de demandas de inconstitucionalidad.

Un hito importante en materia de justicia constitucional durante el quinquenio de expedición del PDSJ, lo constituye la conformación de las cinco (5) salas especiales de seguimiento a las ordenes impuestas por sentencias hitos (declaraciones de estado de cosas inconstitucional), así:

Dimensión vertical

1. T-025/2004. Población en condición de desplazamiento. Estado de cosas inconstitucional. Magistrados que la integran: Natalia Ángel Cabo (preside la sala), Diana Fajardo Rivera y Hernán Correa.
2. T-760/2008. Sistema General de Salud. Protección integral de la Salud como derecho fundamental. Magistrados que la integran: José Fernando Reyes Cuartas (preside la sala), Alejandro Linares Cantillo y Antonio José Lizarazo Ocampo.
3. T-388/2013 – SU-122/22. Sistema carcelario y penitenciario. Estado de cosas inconstitucional. Hacinamiento carcelario y derechos de las personas privadas de la libertad. Magistrados que la integran: Jorge Enrique Ibáñez Najár (preside la sala), Paola Andrea Meneses Mosquera y Diana Fajardo Rivera.
4. SU-020/2022. Seguridad de excombatientes. Estado de cosas inconstitucional en el cumplimiento del componente de seguridad de los excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz de 2016. Magistrados que la integran: Cristina Pardo Schlesinger (preside la sala), Jorge Enrique Ibáñez Najár y Antonio José Lizarazo Ocampo.
5. T-302/2017. Departamento de La Guajira. Derechos fundamentales a la salud, al agua y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo wayuu. Magistrados que la integran: José Fernando Reyes Cuartas (preside la sala), Paola Andrea Meneses Mosquera y Alejandro Linares Cantillo.

El esquema de la jurisdicción constitucional contemplado en la Constitución Política de 1991, implica una estructura de confianza en la justicia de la ciudadanía colombiana, por lo cual, su inclusión en el PDSJ debe orientarse a la cobertura de la justicia digital asegurando una universalidad a los usuarios, como acceso a la justicia por medio del ejercicio de la acción de tutela como principal instrumento para el reconocimiento de derechos fundamentales.

En relación con el balance de los productos programados en el PDSJ para el componente de Justicia Constitucional, se evidencia 1 producto en ejecución, 1 producto reportado como finalizado, que corresponde a la capacitación de funcionarios públicos en líneas jurisprudenciales vinculantes para prevenir violaciones a los derechos fundamentales y garantizar el rol pedagógico que deben cumplir frente al ciudadano en relación con los mecanismos de protección ciudadana. Se evidencian 4 productos sin reporte por parte de las entidades que realizaron el documento de balance del PDSJ.

7. Justicia ambiental



Este componente se traza como objetivo general de mejorar la eficacia y efectividad de la justicia ambiental y formular las acciones necesarias para dar solución a los hallazgos encontrados en el marco de la formulación del PDSJ. Uno de los objetivos específicos de este componente, es fortalecer los conocimientos, capacidades y herramientas de apoyo técnico y jurídico en materia ambiental, de los actores del sistema de justicia; para ello, se propuso el desarrollo de currículos interinstitucionales de capacitación para funcionarios del sistema de justicia que intervienen en la tramitación y resolución de conflictos ambientales, sobre este tema, el CSJ ha logrado avances en desarrollar escenarios de capacitación con el objetivo de fortalecer las competencias de los servidores judiciales en esta importante materia, específicamente las siguientes:

1. En desarrollo del acuerdo de entendimiento suscrito el 3 de julio de 2020 entre el CSJ y el Instituto de Derecho Ambiental (Environmental Law Institute), que tiene por objetivo aunar esfuerzos en favor de la capacitación de jueces(as) en materia de Derecho Ambiental y la lucha contra la problemática de la deforestación que afecta a Colombia; en el año 2021 se realizaron cuatro (4) cohortes del curso virtual “Formación académica de alto nivel sobre el abordaje de la Deforestación en los procesos judiciales” y en el año 2022 se realizó una 5° cohorte, curso que fue diseñado por el cooperante atendiendo las necesidades de formación y el Modelo Pedagógico de la Escuela Judicial.

Dimensión vertical

2. Adicionalmente, en virtud del acuerdo de entendimiento suscrito entre el CSJ y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en Colombia (USAID), que tiene por objeto aunar esfuerzos para fortalecer la capacidad institucional de los servidores judiciales en materia de medio ambiente y lucha contra la deforestación, a través del desarrollo de herramientas que permitan mejorar el proceso de administración de justicia frente a delitos ambientales en Colombia, con el apoyo de la Escuela Judicial, el cooperante presentó la Guía Ambiental de USAID, “*Herramientas para la acción judicial en casos de deforestación*”; adicionalmente, se diseñó y estructuró el curso virtual denominado “*Herramientas para la acción judicial contra la deforestación*”.
3. Con fundamento en la carta de intención suscrita entre el CSJ y el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario – Universidad del Rosario, durante la vigencia 2021, con auspicio de la Embajada de los Estados Unidos, se diseñó y estructuró el curso virtual denominado “*Justicia Ambiental*”.
4. El Departamento de Derecho Minero Energético, de la Universidad Externado de Colombia, realizó un curso en regulación minera para explicar los principales cambios normativos, regulatorios y jurisprudenciales en dicha materia, dirigido a los servidores de la Rama Judicial a través de los siguientes cursos: 1) Aspectos jurídicos del sector minero. 2) Regulación ambiental aplicable al sector minero. 3) Aspectos sociales y sostenibilidad de la industria minera.

De otra parte, vale la pena resaltar la expedición de la Ley 2111 de 2021, por medio de la cual se sustituye el título XI, de los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de la Ley 599 de 2000, se modifica la ley 906 de 2004 y se dictan otras disposiciones, en el marco de la cual se creó, entre otros, como nueva conducta punible la deforestación e incrementó las penas en varios de los delitos cuyo bien jurídico protegido es el medio ambiente.

Desde el análisis realizado por el MJD, se concluye que en materia de justicia ambiental se hace necesario que los actores judiciales generen las bases que permitan establecer la necesidad o no de generar una especialidad ambiental dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

Lo anterior, teniendo en cuenta además, las razones expuestas por el Consejo de Estado, en el escrito dirigido a la Comisión Primera de la Cá-

mara de Representantes, el 14 de octubre de 2020, en torno al Proyecto de Ley Estatutaria No. 134 de 2020 *“Por la cual se crea una Especialidad Judicial Agraria y Rural, se establecen los mecanismos para la resolución de Controversias y Litigios Agrarios y Rurales y se dictan otras disposiciones”*, que entre otras anota:

- (...) se echa de menos la inclusión de principios hermenéuticos de contenido ambiental, todos los cuales pueden contribuir a una mejor aplicación de la normativa pertinente. Es el caso, por ejemplo, del desarrollo sostenible, de la función ecológica de la Álvaro Namén Vargas Presidente Consejo de Estado Estamos cambiando. propiedad y de la no regresión o progresividad, entre otros. Todos los cuales pueden contribuir a entender aspectos modernos de la conflictividad agraria y de tierras del país.
- Respetuosamente hay que manifestar que no se comparten los argumentos con los cuales se pretende justificar la no inclusión de los diferendos ambientales en esta especialidad. Aducir, como lo trae la exposición de motivos, que se trata de un tema de antigüedad, esto es, que el derecho agrario es de vieja data y que el derecho ambiental es joven, y que cómo tal no pueden ir en la misma especialidad, es un desconocimiento de la realidad social, económica y ambiental del campo colombiano. No es la “edad” de las normas o la de las instituciones lo importante; si así fuera, los temas de cambio climático, de desarrollo sostenible, de función ecológica de la propiedad, entre otros, de inaplazable atención en la actualidad, deberían esperar quién sabe cuánto tiempo para ser tenidos en cuenta. La integralidad entre lo agrario y ambiental en el campo colombiano es indiscutible.
- Como bien lo señaló la experta en temas agrarios la Doctora Margarita Varón, en la audiencia del 5 de octubre, los conflictos agrarios no vienen solos. Por lo general están atados a temas de recursos hídricos, de rondas, de contaminación, de titulaciones mineras, por decir lo menos. Pretender que el juez agrario resuelva solo lo estrictamente agrario y los otros temas sean de conocimiento de otro despacho judicial es una clara señal de inseguridad jurídica, de dejar sin resolver los problemas en su integridad. El juez agrario, que también debería conocer lo ambiental, debe estar en capacidad de plantear una solución completa a la problemática que ha llegado a su despacho.
- Los problemas agrarios del país tienen un claro origen en la injusta distribución de tierras, en la falta de oportunidades que han tenido los campesinos para que sean verdaderamente productivas. Pero también tienen que ver con diferencias sobre el uso de los recursos naturales directamente relacionados con el ejercicio de la propiedad de las tierras, (...)

