

# Sistemas Locales de Justicia de Colombia

EL CAMINO HACIA UNA JUSTICIA COLABORATIVA QUE PRIORIZA A LAS PERSONAS



Edgar Ardila  
Laura Ospina

## Los Autores

**Edgar Ardila-Amaya** es abogado y Doctor en Derechos Humanos. En más de treinta años de vida profesional ha combinado su liderazgo en programas de acceso a la justicia, desde el gobierno y agencias de cooperación internacional, y su labor como profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, desde donde ha publicado varios libros y artículos sobre el tema.

**Laura Ospina** es abogada con más de 16 años de experiencia, trabajando desde el sector público y privado en proyectos de desarrollo e iniciativas de diseño y aplicación de políticas pública, liderando estrategias de fortalecimiento de iniciativas locales y globales de justicia formal, no formal y comunitarias, el desarrollo de capacidades de actores de justicia para proporcionar servicios más eficaces y eficientes centrados en las personas, y la participación de la inversión del sector privado en el fortalecimiento del acceso a la justicia. Actualmente, Laura se desempeña como Oficial Senior de Programas del equipo Justicia de Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, en el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

## Acerca del Gran Desafío de Justicia de Pathfinders

5.1 billones de personas —dos tercios de la población mundial — carecen de un acceso significativo a la justicia. Para alcanzar el ODS 16+ y la igualdad de acceso a la justicia para todos en 2030, debemos situar a las personas en el centro de los sistemas de justicia y pasar de las palabras y la planificación, a la acción y la implementación.

El Gran Desafío de Justicia de Pathfinders actúa como un centro de impacto, convocando a los países, la sociedad civil y organizaciones multilaterales y regionales para cerrar la brecha de la justicia acelerando la acción sobre la justicia centrada en las personas. El Gran Desafío ofrece una plataforma para el intercambio de prácticas innovadoras en materia de recopilación de datos, la formulación de políticas basadas en evidencia y el uso eficaz de los recursos para superar los fraccionamientos y transformar los sistemas de justicia para prevenir y atender los problemas de justicia más comunes de las personas.

Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies, es un centro de impacto interregional de 46 Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU), así como de socios de organizaciones internacionales, la sociedad civil y el sector privado, comprometidos con el avance de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados a la paz, la justicia, la inclusión y la igualdad (ODS16+).

Pathfinders hace parte del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a cada uno de los entrevistados y asistentes a las labores de campo, líderes comunitarios, actores de justicia, jueces, equipos de los programas de acceso a la justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y expertos, que compartieron sus experiencias, visión y pasión por el fortalecimiento del acceso a la justicia en Colombia. Un agradecimiento especial a la Viceministra de Promoción de la Justicia, Jhoana Alexandra Delgado Gaitán y al equipo de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, a Mary Genith Vitteri, Magistrada del Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, a Alejandro Ruiz-Acevedo, Director del Programa de Justicia Inclusiva de USAID y a María Camila Barrera, Especialista de Sistemas Locales de Justicia del Programa de Justicia Inclusiva de USAID, que ofrecieron generosamente su tiempo, ayuda y perspicacia.

Este documento ha sido comisionado por Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies (Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York) con financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos. Los autores agradecen a las revisoras Eveline de Bruijn, Maria Fernanda Rodriguez, Mercedes Correa y Karina Gerlach por sus comentarios, los cuales contribuyeron a dar forma y enriquecer el documento. Gracias también a Mark Weston por la corrección de estilo, a Ben Brockbank por el diseño, y a Thibault Chareton y Symphony Chau por el apoyo editorial. Asimismo, los autores expresan su agradecimiento al resto del equipo de Justicia de Pathfinders: Swati Mehta, Themba Mahleka, Leah Guyot y Nathan Edwards, por su orientación y apoyo durante la elaboración de este documento.

## Sobre esta publicación

© Center on International Cooperation at New York University, 2024. Todos los derechos reservados.

Edgar Ardila y Laura Ospina, “Sistemas Locales de Justicia de Colombia: El camino hacia una justicia colaborativa que prioriza a las personas”, NYU Center on International Cooperation, Mayo 2024, disponible en [sdg.plus/justice](https://sdg.plus/justice).

# Tabla de Contenido

<b>Abreviaturas .....</b>	<b>6</b>
<b>Glosario .....</b>	<b>7</b>
<b>Resumen Ejecutivo .....</b>	<b>8</b>
<b>Metodología .....</b>	<b>8</b>
<b>Desafíos del acceso a la justicia en Colombia .....</b>	<b>9</b>
<b>Oportunidades emergentes: Sistemas Locales de Justicia.....</b>	<b>9</b>
<b>Lecciones aprendidas y recomendaciones .....</b>	<b>10</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>1. Desafíos del acceso y de los actores de justicia en Colombia .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Respuesta ineficaz a los delitos y conflictos.....</b>	<b>13</b>
<b>1.2 Inequidad en la respuesta institucional de justicia.....</b>	<b>13</b>
<b>1.3 Falta de presencia estatal en zonas rurales .....</b>	<b>14</b>
<b>1.4 Carencia de mecanismos que permitan         entregar respuestas coherentes.....</b>	<b>14</b>
<b>1.5 Carencia de confianza en las instituciones de justicia .....</b>	<b>15</b>
<b>1.6 Necesidades de justicia y autoridades comunitarias .....</b>	<b>15</b>

<b>2. Los sistemas de justicia: de lo local a lo nacional.....</b>	<b>16</b>
2.1 Ampliación de los servicios de justicia.....	17
2.2 Hacia una estrategia nacional de justicia local, 2001-2011.	17
2.3 Sistemas Locales de Justicia como estrategia de acción territorial, 2012-2017.....	18
2.4 Redefinición y consolidación de la estrategia de Sistemas Locales de Justicia, 2018-2021.....	19
2.5 Una política nacional para fortalecer el acceso local a la justicia, 2022-2026.....	20
<b>3. La estrategia de los sistemas locales de justicia .....</b>	<b>22</b>
3.1 Enfoque .....	22
3.2 Estructura .....	24
<b>4. Principales logros .....</b>	<b>30</b>
<b>5. Aprendizajes y desafíos en implementación de los SLJ .....</b>	<b>33</b>
5.1 A nivel nacional .....	33
5.2 A nivel subnacional.....	34
5.3 A nivel local.....	34
<b>Notas pie de página.....</b>	<b>35</b>

# Abreviaturas

<b>CLJ</b>	Comité Local de Justicia
<b>CDJ</b>	Comité Departamental de Justicia
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>JAC</b>	Juntas de Acción Comunal
<b>JJM</b>	Jornadas de Justicia Móviles
<b>LGBTIQ+</b>	Lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, queer, intersexuales y otras personas con orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género y características sexuales que se perciben como no conformes a las normas sociales.
<b>MJD</b>	Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>MJLR</b>	Modelos de Justicia Local y Rural
<b>ODS</b>	Objetivos de Desarrollo Sostenible
<b>OSC</b>	Organizaciones de la Sociedad Civil
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PNSLJ</b>	Programa Nacional de Sistemas Locales de Justicia
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>SLJ</b>	Sistema Local de Justicia
<b>UARIV</b>	Unidad para las Víctimas
<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>VBG</b>	Violencias basadas en género
<b>VIF</b>	Violencia intrafamiliar

# Glosario

**Campesino:** Persona procedente de una zona rural latinoamericana, que a veces puede ser agricultor o jornalero agrícola.

**Comité Local de Justicia (CLJ):** es el órgano promotor y orientador del SLJ a nivel municipal. Su objetivo es facilitar la interacción en un ambiente relacional diverso, sirviendo como el principal espacio de diálogo dentro del sistema, donde se formulan las directrices para el acceso a la justicia en el territorio.

**Comité Departamental de Justicia (CDJ):** es el órgano promotor y orientador de la SLJ a nivel departamental (provincial). Su objetivo es facilitar la interacción en un entorno relacional diverso, sirviendo como principal espacio de diálogo dentro del sistema, donde se formulan las directrices para el acceso a la justicia en el territorio.

**Comisario/a de Familia:** actor de la justicia administrativa que se ocupa de los conflictos intra o interfamiliares.

**Corregidor:** Una autoridad estatal de apoyo a nivel municipal (rural), cuya función principal es fomentar la paz y la armonía dentro de la comunidad. Se encargan de conciliar y resolver los problemas que afectan a la convivencia pública pacífica.

**Departamento:** Colombia está dividida en 33 departamentos (correspondientes a estados o provincias en otros países), cada uno de los cuales cuenta con decenas de municipios.

**Inspector/a de Policía:** autoridad local que gestiona los asuntos de convivencia ciudadana y hace cumplir las normas locales. No pertenecen a la policía nacional, sino que dependen del alcalde municipal.

**Jornadas de Justicia Móviles:** forman parte de una estrategia nacional y local de justicia móvil entre el Ministerio de Justicia y las administraciones municipales. Ofrecen servicios de justicia a poblaciones vulnerables de zonas rurales, como acceso a información sobre procedimientos y servicios de justicia, orientación jurídica y psicológica, talleres sobre prevención de la violencia, conciliaciones y mediaciones, y servicios relacionados con programas sociales y cívicos.

**Juntas de Acción Comunal:** corporación cívica sin ánimo de lucro compuesta por vecinos de un barrio que se reúnen para buscar soluciones a necesidades específicas de la comunidad.

**Sistema Local de Justicia (SLJ):** es una estrategia y una plataforma que tiene como objetivo fomentar la colaboración institucional entre los diversos actores de la justicia (formal/administrativa/no formal) y otros actores comunitarios y privados, para armonizar los esfuerzos para servir eficazmente a las comunidades en sus territorios.

# Resumen Ejecutivo

La aspiración de Colombia de revolucionar y mejorar el acceso a la justicia ha culminado en el desarrollo de los Sistemas Locales de Justicia (SLJ) - una estrategia y una plataforma que pretende fomentar la colaboración institucional entre los diversos actores de la justicia y armonizar los esfuerzos para servir eficazmente a las comunidades en sus territorios.

El verdadero acceso a la justicia requiere respuestas adaptadas a las necesidades y dinámicas específicas de los individuos y las comunidades dentro de los contextos locales.

Hasta ahora, el enfoque predominante para abordar este reto ha sido reforzar la presencia de entidades formales de justicia y reestructurar las instituciones existentes, introduciendo al mismo tiempo nuevas ramas especializadas de la administración de justicia. Lamentablemente, este enfoque a menudo pasa por alto las capacidades desarrolladas en el centro de las comunidades y ha fracasado a la hora de abordar las necesidades reales de las personas en los territorios.

Usualmente en contextos permeados por el conflicto, no se puede lograr un verdadero acceso a la justicia si las entidades de justicia carecen de autoridad para imponerse frente a los actores que ejercen poderes de facto. Es poco probable que las personas se comprometan con las instituciones jurídicas si las perciben como ineficaces o impotentes frente a entidades influyentes. Los sistemas de justicia locales, situados en el seno de la comunidad, poseen una capacidad única para analizar y abordar los retos locales, empoderando a los más vulnerables. Al operar en consonancia con las necesidades de la comunidad, facilitan un cambio en la relación entre el Estado y su población, iniciando lo que podría denominarse una reforma incremental del sistema judicial desde la base.

Una de las prioridades del programa de Pathfinders es promover y perfilar esfuerzos nacionales y locales para acelerar la implementación del ODS 16.3 y la provisión de acceso a la justicia para todas y todos. También trabaja para construir un apoyo global a la justicia centrada en las personas, abogar por la justicia de los grupos en riesgo de ser dejados atrás, y construir un movimiento eficaz y empoderado por la justicia para todas y todos.

En la búsqueda de estos objetivos, este estudio describe la consolidación e implementación de la estrategia de los SLJ de Colombia, el cual ejemplifica el enfoque de justicia centrado en las personas. También analiza cómo los SLJ han evolucionado hasta convertirse en una estrategia nacional, impulsada por el Gobierno en colaboración con diversas partes interesadas del sector justicia, comunidades y organizaciones internacionales, y desplegada en más de 100 municipios.

## Metodología

Para trazar la trayectoria de la estrategia de la SLJ, se realizó una revisión de la bibliografía pertinente y entrevistas a las principales partes interesadas, incluidas actores de la justicia, académicos, miembros de los SLJ, autoridades comunitarias y delegados de donantes internacionales, que han participado en el proceso o han supervisado la política. Estos esfuerzos se complementaron con la asistencia a las sesiones de coordinación de los SLJ y la revisión de documentos de primera mano basados en la experiencia.

## Desafíos del acceso a la justicia en Colombia

La administración de justicia en Colombia está marcada por diversos contextos a lo largo del país. Sin embargo, convergen algunos elementos que en alguna medida están presentes en todo el territorio nacional. En algunas instancias, principalmente por el desafío geográfico, territorial y presupuestal que existe en el país, la precariedad en el acceso a la justicia tiene que ver con el amplio desfase entre la demanda de justicia y la baja respuesta coordinada de una institucionalidad acorde a lo que la comunidad espera. Además, la presencia que tienen algunos funcionarios, al concentrarse la oferta de justicia en zonas reducidas de algunos municipios, muchas veces por limitantes presupuestales, deja sin su amparo a amplias zonas rurales porque no es sostenida ni respaldada institucionalmente, ni tiene garantías de seguridad.