Dimensión vertical

- Llama también poderosamente la atención que el otro argumento que cita la exposición de motivos, para no incluir lo ambiental en la especialidad agraria y rural, sea el de que “...sería claro que los asuntos asociados a los diferendos de tierras serían desplazados por las controversias ambientales ...”. Se trata de una afirmación discriminatoria e irrespetuosa para con los jueces de la República, como si les fuera posible a dichos funcionarios priorizar unos asuntos de su conocimiento en detrimento de otros. El juez tiene unas claras obligaciones legales y constitucionales, y en Colombia lo agrario no es menos importante que lo ambiental, ni viceversa.
- Es importante conciliar lo agrario y lo ambiental. Es un imperativo derivado del Acuerdo de Paz, en el que más de veinte de sus normas son de contenido ambiental. La posibilidad de estructurar una especialidad agraria y ambiental en el país, tanto para la jurisdicción ordinaria como en la jurisdicción de lo contencioso administrativa, es un ejercicio que lee la realidad social, económica y ambiental del país.

Respecto al avance de los productos de este componente, 45 no tiene ningún informe de avance o gestión por parte de las entidades que presentaron el balance de los cinco años de implementación PDSJ y se reporta 1 como finalizado, relacionado con el desarrollo de escenarios para la capacitación de funcionarios judiciales y actores que integran el sistema de justicia, en derecho ambiental y áreas conexas.



Dimensión especial

Dimensión especial

1. Pluralismo y Justicia



Para el PDSJ, en cuanto a los pueblos Afrocolombianos, Negritudes, Palenqueros, Raizales (NARP) y Pueblo Rrom, se plantea como objetivo el generar condiciones de acercamiento, reconocimiento y fortalecimiento de las justicias propias que faciliten la coordinación con las demás jurisdicciones del Sistema Nacional de Justicia.

Pueblos y Comunidades Indígenas.

Punto fundamental para generar el componente del pluralismo jurídico en el PDSJ, en los términos del artículo 246 de la CN, y el respeto al derecho de consulta previa, se ejecutaron las siguientes actividades de: alistamiento autónomo de las organizaciones indígenas, así como un alistamiento conjunto con las instituciones (fase 1), un espacio de despliegue y socialización territorial de los dos instrumentos a consultar (fase 2); y la fase de consolidación de insumos por parte de las organizaciones in-

dígenas así como la formulación de sus propuestas (fase 3), insumos que fueron entregados al Ministerio por la Mesa Permanente de Concertación el día 27 de enero y 3 de febrero de 2020. Y se previó realizar el desarrollo de las fases 4 y 5 que corresponden a la concertación técnica entre entidades y organizaciones indígenas (fase 4) y su posterior protocolización en la Mesa Permanente de Concertación (fase 5).

Cumplido el proceso y la metodología acordada con la MPC de los pueblos indígenas se consolidó el componente indígena del PDSJ, el cual debe ser respetado en un esquema de reformulación y/o actualización del PDSJ, y está determinado por cuatro objetivos específicos y treinta y siete (37) acciones. El instrumento fue protocolizado el 9 de noviembre de 2020. Y corresponden al objetivo general de: Fortalecer las capacidades institucionales de los Sistemas de Justicia Propia y Ordinaria para mejorar el acceso a la administración de justicia de los pueblos indígenas de Colombia. Que se concreta bajo cuatro (4) objetivos específicos.



De igual manera, se ha avanzado en las acciones de formación y capacitación dirigidas al conocimiento de la Justicia Especial Indígena. En este aspecto, entre los años 2020, 2021 y 2022 se certificaron 2469 en los cursos en enfoque diferencial étnico, pluralismo jurídico y jurisdicción especial indígena.

Por otra parte, se ha avanzado en ejercicios de caracterización de justicias propias, concretando seis documentos construidos de manera participativa con las comunidades indígenas.

Dimensión especial

En el mismo sentido, a través de la estrategia del Banco de Iniciativas y proyectos indígenas – BIP – (en sus cuatro fases de implementación 2018-2022) se han apoyado técnica y financieramente ciento cincuenta y un (151) proyectos de iniciativa directa de las comunidades, para el fortalecimiento de sus sistemas de justicia propia.

Finalmente, el MJD cuenta con un documento borrador de proyecto normativo que desarrolle el artículo 246 de la CN para establecer las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional, el cual, fue construido de manera participativa en el marco de la Comisión Nacional de Coordinación del Sistema Judicial Nacional y la Jurisdicción Especial Indígena (COCOIN) y que debe igualmente cumplir con el proceso de consulta previa para lo cual se obtuvo a través del MJD, la asignación de recursos para su realización.

Pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros.

El MJD reporta que en las vigencias 2020 y 2021, luego de acordar la línea de acción para el apoyo de los procesos organizativos de comunidades negras, se brindó acompañamiento técnico para el fortalecimiento de los mecanismos propios de resolución de conflictos de las comunidades negras y afrocolombianas de veintiún (21) consejos comunitarios en el Pacífico Nariñense y Chocó (vigencia 2020) y 39 consejos comunitarios de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca y Cauca (vigencia 2021). En la vigencia 2022 no se logró desarrollar la iniciativa, programada con los consejos comunitarios de San Andrés, Antioquia, Costa Atlántico y Valle del Cauca, razón por la cual, se reprogramó la meta para la vigencia 2023.

Igualmente, en desarrollo de la investigación de caracterización de la justicia ejercida por los consejos comunitarios de los pueblos NARP, en contratación con la Universidad Nacional se expidió la Cartilla “Guía para el desarrollo del curso sobre Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos”, que parte de la definición de los Consejos Comunitarios como expresión de la identidad cultural de las comunidades negras en Colombia, reconocida a partir de la Ley 70 de 1993.

Entre la vigencia 2018 a 2022 se han capacitado 708 operadores de justicia, entre los cuales se encuentran los servidores de las Comisarías de familia, en temáticas relacionadas con la violencia de género, con un

componente específico denominado atención de la violencia basada en género con enfoque étnico. Esta oferta se ha desarrollado a partir de capacidades ya instaladas en el MJD, por lo cual no cuenta con asignación específica de recursos de inversión.

Pueblos Rrom

Específicamente se avanzó en la formulación del “*Protocolo de Reconocimiento de la Kriss Romaní en Colombia y las recomendaciones de acceso a la justicia para el pueblo Rrom*”, con esta actividad, además de propiciar el reconocimiento de los mecanismos de resolución de conflictos de las comunidades Gitanas del país, se generó un diálogo constructivo que permitió caracterizar las dificultades en materia de barreras al acceso al Sistema de Justicia Nacional.

El protocolo ha sido objeto de siete (7) jornadas de socialización en el año 2020 y seis (6) jornadas en el año 2021, a través de las cuales se generó el balance respecto de la implementación del protocolo con el pueblo Rom, identificando que de las problemáticas de acceso a la justicia persisten, siendo necesario continuar con las actividades en torno al fortalecimiento de las formas de resolución de conflictos de estas comunidades

Cuellos de Botella y recomendaciones del componente de Pluralismo Jurídico

De acuerdo con el análisis del componente de Pluralismo realizado por el MJD, los principales **cuellos de botella** están relacionados con la falta de asignaciones presupuestales que permitan una mayor cobertura de las acciones. Igualmente, las altas tasas de deserción de los inscritos en los procesos formativos y la baja participación de los operadores judiciales y servidores del sector en los espacios convocados dificultan avanzar con mayor agilidad.

Es importante mencionar que se ha evidenciado la falta de interés en participar en los procesos de formación, debido a que las comunidades seleccionadas esperan una retribución económica y la vinculación de sus profesionales en estos ejercicios. En la misma línea, los requisitos de contratación, dentro de los cuales se estima como mínimo el certificado

Dimensión especial

de autoridad expedido por el Ministerio del Interior, documento del que muchas comunidades carecen ante las demoras en su expedición por parte de dicha cartera ministerial.

Desde el MJD una vez realizada la autoevaluación del componente pluralismo y justicia se **recomienda** fortalecer los procesos de coordinación entre jurisdicciones, frente a las comunidades NARP, incluyendo acciones que permitan evaluar la viabilidad de la jurisdicción de las comunidades negras a través de la caracterización de la justicia ancestral.

En lo referente al pueblo Rom, también se debe adelantar un proceso de caracterización con el fin de realizar el ajuste del Decreto 2957 de 2010 *“Por el cual se expide un marco normativo para la protección integral de los derechos del grupo étnico Rom o Gitano”*.

Se recomienda, además, realizar la consulta previa del PDSJ con las comunidades NARP, con el fin de evitar rencillas entre las diferentes comunidades étnicas, al no garantizar las acciones de participación direccionadas a mejorar el acceso a la justicia.

Finalmente, para este componente se destaca la necesidad de contar con un plan de acción donde se establezcan de manera concreta las metas y los indicadores, que permitan el seguimiento y monitoreo a los avances del PDSJ. En el balance de los cinco años de implementación, se evidencian 7 productos sin información dado que no está claro el responsable de su ejecución.

2. Justicia Transicional y postconflicto



De la evaluación del componente de Justicia Transicional y postconflicto se realizan observaciones en cuanto a los avances de los objetivos específicos, así:

1) Reducir las barreras para la participación y atención de víctimas dentro de los mecanismos de justicia transicional: La situación de las barreras para la participación de las víctimas en los mecanismos transicionales ha cambiado entre 2017 y 2022, consolidando los principales mecanismos de registro de víctimas, protocolos para su participación, estrategias de atención y orientación de las rutas de atención y el acceso a los mecanismos judiciales, extrajudiciales y humanitarios, tanto en la política pública de víctimas como en los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición SIVJRNR.

A pesar de existir mayor relevancia en el papel otorgado a las víctimas en los distintos procesos transicionales, y en las medidas implementadas, persiste un nivel de insatisfacción con los resultados de estos procesos.

Los problemas relacionados con los recursos dedicados a la garantía de los derechos de las víctimas y su reparación son persistentes, en este sentido, el PDSJ no ha articulado medidas que contribuyan a superar o estudiar los distintos escenarios presupuestales en los que se plantea la reparación, este panorama representa una dificultad de grandes dimensiones e impacta a largo plazo las consideraciones sobre la efectividad de la justicia transicional.

Dimensión especial

2) Fortalecer las condiciones de seguridad física y jurídica para los destinatarios de los mecanismos: La seguridad tanto física como jurídica para las víctimas ha contado con desarrollos normativos y programáticos, que permiten tener un amplio número de medidas, no obstante, estas no se caracterizan por su efectividad; entre 2017 y 2022, se ha gestado un fenómeno de violencia contra las víctimas ante la falta de certeza en las medidas jurídicas, estas barreras aumentan el riesgo de revictimización y otras variables que se escapan de la esfera de acción y alcance del PDSJ, tales como la persistencia del conflicto armado en algunas regiones y la violencia derivada de las economías ilegales.

La Corte Constitucional determinó que el Plan Especial de Restitución de Tierras, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (la “URT”), debía desarrollarse antes del término de ejecución de la Ley 1448 de 2011, sin embargo, con la prórroga de esta disposición hasta 2031, la restitución de tierras sigue siendo un problema central en la política de víctimas y se ha unido a otros procesos derivados del Acuerdo de Paz que exigen una reforma rural integral y la implementación de medidas aún pendientes de desarrollo.

Adquiere también vigencia el tema de la protección física de personas condenadas por medio de la Jurisdicción Especial para la Paz, su integridad física resulta una temática de vital importancia que requiere un abordaje multidimensional que permita la plena garantía de sus prerrogativas constitucionales.

La estructura institucional para la reparación integral es también un punto pendiente; precisamente la política nacional de atención y reparación integral a las víctimas -CONPES 4031 de 2021- contempló una serie de disposiciones como el plan de financiamiento de las 37 entidades que hacen parte del sistema, pero la integración del SIVJRN y el SNARIV aún no se ha logrado.

3) Mejorar la eficiencia en el trámite y evacuación de casos, conforme a los criterios de transitoriedad de los mecanismos: Este objetivo del componente de Justicia Transicional es el que presenta menor avance en términos de productos, resultados y gestión. Muchas de estas metas contempladas en el PDSJ en 2017 han tenido desarrollo de manera

desarticulada y con baja trazabilidad para el resto de los actores. Sin embargo, también es importante señalar que estas acciones relacionadas con el diagnóstico normativo y planes de choque o mejoramiento para la atención célere de los procesos de Justicia y Paz no ha contado con la continuidad de la instancia de articulación propicia para poder tramitarlos, para este caso, el Comité de Coordinación Interinstitucional de Justicia y Paz.

Para finalizar, es importante recalcar que la puesta en marcha del SIJ-VRNR, y en especial desde la operación de JEP, se ha contado con un desarrollo robusto de un marco normativo que ha resuelto los dilemas de los comparecientes y procesados, sin vulnerar sus derechos humanos y procesales.

4) Consolidar los arreglos institucionales y organizacionales que permitan el funcionamiento óptimo del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición; con énfasis en la Jurisdicción Especial para la Paz: En este componente los avances son positivos, pues paralelamente al cumplimiento del Plan Marco de Implementación, desde el MJD se participó en la creación y puesta en marcha de tres entidades fundamentales para el logro de este objetivo: la Jurisdicción Especial para la Paz (“JEP”), la Unidad para la Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (“UBDP”) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (“CEV”).

Estas entidades han tenido avances significativos: la CEV elaboró el Informe Final de la Comisión de la Verdad; la UBDP produjo el Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas y la JEP, que en el marco de su autonomía ha definido sus modelos de investigación, protocolos de interlocución, criterios de priorización y se encuentra cerca de proferir las primeras sentencias con relación a los macro casos. Desde este punto de vista, ahora los retos para el PDSJ son la articulación del SNARIV y SIJVRNR, el alistamiento institucional para la implementación de sanciones propias, el desarrollo de los Planes de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas y la optimización del cumplimiento del Plan Marco de Implementación garantizando los enfoques diferenciales.

Dimensión especial

Al margen de lo anterior, dentro del objetivo general del componente de Justicia Transicional y Posconflicto del PDSJ de *“fortalecer integralmente los mecanismos transicionales para la determinación de responsabilidad individual, la atención y reparación a las víctimas y la consecución de la verdad”*, se plantearon veintiún acciones, cada una con varios productos. Desde el inicio de la implementación de este componente surgieron propuestas para su modificación en atención a la suscripción del Acuerdo Final de Paz y la implementación del SIVJRN, que en ese momento no se había tomado en consideración con suficiente amplitud en el diagnóstico de este componente, llegando apenas a plantear la urgencia de contar con los apropiados para consolidar esta nueva institucionalidad y dejando los demás aspectos con un tratamiento similar al que se le dio al proceso de Justicia y Paz.