La marcada diferencia en la capacidad de las personas para acceder a la justicia es especialmente notable en las zonas rurales, lo que exacerba la desconfianza de la comunidad en el sistema de justicia. Con ese telón de fondo, las personas pueden mirar hacia otras opciones. En los territorios suelen existir actores de poder fáctico, muchas veces ilegales, que de manera autoritaria y violenta ponen reglas e imponen comportamientos en el territorio. No obstante, las propias comunidades tienden a gestionar muchos de los asuntos a través de sus propias autoridades comunitarias que logran mantener una gestión pacífica y legítima en sus respectivos contextos.

Frecuentemente se establecen alianzas entre las autoridades comunitarias y los organismos estatales logrando mejorar e incrementar la capacidad de responder a las necesidades de justicia presentes en el territorio. Lo cual se suma a las sinergias que recurrentemente se construyen entre órganos del Estado que son conscientes y consecuentes en la necesidad de actuar coordinadamente más allá de los parámetros formales. Estas dinámicas de colaboración entre entidades y su compromiso con las comunidades constituyen la base de los SLJ, las cuales ofrecen valiosas lecciones a otros contextos relevantes.

## Oportunidades emergentes: Sistemas Locales de Justicia

Un SLJ se define como una red en la cual interactúan instancias estatales, entidades privadas y autoridades comunitarias en busca de atender las necesidades de justicia que se presentan al interior de un municipio. De modo que el elemento fundamental es la producción articulada de satisfactores para garantizar derechos y gestionar conflictos de las personas. A través de rutas de atención cada uno de los actores enlaza sus labores a un conjunto en el que se busca una respuesta lo más integral, pertinente y oportuna que sea posible en el ámbito local. No solo se trata de las respuestas que ofrecen las entidades estatales sino también de los aportes que pueden hacer actores de justicia no-estatales, especialmente autoridades comunitarias.

Tales rutas cuentan con una plataforma en la que se articulan, se visibilizan y se desarrollan: los comités locales y departamentales de justicia. Los integrantes del SLJ participan en base a un plan de acción anual desde el cual no sólo se coordinan las diferentes rutas de acción, sino que se trabaja para que el sistema se fortalezca institucionalmente y gane capacidad de impactar en la comunidad. El comité local de justicia cuenta con una secretaría técnica que trabaja por su fortalecimiento interno, su sostenibilidad y su proyección al conjunto de la población.

Igualmente, se resalta que al hablar de los SLJ esta no es una estrategia que depende exclusivamente del nivel territorial al que se viene aludiendo. La existencia, el fortalecimiento y la sostenibilidad de los sistemas locales de justicia depende en alta medida de una articulación con otros niveles territoriales, como el subnacional y sobre todo el nacional. En todos los niveles hay un compromiso político, aportan recursos y capacidades para generar y acompañar procesos locales. En el nivel nacional, tiene cardinal importancia el liderazgo que el Ministerio de Justicia debe tener ante los distintos órganos centrales responsables de la administración de justicia y en mayor medida la promoción de los SLJ para que sean una realidad en cada uno de los municipios del país.

## Lecciones aprendidas y recomendaciones

Colombia se encuentra en un momento decisivo, con muchos retos urgentes en materia de justicia, pero los primeros indicios son alentadores en el sentido de que sus dirigentes parecen tener voluntad política para hacer que el sistema de justicia sea más accesible y equitativo. En su camino hacia el cumplimiento de la agenda 2030, el país ha planteado varias rutas de acción por medio de sus diversos Planes Nacional de Desarrollo, su Plan Decenal de Justicia (2017-2027) y reformas a la justicia, para procurar alcanzar el mejoramiento en la accesibilidad de la población a la justicia y que sus necesidades jurídicas sean satisfechas. Los Sistemas Locales de Justicia se presentan como un vehículo que navega acorde a dichas rutas de acción.

A través del desarrollo y la implementación de la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia, Colombia sirve como un ejemplo claro de como los países pueden trabajar para cumplir con los compromisos internacionales hacia el mejoramiento de la igualdad de acceso a la justicia y transformar sus instituciones para proporcionar una justicia centrada en las personas. Los siguientes puntos reflejan el aprendizaje de la experiencia de Colombia y se proponen como consideraciones útiles para los gobiernos, los actores de justicia, la sociedad civil, la cooperación internacional y las diversas partes interesadas que deseen incorporar sistemas de colaboración, como los SLJ, en sus políticas de justicia centrada en las personas.

### A nivel nacional

- Garantizar la Sostenibilidad de los SLJ**  
 Una estrategia basada en la colaboración y la coordinación como la de los SLJ debe ser una política de Estado para garantizar su replicabilidad y sostenibilidad. Para garantizar esta sostenibilidad y asegurar recursos adecuados, las autoridades nacionales deben procurar que no sea una iniciativa aislada, sino que forme parte de los Planes Nacionales de Desarrollo. Se debe consolidar y financiar un programa nacional para los SLJ, y dotarlo de solidez institucional para que todos los municipios puedan aspirar a contar con un SLJ.
- Procurar la articulación de programas de acceso a la justicia**  
 El ente rector nacional de la política de justicia debe procurar la articulación efectiva de todos los programas de acceso a la justicia existentes para abordar las necesidades locales desde diferentes frentes. Debe existir una articulación entre todos los ministerios u órganos descentralizados que cuenten con un mandato amplio acerca de los temas de justicia (cómo seguridad, migración, derechos humanos, etc.), los cuales se deben enlazar con estrategias integrales (como los SLJ), fortaleciéndolos y nutriéndose mutuamente.
- Responder a las necesidades locales**  
 La estrategia de los sistemas locales no debe ser construida únicamente desde el nivel central. Los SLJ son una herramienta para fortalecer y propagar las respuestas locales que van produciendo las comunidades y las entidades presentes en el territorio. Así mismo, es necesaria una constante interlocución entre autoridades étnicas (donde sea relevante), líderes comunitarios y la justicia ordinaria para discutir la coordinación entre las diferentes prácticas de justicia que coexisten en los territorios.
- Acompañar y orientar procesos locales**  
 Desde el nivel central se debe proveer el acompañamiento a los procesos locales, proveyendo orientación y ritmo para su adecuada implementación y apoyo al mejoramiento en la distribución presupuestal local hacia las necesidades de justicia de cada territorio.
- Emplear y retener a personal competente**  
 Las autoridades nacionales deben colaborar estrechamente con las autoridades locales para diseñar el perfil del personal a contratar y diseñar un sistema transparente y competitivo para contratar y retener a

un equipo eficaz.

## A nivel subnacional

- **Procurar el compromiso político**  
El liderazgo de las gobernaciones / líderes a nivel subnacional es fundamental en las instancias de coordinación en el nivel subnacional y local, dado que brindan apoyo político a la estrategia y proveen los mejores caminos para ampliar la incidencia de la estrategia a través de los alcaldes y otros líderes en los diversos municipios del departamento (provincia/estado).
- **Promover la coordinación en la consecución de recursos**  
Los gobiernos a nivel subnacional tienen la tarea de asegurar la consecución de recursos necesarios para operar los SLJ presentes en sus territorios por medio de una coordinación entre la nación y los gobiernos locales, y procurar la accesibilidad de los municipios a los diversos fondos territoriales.
- **Promulgar la participación activa de la Rama Judicial**  
La participación de los Consejos Seccionales de la Judicatura (representación de la rama judicial a nivel subnacional) en los SLJ ayuda a fomentar la comprensión de la importancia de los procedimientos judiciales, así como de las limitaciones del poder judicial, lo que conlleva a una mayor confianza de los líderes y las comunidades locales.

## A nivel local

- **Asegurar la asignación y distribución adecuada de recursos**  
Los gobiernos locales deben asignar los recursos necesarios a los programas que buscan mejorar el acceso a la justicia local dentro de los planes de desarrollo local y asegurar su distribución efectiva para operar los SLJ en sus territorios.
- **Formar equipos humanos robustos del SLJ en los municipios**  
Desarrollar estrategias presupuestales que eviten la alta rotación del personal al igual que la creación de incentivos y herramientas conlleva que los funcionarios tengan permanencia y arraigo. La calidad y el impacto de los SLJ tienden a ser mayores cuando cuentan con funcionarios con arraigo territorial y respaldo organizativo.
- **Reconocer y apoyar a las autoridades comunitarias de gestión de conflictos.**  
Proveer rutas específicas que permitan a las autoridades comunitarias ser acompañadas, asesoradas y capacitadas.
- **Priorizar las necesidades y posibilidades locales.**  
Es importante centrarse en la promoción de rutas de acción que se prioricen desde las necesidades, basándose en una evaluación realista de los recursos locales (tanto humanos como financieros).
- **Garantizar la sostenibilidad a nivel local**  
Para garantizar su sostenibilidad, los SLJ deben estar consagrados en normas o reglamentos locales. Deben estar respaldadas por un compromiso efectivo y una participación activa por parte de las autoridades locales y de los distintos actores que componen los órganos de coordinación (comités locales y departamentales de justicia).

# Introducción

*“Al situar a las personas en el centro de los sistemas de justicia, el diálogo entre la sociedad civil y las diferentes autoridades responsables abre las puertas a la búsqueda de soluciones a los problemas que respondan a las necesidades de justicia de las personas.”<sup>1</sup>*

La justicia centrada en las personas pone a éstas y a sus necesidades en el centro de las políticas, programas y servicios de justicia. Partiendo de la comprensión de sus problemas y experiencias más comunes al intentar resolverlos, la justicia centrada en las personas adopta un enfoque basado en datos y evidencia para prevenir y resolver los problemas de las personas. Al centrarse en resultados justos o en las personas, este enfoque es diferente a los enfoques actuales de la justicia, que se centran en los procesos y las instituciones y parecen servir a unos pocos en lugar de a todos.<sup>2</sup>

Los Sistemas Locales de Justicia (SLJ) en Colombia son un buen ejemplo del enfoque de la justicia centrada en las personas. Su éxito se basa en la coordinación y articulación efectiva entre diversos actores de justicia, tanto de nivel nacional como local. La estrategia no surgió de una política establecida por una entidad en particular sino, más bien, por la convergencia de diversas iniciativas y, de manera orgánica, a lo largo de más de dos décadas en diferentes territorios del país.<sup>3</sup>

Este estudio de caso busca identificar y poner en evidencia una contribución de Colombia a la Agenda 2030, en particular a las metas establecidas en el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 16, facilitando el acceso a la justicia para todas y todos a través de instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Este estudio analiza el proceso de convergencia que ha llevado al estado actual de los SLJ y, desde ahí, identificar los elementos que los componen, considerar evidencias del impacto de esta estrategia en los diferentes niveles y estructuras institucionales que conforman el Sistema de Justicia Colombiano, así como su contribución a la reducción de la brecha en torno al acceso a la justicia. Igualmente, este destaca experiencias exitosas y lecciones aprendidas en su implementación, operación y sostenibilidad útiles para otros contextos.

Para comprender la estrategia de manera adecuada, en primer lugar, se presentan una serie de desafíos que asechan el acceso a la justicia en Colombia y se continúa con la consolidación de los SLJ como una estrategia de respuesta a estos retos locales. Dado que esta estrategia es el resultado de múltiples vectores, es importante destacar que este estudio trata de dar noticia de la manera en que actores estatales, en sus diferentes niveles, con el apoyo de la cooperación internacional, convergen con las experiencias comunitarias. Al hacerlo, ofrece importantes lecciones sobre la importancia de la colaboración y la coordinación a nivel local para mejorar el acceso de las personas a la justicia.

## 1. Desafíos del acceso y de los actores de justicia en Colombia

Para entender las dinámicas de administración de justicia en Colombia es crucial considerar el alcance real de los actores que conforman el sector, procurando impartir y administrar justicia en un contexto permeado por

conflictividades sociales, alta inequidad y una extensa diversidad geográfica. La relación entre la población y los actores y entidades de justicia está enmarcada por los límites que tiene el Estado para ejercer su poder regulador en todo el territorio. Los altos niveles de impunidad y los bajos niveles de impacto institucional en la gestión de los conflictos en el país tienen su correlato en la desconfianza que experimenta la población sobre varios tipos de asuntos y hacia diferentes autoridades oficiales.<sup>4</sup> Existen sectores de la sociedad que no encuentran amparo a sus derechos. Ello algunas veces se debe a su propia condición de vulnerabilidad, pero, también a la debilidad de aquellos llamados a protegerlos.

El Estado es consciente de sus limitaciones y se ha comprometido a reducir la brecha de la justicia mediante una serie de políticas al más alto nivel que incluyen intentar comprender los problemas de justicia de las personas y crear planes de justicia a largo plazo. Las Encuestas de Necesidades Jurídicas realizadas en Colombia (2016, 2020 y 2022) de parte del gobierno nacional, por ejemplo, son una herramienta fundamental, que han revelado una situación compleja en materia de acceso a la justicia en todo el panorama nacional. La Encuesta del 2022,<sup>5</sup> reveló que el 65% de las personas encuestadas prefiere no acudir a las instancias de justicia formal y, quienes lo hacen, no tienen expectativas de recibir una respuesta satisfactoria y oportuna. Frente a un alto número de necesidades jurídicas percibidas, el 35% recurre a actores de justicia no formal, líderes religiosos, organizaciones sociales, empresarios u otros actores influyentes en sus comunidades.

Aunque no son exclusivos de Colombia, estos resultados ponen de relieve la disparidad entre las necesidades legales y la capacidad del Estado para satisfacerlas.<sup>6</sup> Por ejemplo, en el campo penal es evidente la insuficiencia del sistema de justicia para investigar y sancionar. Prueba de ello es que sólo el 29% de los 3,5 millones<sup>7</sup> de personas que lo requieren denuncian sus casos a las autoridades, y la mayoría opta por no hacerlo. Parece que los ciudadanos prevén que las autoridades no podrán resolver su problema si solicitan ayuda.