A partir de la aprobación de la Ley 1955 de 2019, del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el artículo 132 que ordenaba la armonización del PDSJ, el MJD adelantó un proceso de síntesis de algunas de las acciones y metas propuestas originalmente; en cuanto al componente de Justicia Transicional y Posconflicto pasó de veintinueve a nueve metas, que se relacionan a continuación:

1. Fortalecer y/o rediseñar en el marco del SNARIV, los mecanismos disponibles para la participación efectiva de las víctimas en los procesos y la eficacia en el reconocimiento de sus garantías procesales.
2. Diseñar e implementar estrategias para propiciar el equilibrio entre la limitación de los recursos disponibles y la eficacia del derecho a la reparación de las víctimas.
3. Consolidar la ejecución del plan especial para la evacuación de procesos en la sede administrativa y judicial, dentro del régimen de restitución de tierras, en consonancia con lo establecido por la Corte Constitucional.
4. Identificar los planes que se han puesto en marcha por las entidades competentes para evaluarlos en el marco de las funciones del Ministerio respecto a la formulación y seguimiento de los mecanismos de justicia transicional.
5. Fortalecer el marco institucional y la gestión para la ejecución de programas de resocialización y reincorporación a la vida civil de las personas dentro de los instrumentos de justicia transicional.
6. Identificar las deficiencias a nivel de tecnología, gestión y normatividad, para la tramitación de causas judiciales bajo los regímenes de justicia transicional actualmente vigentes y de acciones constitucionales relacionadas, para la elaboración de planes de mejoramiento.

7. Agilizar la culminación total de las causas tramitadas bajo la Ley de Justicia y Paz, en cumplimiento de los términos legales fijados para ese efecto.
8. Establecer un escenario interinstitucional para el seguimiento y re-actualización, en relación con la implementación de la Jurisdicción Especial para la Paz.
9. Planear y poner en funcionamiento medidas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad de las personas sentenciadas que cumplen penas dentro de los regímenes de justicia transicional.

A continuación, se presentan las condiciones, elementos o situaciones que han **dificultado la implementación** del componente Justicia Transicional y postconflicto.

Las actividades relacionadas con la seguridad jurídica, en virtud del proceso de transición normativa derivada de las reformas efectuadas a los instrumentos de justicia transicional, No han sido realizadas de forma sistemática, muestra de ello es que en la JEP las reglas de procesamiento fueron desarrolladas por esta entidad, pero no se ha realizado un trabajo conjunto frente a los sistemas de justicia transicional. Y aún no se ha configurado una estrategia de transición normativa en la materia.

En relación con la coordinación interinstitucional, aunque hay avances en distintos temas que se diagnosticaron y se incluyeron entre los objetivos del PDSJ en el componente de Justicia Transicional y Posconflicto, su desarrollo para el periodo 2018 – 2022 no contó con la actuación coordinada de las entidades identificadas como responsables de las diferentes actividades. Tampoco, han existido mecanismos que permitan medir la actuación de las entidades, debido a que no se ha logrado una definición conjunta de indicadores y su seguimiento.

Igualmente, en materia presupuestal, las actividades se realizaron sin una definición o coordinación de la asignación dedicada al avance de actividades dentro de los objetivos propuestos en este componente. Las iniciativas de otras entidades del PDSJ que pueden contribuir a la superación de las barreras para la participación de las víctimas no están articuladas como acciones del Plan.

Dimensión especial

En relación con los objetivos del PDSJ, algunas acciones planteadas originalmente pueden exceder el alcance del PDSJ por los componentes que involucraría y las condiciones de orden público para la coordinación efectiva, como son los temas vinculados con la seguridad física. Los riesgos físicos de seguridad para las víctimas, los desmovilizados y los comparecientes persisten, pero incluyen factores fuera de control del sistema de justicia relacionado con el orden público y la persistencia del conflicto y diferentes fenómenos de violencia en algunas regiones del país.

A su vez, tampoco existe una instancia de articulación definida que permita coordinar el fortalecimiento de las condiciones de seguridad jurídica requerida, escenario imprescindible para realizar labores de seguimiento, actualización y articulación permanentemente. Es posible evidenciar que la armonización e integración de la normatividad relacionada con la Justicia Transicional ha carecido de esfuerzos institucionales para lograr este objetivo como consecuencia de tener dos sistemas de justicia transicional con baja articulación.

La restauración de la confianza del Estado es una de las consecuencias que se espera como resultado de la satisfacción de los derechos de las víctimas, no obstante, no existen aún medios para medir este factor. La oferta del SNARIV ha incluido el desarrollo de las medidas de la Ley 1448 de 2011; sin embargo, en el CONPES 4031 de 2021 no hay suficientes recursos, lo cual puede llevar a no cumplir con esta meta enfocada especialmente en la implementación de medidas de reparación.

Frente a las ritualidades en el acceso a la restitución de tierras, aunque se ha modificado el procedimiento, persisten las problemáticas relacionadas con las medidas del PDSJ que exigen coordinación para su adecuado desarrollo.

Es posible afirmar que los objetivos, acciones y productos del componente de Justicia Transicional y Posconflicto han sido superados; por ejemplo, los problemas de errores en la información registrada y la interoperabilidad del Registro Único de Víctimas (“RUV”) para su registro, no obstante, a pesar de los procesos de calidad implementados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (“UARIV”) en el RUV, para el reconocimiento de las víctimas mediante este registro

persisten las dificultades ante el alto flujo de personas registradas y aún existen aspectos por mejorar.

Una de las fallas latentes en el desarrollo del componente de Justicia Transicional y Posconflicto del PDSJ es la ausencia de una identificación de los recursos que emplean las distintas entidades en la implementación de acciones que apuntan a los objetivos definidos. Al igual que se ha expuesto en otros componentes, las acciones se ejecutan dentro de las actividades ordinarias de cumplimiento de sus funciones, por tanto, los recursos empleados no están en articulación en el PDSJ.

Desde el MJD, una vez realizada la autoevaluación del componente Justicia transicional y posconflicto, se emiten las siguientes **recomendaciones**:

1) **Reestructuración del componente especial de Justicia Transicional y Posconflicto**

Dadas las falencias en el desarrollo coordinado de este componente del PDSJ, se requiere avanzar en la definición de nuevas acciones orientadas a superar las problemáticas recurrentes en el avance de los propósitos de la justicia transicional, así mismo, realizar la reestructuración del componente con la participación de las entidades responsables de los mecanismos transicionales.

Igualmente, se recomienda continuar con la creación y posterior implementación del Comité de Justicia Transicional para la Paz, como escenario de coordinación y articulación entre las entidades competentes. Así como, fortalecer el Observatorio de Justicia Transicional de Colombia, para generar información y conocimiento de utilidad para la política de Estado en materia de Justicia Transicional y el cumplimiento de sus propósitos, la visibilización de problemáticas transversales como la baja incorporación de los enfoques diferenciales, falta de recursos para la reparación integral de las víctimas y para el monitoreo, evaluación y seguimiento a los mecanismos transicionales implementados en articulación con otros sistemas de información.

En el marco de este proceso de reestructuración del componente, es necesario realizar acciones de pedagogía respecto al contenido, alcance y beneficios de la justicia transicional en la sociedad y las víctimas

Dimensión especial

en particular. En el mismo sentido, involucrar a las entidades miembros de las instancias de coordinación en materia de justicia transicional, así como a las instancias responsables de la implementación del Acuerdo de Paz y la política de Víctimas en la construcción del componente del PDSJ con el propósito de concertar, definir y ajustar los mecanismos de coordinación.

Finalmente, para lograr tener un estado de avance real en este componente, es necesario adoptar parámetros de evaluación de resultados de la justicia transicional

2) **Avanzar en la implementación de las recomendaciones relacionadas con el Plan Marco de Implementación (PMI) y SIVJRNR**

Incluir la implementación de las recomendaciones en materia de justicia contenidas en el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y sus anexos, las cuales se configuran como la hoja de ruta para lograr el impacto real y diferencial del PMI y tienen que ver con:

1. La transformación de la política de drogas.
2. La creación de la jurisdicción agraria
3. El fortalecimiento de capacidades territoriales en materia de resolución de conflictos
4. El fortalecimiento de las estrategias para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas.
5. La ley de articulación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción étnica.
6. El fortalecimiento de la justicia indígena para abordar casos de violencias contra las mujeres.
7. El fortalecimiento de la justicia con enfoque de género y discapacidad. En consecuencia, el acogimiento de las recomendaciones y las acciones necesarias para su implementación.

Se requiere además, desarrollar herramientas que permitan la sistematización de las recomendaciones, no solo de la CEV, sino de las diferentes entidades del Ministerio Público, SIVJRNR, académicas y organizaciones que realicen seguimiento al Acuerdo Final de Paz, como el Instituto

Kroc a través de su iniciativa Barómetro. Lo anterior, con el propósito de poder generar las acciones necesarias para su cumplimiento y realizar el seguimiento correspondiente, teniendo como eje principal del PDSJ el componente de Justicia Transicional y el Plan Marco de Implementación.

3) Incluir en la reformulación del PDSJ la articulación interinstitucional para la implementación de las sanciones propias de la JEP:

La Instancia de Articulación prevista en el CONPES 4094 de 2022 debe ser incorporada a los ajustes que se hagan al PDSJ. En este sentido, en conjunto con la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz de la OACP y la JEP, el MJD viene trabajando en la coordinación y gestión interinstitucional necesaria para dar los lineamientos y generar las condiciones -incluso normativas- para la adaptación o generación de nuevos proyectos (ambientales, de desminado, de memoria, etc.) que restauren el tejido social de las comunidades afectadas por el conflicto armado, en los cuales los comparecientes de la JEP puedan cumplir sus sanciones y aportar a la reparación. Es de destacar que en el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 en coordinación con la JEP fueron incluidos dos artículos para avanzar en este propósito.

4) Articular en la actualización del PDSJ el seguimiento al Plan Nacional de Búsqueda y los Planes Regionales de Búsqueda

Es necesaria la creación de un Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas, incluido en el PND 2022-2026, como espacio articulador que apoye la implementación del Plan Nacional y los Planes Regionales de Búsqueda de la UBPD y que construya una política pública integral en esta materia e incluirse en el PDSJ.

El avance que se expone a lo largo del componente Justicia Transicional, se ve reflejado en el estado de los productos, 9 en ejecución y 6 se reportan como finalizados. No obstante, es importante revisar los productos para los cuales no existe claridad sobre el responsable de su ejecución, tal es el caso de las propuestas de reforma normativa para la eficacia del derecho a la reparación integral conforme a la disponibilidad de recursos, sobre el que no se tiene avance.

Dimensión especial

3. Justicia Rural



El objetivo planteado para este componente en el PDSJ, es mejorar el acceso a la justicia y la gestión de conflictos en el entorno rural. Al respecto, es necesario mencionar que se han gestionado los proyectos de Ley orientados a crear una especialidad judicial agraria y rural, se mencionan los PL No. 001 de 2018, PL No 134 de 2020 y PL 143 de 2021, cuyo trámite avanzó en cada legislatura, sin embargo, fueron archivados. No obstante, en el segundo semestre de 2022, el MJD, radicó el PL 173 de 2022 *“Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia y se establece la Jurisdicción Agraria y Rural”*, la iniciativa fue aprobada durante su trámite legislativo en los ocho debates establecidos en la ley, para el trámite de reformas constitucionales.

La apuesta por poner en marcha una Reforma Agraria y Rural en el país, en cumplimiento del programa de gobierno y el Acuerdo Final de Paz, implica la creación de una infraestructura institucional capaz de atender a la demanda histórica de justicia en el ámbito rural y agrario.

Actualmente los problemas agrarios y rurales son resueltos por la Jurisdicción ordinaria y/o la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que ha implicado barreras de acceso a la justicia en lo que se refiere a contratación de abogados, el pago de peritos (topógrafos, ingenieros agrícolas, entre otros), el recaudo de pruebas y trámites en entidades administrativas, que aparte de demandar recursos económicos, exigen un nivel considerable de conocimientos relacionados con las normas que regulan los derechos de propiedad de difícil acceso para las comunidades campesinas en Colombia; la operación de la justicia desde parámetros que desconocen las realidades y contextos de la ruralidad; el desconocimiento de los valores y cosmovisiones de las comunidades rurales y campesinas, entre otras.

El Proyecto de reforma constitucional da cumplimiento del Acuerdo Final de Paz y la Sentencia de Unificación SU-288 de 2022 emitida por la Corte Constitucional, crear la Jurisdicción Agraria y Rural, unificar y consolidar jurisprudencia en la materia de su competencia; y avanzar en la consolidación de una especialidad de Derecho Agrario en el país.

En cuanto al tema de mujer rural, se puede decir que, este se deriva del componente de la justicia y la tierra de acuerdo final de paz, sin embargo, se considera que se debe reorientar, para que su enfoque se dirija a la eliminación de barreras para el acceso de justicia de las mujeres rurales y para la creación de entornos protectores libres violencia. Esto, teniendo en cuenta que, el tema de tierras también lo manejan otras entidades, tales como la Agencia Nacional de Tierras, e incluso el Ministerio de Agricultura tiene una dirección de Mujer Rural, por lo tanto, se sugiere prescindir de abordar la temática de tierras, ya que atañe a la misionalidad de otras entidades públicas. De igual manera, el componente debe tener en cuenta el documento de política pública contenido en el CONPES 4080 de 2022, en el cual se menciona la generación de redes de liderazgo territoriales que apoyen la identificación del acceso a la justicia.

Es importante mencionar el esfuerzo realizado por la FGN, en lo que se refiere a mejorar el acceso a la justicia y la gestión de conflictos en el entorno rural, para lo cual ha focalizado sus recursos en la investigación y judicialización de la criminalidad con impacto regional y local, fortaleciendo el talento humano de las Direcciones Seccionales para aumentar la presencia de la FGN en el territorio nacional, especialmente en aque-

Dimensión especial

llos municipios con mayor riesgo en el posconflicto y coordinando las acciones de las Direcciones Nacionales y Seccionales, hacia objetivos comunes, focalizando y fortaleciendo el análisis criminal en fenómenos de criminalidad locales y regionales.

Al igual que en otros componentes del PDSJ, la oferta en Justicia Rural se ha desarrollado a partir de capacidades ya instaladas, por lo cual no se cuenta con asignación específica de recursos de inversión para la implementación de este componente, lo que dificulta avanzar de manera mas eficiente.

Una vez realizada la autoevaluación del componente Justicia Rural, se **recomienda** que se contemple la creación de una infraestructura institucional capaz de atender a la demanda de justicia en el ámbito rural y agrario, capaz de resolver y/o conocer casos de procesos entre particulares relativos a tenencia de bienes de vocación agropecuaria y las relaciones de producción, los procesos reivindicatorios, posesorios, de pertenencia, divisorios, de deslinde, de expropiación, de servidumbre, de aparcería, de compraventa, arrendamiento, aparcería, o la ocupación de hecho; el litigio judicial, el no pago de la renta, los difusos contratos de aparcería, las tomas de tierra por vías de hecho, la acumulación sin garantizar la debida función social y ecológica de la propiedad que contempla la Constitución Política.

Así mismo se evidencia la necesidad de contar con un plan de acción donde se establezcan de manera concreta las metas y los indicadores, que permitan el seguimiento y monitoreo a los avances de este componente, a la fecha de elaboración de este balance 7 de los productos no cuentan con información de avance o gestión, dado que no está definido claramente el responsable de su ejecución, como ejemplo se resalta el producto relacionado con la implementación de barrido predial y catastro multipropósito, que no es competencia de las entidades formuladoras del PDSJ.