Colombia ha utilizado estos datos para orientar el desarrollo de sus políticas y servicios. Cabe destacar que en los últimos años se ha avanzado en la resolución de los problemas de justicia, ya que la proporción de los que declaran que sus necesidades han sido atendidas ha aumentado del 22% al 32% del 2020 a 2022.<sup>8</sup> Esto se confirma en la última encuesta hecha en 2024 liderada por el Instituto HiIL y USAID, que, aunque tuvo una muestra poblacional menor (representatividad en 16 municipios), evidencia que el 33% de las personas entrevistadas declararon que sus necesidades legales son resueltas. No obstante, esta cifra se reduce y se exagera con personas entrevistadas que hacen parte de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad o de marginalidad (un 22% para las personas con menores ingresos y 31% para personas en condición de desplazamiento).<sup>9</sup>

## 1.1 Respuesta ineficaz a los delitos y conflictos

A pesar de una notable expansión de los recursos y la cobertura del sistema de justicia, existe una disparidad entre la demanda de protección jurídica y la capacidad del Estado para satisfacerla.<sup>10</sup> Las tasas de enjuiciamiento y castigo por conductas delictivas siguen siendo muy bajas, lo que incluye delitos contra la vida, la integridad personal, la propiedad o la libertad sexual. Las tasas de persecución y castigo por delitos contra la administración pública, como la corrupción, que impactan significativamente en la armonía social y erosionan la credibilidad de los operadores de justicia, son mínimas.

## 1.2 Inequidad en la respuesta institucional de justicia

La falta de respuesta institucional a las necesidades de justicia es más grave en los municipios periféricos porque las distancias debilitan la capacidad de las normas jurídicas nacionales para regular las relaciones sociales y se va reduciendo la respuesta estatal a los requerimientos ciudadanos.<sup>11</sup> En Colombia hay más de 1,100 municipios,

de los cuales apenas 100 sobrepasan los 70,000 habitantes. No obstante, a pesar del bajo número de pobladores, la mayoría de los territorios son muy complejos en su conflictividad porque son diversos a su interior,<sup>12</sup> algunos son tan extensos en territorio como departamentos enteros<sup>13</sup> y muchos son socialmente conflictivos.<sup>14</sup>

El problema para la ausencia de respuesta institucional a las necesidades de justicia no es sólo la falta de funcionarios. A la fecha, casi todos los 1,100 municipios de Colombia cuentan con al menos un juez promiscuo,<sup>15</sup> un comisario de familia,<sup>16</sup> un inspector de policía,<sup>17</sup> y un personero municipal.<sup>18</sup> Sin embargo, establecer operadores de justicia (formal o administrativa) no es suficiente garantía para los derechos porque el poder del Estado no necesariamente se encuentra en capacidad para respaldarlos con suficientes recursos para llevar a cabo sus actuaciones.<sup>19</sup>

La presencia de un juez en la cabecera de un municipio, en muchos casos, infortunadamente es más un símbolo de la presencia territorial del Estado que una herramienta viable de atención de las necesidades de justicia. En algunos casos estos se quejan de las condiciones inadecuadas de las sedes en las que tienen que trabajar y de limitaciones para garantizar la labor probatoria.<sup>20</sup> Algunos se sienten aislados ante las otras entidades y sin el soporte necesario desde el nivel central.<sup>21</sup> Acusan carencia de garantías de seguridad tanto para ellos como para las personas involucradas en los procesos judiciales especialmente en zonas de alta conflictividad.

### 1.3 Falta de presencia estatal en zonas rurales

Debido a riesgos de seguridad, logística y acceso físico, los funcionarios de justicia formal tienden a concentrar su labor en las áreas urbanas. Al menos en una cuarta parte de los municipios del país (aproximadamente 250 municipios afectados por el conflicto armado), la acción institucional se encuentra únicamente en las cabeceras y las zonas aledañas,<sup>22</sup> conllevando respuestas precarias a las necesidades de la comunidad. Actores de justicia administrativa como personeros, comisarios de familia e inspectores de policía (autoridades de apoyo que no forman parte de la policía, que promueven relaciones pacíficas y armoniosas en la comunidad), están muy limitados ya que sus competencias no les alcanzan para atender porciones muy importantes de las necesidades jurídicas.

Amplios territorios del país son afectados por la violencia, con la presencia de actores armados.<sup>23</sup> En estas zonas, muchas veces no llega el poder estatal y las autoridades comunitarias son quienes muchas veces atienden las controversias.

En algunas zonas rurales del país existe la figura del corregidor cuya función principal, como autoridad estatal de apoyo, es promover las relaciones pacíficas y de armonía en la comunidad. Es tarea suya conciliar y resolver los asuntos que surgen en el ejercicio de las normas de convivencia ciudadana.<sup>24</sup> Sin embargo, los corregidores suelen tener una profunda sensación de impotencia, y a menudo se enfrentan a dificultades para obtener el apoyo de otros actores de justicia. También son vulnerables a la influencia de los poderes fácticos presentes en el territorio. En la práctica, su capacidad para abordar las necesidades de la comunidad se deriva principalmente de la legitimidad que reciben de la comunidad local.<sup>25</sup>

### 1.4 Carencia de mecanismos que permitan entregar respuestas coherentes

Las instancias de justicia formal que llegan a operar en un municipio algunas veces tienen dificultades para trabajar de la mano en asuntos de interés común. Jueces, fiscales y defensores públicos son instancias que tienen sus marcos de acción, prioridades y dinámicas verticales de comunicación. Los inspectores de policía y comisarios de familia hacen parte de la administración municipal pero su labor de acceso a la justicia suele ser limitada porque los gobiernos locales comúnmente no la suelen priorizar en recursos y respaldo. Es frecuente que los

potenciales usuarios no encuentren satisfacción en las respuestas de ninguno de esa diversidad de operadores y que, en muchos casos, no reciban información o no entiendan qué se hizo con los casos en los que tienen interés.<sup>26</sup>

La alta rotación de funcionarios agrava aún más la desconexión entre los actores de la justicia y la comunidad. A la hora de contratar a funcionarios de justicia, como inspectores y comisarios de familia, históricamente se ha tenido más en cuenta la afiliación a un partido político que la posesión de las cualificaciones necesarias, lo que ha dado lugar a prácticas de contratación sesgadas y ha limitado la estabilidad o la seguridad laboral de estos funcionarios. Como consecuencia, los problemas acuciantes suelen pasar a formar parte de un conjunto de planteamientos inconexos de sucesivos funcionarios que gestionan los mismos casos, lo que a menudo acaba en una falta de decisiones sustantivas. Su comprensión de los problemas y las personas con las que se encuentran suele ser limitada.<sup>27</sup> En los últimos años, algunos municipios han intentado contrarrestar esta práctica recurriendo al concurso de méritos.

## 1.5 Carencia de confianza en las instituciones de justicia

Aunque la mayoría de los municipios cuentan con instituciones formales de justicia, la gente no suele acudir a ellas porque no cree que la respuesta institucional vaya a ser satisfactoria. Las razones de esta falta de confianza son varias: funcionarios y actuaciones que chocan con la cultura, la lengua y los valores locales; falta de seguridad en el cargo de los funcionarios públicos, lo que provoca la pérdida de información; recursos limitados -tanto humanos como financieros- para responder a las necesidades de la gente; incapacidad de la gente para obtener información relevante; lejanía de las oficinas públicas; y miedo a denunciar.

Así mismo, las desigualdades sociales llevan a que muchas personas perciban que la justicia está para servir a intereses que no los incluyen.<sup>28</sup> Entre las partes hay desequilibrios importantes<sup>29</sup> en capacidades, en accesibilidad, en financiación o en seguridad<sup>30</sup> que pueden inclinar la balanza de la justicia antes de cualquier consideración jurídica.

## 1.6 Necesidades de justicia y autoridades comunitarias

Cuando al Estado no le es posible amparar los derechos, las personas pueden procurar que el tratamiento de sus asuntos sea liderado por actores o instancias de su propio entorno social, a las que se reconoce una especial capacidad de contribuir para obtener respuestas a las necesidades de justicia. Se les llama autoridades comunitarias porque tienen capacidad de liderar, influir y representar al grupo al que pertenecen. Ellas actúan a partir de cierto consenso grupal más o menos establecido sobre cómo proceder y decidir, logrando respuestas a algunas necesidades de justicia, con algún nivel de legitimidad.<sup>31</sup>

Las autoridades propias de las comunidades étnicas son más visibilizadas a nivel nacional y cuentan con reconocimiento constitucional y algún posicionamiento en el sistema jurídico. Los pueblos indígenas,<sup>32</sup> por ejemplo, mantienen y desarrollan sistemas propios de autoridad y procedimientos que son reconocidos constitucionalmente.<sup>33</sup> La diversidad de formas de organización política en las comunidades indígenas, como los cabildos indígenas, refleja una mezcla de tradiciones y adaptaciones a la sociedad occidental. Las comunidades afrodescendientes por su lado también logran construir su propia normatividad e institucionalidad a partir de sus propias tradiciones. Desde 1993, muchas se establecen en Consejos Comunitarios que han venido reconvirtiendo sus sistemas de gestión, que se fundan en normas ancestrales, pero procurando un valor creciente en el sistema jurídico nacional.<sup>34</sup>

Las autoridades campesinas en muchos casos están tan consolidadas en sus comunidades como las étnicas. Sin embargo, pueden ser menos visibles y sus actuaciones muchas veces no son reconocidas en el ordenamiento

jurídico. Las Comunidades de Paz y las Zonas de Reserva Campesina,<sup>35</sup> entre otros proyectos sociales de autoridad y estrategias de desarrollo rural, se definen como territorios autónomos por las propias comunidades que se declaran neutrales ante las instancias del Estado y ante los actores armados. Ellas adoptan la gestión consensual de conflictos, enfocándose en la solidaridad para protegerse de la violencia y reconstruirse. A pesar de los desafíos, algunas de estas comunidades han logrado mantener su autonomía y sostenibilidad a largo plazo.

En los demás casos, por regla general, ante las carencias o en complemento a la intervención estatal, se han ido generando mecanismos de mediación comunitaria y conciliación en equidad,<sup>36</sup> desempeñados por autoridades en zonas rurales y en los centros poblados donde se reconocen autoridades veredales<sup>37</sup> que desempeñan un papel fundamental en la gestión de conflictos y en la regulación de comportamientos en sus respectivas comunidades. Igualmente existen las Juntas de Acción Comunal (JAC), las comunidades de fe y los maestros de centros educativos como figuras esenciales en la gestión de conflictos. Su permanencia en la comunidad y su capacidad de incidir en la conflictividad les otorgan relevancia en estas zonas.

Los alcances de las autoridades comunitarias en la gestión de conflictos están delimitados en correlación de poder en la que se inscriben tanto al interior de la comunidad como ante las entidades estatales y poderes fácticos existentes en el territorio. Mientras cuentan con el respaldo de la comunidad, las autoridades propias tienden a ser eficaces y céleres en la generación de las respuestas que están a su alcance. Sin embargo, existen casos en que las entidades nacionales y locales del Estado no suelen reconocer su autoridad, ni se disponen a fortalecer su capacidad de aportar a la convivencia pacífica. Es frecuente que las trivialicen, menosprecien, estigmaticen e, incluso, las repriman.

## 2. Los sistemas de justicia: de lo local a lo nacional

Durante las últimas décadas, en Colombia se ha incrementado sostenidamente el aparato de justicia. Extender e intensificar la acción estatal en la gestión de las controversias se aprecia que ha sido un propósito constante y sus entidades se han ido expandiendo. Sin embargo, la provisión creciente de operadores de justicia no ha sido suficiente para suplir las necesidades de los territorios. Por ejemplo, ha sido visible la expansión de la institucionalidad penal con un incremento exponencial de la privación de la libertad<sup>38</sup> y del aparato represivo para ciertas conductas relacionadas principalmente con el orden público y las asociadas con el narcotráfico. No obstante, la atención del aparato de justicia sólo alcanza a cubrir una parte de las zonas del territorio nacional y un limitado tipo de asuntos.<sup>39</sup>

*Desde hace más de 20 años, las entidades del Estado de incidencia local, con vínculos orgánicos nacionales, se comenzaron a unir con las autoridades comunitarias, analizando juntos los problemas en el territorio y enlazando sus acciones y recursos para atenderlos coordinadamente en sus particularidades materiales y según las condiciones del territorio. Así se vienen creando los vínculos que dan materialidad a los Sistemas Locales de Justicia (SLJ) desde la acción articulada para responder a las necesidades.*

## 2.1 Ampliación de los servicios de justicia

Tras la promulgación de la Constitución Política de 1991 y la asunción por parte del Consejo Superior de la Judicatura de la tarea de administrar la rama judicial, el acceso a la justicia se perfiló como una responsabilidad prioritaria del gobierno, encabezado por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Sin embargo, los programas de justicia correspondientes han tenido dificultades para abrir camino en agenda pública. En consecuencia, como ocurre en muchos contextos de todo el mundo, atender las necesidades de justicia de las personas ocupa un lugar mínimo dentro de las políticas administrativas y las prioridades institucionales.<sup>40</sup>

Entre tanto, desde hace varias décadas se han comenzado a producir acuerdos de colaboración locales entre actores e instancias para mejorar el acceso a la justicia y las respuestas a las necesidades que tienen las personas en el territorio. Ha sido una práctica común que jueces, fiscales, inspectores, comisarios y otros actores de justicia entablen una relación de apoyo mutuo con autoridades comunitarias. De un lado, porque encuentran en estas la posibilidad de hacer citaciones y comunicarse con los usuarios de sus comunidades.<sup>41</sup> Del otro lado, para la población de tales zonas es importante, cuando se requiera, contar con los canales que permitan que sus prioridades sean atendidas por las entidades estatales.