4. Política lucha contra las Drogas



El PDSJ ha establecido como objetivo central del componente de lucha contra las drogas el atender esta especial problemática de manera integral, efectiva y de impacto en sus diferentes manifestaciones con enfoque de Derechos Humanos y Salud Pública. A continuación, se presentan las conclusiones respecto de la implementación de este componente tras cinco años de la adopción del PDSJ.

En primera medida, se resalta la implementación del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas, el cual se basa en el enfoque de Justicia Terapéutica y el modelo de Tribunales de Tratamiento de Drogas, en el que se busca que los adolescentes que han cometido delitos como consecuencia del consumo problemático de drogas puedan ser postulados, y previo cumplimiento de algunos requisitos, ingresar al programa. Una vez ingresan, se suspende el proceso judicial por el tiempo que determine el Juez, para que reciban tratamiento terapéuti-

Dimensión especial

co al consumo de sustancias psicoactivas, se incorporen a procesos de inclusión social y de justicia restaurativa bajo acciones conjuntas, articuladas y constantes de diferentes instituciones y un estricto seguimiento judicial.

En Colombia, el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el SRPA, inició con un piloto en Medellín en el año 2016. A partir de este año, el MJD ha brindado asistencia técnica a diferentes territorios que han manifestado interés en la implementación, actualmente está siendo implementado en diez departamentos y tres ciudades del país y con un consolidado a corte 31 diciembre de 2022, en el periodo 2017-2027 se han beneficiado 427 adolescentes del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes.

Se han desarrollado acciones estratégicas con las entidades del orden nacional como el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF, la FGN y el CSJ, entre otras, encaminadas a que cada institución del nivel nacional y regional que interviene en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) apoye la asistencia técnica y los procesos de formación a los equipos territoriales en donde se implementa el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas, de acuerdo con los lineamientos y el modelo de Tribunales de Tratamiento de Drogas y de justicia terapéutica.

Es importante mencionar que la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos, coopera con el MJD para el fortalecimiento de este Programa. Para ello, suscribió un Grants con la Asociación de Tribunales de Tratamiento de Drogas por valor de US 1.000.000 para apoyar el *“Proyecto de Expansión del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas”* durante 3 años, en los territorios de Quindío, Atlántico, Bogotá, Meta, Valle del Cauca, Risaralda, Casanare y Medellín.

De otra parte, en atención a los cambios normativos que ha tenido la regulación del cannabis para uso médico y científico, ha sido necesario establecer mecanismos de control que permitan no sólo direccionar la función de monitoreo y control de las licencias otorgadas, sino también poder socializar dichos cambios normativos con los diferentes actores. En este sentido, se han implementado una serie de mecanismos que

han permitido ejercer un control más efectivo de las licencias otorgadas, contando con la intervención de diferentes actores, logrando con esta gestión, reducir posibles incumplimientos por parte de los licenciarios.

Se resalta la labor ejercida en el marco del Observatorio de Drogas, que ha permitido desarrollar evidencia técnica y el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento, evaluación y de la comunicación efectiva sobre los temas de drogas. En 2020 y 2021 se presentaron retrasos originados por la emergencia sanitaria de la Pandemia del Covid-19, sin embargo, se ha seguido adelantando la agenda investigativa, desarrollando los estudios programados.

Se resalta el posicionamiento que se ha logrado con la Política Nacional de Drogas, en escenarios internacionales estratégicos en temas prioritarios, en el que el MJD ha ejercido un rol de liderazgo en la lucha contra las drogas, además ha creado y reforzado lazos de confianza con actores de la comunidad internacional, mediante la participación en todos los escenarios internacionales y bilaterales posibles.

Entre 2017-2022, con el propósito de fortalecer la cooperación internacional para gestionar apoyo financiero y técnico a la implementación y seguimiento de la Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas, se ha podido afianzar la cooperación de Estados Unidos, a través de los apoyos brindados por la Sección de Asuntos Internacionales contra el narcotráfico y la aplicación de la ley en áreas estratégicas como: Proyecto Demos (esfuerzos de intervención programáticos y de políticas implementados en la reducción de la demanda de drogas en un área geográfica priorizada); expansión del modelo y programa de Tribunales de Tratamiento en 9 territorios del país; fortalecimiento de las capacidades institucionales de recaudo y análisis de información del Observatorio de Drogas de Colombia – ODC; generación de capacidades de articulación institucional en la lucha contra el lavado de activos; Estrategia de Comunicaciones; replanteamiento y mejora del sistema de medición y seguimiento en los resultados del país en la lucha contra las drogas.

Así mismo se destaca la apertura del diálogo y cooperación bilateral en materia de drogas con la Unión Europea y consolidación de la cooperación regional través del Programa Regional de Cooperación entre

Dimensión especial

América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas (COPOLAD) en sus fases II (ejecutada) y III (en implementación), a través del cual se han generado capacidades para el país en estrategias de reducción de consumo, sistemas de información, control y fiscalización precursores químicos, tráfico y lavados de activos, enfoque de género, derechos humanos y desarrollo integral sostenible.

Por último, pero no menos importante existe una diversificación de actores y modalidades de cooperación, tales como la cooperación triangular con Alemania y Perú y soluciones integrales y compartidas frente a la problemática común de los cultivos ilícitos en áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento.

Es importante mencionar los avances de la FGN, en lo que respecta a la implementación de la política de lucha contra las drogas, para lo cual ha orientado sus acciones a la afectación disruptiva y anticipatoria de los diferentes nodos del sistema de valor del negocio del narcotráfico: los cultivadores, productores, comercializadores, distribuidores, proveedores de insumos, transportadores, financiadores, servidores públicos, actores que ejercen control territorial para garantizar la seguridad de los criminales y partícipes dueños de empresas fachada.

La FGN ha diseñado e implementado una estrategia dirigida al control de cultivos ilícitos, el fortalecimiento de los órganos de justicia y operatividad, el desarrollo alternativo y la prevención del consumo, operaciones contra organizaciones criminales y grupos delincuenciales organizados dedicados al tráfico de estupefacientes, al lavado de activos y otros delitos transnacionales.

Hoy en día se encuentra superada una dificultad identificada para el desarrollo de las audiencias de seguimiento, pues por la Ley de Reparto, cada audiencia de seguimiento se asigna un juez distinto, lo que dificultaba el adecuado desarrollo de proceso con el adolescente. En este sentido, se gestionó el Proyecto audiencias de seguimiento, el cual fue aprobado (Acuerdo PCSJA22-11995 del 8 de septiembre de 2022) y a través del cual, el CSJ emite: "*Reglamentación de peticiones de audiencias preliminares en el marco de la justicia restaurativa y terapéutica, en aplicación del principio de oportunidad*". Este acuerdo permite que las solicitudes de audiencias de seguimiento, la solicitud de audiencia de re-

vocación de la aplicación del principio de oportunidad o de prescindir de la persecución penal, se asignarán al mismo despacho al que le correspondió por reparto el control de legalidad al principio de oportunidad.

Los principales **cuellos de botella**, en la implementación del componente de Política de lucha contra las drogas, se relacionan a continuación:

- Cambios frecuentes en los equipos territoriales, lo que implica que estos, a pesar de recibir la asistencia técnica por parte del MJD y adquirir los procesos de formación, no logran desarrollar de manera adecuada los procesos de implementación ante el alto nivel de rotación.
- Retrasos en el acompañamiento de los defensores públicos dentro del proceso de implementación, lo que dificulta técnicamente la defensa judicial para los adolescentes dentro de los procesos.
- El modelo del sistema de salud colombiano tiene limitación para los tratamientos por baja oferta en salud mental, lo que genera demoras en la atención. Adicional, no se cuenta con programas de tratamiento, ni personal especializado, especialmente en los territorios, para atender a esta población.
- Escaso conocimiento técnico e industrial por parte de los actores, específicamente en el proceso de regulación del cannabis que implica el paso del prohibicionismo a la posibilidad de avanzar en el conocimiento científico y comercial de la planta, sus derivados y de los productos terminados.
- Frecuentes cambios en la capacidad institucional como consecuencia de la alta rotación del recurso humano calificado, lo que debilita los procesos de la red institucional para el abordaje adecuado de la problemática de las drogas de síntesis y drogas emergentes.
- Vacíos normativos que hacen que las instituciones no tengan herramientas claras para enfrentar la problemática de las drogas de síntesis con éxito.
- Falta de herramientas tecnológicas especializadas para el seguimiento de la agenda internacional y los proyectos de cooperación genera una vigilancia parcial vulnerable a la pérdida de información.
- En relación con los procesos de fortalecimiento de la red institucional asociadas con el Sistema de Alerta Temprana, los recursos utilizados están asociados a gastos de funcionamiento, lo que constituye una barrera para el logro de los productos y adelanto de objetivos de este componente.

Dimensión especial

De acuerdo con el análisis realizado por el MJD, se identifican las siguientes **recomendaciones** para el componente de Política de lucha contra las drogas:

- Incluir el Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas como una meta del Plan de Desarrollo de las entidades territorial y en el Plan de Acción del Comité de Coordinación de la entidad territorial.
- Contar con equipos interdisciplinarios (psiquiatra, psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales y pedagogos) capacitados en materia de atención y justicia restaurativa. En este sentido, es necesario ampliar los acuerdos de atención con las EPS.
- Contar con una estrategia de capacitación de los equipos y las autoridades y realizar jornadas de entrenamiento en la realización de audiencias de seguimiento.
- Implementar cursos de capacitación y formación permanente en procesos de internacionalización, con el objetivo de garantizar la apropiación y aprovechamiento del conocimiento que promueva el mejoramiento continuo.
- Actualizar la agenda investigativa de cara a la nueva política nacional de drogas y a las situaciones actuales, por ejemplo, en el caso de la cadena de valor del narcotráfico, actualmente, ha cobrado relevación el estudio de los enclaves productivos.
- Se identifica la necesidad de adquirir un sistema de seguimiento propio, para supervisar la agenda internacional y el avance de los proyectos de cooperación.

El balance actual de productos implementados en el componente de Política de lucha contra las drogas, evidencian 24 en ejecución, no obstante, tal como se menciona previamente, es necesario revisar las acciones y productos actuales del PDSJ frente a la nueva política nacional de drogas, establecer aquellas que deben permanecer como compromiso y priorizar las que se les debe hacer seguimiento en el marco del PDSJ.



**Seguimiento y
evaluación del PDSJ**

TRANSPARENCIA

LIACIÓN

JUSTICIA

Seguimiento y evaluación del PDSJ

Desde su formulación, el PDSJ prevee la creación e implementación de un sistema compuesto por estrategias, metodologías, técnicas, mecanismos y recursos necesarios para asegurar su seguimiento y evaluación; de acuerdo con el balance realizado, se evidencia que aunque se definieron los indicadores de producto y de gestión, y se formalizaron las instancias de seguimiento, compuestas por el Comité Directivo del PDSJ y los siete comités técnicos, no se priorizaron las dimensiones y componentes que serían objeto de la evaluación de impacto; así mismo, no se defieron instrumentos como la línea de base y los indicadores de impacto y adicionalmente no se cuenta con una matriz definitiva con las acciones y productos del PDSJ, dado que el anexo adoptado por el Decreto 979 ha sido objeto de diferentes revisiones y depuraciones.

Lo descrito anteriormente, impide que se realice la evaluación de impacto del PDSJ prevista tras los cinco años de su adopción, razón que motiva la elaboración del presente documento de balance quinquenal, en desarrollo del cual, se evidencia la ausencia de una metodología estandarizada para el seguimiento y control de los productos, así como la carencia de un mecanismo de evaluación que permita establecer el nivel de avance del plan. Igualmente, se observa que aunque el plan de acción adoptado por Decreto establece para cada producto las entidades que deben intervenir en su ejecución, no define la entidad responsable de liderar su implementación y en ese mismo sentido, la responsable de presentar los informes de seguimiento sobre su ejecución, situación que ocasiona que existan productos sobre los que no se reporta información.

Tal como se expuso en la introducción de este documento, el balance quinquenal se elabora a partir de los insumos producidos por el DNP, el CSJ, la FGN, el INMLCF y el MJD; toda vez que la PGN manifiesta que su participación en el PDSJ es en calidad de observador, ello en el entendido de que le corresponde ejercer el control preventivo y disciplinar de los sujetos a cargo del plan, en el mismo sentido y de acuerdo con su misionalidad, se han pronunciado en ocasiones previas la CGR y la DP, esta situación evidencia la dificultad de articulación intersectorial entre los diferentes miembros del sistema, lo que se convierte en el principal cuello de botella para la ejecución de los compromisos adquiridos en el PDSJ.

Una vez consolidado el documento de balance se observa que el 44% de los productos reportan avance en su ejecución, el 28% de los produc-

tos no tienen definido claramente el responsable de su ejecución o son productos cuya responsabilidad está asignada a entidades que no hacen parte de la formulación del PDSJ. De otra parte, del 22% de los productos sobre los que se solicitó información en el documento de balance, ninguna entidad reportó avance o gestión alguna y 6% de los productos está catalogado como finalizado.

Como se observa el mayor porcentaje corresponde a productos en ejecución, no obstante, las entidades señalan que los avances obedecen a acciones o productos que están asociados a funciones o compromisos propios de la entidad que reporta el avance, por lo tanto, se han ejecutado con su capacidad instalada y no se evidencian la destinación específica de recursos de inversión para su desarrollo, lo que se identifica como una de las principales restricciones para avanzar de forma mas eficiente y lograr una mayor cobertura en los productos desarrollados.

Es importante mencionar que en cada capítulo de este documento, contiene las conclusiones de cada componente, respecto de los logros, cuellos de botella y recomendaciones para su reformulación, ajuste o implementación. Igualmente, se expone la existencia de compromisos establecidos en el PDSJ, a los cuales ya se les hace seguimiento a través de otras herramientas de planeación, como ejemplo, los relacionados con el rediseño organizacional, el fortalecimiento de las competencias de funcionarios y colaboradores, implementación de códigos de ética, entre otros, incluidos en las políticas del MIPG al cual se le realiza seguimiento anual a través de la medición del IDI.

En el mismo sentido, los compromisos relacionados con la actualización de las páginas web, interoperabilidad de los sistemas de información, racionalización de trámites con el uso de TIC, incluidas en los compromisos de las políticas de Gobierno Digital, Seguridad Digital, Mejora de servicio al ciudadano. Por este motivo, vale la pena priorizar cuáles acciones y productos deben ser incluidos en una herramienta de planeación sectorial como lo es el PDSJ.

A photograph of two young women sitting on concrete steps outdoors. The woman on the left has voluminous curly hair and is wearing a light blue t-shirt and jeans, smiling broadly. The woman on the right has long braided hair, a nose ring, and is wearing a yellow shirt under a dark patterned vest and red pants. She is holding a black smartphone in her hands and looking at it with a wide smile. The background consists of grey concrete steps.

Conclusiones y recomendaciones generales

CONCLUSIONES GENERALES

La ley 2294 de mayo 19 de 2023 “

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, en su artículo 199 determina:

“ARTÍCULO 199. PLAN DECENAL DEL SISTEMA DE JUSTICIA. Los actores que integran el Sistema de Justicia podrán reformar y/o actualizar el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017 - 2027. Los organismos de control actuarán en el marco de sus competencias constitucionales y legales.”

Artículo que en su exposición de motivos se acogió en conjunto por el DNP y el MJD las conclusiones detectadas frente a la implementación, ejecución y seguimiento del PDSJ, y que se enmarcan en:

1. Horizontalidad del PDSJ

El PDSJ fue formulado por las siguientes entidades: I) Ministerio de Justicia y del Derecho; II) Departamento Nacional de Planeación; III) Consejo Superior de la Judicatura; IV) Fiscalía General de la Nación; V) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; VI) Procuraduría General de la Nación; VII) Defensoría del Pueblo; VIII) Contraloría General de la República. Lo anterior, ha implicado un gran reto desde el inicio de la implementación del PDSJ, en la medida que, se dificulta la articulación intersectorial entre los diferentes miembros del sistema, en tanto que, en virtud de sus competencias, algunas entidades han manifestado no adherirse a la ejecución del PDSJ con base al principio de separación de poderes.