La intensidad y la profundidad de esas relaciones han facilitado que se produzcan resultados más satisfactorios en la comunidad.<sup>42</sup> Sin embargo, no se ha contado con mecanismos que hagan sostenible y generalizada la acción coordinada entre actores de justicia en los municipios. Al contrario, lo común ha sido que cada entidad prefiera actuar de manera aislada y articularse sólo en aquello y en tanto tenga exigencia legal. En cuanto al vínculo con las autoridades comunitarias, por regla general, ha predominado una interlocución puramente personal, dependiente del talante de cada funcionario.<sup>43</sup>

Allí radica el salto adelante que da la existencia de un SLJ en la satisfacción de las necesidades de justicia. Su existencia posibilita que los avances se consoliden y se visibilicen, que los vínculos eleven su importancia, que cada actor incremente sus axones y su capacidad de impactar, que la oferta de justicia se enriquezca con las capacidades expandidas de cada uno de sus actores, que se neutralicen las fallas y se propaguen los aciertos. De esa necesidad, en diferentes puntos del país, fueron naciendo iniciativas que se han encontrado en el camino con la búsqueda que se hace a nivel nacional para dar respuesta a las necesidades territoriales de acceso a la justicia. De esos encuentros ha surgido la estrategia de los SLJ que hoy conocemos en los territorios.

## 2.2 Hacia una estrategia nacional de justicia local, 2001-2011

Desde comienzos de la década del **2000**, los SLJ empezaron a esbozarse como una estrategia en el gobierno nacional. Ya entonces se le contemplaba como herramienta para apoyar las principales limitaciones de alcance territorial de otros programas de acceso a la justicia, como las Casas de Justicia<sup>44</sup> y la Conciliación en Equidad.<sup>45</sup> Los SLJ se concibieron como una sombrilla articuladora que integraría dichos programas dentro de su engranaje y para poder asegurar un mayor apoyo institucional desde lo local.

En todos esos esfuerzos institucionales, han confluído la coordinación local de operadores de justicia y las autoridades comunitarias, en diálogo con entidades territoriales y académicas y la cooperación internacional. Los SLJ se presentaron como una oportunidad para producir un cambio cualitativo que los lleve a convertirse en una herramienta de acción efectiva con impacto reconocible en el acceso a la justicia y la garantía de derechos. Tanto el gobierno nacional como las entidades territoriales y la cooperación internacional fueron encontrando en la estrategia una posibilidad de realizar los objetivos de esos programas.<sup>46</sup>

En el año **2001**, el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) propuso el Programa Sistema Nacional de Justicia, que tenía como propósito la coordinación del sector justicia. Dedicando un capítulo específicamente a la consolidación de unos SLJ que promovían la articulación entre jueces, fiscales y defensores públicos con actores de justicia administrativa local, así como con actores de justicia comunitaria.

Para el **2006**, se incluyó la figura de los SLJ en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, reconociendo su importancia como parte integral del sistema de justicia en el país. Práctica que continuó en el 2010, trazándolo como meta en el siguiente Plan de Desarrollo 2010-2014, en el marco de la línea estratégica denominada “enfoque regional de la justicia”, en el contexto de la disputa territorial en el conflicto armado. Este implicaba desde el ejecutivo coordinar con la rama judicial la elaboración de un mapa de justicia que permitió identificar cuál era la oferta existente y la demanda en los territorios de acuerdo con las necesidades específicas.

En el **2011** se empezaron a formar los Comités Locales de Justicia (CLJ) (figura de coordinación de los SLJ), a partir de experiencias reconocidas de justicia en equidad en regiones altamente afectadas por la violencia,<sup>47</sup> como una búsqueda conjunta de respuestas a las necesidades de justicia entre los actores de justicia no formal, los actores formales y las autoridades comunitarias.

## 2.3 Sistemas Locales de Justicia como estrategia de acción territorial, 2012-2017

Hacia el año **2012** se definieron los SLJ como una estrategia de acción territorial dentro del proceso de paz que se avanzaba en los diálogos de La Habana. Lo anterior se mantiene en la actualidad para los municipios que tuvieron un mayor impacto del conflicto armado y se agrupan dentro de los llamados municipios PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), los cuales se ha priorizado por los gobiernos siguientes para la atención en todo el ámbito de desarrollo, incluyendo el fortalecimiento de la justicia.<sup>48</sup>

El Ministerio de Justicia puso en marcha la construcción de un programa dirigido a asegurar una presencia óptima y básica de los operadores de justicia en todo el territorio municipal, eliminando barreras de acceso y maximizando los recursos disponibles. Se promovió un enfoque proactivo, impulsando la planificación y programación del trabajo de los operadores, en lugar de continuar con la actitud reactiva que predomina ante las necesidades de justicia.

La estrategia priorizó la presencia de diversos tipos de actores de justicia, con énfasis en los conciliadores en equidad y los corregidores municipales, como operadores vinculados a las comunidades, considerados como los más capacitados para actuar en poblaciones dispersas en extensos territorios. Igualmente, se hizo hincapié en la consolidación de legitimidad y en el cambio de hábitos en la búsqueda de justicia. La propuesta contempló la articulación de operadores de justicia con otros actores en tres niveles territoriales del municipio: cabecera, centros poblados y ruralidad, mostrando la necesidad de elevar la oferta en todo el territorio. También enfatizó la formación tanto de operadores como de ciudadanos, y la promoción de una comunicación efectiva entre ambas partes para superar barreras culturales y geográficas y evitar la posible revictimización.

En el **2014**, con el apoyo de USAID,<sup>49</sup> el Ministerio puso en marcha la implementación de SLJ en 46 municipios, concentrando sus esfuerzos en el impulso de la formalización de los primeros CLJ (uno por municipio) al que se invitó a todos los actores de justicia<sup>50</sup> a construir, definir y seguir un plan de acción común.

Como fundamento normativo de lo anterior, se impulsaron acuerdos o decretos municipales de creación de dichos comités. En ese momento, desde USAID se advirtieron dos peligros para el acceso a la justicia que se buscaba prodigar: 1) que la coordinación en el comité se redujera a un ritual de información mutua sobre lo avanzado y que, 2) en por mero formalismo, la labor no fuera más allá de un acto administrativo.<sup>51</sup>

Para evitar lo anterior, el MJD estableció unas directrices de la actual estrategia de los SLJ dirigidas a dar soporte social al proceso de paz en las comunidades impactadas por el conflicto armado, e institucionalizar y brindar sostenibilidad a la figura de los SLJ. Así, se determinaron:

- Objetivos;
- Acciones institucionales,
- Actores promotores y ejecutores a nivel nacional y local;
- Metodologías de implementación; y
- Recursos para iniciar con la implementación de SLJ en 120 municipios.

Se formó un equipo de coordinación nacional en el Ministerio de Justicia, con apoyo de la Unión Europea.

En **2016**, la Delegación de la Unión Europea inició labores apoyando al MJD en 47 municipios nuevos. Sin embargo, estas solo tuvieron continuidad en el programa un par de años más. Por otro lado, USAID, continuó con el fortalecimiento y sostenibilidad de los 42 SLJ que se venían apoyando desde el 2012. Y, por último, el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas operado por el PNUD, priorizó la creación de 13 nuevos SLJ. En 2017, USAID lanzó un nuevo programa<sup>52</sup> a través del cual se anunció la inclusión de 45 nuevos municipios en el programa.

Según los informes de cada agencia y del MJD, para **2018** se totalizaron un agregado de 91 municipios donde se desarrolló la estrategia.

Paralelamente, se expide el *Plan Decenal de Justicia (2017-2027)*, un instrumento guía que implementa acciones afirmativas que buscan potenciar el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, así como su inclusión priorizada en la oferta de servicios del sector justicia para contribuir a la reducción de las brechas de desigualdad e inequidad en el acceso.

*El Plan Decenal contempla escenarios en los que pueden prosperar todos esos propósitos y, específicamente, establece el desarrollo de los SLJ como prioridad para el acceso a la justicia en territorios afectados por el conflicto armado y otras violencias sistemáticas.<sup>53</sup>*

## 2.4 Redefinición y consolidación de la estrategia de Sistemas Locales de Justicia, 2018-2021

Comenzando el **2018** se planteó una transición en la estrategia, a tono con el cambio de dirección en cuanto al proceso de paz que la enmarcaba. Nuevamente fue adoptado su liderazgo institucional por parte del Ministerio, en colaboración con el Departamento de Planeación Nacional (DNP), para poner en marcha un sistema de monitoreo de los SLJ existentes. Así, el 24 de julio de 2018, los respectivos directores de las delegaciones diplomáticas de la Unión Europea, Naciones Unidas y Estados Unidos, suscribieron un documento en el que se comprometían a continuar respaldando la estrategia, como parte de su apoyo al proceso de paz. Al finalizar el periodo, el diseño de la política pública de la estrategia de los SLJ estaba más consolidado y concertado entre el gobierno y la cooperación.

Con la entrada del nuevo gobierno en agosto de 2018, los SLJ fueron puestos en función del cumplimiento de lo comprometido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Proceso de Paz - Acuerdos de la Habana 2016). Mediante esto se suscribieron convenios con el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz en Colombia, para la promoción

de distintas líneas de acceso a la justicia y la adopción de SLJ y así se previeron medidas de priorización de las regiones más afectadas por el conflicto armado interno.<sup>54</sup>

Sin embargo, para el **2020**, a causa de la pandemia causada por el COVID 19, la labor de seguimiento y apoyo por parte del MJD de los SLJ tuvo una desafortunada desaceleración. No obstante, desde el MJD se ofreció y se mantuvo la asistencia técnica a los municipios que persistieron con voluntad política con diferencias en grado de intensidad e intervenciones. Igualmente, se lograron desarrollar términos de entendimiento con USAID y agencias de Naciones Unidas para acotar las necesidades de justicia específicas que se presentaron durante la emergencia sanitaria.

A pesar de las dificultades, fue un periodo que con el impulso nacional se lograron producir documentos de formalización, “creando” nuevos SLJ que a finales de **2021** empezaron a activarse de manera efectiva.

Para el inicio de **2022**, comenzó el nuevo Programa de USAID,<sup>55</sup> el cual continuó el apoyo al gobierno nacional y a los gobiernos locales en la implementación y fortalecimiento de 71 SLJ, integrando estrategias para el fortalecimiento de las rutas e iniciativas relacionadas con atención a varios tipos de conflictos.

## 2.5 Una política nacional para fortalecer el acceso local a la justicia, 2022-2026

Actualmente, la estrategia bianual del MJD se ha basado en tres puntos de partida:<sup>56</sup>

- (i) Realización de un mapa de justicia con la caracterización de las capacidades de la oferta en los territorios;
- (ii) Desarrollo de un modelo de articulación y coordinación entre el Sistema Nacional de Justicia y los Sistemas Locales de Justicia; e
- (iii) Implementación de una estrategia diferenciada para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas de los prestadores locales de servicios de justicia.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se busca una transformación de la justicia, pasando de un foco en la oferta de servicios a uno centrado en las necesidades de las personas, las comunidades y los territorios buscando que la atención sea pertinente, diferencial y oportuna. El Plan de Desarrollo hace una declaración de principios que incluye: 1) empoderar y mejorar las habilidades y competencias legales de las personas; 2) promover la solución efectiva de conflictos en las comunidades y formular, implementar y evaluar intervenciones y políticas basadas en evidencia, priorizando las necesidades de las personas; 3) reconocer la importancia de la justicia y las diferentes necesidades territoriales.<sup>57</sup> Hace un énfasis en el fortalecimiento de las Casas de Justicia, las comisarías de familia, la justicia transicional, así como el uso y apropiación de los métodos de resolución de conflictos. El plan propone un enfoque a la coordinación y articulación entre el Sistema de Justicia y los sistemas locales de justicia, así como una estrategia diferenciada para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas de los prestadores de servicios.

Así mismo, por su lado, el Proyecto de Ley 475 de 2021, nueva ley Estatutaria de la Administración de Justicia, incluye elementos que pueden dar fundamento jurídico desde la perspectiva de los principios de colaboración armónica y coordinación para justificar la adopción e institucionalización de la estrategia SLJ en el nivel territorial, a saber:

- **Coordinación local desde dos perspectivas:**
  - a. Entre los niveles nacional y local de la oferta institucional de justicia. Para lo cual todas las entidades respondientes de las necesidades de justicia deben actuar coordinadamente en la gestión local, independientemente de que sean locales o nacionales, a fin de poner a los seres humanos y sus requerimientos como fin último de la actuación jurídica.
  - b. Entre las entidades estatales y las instancias comunitarias en busca de complementos para actuar con pertinencia, oportunidad y calidad en los asuntos que surjan. Para lo cual se promueven y se propagan los aportes de la comunidad y los aciertos en las sinergias con las entidades estatales.
- **Análisis contextual y planes de acción articulados:**
  - a. Se requiere un ejercicio de contextualización que permita entender no sólo las necesidades que existen sino las capacidades desarrolladas para establecer los vínculos necesarios para actuar de la manera más eficaz y garantista de los derechos de las personas.
  - b. Un ejercicio planificado que permita identificar y potenciar los recursos y capacidades existentes en el territorio mediante la articulación de los diferentes actores y el establecimiento de rutas de acción comprensibles y accesibles para la comunidad.

Se espera que el proyecto normativo supere el examen previo de constitucionalidad que se surte ante la Corte Constitucional. En caso de salir avante, se confía en que con base legal estatutaria se pueda continuar con la promoción de una propuesta reglamentaria para los SLJ. Con lo anterior habría una expansión de la estrategia no solo en entidades territoriales afectadas por el conflicto armado, con debilidades institucionales y con presencia significativa de población rural dispersa, sino también en aquellas que hacen parte de los Sistemas de Ciudades existentes en el país. Asimismo, que conduzca al incremento de los rubros presupuestales de los entes territoriales para la promoción del acceso a la justicia.<sup>58</sup>

A la fecha, los SLJ son primordialmente financiados por los gobiernos municipales y departamentales (provincias). Desde el nivel nacional, mediante el liderazgo del MJD, se brinda apoyo a los gobiernos locales para asegurar la adecuada implementación de los mismos, así como soporte en el monitoreo de sus avances y efectividad. Por su lado, la cooperación internacional complementa el apoyo para procurar la sostenibilidad de los SLJ, proveyendo soporte en el mejoramiento de las capacidades de los actores e instituciones de justicia y en la promoción y divulgación hacia la comunidad.

### **Entrevista: Alcibiades Madroño**

**Corregidor, Municipio de San Miguel, Putumayo**

*“Se ha logrado visibilizar la necesidad de trabajar de manera articulada, generar más responsabilidad de lo que debe cumplir cada institución (...) Las reuniones del comité han logrado mejorar la relación entre las instituciones, y han logrado plantear la necesidad por ejemplo (en este corregimiento) de tener la presencia de Medicina Legal (para la investigación forense) . Desde el comité se visibilizo la problemática que se presentaba y la necesidad de tener esa presencia en el municipio. Transcurrió un año para que se lograra ese cometido.”*

## 3 La estrategia de los sistemas locales de justicia<sup>59</sup>

Los SLJ buscan convertirse en un canal a través del cual las personas de una comunidad puedan encontrar la respuesta más integral a sus necesidades de justicia. Para ese propósito, se hace necesario que en cada municipio se construya un entramado con las mejores capacidades, recursos y competencias disponibles y movilizables.

### 3.1 Enfoque

Al dirigirse a aprovechar los conocimientos y recursos de cada actor, fomentar la colaboración y evitar la duplicación de esfuerzos, en cada municipio se concretan situadamente las normas y las directrices nacionales en diálogo e interacción con las necesidades y respuestas que se han venido produciendo e identificando en el territorio. Con ello se pueden lograr tres grandes cambios en la manera como incide la justicia en la sociedad y las personas que la integran:

#### 1. Reforma incremental

La labor coordinada debe producir una reforma incremental de la justicia a nivel local, para acumular aprendizajes y logros con avances graduales, constantes y durables.<sup>60</sup> Así, el SLJ no sólo aprovecha las oportunidades para que las personas reciban la mejor atención posible sino también para que las instituciones impacten con políticas coherentes entre sí, basado en datos y evidencia, con asignación de recursos y provocando efectos crecientemente beneficiosos para las personas más vulnerables.

#### 2. Cambio en las relaciones de poder

Al trabajar juntos los operadores de justicia, se empoderan en tanto amplían y profundizan los vínculos, pudiendo brindar respuestas más efectivas y adaptadas a las necesidades de la comunidad. La construcción de redes de comunicación y apoyo entre los operadores incrementa su posibilidad de imponerse para amparar derechos con menos interferencias y demoras.

#### 3. Relación entre la institucionalidad y las comunidades

Al fortalecer el acceso a la justicia, la comunidad observa que más allá de unos remotos e ininteligibles marcos normativos y directrices gubernamentales, la justicia se centra en las personas, y las autoridades se comprometen consistentemente con el amparo de los derechos y la convivencia pacífica. En la medida que encaran, junto a la comunidad, los problemas que más la afectan, la institucionalidad cobra un lugar más relevante en la vida social.

Los SLJ también recrean la manera como se abordan los conflictos, haciendo que la atención a las necesidades de justicia sea más accesible con procedimientos menos formales, por medio de una comunicación en lenguaje común y con el apalancamiento de la gestión de actores comunitarios. Ello no implica necesariamente invertir nuevos recursos, sino saber distribuirlos de manera adecuada, elevando su usabilidad e impacto. Adicionalmente, la vinculación de actores comunitarios en los SLJ brinda la posibilidad de que ellos intervengan preventiva o complementariamente, evitando que se violen derechos o que los conflictos escalen.

Los SLJ son una estrategia de trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad mediante el reconocimiento de las necesidades jurídicas en cada territorio, para promover respuestas oportunas y efectivas a la población con el fin de mejorar las condiciones de acceso a la justicia.<sup>61</sup>

El trasfondo colaborativo de los SLJ se fundamenta en unir esfuerzos para identificar las necesidades jurídicas y debilidades en torno al acceso a la justicia de cada territorio, asegurar respuestas efectivas, oportunas y viables para la población, así como reconocer los recursos disponibles para llevarlos a cabo. Cada territorio tiene características propias y por lo tanto las dificultades no son las mismas. Existen características comunes, pero las diferencias son las que suponen un reto para el sector justicia. Por lo tanto, la noción colaborativa y participativa de los SLJ radica en su capacidad para generar información, analizar las realidades propias de un municipio o región y, por medio de un ejercicio de planeación, determinar las mejores alternativas diferenciadas a seguir.

*Un SLJ no es simplemente un programa, con un grupo de empleados y una asignación presupuestal. Es, un sistema, un compromiso de vertebrar y fortalecer entre sí las respuestas a las necesidades de justicia que existen en acto o en potencia. Por tanto, no busca crear nuevos cargos ni nuevos costos, sino darles cauce y, en consecuencia, más fuerza. Si bien, en muchos casos, los requerimientos pasan por el incremento de equipo humano y recursos, el foco de un SLJ está en el fortalecimiento de las capacidades de respuesta que surgen de la acción articulada en el propio territorio.*

En coherencia con ese propósito, un SLJ se orienta a transformar también la manera como el conjunto de actores, de enfoques y de prácticas implicados en la gestión de conflictos se relacionan entre sí e impactan en las necesidades de justicia.

## Pillares de los Sistemas Locales de Justicia

-  Reflexión y acción coherente y armónica entre entidades que empiezan su labor desde lo local, armonizando su pertenencia incluso a entidades nacionales;
-  Gestión articulada de las instituciones (incluso las que desde fuera impactan el municipio), mediante acciones que actúan con armonía y coherencia;
-  Incidencia de la comunidad en las decisiones y la orientación de la capacidad institucional en la administración de justicia; y
-  Reconocimiento y articulación de la potencialidad que tiene la comunidad para actuar en la satisfacción de sus necesidades de justicia.

A diferencia de una organización rígida, los SLJ se proponen como un modelo donde los operadores interactúan sin jerarquías únicas, atendiendo a intereses y posibilidades diversas y generando respuestas según se requiera y sea posible.<sup>62</sup>

## 3.2 Estructura

Como se ha visto, los SLJ han emergido como herramienta de promoción, fortalecimiento y propagación de las iniciativas de acceso a la justicia surgidas en los territorios. El MJD, en apoyo a las autoridades locales, ha ido definiendo su propio papel y ha convocado a entidades de cooperación, actores académicos y entidades territoriales para concertar los trazos de la estrategia, con dirección a: 1) diseñar y establecer concertadamente un marco para la estructura de un SLJ y sus componentes; 2) definir las acciones de acompañamiento de parte del Ministerio y las diferentes entidades externas y del sistema de información y seguimiento con el DNP;<sup>63</sup> 3) establecer institucionalmente el programa en el Ministerio; 4) producir el marco formal de la estrategia y un manual de implementación que se traduzca en una política nacional.

La estructura de los SLJ difiere de territorio a territorio, teniendo en cuenta las características propias de cada uno (nivel poblacional, ingresos corrientes, situación geográfica y estado de orden público) al igual que los actores de justicia presentes.

Las instancias de coordinación<sup>64</sup> de los SLJ son los denominados Comités Locales de Justicia (CLJ) o Comités Departamentales de Justicia (CDJ). La secretaria técnica de los comités está en cabeza de la alcaldía municipal o la gobernación departamental.

***El Comité Local de Justicia/Comité Departamental de*** es la instancia promotora y orientadora del SLJ. Su objetivo es facilitar la interacción en un entorno relacional diverso y constituye el espacio principal de interlocución en el sistema porque desde allí se generan las directrices para el acceso a la justicia en el territorio.<sup>65</sup> Durante las reuniones del Comité (mínimo 4 al año), se llevan a cabo los análisis sobre la conflictividad y el contexto de cada municipio y se generan indicaciones sobre el rumbo a seguir en el conjunto de espacios que conforman el SLJ. El CLJ es de ámbito municipal, el CDJ es de ámbito departamental (provincial).

A las reuniones se convocan, además del secretario de gobierno del municipio o departamento (provincia), todos los operadores de justicia formal del nivel nacional que actúan en el municipio, actores de justicia administrativa, actores de justicia no formal y representantes de organizaciones campesinas, étnicas, comunales y otras formas de representación y organización comunitarias. Por ejemplo, en municipios intermedios (de alrededor de 50,000 habitantes) se contempla la participación de más de veinte representantes de entidades de la administración nacional y municipal, de la rama judicial y de las organizaciones sociales. De común acuerdo, dichos actores identifican las acciones<sup>66</sup> respecto a la atención de las necesidades de justicia.

## Figura 1. Comité Local de Justicia

Ministerio de Justicia y del Derecho, 2023



El comité define un **plan estratégico cuatrianual** en el que se proyectan los diferentes mecanismos de articulación del SLJ. A este se le designan recursos, a ser adoptado por los Planes de Desarrollo Municipal o Departamental. Anualmente los comités deben recibir y analizar informes de las rutas de acción y acuerdos, definir indicadores de progreso del sistema, y evaluar la conflictividad y el acceso a la justicia en el municipio. Con eso se procura que las acciones relacionadas con el acceso a la justicia tengan un punto de encuentro y apoyo.

## Los resultados principales que se derivan de un Comité, son:

- **Análisis de las conflictividades, las barreras de acceso a la justicia y las necesidades jurídicas, para brindar respuestas efectivas, participativas, pluralistas y diferenciales en el ámbito local;**
- **Presentación, discusión y aprobación del Plan Estratégico del SLJ y del presupuesto de justicia asignado;**
- **Seguimiento al plan, impulsando las actividades que muestran baja ejecución;**
- **Incidencia en la definición de presupuestos municipales asignados a justicia;**
- **Planificación y ejecución de jornadas móviles de acceso a la justicia;**
- **Planificación y ejecución de procesos de capacitación a actores de justicia;**
- **Fortalecimiento y planeación de estrategias de comunicación de las rutas de acción;**
- **Adopción del reglamento interno de funcionamiento del Comité.**

**La secretaría técnica** de un SLJ es el nodo en el que se hace circular la información del sistema local y se apalancan todos los esfuerzos con apoyo administrativo y jurídico. El MJD la define como la encargada de mantener actualizada la información de la operación del Sistema Local en el municipio/departamento, de modo que se visibilicen las acciones adelantadas, los logros obtenidos, y las dificultades presentadas en relación con la gestión de la conflictividad local y con la administración de justicia en el territorio. Esta función es asumida por las secretarías de gobierno de las alcaldías o gobernaciones, instancias especializadas con un nivel de autoridad y competencia para garantizar una interacción horizontal con todos los operadores a nivel municipal.<sup>68</sup>

El rol de la secretaria es garantizar la transparencia, la coordinación y la eficacia en la gestión de la justicia a nivel local. Esta información recopilada y sistematizada es esencial para brindar a los integrantes del sistema y a la población, acceso oportuno y claro a los avances, los procesos y los resultados del SLJ. La secretaria tiene la tarea de recabar y sistematizar la información fundamental tanto para los integrantes del sistema como para la población en general.

Entre la documentación que le corresponde manejar está: 1) el registro actualizado de los integrantes del sistema; 2) los acuerdos locales, decretos de creación y reglamentos del CLJ; 3) los planes anuales de acción del SLJ; 4) las competencias de los operadores de justicia; 5) las rutas de acción definidas y en ejecución, 6) las iniciativas en marcha; 7) los informes anuales generados por las instituciones participantes y recopilados por el SLJ; 8) las actas y documentos; 9) el Informe Anual del Comité Local de Justicia; y 10) la información sobre el avance de los indicadores de justicia acordados.

## La secretaria también tiene la tarea de proveer apoyo técnico, incluyendo:

- ① asesorar al CLJ en el análisis y las propuestas relacionadas con el acceso a la justicia;
- ② proporcionar orientación y conocimientos técnicos para tomar decisiones informadas;
- ③ acompañar y sustenta la elaboración y seguimiento de las rutas de acción;
- ④ colaborar en la creación de procesos eficientes y efectivos para abordar los conflictos de manera adecuada;<sup>69</sup>
- ⑤ respaldar al sistema de formación de los funcionarios y las autoridades comunitarias en la gestión de los conflictos;
- ⑥ identificar y dar a conocer a los integrantes del SLJ de los recursos y herramientas disponibles para fortalecer las capacidades y habilidades de los actores involucrados; y,
- ⑦ participar en la gestión de recursos logísticos y financieros para el funcionamiento efectivo del SLJ, facilitando la implementación de las acciones planificadas.