2. Inclusión de organismos de control como entidades formuladoras del PDSJ

Dentro de las entidades formuladoras están la PGN y CGR. Desde una fase muy temprana de implementación del PDSJ, estas dos entidades han manifestado su imposibilidad para hacer parte del Comité Directivo del PDSJ, así como para continuar participando en las diferentes instancias del PDSJ, en la medida que son organismos de control. En efecto, han explicado en diferentes escenarios que no pueden

Conclusiones y recomendaciones generales

ser juez y parte, entrando a tener un rol de la administración a la cual deben controlar en el marco de sus competencias y funciones constitucionales y legales. Esto ha representado un gran cuello de botella, en la medida que hay múltiples acciones del PDSJ en las que estas entidades fueron identificadas como responsables.

3. Depuración incompleta de acciones

El PDSJ fue adoptado mediante el Decreto 979 de 9 de junio de 2017, con un total de 735 acciones. En el marco de la independencia y autonomía de las diferentes entidades formuladoras, a lo largo de estos cinco años de implementación, varias han manifestado no ser competentes para acciones que, en el marco de las diferentes instancias de articulación, se acordó les serían asignadas. Por lo anterior, se adelantaron mesas técnicas de trabajo para efectuar una depuración de acciones, llegando a un total de 534 acciones. El resultado de esa depuración no ha sido aprobado por parte del Comité Directivo del PDSJ. En todo caso, luego de la depuración, con corte a junio de 2022, el MJD tenía identificadas un total de 153 acciones sin responsable definido, es decir aproximadamente un 29%. Es preciso advertir que, durante estos cinco años de implementación, el MJD ha hecho múltiples intentos, convocatorias y mesas de trabajo buscando depurar y tener totalmente definida la matriz de acciones, pero a la fecha el objetivo no ha sido alcanzado. Es por ello por lo que, habiendo transcurrido cinco años de la adopción del PDSJ, resulta uno de los cuellos de botella y obstáculos más críticos el no haber logrado consolidar una matriz definitiva de acciones, para efectos de poder avanzar y hacer el correspondiente seguimiento. A lo que se suma la carencia de una línea base del Sistema de Justicia a junio de 2017 (fecha de adopción del PDSJ), que permitiera generar indicadores sustentados de seguimiento y evaluación permanente.

RECOMENDACIONES GENERALES

Teniendo de presente la competencia del DNP para coordinar, diseñar y apoyar la planificación de políticas públicas y por ende en su rol de actor del PDSJ, específicamente en el cumplimiento de sus cometidos, por lo cual efectuó un primer análisis de balance del PDSJ al cumplirse el primer quinquenio, se acogen las recomendaciones esbozadas por dicho organismo y que son insumo necesario para determinar la reformulación y/o actualización del PDSJ y que corresponden a:

- I) Se resalta que el propósito del PDSJ es buscar transformaciones fundamentales para el acceso a la justicia, como un derecho entendido en sí mismo. Por ello, de acuerdo con uno de los cuellos de botella generales encontrados, se recomienda que se revise qué entidades seguirán, efectivamente, haciendo parte de la fase de implementación del Plan Decenal de Justicia. Precisamente, como proceso lógico de política pública, es fundamental que se avance en un proceso de entendimiento con las entidades que fueron identificadas como responsables. Sin su concurso, los esfuerzos articulados de colaboración armónica terminarían siendo difuminados.
- II) En efecto, sin esta definición, no resulta metodológicamente correcto sugerir una hoja de ruta adecuada, según sea el caso, sin que estén identificados los eventuales actores responsables.
- III) Esto implica que la implementación y el reporte de acciones no se enmarque, exclusivamente, en seguir adelantado procesos misionales desarticulados. En efecto, los informes de seguimiento al Congreso, o los propios autocontenidos en este documento a partir de la información suministrada por las entidades, terminan siendo ejercicios que no obedecen necesariamente a una política de Estado, en la cual las entidades estén colaborando de forma armónica, tal como lo demanda la Constitución Política de 1991.
- IV) La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 representa una oportunidad fundamental para elaborar este proceso dialógico de concertación con los actores interesados. De allí, se podrá demarcar con más claridad la hoja de ruta que, necesariamente, debería seguir el PDSJ. El Departamento Nacional de Planeación ratifica su posición de acompañamiento metodológico y de política pública para mejorar las condiciones del acceso a la justicia en nuestro país.

Conclusiones y recomendaciones generales

- V) En línea con el punto anterior, se reitera convocar a todos los actores del sistema de justicia que identifica el Decreto 979 de 2017 para determinar cuáles entidades y organismos están interesados de conservar el rol de implementadores de acciones, en el marco de sus competencias; pues, la priorización de acciones que sugiere este documento requiere un proceso de aval y de definición para asumir estratégicamente el propósito que llevó a la elaboración del PDSJ.
- VI) Si, de este proceso dialógico, no asumen responsabilidades de implementación de las acciones, alegando el marco de competencias o separación de poderes, entidades de la Rama Judicial, el Ministerio Público, u organismos de control, resulta prioritario que el MJD lidere un proceso de priorización de acciones estratégicas, puntuales, bajo un marco metodológico, que facilite su medición e impacto.
- VII) En línea con la recomendación anterior, el PDSJ debe iniciar/continuar su implementación a partir de una matriz de acciones 100% definidas, en las que desde el inicio se haya acordado el responsable, el cual debe firmar aceptando dicha responsabilidad, con el correspondiente compromiso de avanzar las mismas, y remitir los insumos oportunamente y en los formatos determinados, a las entidades que compilen. Dar implementación al PDSJ sin que estén 100% depuradas y definidas las acciones sólo genera un enorme obstáculo para alcanzar las metas trazadas.
- VIII) En efecto, si bien es claro que al incluir un total de 735 acciones en el PDSJ inicial fue fruto de un ejercicio juicioso y ambicioso por parte las entidades formuladoras en no dejar por fuera ninguno de los temas en los que se quería ver avances concretos en el plazo de 10 años previsto, fue un número de acciones alto, sin responsables claros acordados desde el inicio, sin líneas base, sin metodología de planeación e implementación, y con espacios de articulación y seguimiento que no han estado operativos, de forma sostenida, a lo largo de estos cinco años.
- IX) De igual manera, y paralelo a este proceso de priorización, se sugiere:
 - a. Realizar un proceso de actualización al plan en algunas de sus dimensiones y/o componentes, toda vez que ha variado el diagnóstico o contexto inicial. Así, por ejemplo, con la pandemia Covid-19, la digitalización de la justicia tuvo avances bastante significativos y que marcan un nuevo derrotero para formular y replantear nuevas acciones para el sistema de justicia. De igual manera, con la firma del

Acuerdo Final de Paz, la justicia transicional tiene nuevos parámetros y, por ende, nuevos retos que deben ser atendidos por el PDSJ.

- b. Concordante a lo dicho, se recomienda la inclusión de los organismos que componen el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición en este eventual proceso de actualización. Así, por ejemplo, la Jurisdicción Especial para la Paz ha hecho esa solicitud de forma expresa en el marco de la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

- x) Finalmente, y con el fin de garantizar la trazabilidad, calidad y claridad de los avances del Plan, y los procesos de evaluación de su ejecución, es necesario definir un esquema unificado de reporte, a nivel componente-objetivo-entidad. En la actualidad, la consolidación de insumos ha tenido impactos sobre la oportunidad en la elaboración los reportes anuales del Plan al Congreso y la valoración del informe quinquenal. El esquema unificado de reporte deberá, además, hacer explícitos los plazos para la remisión los insumos, su formato, extensión y temporalidad.



Justicia