El cumplimiento de esto es fundamental para la sostenibilidad y el impacto del SLJ en la realidad de acceso a la justicia en el municipio. Tanto la recopilación, organización y difusión de la información como el apoyo técnico requieren un fundamento institucional sólido y especializado, que no es fácil encontrar entre las entidades respondientes.

### 3.2.1 Rutas de acción - mesas técnicas

#### Entrevista: Yady Cuesta

*Comisaria de Familia, Municipio de Carmen del Darién, Chocó*

*Ha cambiado mucho (la percepción de la justicia de las personas). En el entorno al comité local de justicia, la capacitación que se ha brindado a los funcionarios que constituyen el comité ha llevado a la gente tenga más confianza en ellos, y han solicitado más los servicios de las entidades (de justicia).*

*Por medio del comité se ha:*

- *Logrado generar capacidad instalada*
- *Visibilizar hacia la población las entidades disponibles para resolver sus necesidades de justicia*
- *Mejorar la calidad de la atención al usuario*

Los SLJ solo serán útiles para la población si ayudan a mejorar el acceso a la justicia y amparar los derechos gracias a las acciones coordinadas. Los SLJ, como justicia centrada en las personas, buscan vincular las acciones estatales o sociales que efectivamente solucionen conflictos y amparen derechos y no se queden atascadas en la maraña burocrática o en formalismos ajenos a los no juristas. Una ruta de acción es la herramienta más depurada mediante la cual se pueden producir los cambios que se propone un SLJ. La ruta propicia que los satisfactores que se generen sean los realmente esperados por los ciudadanos según sus expectativas y valores; las acciones institucionales logren vencer los obstáculos que interpongan los poderes adversos y; las alianzas permitan conducir a moldear nuevas maneras de relacionarse y de experimentar las controversias.

Las rutas de acción se fundamentan en acuerdos mediante los cuales dos o más entidades de justicia formal y no formal y actores sociales, prevén su participación ordenada en la atención de las necesidades de justicia en algún tipo de asunto. Las rutas se generan en cada municipio, según las necesidades y las capacidades concretas. Es usual que se inicie con rutas preventivas o reactivas para conflictos entre vecinos, intrafamiliares, de comercio y de relaciones de trabajo.

El MJD ha orientado que, como primer paso, los comités trabajen en mesas temáticas para abordar la conflictividad según la tipología que en cada municipio se identifique, de las cuáles pueden derivarse rutas permanentes de acción.<sup>70</sup> El trabajo de coordinación además incluye el desarrollo de mesas técnicas de apoyo para temas de género, víctimas de conflicto, ambientales, étnicos y sobre métodos de resolución de conflictos.

De acuerdo con el Ministerio, las mesas técnicas se encargan de consensuar las reglas que guíen la labor de cada actor en la atención de las necesidades en materia de justicia sin quedarse únicamente en los aspectos regulados de manera taxativa por la ley o en interpretaciones restrictivas de derechos. A través de protocolos que construyen los actores respondientes se prevé su interacción fluida y los resultados que cada uno aporta. Así, se busca ampliar el enfoque y promover la actuación comprensiva del conflicto, utilizando los recursos disponibles en el municipio de manera eficiente para atender integralmente las necesidades de justicia, sin desbordar los límites normativos.<sup>71</sup>

## Primer Comité Departamental de Justicia Nariño, Colombia

Las piezas del entramado que hoy constituyen la estrategia de los SLJ también tienen origen en el nivel subnacional. La primera iniciativa subnacional se presentó en 2017 en el departamento de Nariño al sur occidente del país. El Comité Departamental de Justicia (CDJ) de Nariño se estableció como un nodo de impulso de la estrategia de los SLJ en todos los municipios del departamento, que de modo similar que los Comités Locales de Justicia, congrega a las cabezas regionales de las instituciones y las organizaciones implicadas en la satisfacción de necesidades de justicia de las personas.

El CDJ de Nariño surgió de una convocatoria que hizo la gobernación a todos los actores del sector justicia del departamento, a constituir el órgano que impulse la estrategia de los SLJ. Esto se constituyó gracias al liderazgo y disposición de las cabezas regionales de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Bienestar Familiar y, sobre todo, del Consejo Seccional de la Judicatura en promover que sus agentes participasen en los SLJ y en las acciones definidas por los comités.<sup>72</sup>

El comité departamental congregado trabaja en mesas temáticas. La mesa más constante ha sido la de justicia indígena, donde se ha producido el diálogo horizontal de las autoridades étnicas con los jueces ordinarios sobre sus respectivos roles, su responsabilidad, sus marcos normativos, sus instituciones y sus sanciones. En esta mesa se han definido asuntos prácticos tales como las relacionadas con la ejecución de decisiones de autoridades indígenas sobre el tratamiento penitenciario a sus comuneros en cárceles ordinarias<sup>73</sup> o el apoyo a los sistemas de justicia propios con gestión restaurativa (en espacios llamados centros de armonización).<sup>74</sup> También existen mesas de trabajo en asuntos de género y en justicia de las poblaciones negras, que han sido liderados directamente por el Consejo Seccional de la Judicatura (CSJ).<sup>75</sup>

El CDJ ha acompañado y promovido que se produzcan las decisiones requeridas por los CLJ para la generación o provisión de cargos del personal en los SLJ. Este también ha sido determinante en la acogida comunitaria y en el reconocimiento mutuo de los operadores de justicia<sup>76</sup> durante las jornadas de justicia móviles. Los magistrados que participan en los CDJ reconocen que la estrategia de SLJ les da mucho más sentido a su labor de direccionamiento de la justicia porque les ayuda a comprender el territorio en el que se sitúa y reconocer a quienes lideran y acompañan.<sup>77</sup>

El liderazgo y el apoyo financiero de parte de la Gobernación han sido fundamental para el éxito del CDJ de Nariño, ya que cuenta con los recursos y el respaldo político necesario para ampliar el impacto de la estrategia mediante la colaboración con los alcaldes y las autoridades locales y nacionales de justicia.

## 4. Principales logros

Según el MJD, se considera activo un SLJ si hay un acto formal de creación, un plan de acción y continuidad en reuniones trimestral. Como se ha visto, frente a los 91 SLJ reportados en 2018, actualmente en Colombia, según el MJD, 152 de los de 1,100 municipios del país cuentan con un acto administrativo de creación. Estos se distribuyen en 16 de los 32 departamentos (provincias) del país. A la fecha, las fuentes oficiales reportan que un 57% de los 152 SLJ están activos, y el 15% restante se encuentran en proceso de reactivación por medio de un apoyo colaborativo entre las entidades locales, el MJD, USAID y el PNUD. En el 27% de los municipios que siguen inactivos no se ha logrado contar con la voluntad de las autoridades locales para su reactivación. El cambio de gobiernos locales desde enero de 2024 presenta una nueva oportunidad para entablar nuevas relaciones en los municipios inactivos, así como en municipios nuevos.<sup>78</sup> Además de lo anterior, siete departamentos (provincias), Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Nariño y Putumayo cuentan con un CDJ.

### Figura 2: Distribución territorial de los 152 de 1100 municipios con SLJ formalizados

133 se encuentran en municipios priorizados para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)<sup>79</sup>



(Mapa Ministerio de Justicia y del Derecho, Colombia, 2024)

El MJD, como ente rector de la política pública en justicia, ha anunciado que va a consolidar más calidad que cantidad, es decir trabajar mancomunadamente con los gobiernos locales entrantes para que estos no solo se comprometan con la reactivación de comités existentes sino a mantener y usar de manera proactiva los que se encuentran activos. Para 2023, la meta inicial del gobierno, con recursos asignados, fue consolidar 15 nuevos SLJ<sup>80</sup> (13 en municipios PDET), los cuales han sido solicitados por los propios municipios. El MJD tiene proyección y prioridad presupuestal para alcanzar la implementación en los 37 municipios PDET restantes a 2026 (completando presencia en los 170 municipios PDET).

Al caracterizar el momento como pospandémico, el Ministerio se propone reavivar el enfoque hacia el fortalecimiento del acceso a una justicia centrada en las personas, buscando mejorar la articulación de la justicia local para servir de manera eficiente y adecuada las necesidades de las personas. Este enfoque busca no solo mejorar las condiciones de accesibilidad sino promover políticas sostenibles y duraderas sin prejuicio al apoyo o involucramiento del nivel central o de la cooperación internacional.

Entre los años 2021 y 2023,<sup>81</sup> se pueden resaltar varios logros que pretenden aportar a la sostenibilidad de la articulación local por medio de la estrategia de los SLJ:

**Desde el nivel nacional**, en el último trimestre del 2023, el MJD, con el apoyo de USAID, hizo una revisión exhaustiva de los logros, alcances, retos y oportunidades que se han generado en los últimos 10 años de implementación de la estrategia SLJ mediante la revisión sistemática de la trayectoria de la estrategia en 152 municipios y consultas a personal experto con experiencia en el tema. Producto de este análisis, se obtuvieron recomendaciones que serán, en el 2024, analizadas e integradas en el Manual de Implementación, Funcionamiento, Seguimiento y Sostenibilidad de los SLJ para el fortalecimiento de la política pública a nivel nacional.

**Desde el nivel departamental (provincial)** los CDJ elaboraron y aprobaron sus planes de acción cuatrienales y la selección de sus presidentes y secretarios técnicos; se dispusieron de mayores recursos y promoción de la consolidación de nuevos SLJ en más municipios, así como el diseño e implementación de políticas públicas departamentales de acceso a la justicia para mejorar las respuestas a las víctimas de violencia de género y feminicidios. Se incluyó la participación de nuevos actores de la sociedad civil en la elaboración de los planes, incluyendo representantes de OSC juveniles, y se promovió un Encuentro de Intercambio Experiencial de SLJ que resaltó los logros y casos exitosos de los CDJ en los departamentos (provincias) de Cauca, Nariño, Chocó y Putumayo para promover su réplica en otros departamentos. Además, se impulsaron herramientas de recolección de información para crear mapas de actores de justicia, que está siendo utilizada para desarrollar una política pública de justicia departamental/subnacional. Con un apoyo colaborativo entre los CDJ, organizaciones de la sociedad civil, universidades locales, el MJD y USAID, se promovieron rutas de fortalecimiento de capacidades para apoyar la operación y sostenibilidad de los CLJ, incluyendo sesiones de sensibilización en temas de justicia local para garantizar el cumplimiento de los planes de acción de las CLJ. Se desarrollaron también una serie de sesiones y mesas temáticas para la implementación de actividades establecidas en los planes de acción, identificando cuellos de botella en las rutas de acceso a la justicia y generando prácticas colaborativas en asuntos de género y VBG, justicia étnica y métodos de resolución de conflictos.

A finales del 2023 se llevó a cabo la capacitación de personal judicial de los SLJ en 3 departamentos (provincias) de la costa pacífica del país (Cauca, Chocó, Nariño), y en dos del occidente del país (Antioquia-Urabá<sup>82</sup> y Sur de Córdoba) en dinámicas de trabajo colaborativo. Como producto se establecieron protocolos de coordinación para la atención efectiva de casos VBG, asesoría para asuntos de tierras y acuerdos de remisión entre actores de justicia formal y no formal. Diez facilitadores del CDJ del departamento (provincia) del Cauca fueron formados en la implementación de mediación comunitaria quienes replicarán este método en 7 nuevos municipios del departamento. Además, el CDJ del departamento (provincia) de Nariño integró el enfoque de género en el capítulo de justicia de su política pública de Paz y Derechos Humanos. El CDJ Chocó diseñó su plan estratégico

con la inclusión de nuevos actores de la sociedad civil en la instancia, especialmente representantes de OSC juveniles. Para el 2024, se estima consolidar los CDJ en dos nuevos departamentos (provincias), Sucre y Bolívar.

### Entrevista: Juvenal Alvarez

*Comisario Familia, Municipio de Bojayá, Chocó*

*Para hacer cambios y que las cosas mejoren siempre se necesita de mucha disponibilidad de parte de las instituciones. No solo en Colombia, en todas partes siempre está la barrera de qué vamos a hacer, entonces en los Comités Locales de Justicia buscamos que las personas puedan tener acceso a la justicia, por ejemplo, haciendo jornadas de justicia móvil, pero dentro de las cabeceras municipales, facilitando a las comunidades para que asistan 10, 20, 30 familias, de 5 a 6 comunidades; se les subsidia parte del combustible y se ofertan otros servicios distintos a los tradicionales de justicia, como los de la Unidad de Víctimas, o de salud.*

**Desde el nivel municipal**, se desarrollaron acciones de seguimiento de casos y situaciones de violencia de género, violencia sexual y de discriminación contra la población LGBTIQ+ en el marco de los CLJ. Con el apoyo de USAID se realizaron eventos de capacitación en 9 regiones del país dirigidos a 115 secretarios de gobierno, secretarios de planeación, contratistas y personal con funciones relacionadas a justicia o actividades misionales en las Alcaldías municipales, con el propósito de fortalecer las capacidades de las secretarías técnicas de los CLJ, brindándoles herramientas conceptuales y prácticas para la planeación estratégica, la gestión administrativa, las dinámicas de coordinación de la justicia local y la incidencia para la asignación de presupuestos municipales. El MJD ha promovido el fortalecimiento de la participación de las autoridades locales de justicia en los CLJ a través de la realización de sesiones, actualización de planes de acción y/o actualización de actos administrativos para su formalización. Desde los CLJ se entablaron rutas de capacitación a organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios para fortalecer su capacidad de identificar las barreras de acceso a la justicia, construir propuestas para aumentar la cobertura y eficacia de los servicios de justicia de acuerdo a esas necesidades, y mejorar el compromiso entre los operadores de justicia y los ciudadanos mediante la apropiación de un enfoque diferencial en la prestación de servicios de justicia, basado en una visión construida por las comunidades, sus historias y perspectivas.

Desde los CLJ se continuó con el impulso de la práctica de Jornadas de Justicia Móviles (JJM),<sup>83</sup> mediante las cuales se brindaron servicios de parte de las comisarías de familia, inspecciones de policía, de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), entre otras entidades de justicia que atienden diferentes tipos de conflictividad como: asuntos de familia, civiles o problemas entre vecinos. En estas los enlaces de las alcaldías locales, representantes de los CLJ, brindaron atención a personas con discapacidad visual, auditiva, limitaciones físicas y cognitivas mediante la disposición de personal especializado en lenguaje de señas y demás habilidades para facilitar la interacción entre los operadores de justicia y la ciudadanía.

Así mismo, se ofrecieron servicios a comunidades étnicas garantizando la inclusión del enfoque diferencial en concertación con las autoridades propias. Igualmente se llevaron a cabo JJM temáticas, donde se brindó atención especializada a: 1) casos de VBG y VIF (en algunas de JJM se realizaron jornadas pedagógicas sobre los diferentes tipos de violencias, así como los mecanismos y procedimientos para activar las rutas de acceso a la justicia); y, 2) gestión de casos en asuntos de tierras, contando con una metodología apropiada por las autoridades locales para su desarrollo y réplica en el marco de los comités locales y los comités departamentales.

Sistemas Locales de Justicia de Colombia: El camino hacia una justicia colaborativa que prioriza a las personas

## 5. Aprendizajes y desafíos en implementación de los SLJ

Colombia se encuentra en un momento decisivo donde sus dirigentes están comprometidos con la creación de un sistema de justicia más justo, accesible, confiable y cercano para todas las personas. En su camino hacia el cumplimiento de la agenda 2030, el país ha planteado varias rutas de acción por medio de sus diversos Planes Nacional de Desarrollo, su Plan Decenal de Justicia y el actual movimiento de reforma a la justicia, para procurar alcanzar el mejoramiento en la accesibilidad de la población a la justicia y que sus necesidades jurídicas sean satisfechas.

A través del desarrollo y la implementación de la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia, Colombia sirve como un ejemplo claro de como los países pueden trabajar para cumplir con los compromisos internacionales hacia el mejoramiento de la igualdad de acceso a la justicia y transformar sus instituciones para proporcionar una justicia centrada en las personas. Los siguientes puntos resaltan recomendaciones basadas en aprendizajes y desafíos de la experiencia de Colombia y se proponen como consideraciones útiles para los gobiernos, los actores de justicia, la sociedad civil, la cooperación internacional y las diversas partes interesadas que deseen colaborar e incorporar sistemas de colaboración en sus políticas de justicia centrada en las personas.

### 5.1 A nivel nacional

- Garantizar la Sostenibilidad de los SLJ**

Una estrategia basada en la colaboración y la coordinación como la de los SLJ debe ser una política de Estado para garantizar su replicabilidad y sostenibilidad. Para garantizar esta sostenibilidad y asegurar recursos adecuados, las autoridades nacionales deben procurar que no sea una iniciativa aislada, sino que forme parte de los Planes Nacionales de Desarrollo. Se debe consolidar y financiar un programa nacional para los SLJ, y dotarlo de solidez institucional para que todos los municipios puedan aspirar a contar con un SLJ.
- Procurar la articulación de programas de acceso a la justicia**

El ente rector nacional de la política de justicia debe procurar la articulación efectiva de todos los programas de acceso a la justicia existentes para abordar las necesidades locales desde diferentes frentes. Debe existir una articulación entre todos los ministerios u órganos descentralizados que cuenten con un mandato amplio acerca de los temas de justicia (seguridad, migración, derechos humanos, etc.), los cuales se deben enlazar con estrategias integrales (como los SLJ), fortaleciéndolos y nutriéndose mutuamente.
- Responder a las necesidades locales**

La estrategia de los sistemas locales no debe ser construida únicamente desde el nivel central. Los SLJ son una herramienta para fortalecer y propagar las respuestas locales que van produciendo las comunidades y las entidades presentes en el territorio. Así mismo, es necesaria una constante interlocución entre autoridades étnicas (donde sea relevante), líderes comunitarios y la justicia ordinaria para discutir la coordinación entre las diferentes prácticas de justicia que coexisten en los territorios.
- Acompañar y orientar procesos locales**

Desde el nivel central se debe proveer el acompañamiento a los procesos locales, proveyendo orientación y ritmo para su adecuada implementación y apoyo al mejoramiento en la distribución presupuestal local hacia las necesidades de justicia de cada territorio.

- **Emplear y retener a personal competente**  
Las autoridades nacionales deben colaborar estrechamente con las autoridades locales para diseñar el perfil del personal a contratar y diseñar un sistema transparente y competitivo para contratar y retener a un equipo eficaz.

## 5.2 A nivel subnacional

- **Procurar el compromiso político**  
El liderazgo de las gobernaciones / líderes a nivel subnacional es fundamental en las instancias de coordinación en el nivel subnacional y local, dado que brindan apoyo político a la estrategia y proveen los mejores caminos para ampliar la incidencia de la estrategia a través de los alcaldes y otros líderes en los diversos municipios del departamento (provincia/estado).
- **Promover la coordinación en la consecución de recursos**  
Los gobiernos a nivel subnacional tienen la tarea de asegurar la consecución de recursos necesarios para operar los SLJ presentes en sus territorios por medio de una coordinación entre la nación y los gobiernos locales, y procurar la accesibilidad de los municipios a los diversos fondos territoriales.
- **Promulgar la participación activa de la Rama Judicial**  
La participación de los Consejos Seccionales de la Judicatura (representación de la rama judicial a nivel subnacional) en los SLJ ayuda a fomentar la comprensión de la importancia de los procedimientos judiciales, así como de las limitaciones del poder judicial, lo que conlleva a una mayor confianza de los líderes y las comunidades locales.

## 5.3 A nivel local

- **Asegurar la asignación y distribución adecuada de recursos**  
Los gobiernos locales deben asignar los recursos necesarios a los programas que buscan mejorar el acceso a la justicia local dentro de los planes de desarrollo local y asegurar su distribución efectiva para operar los SLJ en sus territorios.
- **Formar equipos humanos robustos del SLJ en los municipios**  
Desarrollar estrategias presupuestales que eviten la alta rotación del personal al igual que la creación de incentivos y herramientas conlleva que los funcionarios tengan permanencia y arraigo. La calidad y el impacto de los SLJ tienden a ser mayores cuando cuentan con funcionarios con arraigo territorial y respaldo organizativo.
- **Reconocer y apoyar a las autoridades comunitarias de gestión de conflictos**  
Proveer rutas específicas que permitan acompañar, asesorar y capacitar a las autoridades comunitarias.
- **Priorizar las necesidades y posibilidades locales**  
Es importante centrarse en la promoción de rutas de acción que se prioricen desde las necesidades, basándose en una evaluación realista de los recursos locales (tanto humanos como financieros).
- **Garantizar la sostenibilidad a nivel local**  
Para garantizar su sostenibilidad, los SLJ deben estar consagrados en leyes o reglamentos locales. Deben estar respaldadas por un compromiso efectivo y una participación activa por parte de las autoridades locales y de los distintos actores que componen los órganos de coordinación (comités locales y departamentales de justicia).

## Notas pie de página

- 1 “Sistemas Locales de Justicia: Justicia Centrada en las Personas” Programa Justicia Inclusiva de USAID, Chemonics International, julio de 2023. <https://chemonics.com/video/local-justice-systems-people-centered-justice/>
- 2 Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies. «El Grupo de Trabajo sobre Justicia – Justicia para Todos» New York: Center on International Cooperation-NYU. 2019. <https://www.sdg16.plus/resources/justice-for-all-report-of-the-task-force-on-justice/>
- 3 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID. Informe Final - Experiencia de los Sistemas Locales de Justicia 2013-2017. (Bogotá: Proyecto de Acceso a la Justicia USAID, 2017), 111. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Sistemas Locales de Justicia, Guía para su Implementación. (Bogotá, 2018.), 19-20. Ardila, Edgar, y Arturo Suarez. Arauca: Una Escuela de Justicia Comunitaria para Colombia. (Bogotá: UNIJUS - UNAL, 2021.), 89;140.
- 4 “Informe Resultados Comunidades NARP: Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.” Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, acceso 18 de junio de 2023, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/informe-resultados-comunidades-narp-cnpv2018.pdf> (Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE- 2021)
- 5 “Encuestas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022”. Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, acceso 18 de junio de 2023, [www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc](http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc)
- 6 “Perspectivas globales sobre el acceso a la justicia 2019”. World Justice Project. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>
- 7 “Encuestas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022”
- 8 “Encuestas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022”
- 9 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID y el Instituto de la Haya para la Innovación del Derecho - HiiL. Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia 2024 - Justicia en la vida diaria [https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2024/04/HiiL\\_Colombia\\_JNS\\_digital.pdf](https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2024/04/HiiL_Colombia_JNS_digital.pdf)
- 10 “Encuestas de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) 2022” Dos tercios de las personas, 64,92%, prefiere no acudir a las instancias de administración de justicia formal y, quienes lo hacen, no tienen expectativas de recibir una respuesta satisfactoria y oportuna. “Presentación de los principales resultados del estudio y análisis de las necesidades jurídicas en Colombia”, Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Ministerio de Justicia y del Derecho -MJD-, evento virtual, 2021.
- 11 La organización Dejusticia explica que en territorios impactados por el conflicto armado se reduce la demanda y el número de actuaciones judiciales. García, Mauricio. Jueces sin Estado: La justicia colombiana en zonas de conflicto armado. Bogotá: Siglo del Hombre, Editores SA, 2008, 226 y S.S.
- 12 Por ejemplo, los municipios del Norte del Departamento del Cauca como Santander de Quilichao, Caloto o Suárez, alojan población indígena, afrodescendiente y otros grupos campesinos, con sus respectivas autoridades propias.
- 13 El territorio nacional de Colombia está dividido en 33 departamentos (correspondientes a estados o provincias en otros países), cada uno de los cuales tiene decenas de municipios, muy desiguales en territorio. Por ejemplo, el municipio de Puerto Gaitán, Meta, es más extenso que el Departamento de Atlántico (que tiene 23 municipios) y el municipio de Tame es más extenso que el Departamento de Risaralda (que tiene 14 municipios).
- 14 Existen disputas principalmente por tierras, hay presión armada por parte de guerrillas, paramilitares y grupos al margen de la ley en disputa por territorio o por controlar el narcotráfico o la minería ilegal.
- 15 Juez de competencias jurisdiccionales en diversas áreas jurídicas.

- 16 Atiende conflictos intra- o inter-familiares.
- 17 Gestiona asuntos de convivencia y hacer cumplir las normas locales.
- 18 Obra como ministerio público en varios asuntos y garante de los derechos fundamentales.
- 19 Dejusticia acuñó la expresión “Jueces sin Estado” “No basta con que haya juzgados para que haya justicia (...) se requiere que haya un Estado detrás de ellos” García, Jueces sin Estado, 250.
- 20 Una queja frecuente en la actualidad es que los funcionarios de los juzgados tienen que conseguir por sus propios medios el acceso a Internet para poder trabajar.
- 21 Por ejemplo, un juez de Puerto Gaitán en 2018 manifestó que había durado dos años que alguna entidad le resolviera un problema de una gotera en el techo de su despacho. “Juez Puerto Gaitán” entrevista por Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia -EJCUN-, 2018.
- 22 El Corregidor de Puerto Colón, un centro poblado de San Miguel de Putumayo, menciona el miedo de la población a la intervención de jueces y fiscales y el riesgo para ellos si optaran por tener presencia efectiva en cumplimiento de sus facultades. Madroñero, Alcibiades, “Corregidor Puerto Colón, San Miguel, Putumayo” entrevista por el Autor, 2023. El Corregidor Madroñero es reconocido como líder de la comunidad del corregimiento desde hace muchos años, donde ha sido directivo de la junta de acción comunal.
- 23 Existe incluso al confinamiento permanente de comunidades enteras a las que se prohíbe cualquier desplazamiento fuera de precisos territorios locales En el municipio de Tame, hay 22 comunidades víctimas actuales de confinamiento. Villate, Juan Carlos, “Personero Municipal de Tame Arauca” entrevista 2023.
- 24 “Funciones de los inspectores/as de policía y corregidores/as del país”, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, acceso 1 de diciembre de 2023, <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/conexion-justicia/Documents/Infografias/InfografiaInspectores/funciones.pdf>
- 25 Madroñero, entrevista 2023.
- 26 FIP, Institucionalidad Socavada, 427-28
- 27 Sin embargo, se reconoce que las comisarías de familia y los inspectores de policía, aunque también tienen limitaciones, han logrado establecer vínculos más cercanos con la comunidad y desempeñan un papel importante en la gestión de conflictos en esas áreas. Ello puede deberse a que su nombramiento ligado a las estructuras electorales le exige conexión con los problemas, pero le ofrece redes de capital social de las que carecen los otros operadores.
- 28 El corregidor Madroñero de San Miguel Putumayo observa que es muy difícil cambiar la idea generalizada en la comunidad de que jueces y fiscales no tienen interés en amparar los derechos de la gente. Madroñero, entrevista.
- 29 Dejusticia sustenta que la provisión de justicia se reduce en medio del conflicto armado García, Jueces sin Estado, 246.
- 30 Debe tenerse en cuenta que, del lado de la población, para acudir a denunciar, demandar o atestiguar no sólo deben superarse las distancias remotas sino también el temor que causa el estigma que generaría ser señalado como informante o aliado del Estado.
- 31 Existen diferentes factores que les generan autoridad para tramitar controversias en su entorno: 1) la posición que se tenga dentro de las estructuras organizativas, como un cabildo indígena, un sindicato campesino o una junta de acción comunal; 2) el reconocimiento de la sabiduría, los valores o la experiencia que ostenta una persona; y 3) el compromiso con el que se ejecuten las directrices adoptadas por la comunidad, especialmente las que se relacionan con el posicionamiento de los intereses comunes y la resistencia a los poderes externos y los factores de violencia.
- 32 “Los territorios indígenas en medio del conflicto armado, el confinamiento, la hambruna y el exterminio.” Comisión de la Verdad, acceso 18 de julio de 2023, <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/los-territorios-indigenas-en-medio-del-conflicto-armado-el-confinamiento-la-hambruna-y-el-exterminio>
- 33 Aunque no están exentos de colisión con los agentes del sistema jurídico y político nacional.
- 34 Jurídicamente se reconocen 115 pueblos indígenas con 1,9 millones de personas, aproximadamente el 3 % de la

población nacional. Hay aproximadamente 2.000 consejos comunitarios afrodescendientes, que reúnen alrededor de 1,6 millones de afrocolombianos, el 2,6 % del total nacional, y viven en zonas rural dispersas o centros poblados. “Presentación de los principales resultados del estudio y análisis de las necesidades jurídicas en Colombia”

35 Existen 64 zonas de reserva campesina. “Las Zonas de Reserva Campesina y sus aportes a la conservación de los bosques.” “Las Zonas de Reserva Campesina y sus aportes a la conservación de los bosques.” WWF, acceso 25 de mayo de 2023, [www.wwf.org.co/?379190/Las-Zonas-de-Reserva-Campesina-y-sus-aportes-a-la-conservacion-de-los-bosques#:~:text=En%20Colombia%20existen%2064%20Zonas,reconocidas%2C%20en%20tr%C3%A1mite%20o%20proyectadas](http://www.wwf.org.co/?379190/Las-Zonas-de-Reserva-Campesina-y-sus-aportes-a-la-conservacion-de-los-bosques#:~:text=En%20Colombia%20existen%2064%20Zonas,reconocidas%2C%20en%20tr%C3%A1mite%20o%20proyectadas)

36 La conciliación en equidad es un voluntariado que realizan particulares (avalado por el Ministerio de Justicia), donde su ejercicio no es remunerado por el Estado ni por los usuarios que accedan a la conciliación en equidad para resolver sus conflictos. Se adelanta sin trámites formales y en el contexto de las relaciones cotidianas de las personas en su propio medio de vida. El Conciliador en Equidad, estimula a las partes a llegar a un acuerdo, atendiendo las costumbres comunitarias sobre resolución de conflictos y el sentido común. Ley 23 de 1991 y Ley 2220 de 2022, Ministerio de Justicia y del Derecho, <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/conciliacion-en-equidad.aspx>, 2023.

37 Vereda es una subdivisión administrativa rural de un municipio en Colombia..

38 Mientras, entre 1990 y 2019, la población colombiana aumentó un 50%, el incremento de los cupos carcelarios fue de 150%, pero el número de privados de la libertad fue mucho mayor dado el hacinamiento que desde hace 25 años fue declarado “Estado de cosas inconstitucional” por la Corte Constitucional.

39 García, Mauricio. Justicia, mercado y democracia: Un examen crítico de las teorías económicas sobre el (in)cumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia. Bogotá: Dejusticia. ¿Justicia para todos? 2006, 86.

40 Rodríguez, Cesar, y Uprimny, Rodrigo. ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia. Bogotá: Dejusticia. ¿Justicia para todos?, 2006, 117. Ardila, Fronteras Judiciales, 183.

41 En diferentes zonas de violencia rural, ante los riesgos que habría para la fiscalía, las autoridades comunitarias son indispensables para hacer incluso el levantamiento de los cadáveres. Evento Presencial Terminales Rurales de Justicia, mayo de 2023.

42 En Saravena, Arauca, el Juez Carlos Londoño estableció como regla desde 2010, en todo tipo de casos, actuar de la mano con los conciliadores en equidad, priorizando la gestión consensual, pero reforzándola mediante su capacidad coactiva, cuando se requiere Saravena, Arauca. Observación Directa del Autor y EJCUN, febrero a julio de 2018. En Toribio, la gestión de los conflictos domésticos se hace a través de un sistema de autoridades que parte del propio hogar y, si llega a escalar, es tramitado en el Cabildo de Familia, donde tiene asiento la Comisaría de Familia. Jaramillo, Sebastián. Ejerciendo la justicia indígena en un contexto de conflicto armado. El uso estratégico de la ideología armónica entre autoridades indígenas del Cauca. Bogotá: Universidad de los Andes, 2016, 107.

43 Caso muy destacado se presenta en el municipio de Caloto. El fiscal Albeiro Tobar construyó una relación horizontal y sostenida con las autoridades comunitarias. Cuando por sus méritos ascendió en su cargo, el vínculo institucional de la Fiscalía con las comunidades decayó.

44 Las Casas de Justicia en Colombia se conciben como un modelo de atención (infraestructura y equipamiento) para el acceso a la justicia donde se ofrecen servicios de información, orientación, resolución de conflictos y se aplican y ejecutan los mecanismos de justicia formal y no formal existentes en el municipio, a través de entidades del orden nacional y local. Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Programa Nacional de Casas de Justicia. La Justicia entra por Casa. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. 2012.

45 La Conciliación en Equidad es un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos autocompositivo, por medio del cual dos o más personas solucionan sus conflictos por intermedio de un tercero llamado Conciliador en Equidad, quien ayudará a construir un acuerdo que a su vez tendrá plenos efectos jurídicos. La conciliación en equidad es un voluntariado que realizan particulares, su ejercicio no es remunerado por el Estado ni por los usuarios que accedan a la conciliación en equidad para resolver sus conflictos. “Conciliación en Equidad”, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, acceso 18 de noviembre de 2023, <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/conciliacion-en-equidad.aspx>

46 En cada uno de esos programas ha sido muy incidente en los objetivos, la metodología, la localización y la financiación de la cooperación internacional, especialmente, que las ha incluido como complemento de los paquetes en los que la inversión mayor y los

acentos institucionales se han puesto en otros objetivos como la lucha antiterrorista, el combate al cultivo y el tráfico de psicoactivos y el desarrollo económico. Rodríguez, Cesar. Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo. Bogotá: Dejusticia. ¿Justicia para todos?, 2006, 448 y ss.

- 47 Ardila y Suarez. Arauca: Una Escuela de Justicia Comunitaria para Colombia, 89
- 48 Con 32.808 iniciativas PDET, por 19 billones de pesos, el sector “JUSTICIA Y DERECHO”, registra 454 iniciativas, el 1,4% de las iniciativas totales, 121 iniciativas bajo “Ordenamiento social de la Propiedad Rural y el uso de Suelo” y 333 bajo el pilar “Reconciliación Convivencia y Construcción de Paz”. 132 hacen referencia a iniciativas de acceso y administración de justicia en un total de 88 municipios en 16 de las subregiones. Iniciativas específicas de sistema local de justicia que son un total de 19 (14,4%), iniciativas de casas de justicia un total de 28 (21,3%), de conciliación en equidad un total de 52 (39.3%) y otras conexas a las anteriores para un total de 33 (25%). “¿Qué son los PDET?”, Agencia de Renovación del Territorio, acceso 18 de mayo de 2023, <https://centralpdet.renovacionterritoio.gov.co/conoce-los-pdet>
- 49 Programa de Acceso a la Justicia de USAID (Access to Justice Activity – AJA) 2012-2017.
- 50 Jueces, fiscales, comisarios de familia, inspectores de policía, corregidores, defensores públicos y de familia, personeros, conciliadores en equidad y en derecho, entre otros, según la oferta institucional existente en el municipio.
- 51 U.S. Agency for International Development - USAID. Proyecto Justicia para una paz sostenible - Sistemas Locales de Justicia, Orientación Técnica. (Bogotá, 2014)
- 52 Programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID (Justice for a Sustainable Peace Program - JSP) 2017-2021.
- 53 Rama Judicial, Consejo Superior de la Judicatura, República de Colombia. Plan Decenal del Sistema de Justicia. (Bogotá: Imprenta Nacional. 2017.) 52
- 54 Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos” comunicación escrita, 2024.
- 55 Programa de Justicia Inclusiva de USADI (Inclusive Justice Activity) 2022-2027.
- 56 Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos” comunicación escrita, 2023.
- 57 Petro, Gustavo, y Márquez, Francia - Plan de Gobierno, Presidencia de Colombia: Plan Nacional de Desarrollo, 2022, 106.
- 58 MJD, Comunicación escrita 2023.
- 59 El gobierno colombiano se refiere al programa/iniciativa de los SLJ como una Estrategia.
- 60 Stewart, The Relationship Between Justice and Equality, 22
- 61 Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. Manual de Implementación, Funcionamiento, Seguimiento Y Sostenibilidad De Los Sistemas Locales De Justicia. (Bogotá: Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. 2020.)
- 62 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Caja de herramientas Sistemas Locales de Justicia. Bogotá: PNUD 2017. Libro 1.
- 63 Avances consolidados en 2018 entre el MJD, Planeación, Cooperación Internacional y Academia.
- 64 Tales mecanismos fueron concertados en un extenso proceso de análisis conjunto de los avances y las posibilidades, entre los equipos técnicos de PNUD, UE y USAID junto con el MJD, liderado por el Viceministerio de Promoción de la Justicia y la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación el 24 de julio de 2018.
- 65 PNUD, Caja de herramientas Sistemas Locales de Justicia.
- 66 El comité local no sólo es la instancia más adecuada para hacer una evaluación concreta de la necesidad del apoyo de entidades externas al municipio, sino que también es la más legítima porque goza del reconocimiento institucional y comunitario. Vitteri, Genith “Magistrada Consejo Seccional de la Judicatura - Nariño” entrevista por el autor, 2023.

- 67 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- 68 Les diversa la presencia constante y comprometida del juez y todos los operadores de justicia en cada sesión del comité local y la asunción de sus responsabilidades en el CLJ y en las rutas. “Coordinadora de la casa de justicia de Santander de Quilichao” entrevista 2023 y entrevista de Felipe Morales. Periódico El Espectador, 2023.
- 69 Manual SLJ, 41-54
- 70 López, Juanita. “Directora Técnica del Programa de Justicia Inclusiva de USAID y ex Viceministra de Acceso a la Justicia, Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia” entrevista 2023.
- 71 MADR, Manual SLJ, 12-13.
- 72 Pantoja, Ítalo. “Subsecretario de Gobierno Gobernación de Nariño, 2016-2019.” entrevista 2023 y Vitteri, entrevista 2023.
- 73 Se ha llamado, “Patio Prestado” (que para la aplicación de sanciones que se establecen desde la justicia indígena)
- 74 Pantoja, entrevista  
Vitteri, entrevista
- 75 Vitteri, entrevista
- 76 Zambrano, Orlando, entrevista por Felipe Morales. Periódico El Espectador, 2023
- 77 Vitteri, entrevista  
Zambrano, entrevista
- 78 Delgado Gaitán, entrevista.
- 79 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son una estrategia nacional participativa, contemplada en el Acuerdo de Paz del 2016, que promueve la transformación estructural del campo colombiano en los 170 municipios más afectados por el conflicto armado entre 2017 y 2027.
- 80 Delgado Gaitán, entrevista. Para la priorización de los municipios a implementar SLJ, se toma en cuenta el Índice global de conflictividad, el clima de paz, si es o no municipio PDET, la voluntad política, capacidad y posibilidad de implementación.
- 81 U.S. Agency for International Development – USAID. Informe Anual 2022. (Bogotá: Programa de Justicia Inclusiva USAID, 2022)  
U.S. Agency for International Development – USAID. Informe Final Julio 2021. (Bogotá: Programa de Justicia para una Paz Sostenible USAID, 2022)
- 82 Urabá es una región del departamento (provincia) de Antioquia, una de las más afectadas por el conflicto armado.
- 83 Como parte de la estrategia de justicia móvil, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en alianza con las administraciones municipales, ofrece servicios de justicia a poblaciones vulnerables en zonas rurales del país. Durante las JJM las personas pueden acceder a información sobre trámites y servicios de justicia, recibir orientación jurídica y psicológica, participar en talleres de prevención de la violencia, realizar conciliaciones y acceder a servicios relacionados con programas sociales y de convivencia ciudadana. Ministerio de Justicia y del Derecho, 2022.

**Para más información:**  
**<https://www.sdg16.plus/>**

**PATHFINDERS**

|IIII|IIII|IIII| FOR PEACEFUL, JUST AND INCLUSIVE SOCIETIES

---

HOSTED BY THE NYU CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION