

Casas de Justicia

Una buena idea
mal administrada

Mauricio García Villegas
Jose Rafael Espinosa Restrepo
Sebastián Lalinde Ordóñez
Lina Arroyave Velásquez
Carolina Villadiego Burbano

DOCUMENTOS 23



Dejusticia
derecho · justicia · sociedad

DOCUMENTOS 23

MAURICIO GARCÍA VILLEGAS

Doctor en ciencia política de la Universidad Católica de Louvain-La-Neuve (Bélgica), con estudios posdoctorales en la Universidad de Wisconsin-Madison (EE.UU.). Actualmente, se desempeña como profesor de la Universidad Nacional de Colombia y como director de investigaciones de Dejusticia.

JOSE RAFAEL ESPINOSA RESTREPO

Abogado, politólogo y magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Ha sido investigador en Dejusticia y profesor la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Actualmente, es estudiante de posgrado en la Escuela Harris de Política Pública de la Universidad de Chicago (EE.UU.).

SEBASTIÁN LALINDE ORDÓNEZ

Abogado de la Universidad EAFIT, con especialización en Gestión Pública y maestría en Derecho Público en la Universidad de los Andes. Es investigador de Dejusticia en el Área de Sistema Judicial.

LINA MARÍA ARROYAVE VELÁSQUEZ

Estudiante de derecho de la Universidad EAFIT de Medellín. En Dejusticia se desempeñó, durante el 2014, como pasante de las áreas de Sistema Judicial y Justicia Transicional.

CAROLINA VILLADIEGO BURBANO

Abogada de la Universidad de los Andes; magíster en Derecho (LLM) de la Universidad de George Washington y en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Es investigadora de Dejusticia, en donde coordina el Área de Sistema Judicial.

Casas de Justicia: una buena idea mal administrada

Equipo de investigación

Mauricio García Villegas

Jose Rafael Espinosa Restrepo

Sebastián Lalinde Ordóñez

Lina Arroyave Velásquez

Carolina Villadiego Burbano

Documentos Dejusticia 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Este trabajo fue realizado gracias a la contribución del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y del International Development Research Centre (IDRC)

ISBN: 978-958-59037-9-1 Versión digital

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia
Carrera 24 N° 34-61, Bogotá, D.C.
Teléfono: (57 1) 608 3605
Correo electrónico: info@dejusticia.org
<http://www.dejusticia.org>

Este texto puede ser descargado gratuitamente en <http://www.dejusticia.org>
Creative Commons Attribution-Non Commercial Share-Alike License 2.5.



Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina

Bogotá, septiembre 2015

Contenido

Introducción	9
--------------------	---

CAPÍTULO 1

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL CONTEXTO EN COLOMBIA	15
---	-----------

Contextos político y social.....	15
----------------------------------	----

Conflictividad social	18
-----------------------------	----

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos	21
--	----

CAPÍTULO 2

CARACTERIZACIÓN DE LAS CASAS

DE JUSTICIA EN COLOMBIA	23
--------------------------------------	-----------

El concepto de casa de justicia	23
---------------------------------------	----

Contexto en el que surgen las casas de justicia en Colombia	26
--	----

El Programa Nacional de Casas de Justicia.....	30
--	----

CAPÍTULO 3

Resultados de la investigación realizada	37
---	-----------

Análisis a partir de la revisión documental.....	37
--	----

Información general de las visitas realizadas a ocho casas de justicia	62
---	----

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN	69
--	-----------

Estructura funcional	72
----------------------------	----

Estructura organizacional.....	87
--------------------------------	----

CAPÍTULO 5	
CONCLUSIONES	97

CAPÍTULO 6	
RECOMENDACIONES	101

Repensar el sentido y el alcance del Programa	102
---	-----

Mejorar las fuentes de información	103
--	-----

Consolidar el análisis presupuestal	104
---	-----

Mejorar algunas de sus funciones	104
--	-----

Repensar la estructura organizacional.....	109
--	-----

Referencias.....	113
------------------	-----

ANEXO

Estudio de ocho casas de justicia visitadas en el marco de la investigación	117
--	-----

Agradecimientos

Esta investigación sobre el Programa Nacional de Casas de Justicia se desarrolló gracias al apoyo del Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y del International Development Research Centre (IDRC), a los que expresamos nuestro agradecimiento. Especialmente queremos agradecer a Jaime Arellano, Marco Fandiño y Leonel González del CEJA, quienes leyeron y comentaron una versión preliminar de este texto.

Un borrador inicial también fue discutido y comentado por otros investigadores de Dejusticia. Agradecemos particularmente a Rodrigo Uprimny, César Rodríguez, Nathalia Sandoval, Vivian Newman, Diana Rodríguez, Diana Isabel Güiza, Silvia Rojas y Nicolás Torres.

También agradecemos a otras personas externas a Dejusticia que contribuyeron a esta investigación con sus pertinentes observaciones. Entre ellas están Ana María Ramos, Sonia Cardona, Adela Parra, Mario Córdoba, Annette Pearson, Harbey Peña, Gloria María Borrero y Mónica Pedroza.

El trabajo administrativo que posibilita iniciativas como esta es inmenso. En este sentido, agradecemos el constante apoyo de Elvia Sáenz, Carmen Lucía Albarracín, Yaneth Vargas, Juan Carlos Torres, Carolina Reyes, William Morales, Alexander Rojas y Jazmín Mejía.

Introducción

Colombia ha desarrollado diversas estrategias para resolver conflictos. Creó mecanismos formales y no formales, diversificando la oferta de instituciones que resuelven y adjudican controversias. No solo la rama judicial puede adjudicar conflictos. Administran justicia algunas instituciones públicas de distintas ramas del poder público (instancias administrativas, por ejemplo) y los particulares autorizados para ello.¹ Asimismo, algunas estrategias pretendieron aproximar la oferta de justicia a la ciudadanía en el territorio, siendo las casas de justicia una de ellas.

En Colombia, la implementación de las casas de justicia inició a partir de mediados de la década de los noventa, y su reglamentación se realizó en el año 2000. Según el Decreto 1477 de 2000, las casas de justicia son centros en los que se reúnen distintas agencias estatales, nacionales y locales,² para ofrecer de manera articulada servicios de justicia formal y no formal.³ Su creación responde a objetivos diversos: ampliar la cobertura

-
- 1 Constitución Política, artículo 116.
 - 2 En las casas de justicia es posible encontrar entidades del Estado del orden nacional, como la Fiscalía General de la Nación, que responden a una única cabeza a nivel nacional, y entidades del orden municipal, como las comisarías de familia, que hacen parte de las alcaldías, por lo cual cada comisaría responde a una cabeza distinta.
 - 3 Se prestan servicios de justicia no estatal (por ejemplo, los conciliadores en equidad), de justicia comunitaria (por ejemplo, los jueces de paz), de justicia impartida por órganos de la rama judicial (por ejemplo, la Fiscalía General de la Nación), de justicia brindada por entidades de la rama ejecutiva (por ejemplo, las comisarías de familia) y de justicia prestada por instituciones que no pertenecen a ninguna de las tres ramas del poder público (por ejemplo, la Defensoría del Pueblo).

de los servicios de justicia, promover la resolución de conflictos, concentrar la oferta de los servicios de justicia en el territorio, entre otros.⁴

Actualmente, existen 103 casas de justicia en todo el territorio nacional.⁵ Debido a esto, es importante realizar investigaciones que den cuenta del funcionamiento del Programa Nacional de Casas de Justicia en Colombia, para conocer sus fortalezas, debilidades y los ajustes requeridos. También, es importante analizar la experiencia de Colombia para dialogar con otras experiencias similares en la región. Por este motivo, Dejusticia realizó una investigación acerca del Programa Nacional de Casas de Justicia en el marco de un proyecto con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Este libro presenta los resultados de dicha investigación.

La metodología utilizada en la investigación fue híbrida y partió de cuatro orientaciones. En primer lugar, hicimos un barrido documental que consistió, además de revisar el estado del arte de los estudios sobre las casas de justicia en la literatura internacional, en estudiar la manera como dicha literatura fue (o no) recibida en Colombia. Adicionalmente, se consultaron los principales estudios académicos o institucionales sobre el tema y se solicitó formalmente información cuantitativa al Ministerio de Justicia que pudiera ser útil para evaluar el desempeño del Programa. En segundo lugar, hicimos cuatro entrevistas a expertos en mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) y en casas de justicia,⁶ y a funcionarios del Ministerio de Justicia.⁷

En tercer lugar, visitamos ocho casas de justicia durante los meses de abril y mayo de 2014: Ciudad Bolívar (Bogotá), Bosa (Bogotá), Chiquinquirá (Cartagena), El Salado (Envigado), Robledo (Medellín), Santa Fe de Antioquia, San Onofre y Chaparral. Escogimos estas ocho casas de justicia, no con el objetivo de analizar el funcionamiento de una muestra representativa, sino con el objetivo de incluir casos diversos que dieran cuenta de cuatro variables: 1) la naturaleza urbana o rural del municipio (Cartagena, Envigado, Medellín y Bogotá frente a Chaparral, Santa Fe de Antioquia y San Onofre); 2) la pertenencia o no del municipio a las zonas de consolidación (Chaparral, y sus casas satélites, y San Onofre, frente a las

4 Decreto 1477 de 2000, artículo 3.

5 Este dato es con corte del 27 de abril de 2015.

6 Annette Pearson y Édgar Ardila.

7 Mario Fernando Córdoba (director de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos) y Laura Izquierdo (funcionaria a cargo del sistema de información de las casas de justicia).

demás); 3) la edad de las casas (Ciudad Bolívar en Bogotá frente a Envigado o San Onofre), y 4) algunas impresiones preliminares de los funcionarios del Ministerio de Justicia sobre cuáles casas de justicia funcionan relativamente bien y cuáles no. Las visitas fueron previamente concertadas con el coordinador de la casa de justicia y tuvieron aproximadamente un día de duración. La dinámica de cada visita varió según el tipo de casa de justicia, las funciones prestadas, la información disponible y las personas presentes en cada sitio. En cada lugar hablamos, no solo con los coordinadores y los demás funcionarios públicos acerca de sus funciones, logros y obstáculos en el ejercicio de las mismas, sino también con los usuarios sobre sus expectativas y sus experiencias. Todas estas entrevistas fueron anónimas, informales y semiestructuradas, y por razones de seguridad y de metodología no fueron grabadas.

En cuarto lugar, hicimos un seminario interno en Dejusticia con personas que han trabajado previamente temas de acceso a la justicia con el propósito de discutir un borrador preliminar de este libro. Finalmente, un borrador final para discusión fue socializado y debatido en un seminario al que asistieron invitados externos (nacionales e internacionales). El texto fue revisado y ajustado de acuerdo con las observaciones y los comentarios realizados a las versiones preliminares.

Este libro está dividido en seis partes. En la primera, se hace una descripción general de contexto en Colombia y se incluye una breve referencia al contexto político y social del país, la conflictividad social y el uso de mecanismos alternos de resolución de conflictos. En la segunda parte, se hace una caracterización de las casas de justicia en Colombia. Posteriormente, la tercera parte hace una descripción de los resultados de la investigación realizada a partir de un ejercicio de revisión documental y de información empírica obtenida en las entrevistas y visitas llevadas a cabo a ocho casas de justicia. En la cuarta parte, se realiza un análisis de los resultados de la investigación. En la quinta, se presentan algunas conclusiones. Y en la sexta, se proponen algunas recomendaciones para resolver los problemas identificados en el capítulo anterior. Finalmente, el libro tiene un anexo en el que se presenta un informe de cada una de las ocho casas de justicia visitadas en el marco de la investigación realizada.

Aclaración

El tema de las casas de justicia en Colombia está muy ligado con los conceptos de justicia formal, informal y comunitaria, y con los mecanismos

alternativos de solución de conflictos. Sin embargo, la distinción entre estos términos es problemática en la medida en que entre los autores no hay un criterio uniforme para diferenciarlos.

Por ejemplo, Édgar Ardila, en una entrevista que nos concedió, definió la justicia formal como la estatal y la informal como la no estatal, aclarando que la justicia comunitaria, es decir, la que tiene como horizonte las estructuras normativas de una comunidad específica, puede ser informal o puede ser producida por el Estado, por ejemplo, cuando un juez de la rama judicial falla en equidad (Código General del Proceso, artículo 43, numeral 1°).

Por el contrario, Sousa Santos (2001: 146-147) considera que tanto la justicia formal como la informal hacen parte de la justicia estatal:

Colombia es uno de los países en los que el derecho estatal compite más fuertemente con ordenamientos paralelos. Por esta razón, el derecho estatal es internamente muy heterogéneo: combina dimensiones despóticamente represivas con dimensiones democráticas de gran intensidad, componentes altamente formales y burocráticos con componentes informales y desburocratizados, áreas de gran penetración estatal con áreas de casi completa ausencia del Estado, etc. [...] Considero informal una forma de derecho y de justicia dominada por la retórica y en la cual, tanto la violencia como la burocracia están presentes de manera marginal. En relación con el pluralismo jurídico interno, el Estado colombiano, durante la última década, llevó a cabo una serie de reformas encaminadas a informalizar la justicia de las cuales resultó alguna innovación institucional (a veces realizada y a veces solo proyectada) materializada en figuras tales como la conciliación en equidad, los jueces de paz y las casas de justicia.

Por su parte, Uprimny (2000: 53) asume que la informalización de la justicia es un sinónimo de su desjudicialización, “como sucede si el conocimiento de una contravención, que correspondía a una autoridad judicial, es transferido a una autoridad de policía”.

A su turno, la Corte Constitucional ha identificado la justicia informal con los métodos alternativos de solución de conflictos (sentencia C-893 de 2001), postura de la que han disentido algunos magistrados, para los cuales:

... los medios alternativos de solución de conflictos no pueden denominarse “justicia informal” o “justicia consensual”. Además de estar previstos en la Constitución (artículo 116), existe un

procedimiento mínimo, se capacita a los conciliadores en técnicas apropiadas, se levanta un acta, y el acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo (salvamento de voto a la sentencia C-893 de 2001 de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett).

Para estos magistrados disidentes, la informalidad parece estar asociada a la ausencia de normas jurídicas que gobiernen la forma de solucionar los conflictos, en tanto que la formalidad está ligada con la regulación normativa del método de solución de controversias.

En estas circunstancias, no es claro qué concepción de justicia formal e informal adopta el Programa Nacional Casas de Justicia, confusión que se agrava con la lectura del artículo 4° del Decreto 1477 de 2000, que prescribe que en las casas de justicia se prestarán servicios de justicia formal, tales como “centros de recepción de quejas y denuncias, peritaje médico, defensoría de familia, [e] investigación penal a cargo de la Fiscalía General de la Nación”. Es decir, que la justicia formal, al menos para esta norma, parecería ser aquella que toma como marco normativo el derecho oficial o estatal y no los arreglos normativos comunitarios.

Dado que este no es un texto de dogmática jurídica sino de sociología jurídica, no tomamos posición a favor de ninguna de las definiciones expuestas. Además, este problema nominal o semántico no afecta en nada el contenido de esta investigación. Simplemente, por convención llamaremos *justicia estatal* a los servicios de justicia prestados por instituciones del Estado. Esta justicia estatal puede ser *impartida por jueces* o puede ser una *justicia administrativa* cuando es prestada por entes que no pertenecen a la rama judicial, sino a otras ramas del poder público o que incluso no pertenecen a ninguna rama, como es el caso de la Procuraduría General de la Nación y de la Defensoría del Pueblo. Asimismo, denotaremos por *justicia comunitaria* a aquella que no resuelve los conflictos con base en el derecho oficial o estatal, sino en los arreglos normativos propios de las comunidades. Finalmente, denominaremos *métodos alternativos de solución de conflictos* a la conciliación en equidad —que también hace parte de la justicia comunitaria— y a la conciliación en derecho.⁸

8 En Colombia, los métodos alternativos de solución de conflictos pueden ser prestados por particulares y por entidades del Estado. En este último caso, la utilización de dichos métodos también hace parte, en nuestra clasificación, de la justicia estatal.

CAPÍTULO 1

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL CONTEXTO EN COLOMBIA

Contextos político y social¹

Colombia sobresale en el contexto latinoamericano por sus elevados índices de violencia, por su marcada inequidad social y por su notable estabilidad institucional. El contraste entre estos factores es lo que configura la llamada “paradoja colombiana”. A continuación se desagregan algunos de los elementos de esa paradoja.

Es uno de los países más desiguales en el continente más desigual del mundo. Según el Informe de Desarrollo Humano de 2014 (PNUD), Colombia ocupa el puesto 98 en el índice de desarrollo humano (UNDP 2014: 161). En esta lista iguala a Ecuador, mientras que Perú lo supera, en el renglón 82, tras avanzar ocho puestos entre 2008 y 2013. Colombia descendió dos lugares entre 2008 y 2013, lo cual se debe en gran medida a las profundas desigualdades que imperan en el país. En 2014, la destinación de recursos para inversión social fue de 40,6 billones de pesos (Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2014). Sin embargo, los desafíos son demasiado grandes. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, era de 55,5 en el 2010 y de 53,5 en el 2012.²

La violencia y el conflicto armado han tenido una enorme presencia en la vida social e institucional del país.³ Colombia mantiene un conflicto armado con la guerrilla que ya tiene cincuenta años de duración. En

-
- 1 La información que se presenta en este acápite ha sido elaborada y utilizada por Dejusticia en distintos documentos de carácter nacional e internacional.
 - 2 Banco Mundial, Datos, Índice de Gini. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
 - 3 Sobre el conflicto armado en Colombia, véase, por ejemplo, Pécaut (2008).

las últimas tres décadas ese conflicto se ha vuelto más complejo: no solo enfrentó al Estado con una subversión degradada por el narcotráfico, sino también a esta con los paramilitares que promovieron una guerra sucia, apoyada por amplios sectores de la población y de la clase política y bajo la mirada complaciente y a veces cómplice del Ejército. Esta guerra a tres bandas, en donde lo legal se confundió con lo ilegal, manchó el honor de los combatientes y también la inocencia de la sociedad civil (para no hablar de las vergüenzas de la clase política). En los últimos dos años, se han hecho esfuerzos importantes por terminar este conflicto a partir de conversaciones de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC que se llevan a cabo en La Habana (Cuba).⁴

Sin embargo, la violencia y el conflicto no son una constante en la historia colombiana, sino un fenómeno cíclico. La violencia no ha impedido una notoria estabilidad institucional, ni el funcionamiento de un sistema político relativamente abierto, ni el buen desempeño de la economía — por lo menos para los estándares regionales—, ni tampoco importantes avances en materia educativa. Más aún, durante las dos últimas décadas la violencia ha parecido avanzar paralelamente (aunque con algunos tropiezos durante los últimos años) con un proyecto de construcción de ciudadanía originado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y defendido con ahínco por sectores populares y algunos sectores políticos. No obstante, la estabilidad política y económica no se ha traducido en una mayor democratización de la sociedad colombiana, ni tampoco en un remedio para aliviar las condiciones de pobreza que padece casi la mitad de la población y, menos aún, para sacar de la marginalidad social a más de diez millones de personas. Esta combinación de ausencia de régimen militar y estabilidad política y económica, de un lado, mezclada con persistentes fenómenos de desigualdad, pobreza, conflicto armado y violencia, del otro (lo cual se conoce en la literatura sobre regímenes políticos como la paradoja colombiana), muestra la complejidad social e institucional del país.

El sistema político, que nunca ha sido particularmente representativo y democrático, parece haberse deteriorado durante los últimos años. La falta de un sistema moderno de representación política, ligado a la incompleta construcción de la identidad nacional y a la primacía de redes locales y regionales de poder, todo ello apoyado por la ausencia de un mito fundador de la nacionalidad y la vaguedad del concepto de ciudadanía, han

4 Respecto de la mesa de negociaciones entre el Gobierno nacional y las FARC, véase <https://www.mesadeconversaciones.com.co/>

impedido que el Estado logre diferenciarse de los intereses privados de los sectores dominantes, y, en ocasiones, peor aún, de los intereses ilegales de las organizaciones criminales. Estos fenómenos son propios del Estado colombiano en general, pero son más fuertes en algunas regiones, en las que la captura de los procesos políticos y de las rentas públicas, el clientelismo, la debilidad de los partidos políticos y la corrupción tienen más fuerza e impactan de manera más grave las relaciones entre en el Estado y la sociedad. El régimen político no consigue aparecer como el representante de intereses generales de todos los grupos sociales y, en consecuencia, tiene muchas dificultades para mediar e institucionalizar los conflictos sociales (García Villegas 2009: 16-83).

A los factores institucionales y políticos que propician la debilidad del Estado colombiano, se suma una gran diversidad geográfica que durante todo el siglo XIX y buena parte del XX dificultó las comunicaciones entre las regiones y creó zonas autárquicas acostumbradas al poder de los gamonales locales y desconfiadas del poder político y de la ley provenientes del Estado central. Entre estas zonas autárquicas y aquellas en las cuales el Estado funciona como tal, existe un vasto país híbrido en el cual no son claras las distinciones entre lo público y lo privado, o entre la sociedad civil y el Estado. Nada de esto es nuevo; lo nuevo está en que, en estos territorios híbridos, el Estado compite con otros actores armados por el dominio territorial, los funcionarios públicos negocian con dichos actores y los actores sociales se ven obligados a adoptar estrategias de acomodamiento para sobrevivir. El Estado es percibido como uno más de los actores en conflicto y sus normas rivalizan con valores e intereses sociales y, sobre todo, con actores que venden “autoridad”.

La dimensión de los problemas sociales que enfrentan las instituciones colombianas, sumada a su relativa incapacidad para penetrar e influir en el tejido social, crean en Colombia una tendencia muy fuerte hacia la adopción de políticas públicas autoritarias. La lógica eficientista de la guerra y de la pacificación impulsa a minimizar el papel del derecho o, al menos, a utilizarlo como un instrumento de confrontación bélica, mientras que los imperativos del Estado constitucional orientan la reflexión en sentido contrario. La acumulación de problemas esenciales crea en las instituciones una acumulación de objetivos difíciles de cumplir y, sobre todo, en tensión entre ellos.

De otra parte, los movimientos sociales adolecen de una notable debilidad. A diferencia de lo sucedido en otros países, en Colombia los

gobiernos con orientaciones populistas nunca lograron desligarse de sus partidos para crear alianzas duraderas con las clases subalternas, más allá de la disputa partidista. El discurso social del Estado fue casi siempre un empeño retórico que no superó los ámbitos jurídicos constitucionales, lo cual impidió el fortalecimiento recíproco entre movimientos sociales y Estado y, sobre todo, sembró una desconfianza general en la izquierda respecto de las posibilidades de obtener cambios significativos a través del ejercicio de la ciudadanía y de las vías institucionales.

A pesar de estas debilidades del Estado, el país se ha caracterizado por tener ciertas ventajas institucionales que le han permitido cumplir parcialmente sus objetivos frente a la ciudadanía.

En primer lugar, como se anotó, Colombia ha gozado de una cierta estabilidad institucional. Hay por lo menos dos fortalezas institucionales destacables en el país: 1) la celebración ininterrumpida de elecciones desde hace más de medio siglo. Si bien estas elecciones no han estado exentas de patologías democráticas —como la corrupción, el clientelismo, la exclusión de grupos políticos, etc.—, muestran una estabilidad y un apego de la ciudadanía al régimen democrático que sin duda es un capital institucional importante; 2) el Estado colombiano se ha caracterizado por contar con una rama judicial depositaria de una gran independencia (lo cual se puso en evidencia de manera particularmente notoria durante el Gobierno pasado). Esta independencia judicial se ha fortalecido desde 1991 y la rama judicial ha adquirido una gran importancia en la protección de derechos fundamentales y en la garantía del orden constitucional en general.

En segundo lugar, desde un punto de vista fiscal, Colombia se ha caracterizado históricamente por contar con una cierta estabilidad macroeconómica. Esta estabilidad también se ha fortalecido en los últimos años y se manifiesta en bajos niveles de inflación, un endeudamiento público y externo relativamente moderados, incrementos progresivos de los ingresos tributarios (que han permitido, a su vez, reducciones del déficit fiscal) y reducciones en el tamaño de la deuda como porcentaje del PIB.

Conflictividad social

Los conflictos sociales que llegan a conocimiento del sistema de justicia estatal son solo una muy pequeña porción de los conflictos totales que experimenta una sociedad. De ahí viene la diferencia entre conflictividad real y conflictividad judicial, la cual se suele representar a partir de una pirámide, conocida como pirámide de la litigiosidad. La base de esta representa la to-

talidad de los conflictos existentes en una sociedad y su cúspide representa los conflictos que llegan a la justicia estatal. Muchas cosas pueden ocurrir con los conflictos entre estos dos extremos de la pirámide: pueden ser resueltos por las partes o por un tercero (mediador o conciliador social); pueden terminar en una falta de solución y dar lugar a la frustración de las partes o de una de ellas; pueden convertirse en conflictos diferentes o más graves; pueden continuar su curso hacia la justicia estatal, entre otras.

La metáfora de la pirámide es útil para entender la interdependencia que existe entre la base y la cúspide de la pirámide o, en otros términos, para ver las conexiones entre la justicia estatal, la conflictividad social y los mecanismos sociales o comunitarios de solución de conflictos. Hay sociedades en las cuales el sistema de justicia estatal no funciona bien, pero cuenta con mecanismos sociales eficaces para solucionar sus conflictos, lo que hace menos grave el mal funcionamiento de la justicia estatal. También puede ocurrir lo contrario, o incluso puede ocurrir que tanto el sistema de justicia estatal como los mecanismos sociales funcionen mal. En algunas zonas periféricas de Colombia ocurre justamente esto último. De acuerdo con la reciente Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas,⁵

GRÁFICA 1 Población general



Fuente: La Rota, Lalinde y Uprimny (2013: 94).

5 Esta encuesta hace parte de un proyecto financiado por el Banco Mundial y fue contratada a la Cámara de Comercio de Bogotá por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Lo expuesto en este libro proviene del trabajo realizado por el equipo de Dejusticia como parte del mencionado proyecto (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013).

la pirámide de litigiosidad⁶ de la población general⁷ en Colombia⁸ podría ser representada en la gráfica 1.

Las necesidades jurídicas declaradas son aquellos conflictos reportados por las personas. Del total de conflictos (según la encuesta, 8,1 millones), el 26 % de los casos (2,1 millones) se resolvieron directamente sin necesidad de acudir al sistema judicial.⁹ El 74 % restante, es decir, las necesidades jurídicas efectivas, correspondió a lo que no fue resuelto directamente y que debería entrar al sistema judicial. Sin embargo, un alto porcentaje de esas necesidades efectivas (el 57 %) se queda en el camino, pues, por diferentes razones, hay una disuasión. Esto significa que apenas 2,6 millones de las necesidades (de los 8,1 millones iniciales), es decir, el 32 %, inician formalmente un trámite en el sistema de justicia. El 5 % de

-
- 6 Esta pirámide fue construida, de acuerdo con el informe de Dejusticia, de la siguiente manera: “Conforme a la encuesta, para algunos de los conflictos reportados se intentó llegar a un acuerdo directo con la otra parte. A las necesidades jurídicas declaradas restamos dichos casos y obtenemos las necesidades jurídicas efectivas, entendiendo que estas comprenden aquella demanda que los ciudadanos quieren encaminar hacia el sistema judicial. // A su vez, una proporción de la demanda efectiva es disuadida, y por ello la demanda presentada resulta mucho menor que la demanda efectiva. Por su parte, ciertos casos presentados son inadmitidos o rechazados por las autoridades judiciales, que al restarse de la demanda presentada, resultan en la demanda globalmente atendida. Igualmente, durante el proceso la persona puede decidir retirar la demanda, lo cual constituye el agregado de procesos retirados, y cuya resta resulta en los casos mantenidos. Finalmente, para muchos de los procesos mantenidos el aparato de justicia no logra presentar resultados a tiempo, lo cual da lugar a los procesos iniciados sin resultado y, simultáneamente, hay unos procesos para los cuales el sistema logra conseguir, ya sea una conciliación o una respuesta oficial, que llamamos procesos con resultado. Por último, de estos procesos con resultado, algunos se incumplen. Sin ellos, quedan los casos resueltos cumplidos, que es la cúspide de la pirámide” (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013: 97).
 - 7 Esta encuesta fue aplicada a personas de población general, a personas con discapacidad y a personas en situación de pobreza.
 - 8 Esta encuesta fue realizada en 14 ciudades (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pasto, Montería, Tunja, Neiva, Pereira, Villavicencio, Florencia y Quibdó) y, por tanto, es un diagnóstico representativo de las necesidades de justicia, pero solo en zonas urbanas del país. Sería deseable que ejercicios como estos se hicieran en zonas rurales, con el objetivo de identificar necesidades, barreras y ofertas de justicia en estos municipios.
 - 9 El análisis de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas entiende por sistema judicial todas aquellas instancias legítimas para resolver conflictos, no solo la rama judicial. Véase La Rota et al. (2014: 21 y 35-36).

esas demandas son rechazadas, y por ello la cifra se reduce a 2,5 millones. De esas, algunas son retiradas (el 3 % de la demanda atendida) y las demás siguen su curso (demanda mantenida). Sin embargo, solo la mitad de los casos son resueltos (1,2 millones), y de estos, apenas en el 9 % las resoluciones se cumplen. Esto significa, entonces, que en general, según las personas encuestadas, apenas el 13 % de las necesidades jurídicas declaradas son resueltas satisfactoriamente (es decir, con cumplimiento de la decisión) a través del sistema judicial (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013).¹⁰

La importancia social que tiene tanto el uso de mecanismos alternos de solución de conflictos como las experiencias estatales que pretenden brindar mayor acceso a la justicia para los ciudadanos (como las casas de justicia), se aprecia mejor cuando se entiende que estas se hallan ubicadas cerca de la base de la pirámide. Esto es, donde comienza el peregrinaje de los ciudadanos por el sistema de justicia.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos

La Constitución de 1991 promovió el uso de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, concretamente cuando definió que los particulares pueden ejercer como conciliadores en derecho o en equidad.¹¹ En todo caso, el país había incorporado la conciliación en algunos procesos con anterioridad a esa fecha. Por ejemplo, el Código Procesal del Trabajo de 1948 introdujo la posibilidad de conciliar antes o después de presentada la demanda laboral¹² y el Código de Procedimiento Civil de 1970 introdujo la audiencia de conciliación en algunos procesos civiles.¹³

No obstante lo anterior, fue a partir de 1991 que se generó un amplio cuerpo normativo que reguló el uso de la conciliación en Colombia.¹⁴ Este respondió a dos tipos de objetivos: 1) la necesidad de descongestionar los

10 En el caso de personas en situación de extrema pobreza (que habitan zonas urbanas) este porcentaje se redujo de 13 a 10 %.

11 Constitución Política de 1991, artículo 116, inciso 4°.

12 Véase el Decreto-ley 2158 de 1948, artículo 19. Este Decreto-ley fue modificado en 2001 por la Ley 712 de 2001, “por el cual se reforma el Código Procesal del Trabajo”.

13 Véase el Decreto 1400 de 1970, “por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil”, artículos 432-439. Este decreto fue derogado por la Ley 1564 de 2012, “por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

14 Véase la Ley 23 de 1991, la Ley 446 de 1998, el Decreto 1818 de 1998, la Ley 640 de 2001, la Ley 1437 de 2011, la Ley 1564 de 2012, entre otras.

despachos judiciales,¹⁵ y 2) la necesidad de fortalecer el uso de mecanismos alternos de solución de conflictos.¹⁶

En general, la conciliación procede cuando se trata de asuntos en los que se permite transigir o desistir y en los que están expresamente autorizados por la ley,¹⁷ en materias civiles, penales, laborales, contencioso administrativas, de familia, entre otras.¹⁸ Es “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.¹⁹ Puede ser judicial y extrajudicial, es decir, puede darse en el marco de un proceso judicial realizado por un juez; o por fuera de este. Debe ser realizado por un conciliador autorizado, que puede ser autoridad pública (Comisarías de Familia, Fiscalía, ICBF, Superintendencias, Ministerio Público), o un particular (centros de conciliación, consultorios jurídicos) (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013: 12).

Según los resultados de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, es bajo el porcentaje de conflictos que llegan a los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), y aunque el sistema judicial se encuentra congestionado, los MASC son subutilizados. Además, no son usados frecuentemente por la población pobre ni por las empresas. El perfil de sus usuarios se puede caracterizar de la siguiente manera: mujeres adultas que trabajan, reciben mesada o son independientes; con formación escolar de grado medio completo y con ingresos medios superiores al salario mínimo. Uno de los hallazgos más relevantes de la encuesta es que la oferta pública de MASC, y no la privada, es la que más se utiliza (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013: 12-13).

Uno de los espacios estatales en los que se desarrolla la conciliación en derecho y en equidad son las casas de justicia, pues su propósito es resolver conflictos, para ayudar a descongestionar el sistema judicial y contribuir a la pacificación y al buen vivir de las comunidades. Las casas sirven como conectores entre la base y la cúspide de la pirámide de la litigiosidad, resolviendo problemas de la base (conflictividad) y de la cúspide (congestión), utilizando diversos mecanismos estatales para afrontar y resolver los conflictos, entre ellos la conciliación.

15 Véase, particularmente, la Ley 23 de 1991, “por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

16 Véase, particularmente, la Ley 446 de 1998.

17 Ley 446 de 1998, artículo 65.

18 *Ibid.*, Parte III, Título I. Véase también el Decreto 1818 de 1998, artículo 6°.

19 *Ibid.*, de 1998, artículo 64.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZACIÓN DE LAS CASAS DE JUSTICIA EN COLOMBIA

El concepto de casa de justicia

El concepto de casa de justicia fue propuesto por el profesor de Harvard Frank Sander en 1976, como un proyecto para articular las instituciones públicas dedicadas a prestar servicios de justicia estatal con los diversos mecanismos alternativos de solución de conflictos.¹ De acuerdo con su orientación original, las *multi-door courthouses*, como las llamó Sander, estaban pensadas para ser “palacios” de justicia con múltiples puertas, que recibían los casos que llegaban a los despachos judiciales y los reconducían a distintas alternativas de solución de conflictos. Los casos eran estudiados y luego remitidos a la puerta apropiada, que podía estar ubicada dentro o fuera de la casa. Así, además del litigio tradicional, las casas ofrecían un abanico de opciones alternativas para la resolución de conflictos, entre las cuales estaba al menos la conciliación, la mediación, el arbitramento y el *ombudsman* (la defensoría).

El principio orientador de las casas de justicia concebidas por Frank Sander era la eficiencia. Las casas estaban pensadas para recoger los casos que llegaban a los juzgados y tribunales, y distribuirlos a través de los distintos MASC con el objetivo de reducir el litigio tradicional y ahorrar tiempo y dinero tanto para los juzgados como para las partes (Sander y

1 Sander presentó este concepto en la Conferencia Pound de 1976, organizada por el presidente de la Corte Suprema de Justicia Warren Burger. Su presentación, “Varieties of dispute processing”, fue luego publicada como un libro (Sander, 1976).

Hernández Crespo 2008: 665). Esto no solo beneficiaba a las partes, las cuales lograban resolver sus conflictos de una manera más expedita, más autónoma y menos costosa, sino que además conducía a una menor congestión judicial y por esa vía a más tiempo y recursos judiciales para casos más complejos y exigentes. En este sentido, las casas buscaban aumentar el acceso a la justicia, no a través de la cobertura sino de la eficiencia (Kessler y Finkelstein 1988: 578). En otras palabras, estas casas no buscaban aumentar la demanda de justicia, sino la oferta y ello a través de la reconducción racional de la demanda ya existente a través de los MASC.²

Este modelo fue adoptado en Francia desde la década de los noventa, aunque con algunos ajustes en su enfoque. En este caso, el objetivo primordial de las casas de justicia no era racionalizar la oferta de justicia existente a través de diferentes puertas o mecanismos y de esa manera lograr una justicia más eficaz, sino aumentar el acceso a la justicia a través de un incremento en la demanda y reducir la conflictividad, especialmente en zonas “difíciles”.³ Mientras el modelo original ponía el acento en el aparato judicial, aquí el acento estaba puesto en la sociedad y en los usuarios de la justicia.

Estas casas han adoptado un enfoque de justicia, bastante frecuente en Europa, denominado justicia de proximidad: una justicia más cercana a la comunidad, que no solo pretende resolver los conflictos, sino atacar sus causas para prevenirlos y evitarlos. Para eso, la justicia de proximidad aplica un procedimiento judicial alternativo, tanto en materia penal como civil, que consiste en una conciliación-reparación con términos más cortos y realizada por un juez que no es necesariamente abogado.⁴

-
- 2 El Comité de Mecanismos Alternativos de Resolución de Disputas de la American Bar Association escogió tres ciudades piloto para establecer las casas de justicia a comienzos de la década de los ochenta: Washington, D.C., Tulsa (Arizona) y Houston (Texas). Este modelo ha sido exportado ampliamente, y en la actualidad existen figuras como las *multidoor courthouses* en América Latina, África y Asia. En África, por ejemplo, en 2002 se creó la Casa de Justicia de Lagos (Nigeria). Véase <http://www.lagosmultidoor.org/> y Aina (2002). En Asia, en 1999 se creó la Casa de Justicia de Singapur. Véase <http://www.singaporelaw.sg/sglaw/laws-of-singapore/overview/chapter-3>. Sobre América Latina, véase Hernández Crespo (2012), entre otros.
 - 3 Las primeras diez casas de justicia en Francia fueron creadas en Gennevilliers, Cergy, Argenteuil, Sarcelles (todos ellos suburbios parisinos), Lyon (cuatro), Villeurbanne y Vaulx-en-Velin. Al respecto, véase <http://www.agir-ledroit.org/article610.html?lang=es>
 - 4 La figura de justicia de proximidad ha sido adoptada ampliamente en paí-

En Francia, las casas de justicia tienen un carácter híbrido en tanto han combinado el concepto de casas con múltiples puertas que conducen a rutas para la solución de necesidades jurídicas (al estilo estadounidense), con la idea de una justicia más próxima a la comunidad. Esto es evidente en dos rasgos característicos. Primero, a diferencia de las *multi-door courthouses* estadounidenses, las casas de justicia francesas están ubicadas en zonas “difíciles”, de alta conflictividad, pues pretenden no solo racionalizar la demanda de justicia ya existente, sino además mejorar el acceso a la justicia de grupos poblacionales marginados. Segundo, además de articular los MASC y ofrecer información y orientación jurídica a los usuarios, especialmente a las víctimas, las casas de justicia francesas, al estilo de la justicia de proximidad, prevén procedimientos judiciales alternativos en materia civil y penal y los combinan con actividades de prevención para reducir la conflictividad.⁵

En América Latina, la recepción de la figura de *multi-door courthouse* ha sido, en principio, similar a la que tuvo lugar en Francia. El concepto original de casa de justicia estadounidense, pensado como una forma de impulsar e integrar los MASC al interior de la rama judicial, ha sido sustancialmente expandido para también promover servicios sociales en comunidades marginales (Hernández Crespo 2012: 376). En Colombia, la concepción de las casas de justicia tiene cierta ambivalencia proveniente de la falta de adhesión clara a uno de los dos modelos existentes (el estadounidense y el europeo). Como veremos más adelante, las funciones que cumplen las casas de justicia son muy diversas, y varían ampliamente según la región y los territorios (urbanos o rurales). En términos generales, las casas de justicia colombianas han expandido el concepto tradicional estadounidense, pues no solo buscan racionalizar la gestión de la rama

ses de Europa, tales como España, Francia, Inglaterra, Gales, Italia y Portugal. Aunque no siempre quiere decir lo mismo en los distintos países, en general la justicia de proximidad consiste en un procedimiento judicial abreviado, por lo general administrado por un juez no profesional, a través del cual se resuelven conflictos civiles de baja cuantía y, en algunos países, casos penales que no son graves. Al respecto, véase Armenta Deu (2006).

- 5 En materia penal, las casas de justicia adoptan medidas alternativas a la acusación de parte de la Fiscalía (mediación penal, “reconvención”, etc.), se hace seguimiento a la ejecución de las penas y se dictan medidas cautelares y de prevención. En materia civil, además de hacer conciliaciones y mediaciones, las casas de justicia pueden resolver litigios de conflictos cotidianos (entre vecinos, de vivienda, etc.) (Que sont les Maisons de justice et du droit? 2012; Roumigières 2005).

judicial. También han ampliado el francés, pues no solo buscan aumentar el acceso a la justicia de poblaciones marginales, sino que además pretenden representar y consolidar el Estado en territorios históricamente abandonados por la institucionalidad. Pero quizás las cosas son menos claras de lo que sugiere esta afirmación general, como se verá a lo largo de este estudio.

Contexto en el que surgen las casas de justicia en Colombia

El Programa Nacional de Casas de Justicia tiene sus orígenes en el conjunto de reformas neoliberales promovidas en el marco de la segunda ola del movimiento de derecho y desarrollo durante los años ochenta y noventa en el Tercer Mundo (Rodríguez Garavito 2006). En el caso específico de América Latina, agencias como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid) impulsaron una serie de reformas con fuertes componentes institucionales, que en buena parte consistieron en programas de reforma judicial y fortalecimiento del Estado de derecho. La justicia correspondía a uno de esos sectores del Estado que los programas de reforma neoliberales —normalmente reacios a un Estado fuerte— creían necesario fortalecer, pues no solo consideraban que la justicia era esencial para mantener el orden público, sino que además era útil para proteger los derechos de propiedad y garantizar la seguridad de los contratos (Rodríguez Garavito 2006).

Los programas de reforma a la justicia durante los últimos veinte años se han concentrado en cinco grandes temas. En primer lugar, en el mejoramiento de la administración y en la descongestión de los despachos judiciales. En segundo lugar, en el fortalecimiento de juzgados y tribunales penales y en el mejoramiento de las técnicas de investigación de los delitos. En tercer lugar, en la promoción de la independencia del poder judicial, especialmente a través de la defensa de la incorporación de nuevas instituciones encargadas de la administración y gestión independiente del sistema judicial. En el caso colombiano, se trató del Consejo Superior de la Judicatura. En cuarto lugar, en la capacitación de jueces y funcionarios judiciales. Finalmente, en quinto lugar, en mejorar el acceso de la ciudadanía a la justicia en general (por ejemplo, a través de la promoción de mecanismos alternativos de solución de conflictos) y, en particular, de

sectores marginados de la población (por ejemplo, a través de programas de asesoría jurídica popular o el establecimiento de centros de conciliación y mediación en zonas marginadas) (Rodríguez Garavito 2006). Es en esta tendencia donde se inscriben las casas de justicia, pensadas como una forma de llevar el sistema judicial a los sectores marginales.

Esta ola modernizadora de los años ochenta y noventa coincidió con otra ola democratizadora, que en Colombia se expresó, entre otras cosas, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Esta Constitución fue la oportunidad para introducir reformas estructurales que estuvieran en sintonía con la ola modernizadora impulsada por el movimiento del derecho y desarrollo. La Constitución no solo incorporó elementos promovidos por organizaciones sociales y de derechos humanos, y una academia progresista —como un catálogo amplio de derechos e instrumentos para hacerlos efectivos, como la acción de tutela—, sino que además fue sensible a las propuestas de bancos multilaterales o agencias de cooperación como Usaid. Así, el artículo 116 de la Constitución, en sintonía con las propuestas de estas entidades, estableció que particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Este artículo fue uno de los primeros aspectos de la nueva Constitución que el Congreso reglamentó, a través de la Ley 23 de 1991 sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos.

La constituyente trajo también un énfasis en la descentralización política, administrativa y fiscal que había comenzado en los años ochenta. Este esfuerzo descentralizador significó un traslado de competencias —muchas veces sin capacidad económica y burocrática— a lo local (García Villegas y Revelo 2011; Gutiérrez 2010; Sánchez y Chacón 2006). La educación, la salud, la cultura, incluso la justicia local, quedaron en manos de las alcaldías locales.

En este contexto surge el Programa de Modernización de la Administración de Justicia (PMAJ) de Usaid, el cual fue creado en el marco del convenio de cooperación celebrado entre los Gobiernos de Colombia y Estados Unidos en agosto de 1991, con el objeto de implementar reformas en el sector justicia. Este Programa, sin embargo, solo entró en pleno funcionamiento en 1994, bajo la administración de la Fundación para la Educación Superior (FES). Una de sus primeras iniciativas fue el diseño y la ejecución del Programa Nacional de Casas de Justicia.

El objetivo de las casas de justicia era doble: por un lado, eliminar barreras que restringían el acceso a la justicia (agrupando varias instituciones

en un solo edificio, ubicando las casas de justicia en zonas vulnerables) y, por el otro, descentralizar la oferta de justicia a partir del uso de métodos alternativos de solución de conflictos. Esta descentralización permitiría que los ciudadanos autogestionaran los conflictos y se impulsara así la construcción de una cultura de convivencia pacífica. Esto implicaba que no solo se evitaría que jueces conocieran casos que los mismos ciudadanos podían solucionar, facilitando así la descongestión del sistema, sino que además, según las justificaciones de la época, esas soluciones ciudadanas impulsarían la construcción del tejido social (Fajardo 2006: 67).

En el marco de un convenio general entre Usaid y varias instituciones del Estado,⁶ y luego de hacer un experimento piloto en 1994, se crearon, en alianza con los respectivos gobiernos municipales, las primeras dos casas de justicia, una en Ciudad Bolívar (Bogotá) y otra en el Distrito de Aguablanca (Cali).⁷

A finales de los años noventa, el PMAJ estuvo a punto de ser clausurado, pero gracias a la iniciativa del Plan Colombia, no solo no cerró, sino que salió fortalecido (Guttman y Hammergren 2010). Ese momento coincidió con la expedición del Decreto 1477 de 2000, que le dio fuerza jurídica al Programa Nacional de Casas de Justicia y definió sus objetivos y funciones.

Entre 2001 y 2006, el PMAJ de Usaid se concentró en cuatro áreas de trabajo, una de las cuales fue el establecimiento de las casas de justicia para ofrecer una variedad de servicios, especialmente en zonas urbanas de bajos ingresos y con altos niveles de conflictividad.⁸ En 2001, el Programa aumentó a 19 casas de justicia, y en 2006 a un total de 44 (Guttman y Hammergren 2010).

6 El Convenio Nacional para la Puesta en Marcha de las Casas de Justicia en Colombia, “La justicia entre por casa”, fue firmado el 3 de junio de 1995 por la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Justicia y del Derecho y Usaid.

7 Es en 1994 cuando por primera vez aparece el Programa Nacional Casas de Justicia en algún documento oficial expedido por el Gobierno. El plan de desarrollo de Ernesto Samper, “El salto social”, incluyó el Programa como una de las políticas relativas al sector justicia. Además, fue incluido en el Conpes 2744 de noviembre de 1994, “Justicia para la gente”.

8 Las otras tres áreas fueron: el apoyo a la introducción del sistema oral acusatorio, el apoyo institucional y la profesionalización de la defensoría pública y el apoyo a métodos alternativos de resolución de conflictos.

En 2005, en el aniversario de los diez años del convenio general celebrado entre Usaid y varias instituciones públicas, el acuerdo se renovó, pero esta vez con dos novedades: se amplió el número de instituciones participantes⁹ y se establecieron herramientas para la implementación de modelos flexibles de casas de justicia.¹⁰ En concreto, se permitió la creación de modelos de casas de justicia que respondieran a las necesidades de municipios o zonas específicas. Así, por ejemplo, se crearon las casas de justicia regionales, que tienen cobertura en dos o más municipios, con una sede principal a cargo de la coordinación en uno de ellos y con sedes satélites en los demás.¹¹

En 2006, Usaid contrató a la Universidad Internacional de la Florida para que continuara con la ejecución del programa hasta 2010, que tuvo

-
- 9** Se incluyeron la Registraduría, el Ministerio de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), la Federación Colombiana de Municipios y la Federación Nacional de Departamentos. Así, mientras que en 1995 las entidades previstas en las casas de justicia eran el centro de recepción e información, un centro de conciliación, una comisaría de familia, una inspección de policía, una unidad de Fiscalía, una oficina del Ministerio Público —compuesta por la Defensoría del Pueblo, la Procuraría General de la Nación y la Personería Municipal o Distrital—, una notaría, un consultorio de Medicina Legal y una oficina de la defensoría de familia, en el convenio de 2005, siguiendo el Decreto 1477 de 2000, se incluyó además una inspección de trabajo del Ministerio de Trabajo y una oficina de desarrollo comunitario, y se excluyeron las notarías.
- 10** El convenio estableció tres modelos operativos generales: 1) de casas de justicia, es decir, el modelo de casas de justicia que había existido hasta el momento: “centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal”. Estas casas podrán ser de carácter municipal, distrital, regional, urbano o rural; 2) de Centros de Convivencia Ciudadana, en los que la comunidad tiene acceso a la justicia formal y no formal, pero preferentemente a través de entidades locales, ya sean municipales, distritales o departamentales, con programas e iniciativas que promueven y fomentan los valores ciudadanos, la convivencia y la resolución pacífica de conflictos; 3) articulado que, de acuerdo con los requerimientos de las entidades territoriales, puede combinar los diseños del modelo tradicional de casas de justicia y del modelo de centros de convivencia ciudadana. Esta división es bastante porosa y artificial y no ha tenido un efecto directo en la práctica.
- 11** Al respecto, véase el Convenio Nacional para la Puesta en Marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Colombia. Recuperado de: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNewsNo1775DocumentNo776.PDF>

como una de sus líneas principales de trabajo el apoyo al Programa Nacional de Casas de Justicia. En 2010, estaban operando 66 casas de justicia, 19 de ellas rurales (Guttman y Hammergren 2010).

Desde 2010, ha habido una mayor conexión entre el Programa Nacional de Casas de Justicia y la Política de Consolidación Territorial del Estado colombiano. Esta política se ha implementado desde el segundo Gobierno de Álvaro Uribe, para consolidar las instituciones del Estado en aquellos territorios históricamente dominados por grupos armados.¹² Una buena parte de las nuevas casas de justicia han sido creadas en zonas afectadas por el conflicto y son estratégicas para los propósitos de consolidación del Estado, pues están ubicadas en zonas de alta presencia de actores armados o zonas que el Estado ha ocupado recientemente. En la actualidad, Usaid, a través de su Programa de Acceso a la Justicia, tiene presencia en 33 municipios de zonas de consolidación de los Montes de María, el Sur del Tolima, el Nudo de Paramillo, la Macarena y Tumaco (Restrepo 2014).

De acuerdo con información suministrada por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia, en la actualidad funcionan 103 casas de justicia en el territorio nacional.¹³

El apoyo a las casas de justicia no solo ha sido el programa bandera de Usaid en Colombia, sino que representa la mayor inversión del PMAJ de Usaid en el país. Hasta 2007, fue financiado enteramente por el Gobierno norteamericano, y a partir de 2007 se logró un acuerdo con el Ministerio del Interior y de Justicia, según el cual los gobiernos municipales aportan el predio, el Gobierno nacional aporta el dinero necesario para la construcción y Usaid provee lo necesario para el equipamiento, la asistencia técnica y el inicio de las operaciones.

El Programa Nacional de Casas de Justicia

En el año 2000, se formalizó la adopción del Programa Nacional Casas de Justicia con la expedición del Decreto 1477 de 2000. Su propósito fue “facilitar a la comunidad el acceso a la justicia, prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los

12 Para una evaluación de la política de consolidación, véase Palou (2011). Véase también una evaluación preliminar realizada por Dejusticia (García Villegas y Espinosa Restrepo 2012).

13 Este dato es con corte del 27 de abril de 2015.

corregimientos de más 2.500 habitantes”.¹⁴ Según el mismo decreto, las casas de justicia son “centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal”.¹⁵

Los objetivos, descritos en el Decreto 1477 de 2000, son: 1) ampliar el campo de acción del servicio de justicia, 2) incluir a la comunidad para que sea partícipe de la resolución formal y no formal de los conflictos, 3) promover la cultura de convivencia ciudadana, 4) facilitar una participación efectiva de la comunidad para la evaluación de la administración de justicia, 5) crear herramientas para la difusión de los métodos alternativos de solución de conflictos, 6) ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado con los programas de desarrollo comunitario, 7) defender los derechos humanos de la comunidad e informar de los deberes que esta tiene, 8) promover el desarrollo de programas contra la violencia intrafamiliar y protección de derechos humanos, y 9) ser un espacio donde se pueda analizar y discutir la conflictividad social.¹⁶

Debido a que son centros multiagenciales de orientación, información y prestación de servicios de solución de conflictos, en las casas de justicia participan diversas entidades, tanto nacionales como locales, que prestan servicios de justicia estatal y comunitaria, y que promueven el uso de métodos alternativos de solución de conflictos.¹⁷ El funcionamiento de la casa de justicia depende, entonces, del trabajo coordinado entre el gobierno local, el Ministerio de Justicia y las entidades participantes que tienen presencia en la casa. El gobierno local (municipal o distrital), se encarga de la administración y el mantenimiento de la infraestructura de la casa de justicia, así como del personal que apoya el funcionamiento diario (coordinador, por ejemplo) y que presta servicios de justicia de com-

14 Decreto 1477 de 2000, artículo 1°.

15 *Ibid.*, artículo 2°.

16 Decreto 1477 de 2000, artículo 3°.

17 Para que la ejecución del Programa Nacional de Casas de Justicia sea exitoso, se han establecido cinco estrategias condensadas en las siguientes palabras: cubrimiento, coordinación, capacitación, comunicación y participación. Estas estrategias se desarrollan por medio de proyectos, los cuales se ajustan a ciertas líneas estratégicas. Estas líneas son: derechos humanos, componente étnico en la política pública de acceso a la justicia, fortalecimiento institucional, prevención y atención hacia las violencias contra niños, niñas y adolescentes, y prevención y atención hacia las violencias contra la mujer y la familia.

petencia municipal (comisarías de familia, por ejemplo).¹⁸ El Ministerio de Justicia, por su parte, coordina el Programa Nacional y se encarga de fijar los lineamientos generales del Programa y vigilar su cumplimiento.¹⁹ Por otro lado, las entidades del orden nacional que hacen presencia en las

18 En general, a las entidades locales que suscriben el convenio de casas de justicia les corresponde: 1) asignar los funcionarios de manera permanente; 2) suministrar los equipos y demás materiales necesarios para el buen desempeño de sus funciones y encargarse del mantenimiento y cuidado de los mismos; 3) prestar apoyo para el mantenimiento y cuidado de la sede de la casa de justicia; 4) participar en los términos del convenio local en el desarrollo y funcionamiento del Programa; 5) incorporar dentro de la planeación interna de la entidad el desarrollo del convenio; 6) designar el delegado del representante legal de la entidad encargado del cumplimiento de los objetivos del Programa; 7) apoyar al coordinador designado por el alcalde o el gobernador; 8) suministrar la información que le sea requerida sobre la operación del Programa al Ministerio de Justicia; 9) alimentar el Sistema de Información diariamente; 10) contribuir a la difusión del Programa y de los servicios. Véase <http://www.casasdejusticia.gov.co/sitepages/responsabilidades.aspx>

19 De acuerdo con el Decreto 1477 de 2000, artículo 7, al Ministerio le corresponde: “1. Diseñar y definir las políticas generales del Programa Nacional Casas de Justicia. 2. Velar por el cumplimiento de los objetivos, políticas y funciones del programa y del presente decreto. 3. Coordinar la instalación de las casas de justicia con el acuerdo de las autoridades locales y la comunidad en los términos que establezca el manual de funciones. 4. Promover la participación de los Conciliadores en Equidad y los Jueces de Paz. 5. Promover el desarrollo de programas sobre el conocimiento y la defensa de los derechos humanos. 6. Promover la capacitación de los funcionarios que prestan sus servicios en las casas y la comunidad aledaña, en mecanismos alternativos de solución de conflictos. 7. Fomentar la participación de las universidades, organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, en la gestión de las Casas de Justicia. 8. Afianzar las relaciones con los municipios, dotándolos de herramientas para que desarrollen el programa y las políticas de justicia que puedan ser implementadas en las casas. 9. Elaborar el Manual de Funciones del Programa Nacional Casas de Justicia. 10. Crear la Red de Casas de Justicia. 11. Crear un sistema de evaluación de la gestión de las casas. 12. Servir de instancia de coordinación para la consecución de recursos nacionales e internacionales destinados al programa. 13. Presentar a las entidades vinculadas, un informe semestral sobre los resultados del programa. Estas podrán hacer recomendaciones e impartir los correctivos necesarios a sus agentes regionales o seccionales, para el éxito del programa. 14. Promover la creación de comités coordinadores distritales o municipales en los términos que lo establezca el manual de funciones del programa. 15. Promover la creación de comités coordinadores en las casas de justicia en los términos que lo establezca el manual de funciones del programa”.

casas, proveen el personal y los servicios respectivos de acuerdo con su competencia (Defensoría del Pueblo, Fiscalía, entre otros).²⁰

De esta manera, en las casas de justicia confluyen entidades del orden local y nacional que prestan servicios relacionados con la justicia. Las entidades del orden local que pueden participar son:²¹ la coordinación de la casa, el centro de recepción e información, el centro de cómputo, la comisaría de familia, la inspección de policía, la personería distrital o municipal, la oficina de desarrollo comunitario, el consultorio jurídico, los conciliadores en equidad, el equipo de trabajo social y psicológico, la oficina de asuntos étnicos, los centros de conciliación y los jueces de paz.²²

De otro lado, las entidades del orden nacional que pueden participar son: la inspección de trabajo del Ministerio de Trabajo, la Fiscalía local, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sobre lo anterior es importante hacer dos precisiones. En primer lugar, en las casas de justicia no siempre están presentes todas estas entidades. De hecho, como veremos más adelante, una presencia tan amplia de instituciones es más la excepción que la regla. Si bien todas estas hacen parte del convenio general del Programa Nacional de Casas de Justicia, no todas las entidades participan en los convenios específicos que se celebran para crear cada una de las casas, dado que la participación de las entidades no es obligatoria. En segundo lugar, como también veremos más adelante, en las casas de justicia no solo hay presencia de estas entidades. En muchos casos los municipios celebran convenios con otras entidades —no necesariamente de justicia— para brindar servicios sociales adicionales. En varias casas de justicia, por ejemplo, hay oficinas del Sisben (carnetización para acceder a subsidios del Gobierno) o de Familias en Acción (un programa de subsidios para familias pobres).

20 Véase <http://www.casasdejusticia.gov.co/sitepages/responsabilidades.aspx>

21 Al respecto, véase Vargas (2004).

22 Es importante aclarar que no todas estas entidades prestan servicios de justicia o de resolución de conflictos. Por ejemplo, el centro de cómputo es el encargado de recoger y de sistematizar la información sobre los usuarios y las solicitudes de atención que las casas reciben, y el centro de recepción e información es la primera ventana que recibe a los usuarios en las casas y que los direcciona a las entidades competentes para conocer sus casos.

Adicionalmente, la estructura organizacional incluye tres tipos de comités: nacional, departamental, municipal o distrital y comité coordinador. El primero es el Comité Nacional, integrado por las entidades que suscriben el Convenio Nacional, que tiene la función de fijar los lineamientos para la formulación de las políticas en el Programa. El segundo es el Comité Departamental o Distrital o Municipal, que está integrado en cada una de las ciudades en las que existen casas de justicia y se encarga de velar por el cumplimiento de las políticas generales del Programa Nacional y de articularlas con las políticas locales. El tercero es el Comité Coordinador de la Casa de Justicia, que está integrado por el coordinador de la casa, uno o más representantes de la comunidad y un representante de cada una de las entidades que participan. Este comité se encarga de elaborar el plan de acción de la casa de justicia, atender las instrucciones del Comité Distrital o Municipal, articular actividades entre las entidades que participan en la casa y, entre otras, identificar las necesidades más urgentes de la casa de justicia y buscar la forma de solucionarlas.

El proceso de atención a los usuarios en las casas de justicia inicia en el Centro de Recepción e Información (CRI). Este centro se encarga de brindar la información necesaria y orientar al usuario de acuerdo con la necesidad de justicia. Allí se registra la información personal de los usuarios, se clasifica el motivo de la consulta y se asigna el caso a una de las entidades vinculadas a las casas de justicia. Cuando no es posible tramitar el caso en ninguna de las entidades de la casa, el funcionario del CRI remite al usuario a la entidad externa respectiva.²³

Cada casa de justicia tiene una coordinación administrativa, que es la encargada de gestionar la casa para que se cumplan los objetivos del Programa, velar por la difusión de los servicios prestados, y realizar y entregar unos informes mensuales al Ministerio de Justicia acerca de su desempeño. Adicionalmente, en cada casa existe un centro de cómputo que es el encargado de recoger y sistematizar la información sobre las consultas y los servicios prestados, con la finalidad de producir informes mensuales al

23 Esto no siempre es así, pues depende de la diligencia y de los conocimientos del funcionario del CRI. Por ejemplo, en nuestro trabajo de campo constatamos que, ante la ausencia de un funcionario encargado, muchas veces son los vigilantes quienes direccionan a los usuarios a través de las distintas entidades presentes en las casas, de manera que es esperable que ellos no tengan la capacidad para remitir a entidades externas.

Ministerio de Justicia y del Derecho, a la Alcaldía respectiva, y a las entidades nacionales que participan en el Programa.²⁴

Existen varios criterios para determinar el lugar en el que se debe establecer una casa de justicia. Las zonas deben tener un crecimiento urbano natural o inducido, poca presencia de operadores de justicia, altos índices delictivos o contravencionales, tener alta frecuencia de violencia intrafamiliar, contar con estratos socioeconómicos 1, 2 y 3, e incluir áreas marginadas (Vargas 2004: 24). Estos criterios no están definidos ni en el decreto ni en los convenios, sino que provienen de lineamientos definidos en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, como veremos, estos lineamientos no siempre se respetan, pues en muchos casos no se hacen estudios previos de conflictividad para identificar las necesidades particulares de las casas de justicia y, en otros, se construyen en barrios de estratos superiores a los señalados —como la Casa de Justicia de Robledo, que está ubicada en un barrio estrato 4—, en los cuales los obstáculos de acceso a la justicia son mucho menores.²⁵

A nivel local, la estructura del Programa puede variar. Bogotá, por ejemplo, tiene una oficina dedicada a la coordinación de las diferentes casas de justicia de la ciudad. En Antioquia, el gobierno departamental juega un papel clave en las casas (es el principal impulsor, incluso sin necesitar del Ministerio), y tiene también una estructura administrativa dedicada a la coordinación de las casas en el departamento de Antioquia. En los municipios más pequeños, en los que suele haber solo una casa de justicia, la estructura es más simple: el coordinador de la misma se entiende directamente con el Ministerio, aunque esté vinculado a una dependencia local, como la Secretaría de Gobierno.

24 Tanto la coordinación de la casa, como el centro de cómputo y el Centro de Recepción e Información, son dependencias que hacen parte del orden local.

25 Para una comparación entre la proporción de conflictos y el acceso a la justicia de las personas de mayores y de menores estratos, y de personas de población general y de población en situación de pobreza, véase La Rota, Lalinde y Uprimny (2013).

CAPÍTULO 3

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA

A continuación se presentan los resultados de la investigación empírica realizada. En primer lugar, haremos referencia a la información obtenida a partir de la revisión documental, y posteriormente, al estudio empírico de ocho casas de justicia visitadas.

Análisis a partir de la revisión documental

En este apartado evaluamos el Programa Nacional de Casas de Justicia a partir de seis variables: 1) presupuesto, 2) cobertura geográfica del Programa, 3) presencia de las entidades del orden nacional y local que hacen parte del convenio, 4) tipos de solicitudes que se presentan a las casas de justicia, 5) efectividad y 6) capacidad administrativa.

1. Presupuesto

En materia de presupuesto, es difícil conocer con exactitud el costo individual del funcionamiento de cada casa de justicia. Existen varias explicaciones para ello. Primero, distintas entidades del orden nacional y territorial que tienen presencia en ellas invierten y gastan recursos presupuestales, sin efectuar cálculos consolidados para conocer el presupuesto global de cada casa de justicia. Segundo, los costos de operación de las casas varían según la cantidad de entidades que hacen presencia en ellas, así como el personal asignado por ellas a las casas.

Tercero, los costos de funcionamiento y mantenimiento varían según el municipio o distrito del que se trate (algunos servicios pueden ser más costosos, el precio de los predios varía, entre otros factores) y de los arreglos institucionales que las entidades tengan para cubrir determinados rubros. Por ejemplo, la Casa de Justicia de Envigado tenía en 2013 un

acuerdo para que el servicio de seguridad de la casa lo prestara la Policía Nacional y, por tanto, no pagaban costos de seguridad privada.¹ A continuación, en la tabla 1 se ilustran las variaciones en los costos de funcionamiento y mantenimiento de dos casas de justicia.

Cuarto, algunos municipios/distritos tienen varias casas de justicia y el municipio destina partidas presupuestales gruesas para cubrir los costos de mantenimiento u operación de todas ellas, lo que dificulta contar con presupuestos específicos de cada casa. Por ejemplo, en Bogotá funcionan varias casas de justicia, y las entidades nacionales y locales que participan en ellas tienen acuerdos interinstitucionales en los que se distribuyen los costos de funcionamiento y de operación.² Según información suministrada por el Ministerio de Justicia, en ellas la Fiscalía (entidad del orden nacional) asume los costos del servicio de energía de las casas de justicia, mientras que la Personería de Bogotá (entidad distrital) asume los costos del servicio de acueducto.

A pesar de las dificultades para tener presupuestos específicos de cada casa de justicia, podría realizarse una proyección estimando una “casa de justicia tipo”, es decir, una clasificación de casa según los costos de funcionamiento y la cantidad de entidades específicas que hacen pre-

TABLA 1

Lugar donde se encuentra la casa de justicia	Costos de construcción para entrada en funcionamiento	Costos de servicios públicos, 2013	Costos de operación a cargo del municipio desde su entrada en funcionamiento, 2013	Costo servicio de seguridad para la casa de justicia, 2013
Itagüí	\$ 423.517.000 (US 163.646 aprox.)	\$ 27.046.860 (US 10.450 aprox.)	\$ 1.164.913.638 (US 450.121 aprox.)	\$ 136.952.640 (US 52.918 aprox.)
Envigado	\$ 2.500.000.000 (US 965.996 aprox.)	\$ 33.000.000 (US 12.751 aprox.)	\$ 657.333.333 (estimado) (US 253.992 aprox.)	Policía Nacional

Fuente: alcaldías respectivas. Información enviada por el Ministerio de Justicia.

El cálculo en dólares se hizo con base en la tasa de cambio del 05 de junio de 2015, es decir, 1 US = \$2.588,56.

- 1 Información suministrada por el Ministerio de Justicia a Dejusticia en el marco de esta investigación, en agosto de 2014.
- 2 *Idem.*

sencia. Con fines meramente ilustrativos, a continuación se presenta una estimación de costos anuales de tres tipos de casas de justicia, a partir de cálculos realizados con cifras de 2011 en un documento de trabajo preparado por Management Sciences for Development, Inc. y Partners Colombia. Dicha estimación se realiza considerando las variables de salarios, costos de equipos, y funcionamiento y mantenimiento de las casas:³

- Costo anual de casa de justicia con presencia de 7 entidades: \$ 321.791.000 (US 124.339 aprox.).⁴
- Costo anual de casa de justicia con presencia de 10 entidades: \$ 625.307.000 (US 241.617 aprox.).
- Costo anual de casa de justicia con presencia de 18 entidades: \$ 1.165.602.000 (US 450.387 aprox.).

Sin embargo, como se ha mencionado en este libro, la estimación del presupuesto real de las casas de justicia es difícil de realizar, y es importante trabajar sobre la consolidación de los presupuestos de cada una, independientemente de la naturaleza de la entidad que aporta los recursos.

2. Cobertura

En materia de cobertura, el Programa de Casas de Justicia ha tenido un crecimiento sostenido, al menos en el número de casas creadas a lo largo de los años. En la gráfica 2 se muestra la evolución del número de casas de justicia entre 2003 y 2015.

Hasta abril de 2015, las 103 casas de justicia existentes estaban distribuidas en 87 municipios. En Bogotá estaban concentradas 8 casas de justicia, en Medellín 4, en Cali 2, en Cartagena 3, en Valledupar 2 y en Barranquilla 2, todas ellas ciudades capitales de departamentos. En los demás municipios solo había una casa de justicia.

A continuación, en la tabla 2 se clasifican las casas de justicia teniendo en cuenta las fases del Programa y las categorías⁵ de los municipios. Es-

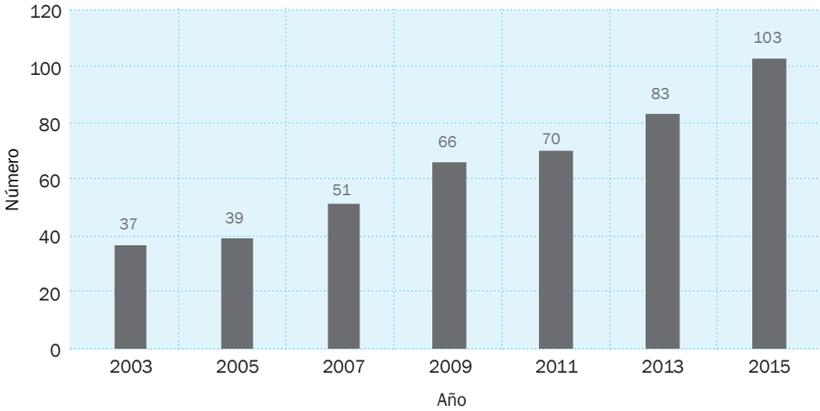
3 Las cifras que se presentan son estimativas y se fundamentan en el documento de trabajo *Estudio de valoración y evaluación de impacto del Programa de Casas de Justicia en Colombia*, preparado por Management Sciences for Development, Inc. y Partners Colombia, para la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), en marzo de 2012.

4 Se utiliza la tasa de cambio del 05 de junio de 2015, es decir, 1 US = \$2.588.

5 Según el artículo 2 de la Ley 617 de 2000, los municipios se clasifican en siete categorías: Categoría especial: municipios con población superior o igual a los 500.000 habitantes con ingresos corrientes anuales de libre

GRÁFICA 2

Casas de justicia en funcionamiento



Fuente: informes del Ministerio de Interior y de Justicia/Ministerio de Justicia al Congreso de la República. La información para el año 2005 proviene del Informe Nacional 2002-2005 de Seguimiento de la Aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. La información de 2015 es con corte 27 de abril y fue suministrada por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia.

TABLA 2

Modelo estimado de proyección de casas de justicia

Categoría municipal	FASE 1: 1995-2000	FASE 2: 2001-2005	FASE 3: 2005-2011
Especial / 1	Ibagué, Bucaramanga, Pereira (Villa Santa Ana), Cali (Aguablanca), Cali (Siloé), Bogotá (Ciudad Bolívar)	Pereira (Cuba), Manizales, Cúcuta, Neiva, Villavicencio, Bello, Medellín (Villa del Socorro)	Dosquebradas, Palmira
2 - 3	Villavicencio (Primer de Mayo)	Popayán, Cartago, Armenia, Soacha, San Andrés, Buga, Buenaventura, Chía, Girardot, Tunja, Yopal, Tuluá	
4 - 5 - 6	No se encontraron casas de justicia	Riohacha	Corinto, Toribío, Puerto Tejada, Ataco, Buenos Aires, Cáceres, Caucasia, Chaparral, El Bagre, Rioblanco, Zaragoza, Tarazá, Yalí, Remedios, Segovia

tas categorías corresponden a la clasificación que establece la Ley 617 de 2000 para los municipios y distritos, basada en la cantidad de habitantes y los ingresos corrientes de libre destinación. Las fases corresponden a periodos de tiempo determinados en el transcurso de la historia de las casas. La tabla muestra la evolución del Programa Nacional de Casas de Justicia a lo largo de los años desde que se creó, en junio de 1995.

Los criterios utilizados para seleccionar los municipios en los que se crean casas de justicia han ido variando. Durante los cinco primeros años del Programa (1995-2000) se crearon casas en las principales ciudades del país, bajo la lógica de que ellas debían operar en zonas urbanas densamente pobladas y con alta conflictividad (9 casas). Posteriormente, en los siguientes cinco años (2001-2005), el Programa estuvo orientado hacia la creación de casas de justicia en municipios intermedios, de categorías 2 y 3 (30 casas de justicia).

En el periodo de 2005-2011, en cambio, la creación de casas de justicia se concentró en municipios de categorías 4, 5 y 6 (34 casas de justicia). Este tercer periodo coincide con la Política de Consolidación Territorial impulsada durante la segunda mitad del Gobierno de Álvaro Uribe y el Gobierno de Juan Manuel Santos, a la que se incorporó el Programa Nacional de Casas de Justicia. Las casas, entonces, pasaron de ser centros para acercar la justicia a los ciudadanos de zonas urbanas y densamente pobladas, a ser también instrumentos de consolidación de la justicia en

destinación superiores a 400.000 smlmv. Primera categoría: municipios con una población entre 100.001 y 500.000 habitantes y con un ingreso corriente anual de libre destinación superior a 100.000 y hasta 400.000 smlmv. Segunda categoría: municipios con una población entre 50.001 y 100.000 habitantes y con ingresos corrientes anuales de libre destinación superiores a 50.000 hasta 100.000 smlmv. Tercera categoría: municipios con una población entre 30.001 y 50.000 habitantes y con ingresos corrientes anuales de libre destinación superiores a 30.000 hasta 50.000 smlmv. Cuarta categoría: municipios con una población entre 20.001 y 30.000 habitantes y con ingresos corrientes anuales de libre destinación superiores a 25.000 hasta 30.000 smlmv. Quinta categoría: municipios con una población entre 10.001 y 20.000 habitantes y con ingresos corrientes anuales de libre destinación superiores a 15.000 hasta 25.000 smlmv. Sexta categoría: municipios con población igual o inferior a 10.000 habitantes y con ingresos corrientes anuales de libre destinación no superiores a 15.000 smlmv. Es importante tener en cuenta que la categoría especial corresponde a las ciudades capitales y la categoría 6 a los municipios más pequeños del país.

zonas periféricas del país con alta presencia de grupos armados (Programa de Acceso a la Justicia, 2011).

3. Presencia de entidades

En una investigación de septiembre de 2011, contratada por Usaid y el Ministerio de Justicia, se hizo una evaluación, para 56 de las 66 casas de justicia que existían en ese entonces, con el objetivo de conocer cuáles instituciones hacían presencia en cada una de ellas.

Es relevante aclarar en qué consisten y qué competencias tiene cada una de estas entidades. La Coordinación es el ente que dirige a cada casa de justicia. Según constatamos en nuestro trabajo de campo, la Coordinación no es un ente jerárquicamente superior, pues quienes trabajan en las casas no son subordinados suyos. En esta medida, la Coordinación se encarga de reportar información a las entidades que se la piden, como el Ministerio de Justicia y las alcaldías. Además, organiza las casas móviles y los eventos fuera de la sede, como capacitaciones y actividades para dar a conocer la casa dentro de la comunidad. Igualmente, la Coordinación tramita peticiones de dotación de bienes (papelería, tinta, bombillos, etc.) ante las alcaldías.

El Centro de Recepción e Información (CRI), a cargo de las entidades territoriales, recibe, orienta y direcciona a los usuarios a los diferentes organismos presentes en la casa de justicia. Además, el CRI se encarga de ingresar la información, sobre las solicitudes recibidas en la casa, a los sistemas de información que reporte.

El Centro de Cómputo, que es parte de las alcaldías, es el encargado de recoger y sistematizar la información sobre las consultas y los servicios prestados, con la finalidad de producir informes mensuales al Ministerio de Justicia y del Derecho, a la alcaldía respectiva y a las entidades nacionales que participan en el Programa.

Las comisarías de familia son entidades distritales, municipales o intermunicipales, cuyas principales funciones son, de acuerdo con el artículo 7° del Decreto 4840 de 2007:

... prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar. Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modificó la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de

2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas.

A su vez, la conciliación extrajudicial en derecho de familia puede ser adelantada ante los comisarios de familia por asuntos como obligaciones alimentarias, declaración de unión marital de hecho, disolución y liquidación de la sociedad patrimonial o conyugal, separación de cuerpos, entre otros.

Las inspecciones de policía son dependencias de las alcaldías que conocen de algunas contravenciones relacionadas con seguridad, convivencia ciudadana y relaciones vecinales, frente a las cuales puede imponer medidas correctivas, como multas, decomisos, cierre de establecimientos, amonestaciones y promesas de buena conducta.

Por su parte, las oficinas de desarrollo comunitario son entidades municipales orientadas a buscar la articulación de la comunidad con las casas de justicia a través de su publicidad y promoción.

Las oficinas de asuntos étnicos son instituciones del nivel nacional y constituyen, según el portal de las casas de justicia:

... un espacio de orientación, notificación y referencia al cual concurren las autoridades indígenas y las personas de las comunidades en general, para formalizar trámites, realizar audiencias e interlocutar con los servidores de la jurisdicción ordinaria. Informa a la administración datos precisos sobre el contexto étnico del municipio y sus alrededores. Recomienda y propone a los servidores públicos de la administración local mecanismos concretos para fortalecer la etnicidad y la cultura de los individuos y grupos pertenecientes a las etnias de Colombia, define programas de bienestar y desarrollo en un marco participativo a fin de satisfacer las necesidades reales de la comunidad.⁶

De otro lado, las personerías son órganos de carácter municipal a las cuales les corresponde, según el artículo 168 de la Ley 136 de 1994, “la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas”. Entre sus funciones específicas se cuentan la de velar por la efectividad del derecho de petición, interponer acciones de tutela a nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de indefensión

6 Recuperado de: <http://www.casasdejusticia.gov.co/SitePages/dependencias.aspx>

y presentar acciones judiciales en defensa de los intereses colectivos (artículo 178 de la Ley 136 de 1994).

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que atiende a la comunidad por medio de los defensores de familia, es una institución del orden nacional. Las defensorías de familia están “encargadas de prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes”.⁷ Entre sus funciones están la de adoptar medidas de restablecimiento para detener la violación o amenaza de los derechos de los niños, asumir la asistencia de los adolescentes responsables de haber infringido la ley penal ante los jueces penales, fijar la cuota provisional de los alimentos cuando no se logre conciliar, representar a los niños en actuaciones judiciales o administrativas cuando carezcan de representante, y aprobar conciliaciones referentes a la custodia de niños, la determinación de la cuota alimentaria y la separación de cuerpos y de bienes entre cónyuges.

Las inspecciones de trabajo hacen parte del Ministerio del Trabajo y pueden fungir como conciliadores en conflictos laborales (artículo 28 de la Ley 640 de 2001).

La Fiscalía es una entidad del nivel nacional que investiga y acusa ante los jueces a quienes presuntamente cometen delitos. Asimismo, algunos fiscales tienen competencia para recibir denuncias y realizar conciliaciones por delitos querellables.

La Defensoría del Pueblo es una institución nacional que, de conformidad con el artículo 282 de la Constitución, “velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos”, para lo cual está facultada para orientar e instruir a las personas en el ejercicio y la defensa de sus derechos, invocar el derecho de *habeas corpus* e interponer acciones de tutela y acciones populares.

El Instituto Colombiano de Medicina Legal es un establecimiento público adscrito a la Fiscalía General de la Nación que presta servicios forenses, hace evaluaciones psiquiátricas y psicológicas y exámenes médico legales.

De otro lado, la Registraduría Nacional del Estado Civil se ocupa de la identidad de las personas, para lo cual expide cédulas y tarjetas de identidad.

La conciliación en equidad es una figura permitida por el artículo 116 de la Constitución. La Ley 23 de 1991 dispone que las organizacio-

7 Ley 1098 de 2006, artículo 79.

nes cívicas presentarán listas de potenciales conciliadores en equidad para que los tribunales superiores de distrito judicial y otros jueces elijan conciliadores en equidad, para que actúen en todas las materias que son susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación.⁸

Por su parte, los jueces de paz son elegidos mediante votación popular.⁹ Su competencia está reglada por el artículo 9° de la Ley 497 de 1999, de acuerdo con el cual:

... conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los jueces de paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extramatrimoniales.

La Ley 640 de 2001 admite la conciliación en derecho para diversas materias y establece que podrá adelantarse ante distintas autoridades públicas y ante conciliadores de centros de conciliación. Pues bien, las alcaldías municipales pueden tener un centro de conciliación en las casas de

8 Las normas atinentes a la conciliación en equidad la diferencian de la conciliación en derecho según un criterio orgánico (quién es el conciliador). De este modo, el artículo 3° de la Ley 640 de 2001 afirma que “[l]a conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad”. La única norma que define equidad, así no regule la conciliación en equidad, es el artículo 2° de la Ley 497 de 1999 que crea a los jueces de paz. Según esta disposición, “[l]as decisiones que profieran los jueces de paz deberán ser en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad”. En este sentido, la equidad alude al sentido de justicia de las comunidades, a la ética social imperante y a los arreglos normativos comunitarios que pueden no coincidir con el derecho oficial o estatal.

9 Uprimny (1994: 80) recuerda los debates en la Asamblea Constituyente de 1991 alrededor de los jueces de paz y destaca que los constituyentes “comprendieron que la institución solo podía marchar si estos jueces de paz gozaban de gran credibilidad ciudadana, por lo cual se autorizó su elección popular”.

justicia, pero para ello deben tramitar una autorización en el Ministerio de Justicia y del Derecho (artículo 10 de la Ley 640 de 2001).

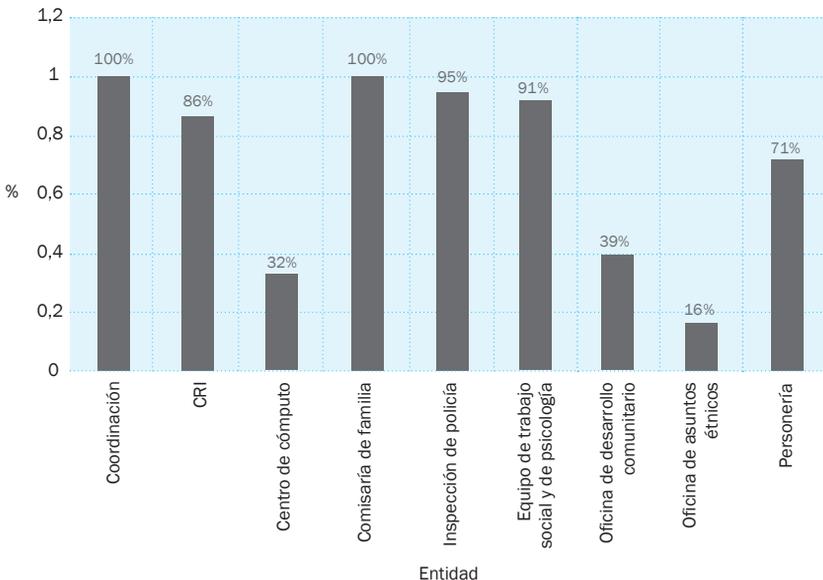
Por último, los consultorios jurídicos son entes que las facultades de derecho de las universidades tienen la obligación de organizar con los alumnos de los dos últimos años lectivos, para que estos presten sus servicios como abogados a personas de escasos recursos, bajo la dirección de sus profesores (artículo 30 del Decreto 196 de 1971). Los estudiantes de consultorio jurídico pueden litigar en causa ajena en algunos asuntos de bajo valor y pueden actuar como conciliadores en derecho.

Hecho este recorrido por las funciones de las instituciones presentes en las casas de justicia, pasemos a estudiar la presencia de las entidades locales y nacionales que participan en el Programa.

Como muestra la gráfica 3, las únicas entidades del orden local que tienen presencia en todas las casas de justicia son las oficinas de coordinación y las comisarías de familia. Las entidades con menos presencia son la oficina de desarrollo comunitario, el centro de cómputo y la oficina de asuntos étnicos.

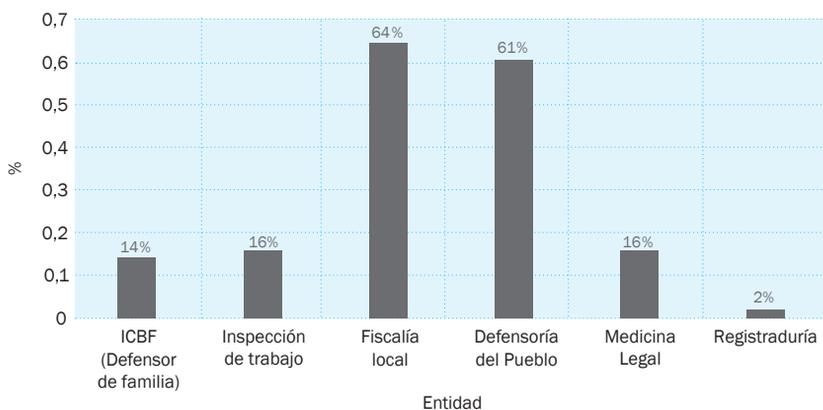
El bajo porcentaje de casas de justicia con oficinas de desarrollo comunitario es especialmente llamativo, pues existe una relación estrecha

GRÁFICA 3
Presencia de entidades locales, 2011



Fuente: Mejía Wills (2011).

GRÁFICA 4 Presencia de entidades nacionales, 2011



Fuente: Mejía Wills (2011).

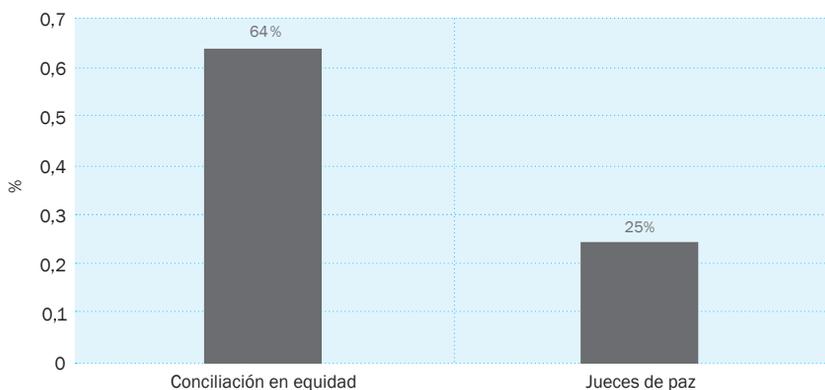
entre la presencia de esta oficina y la presencia de conciliadores en equidad. Mientras que entre las casas de justicia con oficina de desarrollo comunitario el 86,3 % cuenta con conciliadores en equidad, este porcentaje se reduce a 52,9 % entre las casas que no cuentan con esta oficina (Mejía Wills 2011: 21).

En cuanto a la presencia de las entidades del orden nacional, las que mayor presencia tienen son la Fiscalía Local y la Defensoría del Pueblo (gráfica 4). Como veremos más adelante, sin embargo, en muchos casos la presencia de la Fiscalía en las casas de justicia es más nominal que otra cosa, pues por razones de su competencia legal muchas veces está limitada para recibir denuncias o atender casos. El bajo porcentaje de presencia de Medicina Legal en las casas de justicia es especialmente problemático, pues es una entidad sobre la cual gira el trabajo de las comisarías de familia, de la Fiscalía e incluso del ICBF, pues sin una valoración de Medicina Legal en muchos casos no se puede continuar con el trámite y, por tanto, la atención de la casa de justicia se fragmenta. También llama la atención la falta de presencia judicial en las casas, que genera dificultades para garantizar una mejor oferta de los servicios de justicia.

Aunque en teoría las casas de justicia pretenden articular los diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos (conciliación en derecho) y la justicia comunitaria (jueces de paz y conciliación en equidad), la gráfica 5 muestra que un altísimo porcentaje de casas de justicia —el 36%— no cuenta con conciliadores en equidad. Más adelante nos ocuparemos con más detalle de este tema.

GRÁFICA 5

Presencia de MASC, 2011

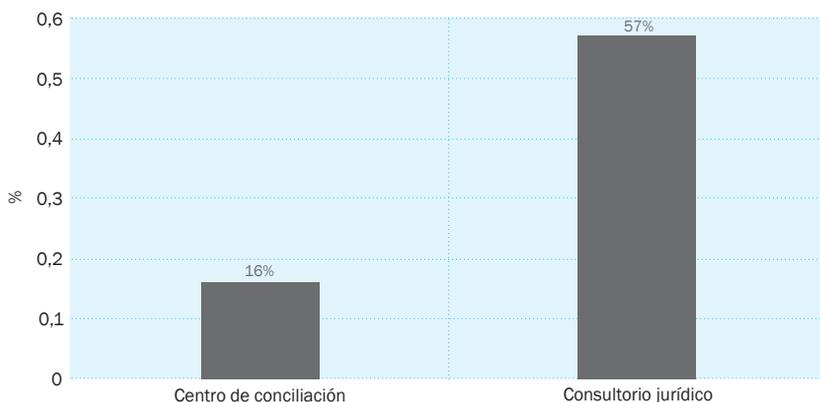


Fuente: Mejía Wills (2011).

Los centros de conciliación y los consultorios jurídicos son entidades muy importantes para el funcionamiento de las casas de justicia. Los centros de conciliación son aquellos centros privados que ofrecen el servicio de conciliación en derecho para las mismas causas para las cuales procede la conciliación en equidad. Además de esta amplia competencia, los centros de conciliación, por lo general, ofrecen una conciliación más profesional y más técnica que la que brindan las respectivas entidades públicas —como las comisarías de familia o la Personería— en los asuntos de su competencia.

GRÁFICA 6

Presencia de otras entidades, 2011



Fuente: Mejía Wills (2011).

4. Solicitudes

De acuerdo con el informe del Ministerio de Justicia al Congreso de la República, hasta 2013 las casas de justicia existentes habían atendido más de 15 millones de casos (Ministerio de Justicia y del Derecho 2013). Este dato, sin embargo, no es muy confiable, pues el mecanismo para recolectar esta información hasta 2013 es bastante precario. Además, probablemente la cifra es más elevada de lo que ocurrió en la realidad, pues el número de 15 millones no coincide con la información que recolectamos directamente en las casas de justicia.¹⁰

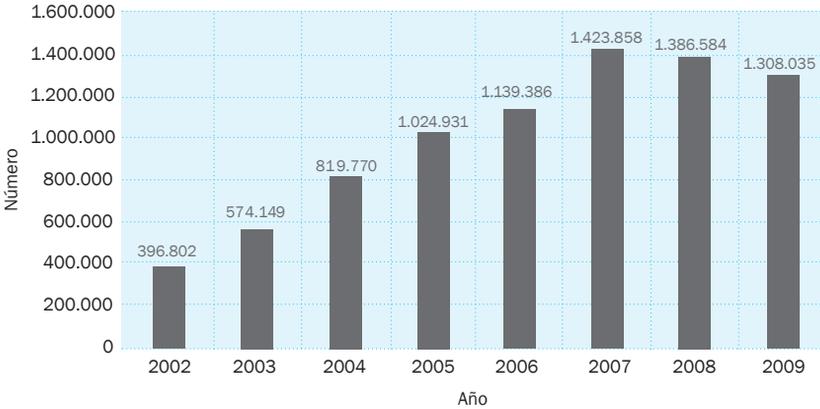
Más allá de esta cifra, es importante señalar que en las principales ciudades del país las casas de justicia juegan un papel secundario a la hora de tramitar necesidades jurídicas. Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, analizada por Dejusticia en 2013, solo en el 2 % de los casos en los que las personas acudieron a alguna autoridad administrativa a resolver un conflicto lo hicieron a las casas de justicia. En general, las personas acudieron a un CAI o estación de policía (31,8 %), a un inspector de policía (17,8 %), a una superintendencia (16,4 %), a una comisaría de familia (13,5 %), a la Defensoría del Pueblo (5,5 %) y a una inspección de trabajo (5,4 %).¹¹ Algunas de estas entidades están presentes en las casas de justicia; sin embargo, la encuesta parecería indicar que los ciudadanos acudieron a oficinas de estas entidades que no están ubicadas en las casas.

10 Supongamos lo siguiente. Asumamos que cada casa de justicia atiende alrededor de 1.000 solicitudes mensuales (siendo optimistas, pues la de Bosa, una de las más grandes, atiende alrededor de 1.300, mientras que una con un número bajo de solicitudes, como la de Envigado, atiende 70 al mes). Como no tenemos el número exacto de casas de justicia de cada año antes de 2003, asumamos también que el número de casas de justicia antes de 2003 fue de 37. Este número, por supuesto, no es exacto, y es apenas una aproximación que opera a favor de la cifra oficial, pues en realidad entre 1995 y 2003 el número de casas de justicia fue mucho menor. Para los años posteriores, tomemos los datos de la gráfica 2. Para los datos de los años faltantes (2004, 2006, 2008, 2010 y 2012) se tomó la información del año siguiente. Ahora, con estos supuestos, multiplicamos el promedio de solicitudes mensuales por 12 meses, y luego ese resultado por el número de casas de justicia que existían en cada año entre 1995 y 2013. El resultado total es de 11,5 millones, 3,5 millones menos de la información oficial. Si se tiene en cuenta que aquí partimos de supuestos que operan a favor de las cifras oficiales, este resultado indicaría que en realidad el número de solicitudes ha sido mucho menor.

11 Toda la información de la encuesta está disponible en <http://www.dejusticia.org/#!/actividad/1575>

GRÁFICA 7

Solicitudes presentadas en las casas de justicia, 2002-2009



Fuente: informe 2002-2010 (Ministerio del Interior y de Justicia 2010). Bajo el mismo sistema de recolección de información no se cuenta con datos consolidados más recientes.

Hay que resaltar que esta encuesta se realizó en ciudades capitales, y si bien en la mayoría de ellas hay casas de justicia, no tiene en cuenta el papel que estas juegan en municipios más pequeños y rurales.

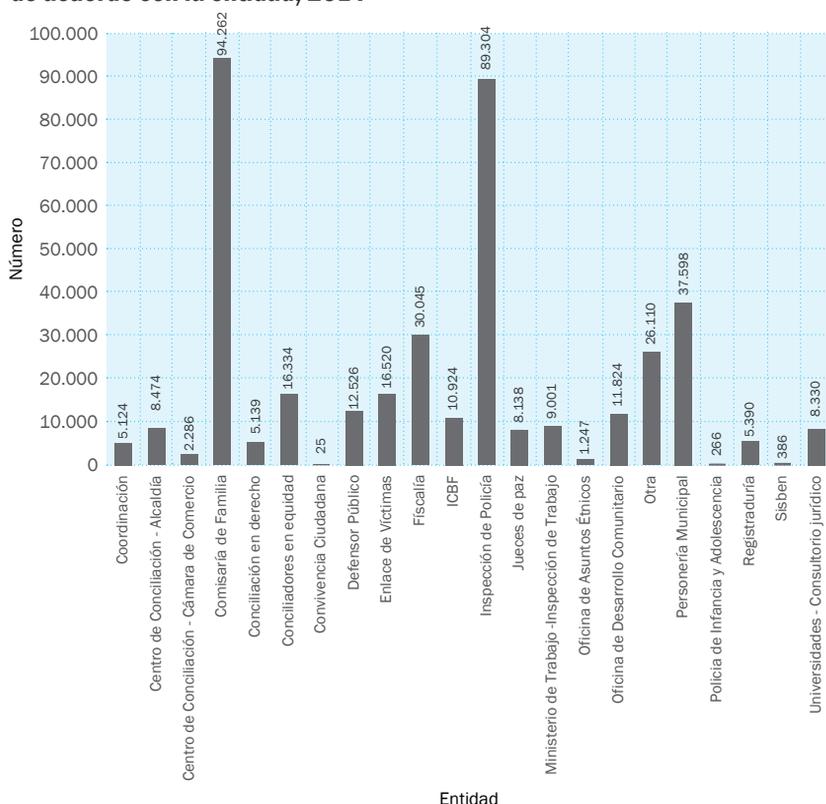
La gráfica 7 muestra —a partir de la información presentada en diversos informes al Congreso— la evolución anual de solicitudes presentadas por los ciudadanos ante las casas de justicia entre 2002 y 2009. Nuevamente, insistimos en que esta información es bastante precaria y debería ser examinada con beneficio de inventario.

Esta gráfica muestra un aumento en el uso de las casas de justicia —lo cual es positivo—, representado por un aumento en el número de solicitudes presentadas. Sin embargo, esta información es incompleta, pues, entre otras cosas, no muestra si el aumento en las solicitudes es proporcional al aumento en el número de casas de justicia. Es decir, no se sabe si el número de solicitudes ha aumentado de acuerdo con lo que se esperaba en un primer momento. Las cifras sugieren que el efecto de la entrada de nuevas casas de justicia ha sido menor de lo esperado, pues en 2007, cuando existían 51 casas, se atendieron más solicitudes que en cualquiera de los otros años (hasta 2009), a pesar de que en 2009 existían más casas de justicia.

La información contenida en la literatura existente no permite hacer una evaluación de la evolución del Programa a lo largo del tiempo y del tipo de solicitudes recibidas, pues la que existe para años anteriores es bas-

GRÁFICA 8

Solicitudes presentadas en las casas de justicia de acuerdo con la entidad, 2014



La información original suministrada por el Ministerio de Justicia tiene varias categorías que por simplicidad de la gráfica las agrupamos en una sola categoría. Por ejemplo, los datos originales tenían la categoría "Comisaría de Familia" dos veces y, adicionalmente, las categorías "Comisaría de Familia Trabajo Social" y "Comisaría de Familia Psicología". Así, todas estas categorías las unificamos en la categoría "Comisaría de Familia".

Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho.

tante precaria.¹² Con base en la información suministrada directamente por el Ministerio de Justicia, solo es posible analizar las solicitudes que se presentaron ante las casas de justicia durante el año 2014.¹³

12 Hasta 2013 no existía un sistema que agregara sistemáticamente la información de las diferentes casas de justicia. Los informes que presentaba el Ministerio al Congreso estaban basados en informes parciales y aislados, enviados por cada una de las casas de justicia. Los datos eran poco confiables, pues eran recolectados y procesados de formas distintas y de manera precaria en las casas de justicia.

13 Es importante también advertir que la información de 2014 es limitada,

Durante el 2014 se presentaron 299.253 solicitudes en las las 54 casas de justicia que han implementado el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ) del Ministerio de Justicia y que le reportan información. La gráfica 8 resume las solicitudes presentadas en las casas de justicia en el año 2014, de acuerdo con la entidad a la que se presentó la solicitud.

La gráfica 8 muestra, en términos generales, que la enorme mayoría de las solicitudes son presentadas ante las comisarías de familia y las inspecciones de policía. Por su parte, las comisarías de familia se ocupan de atender conflictos familiares, esto es, casos de afectaciones a niños y violencia intrafamiliar, tanto contra niños como contra adultos que hagan parte de la familia. Estas instituciones realizan un trabajo interdisciplinar —desde el derecho, la psicología y el trabajo social— para brindar apoyo jurídico y psicosocial a las familias.¹⁴

Por otro lado, las inspecciones de policía no se deben confundir con las oficinas locales de la Policía Nacional. Las inspecciones son dependencias de las respectivas secretarías de gobierno de las alcaldías, que están a cargo de la promoción de la convivencia pacífica de la ciudad. Los inspectores previenen y resuelven los conflictos que surgen entre los ciudadanos y atienden aquellas situaciones que puedan afectar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública. Así, por ejemplo, se puede acudir a una inspección de policía cuando una persona ha sido víctima de acciones arbitrarias, como el corte de servicios públicos o la vulneración del ejercicio del derecho de posesión de un bien. Igualmente, las inspecciones de policía atienden contravenciones (como amenazas o injurias) y conocen de casos en los que se quiere resolver un problema relacionado

pues no todas las casas de justicia han terminado de implementar el sistema de información. De acuerdo con el Ministerio de Justicia, estos datos corresponden solo a las 54 casas que para la fecha ya habían implementado el Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ) del Ministerio de Justicia.

- 14** Las principales funciones de las comisarías de familia son: primero, conciliar en derecho asuntos de familia (Ley 640 de 2001); segundo, recibir denuncias y tramitar solicitudes de medidas de protección por violencia intrafamiliar (Ley 294 de 1996, Ley 575 de 2000 y Ley 1257 de 2008); tercero, recibir y tramitar denuncias realizadas por niños, niñas o adolescentes en estado de vulneración o inobservancia de sus derechos o en situación de desprotección (Ley 1098 de 2006 y Decreto 4840 de 2007); cuarto, recibir denuncias e intervenir en conflictos familiares; quinto, recibir y tramitar denuncias por contravenciones comunes cometidas por adolescentes; y, sexto, recibir e intervenir en contravenciones de tránsito cometidas por adolescentes.

con el manejo indebido de las basuras. En concreto, la Ley 23 de 1991 sobre descongestión de despachos judiciales estableció que los inspectores de policía deben conocer en primera instancia una serie de contravenciones especiales que antes debían ser conocidas por jueces ordinarios.¹⁵

Las otras entidades, si bien son relevantes, terminan siendo menos protagónicas. En ese sentido, llama la atención el bajo número de conciliaciones, tanto en derecho como en equidad, que no están relacionadas con asuntos familiares (que serían conocidas, es posible suponerlo, por las comisarías de familia).

Infortunadamente, la información del Ministerio de Justicia no se puede desagregar por el tipo de solicitud presentada, pues las categorías para definir los tipos de solicitudes no son sistemáticas y excluyentes entre sí. Este es, nuevamente, un problema de información grave que dificulta la evaluación, el diseño y la implementación del Programa.

Debido a este problema de información, otras investigaciones han hecho ejercicios para recolectarla directamente en las casas de justicia. Una de esas investigaciones fue realizada por Usaid en 2012 (Programa de Acceso a la Justicia 2012), en la que directamente se recolectó información de 21 casas de justicia. La tabla 3 muestra, justamente, los hallazgos de esta investigación sobre los tipos de solicitudes más frecuentes a estas 21 casas de justicia (p. 48).¹⁶

15 El artículo 1 de la Ley 23 de 1991 señala que los inspectores de policía conocen de algunas contravenciones especiales, tales como la violación de habitación ajena, la permanencia ilícita en habitación ajena, la violación y permanencia ilícita en el lugar de trabajo, la violación de la libertad de cultos, las lesiones personales dolosas, las lesiones preterintencionales y culposas, el hurto simple, el hurto de uso, el hurto entre codueños, la estafa, la emisión y transferencia ilegal de cheque, el abuso de confianza, el aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito, la sustracción de bien propio y el daño en bien ajeno.

16 Para hacer esta evaluación, Usaid utilizó distintas herramientas a fin de recolectar información: sondeos (3.188 entrevistas semiestructuradas aplicadas a los usuarios de servicios de 19 casas de justicia; los usuarios se seleccionaron de forma no aleatoria entre las personas que hubieran acudido a las casas de justicia), muestreo probabilístico simple (2.302 entrevistas semiestructuradas aplicadas a una selección aleatoria de usuarios de las casas de justicia de Villavicencio y Villa de Socorro, Medellín; 586 entrevistas semiestructuradas aplicadas a no usuarios, definidos como personas que viven cerca de las casas de justicia y que no han hecho uso de sus servicios), 84 entrevistas semiestructuradas realizadas al personal de las 21 casas de justicia, 35 grupos focales creados a partir de las 21 casas de justicia con énfasis en mujeres y minorías étnicas, y ob-

TABLA 3

Tipo de caso/solicitud	No CSDI N= 1,511 sondeo %	CSDI N= 905 sondeo %	Sondeo N= 2,416 %	Villa del Socorro N= 1,143 %	Villavicencio N= 1,159 %
Conflicto familiar	37,40	27,39	33,65	42,96	34,86
Pérdida o ausencia de documentos	14,14	9,12	12,26	8,84	13,29
Asuntos penales	7,52	5,66	6,83	8,66	13,81
Solicitud de información, certificados, cartas, etc.	6,10	12,29	8,42	5,07	6,38
No pago de arriendo o de servicios públicos	7,82	1,68	5,52	1,40	2,85
Asuntos civiles	7,17	5,85	6,68	3,41	6,56
Conflictos de vecinos	5,16	7,21	5,93	13,39	5,44
Desplazamiento	2,16	5,11	3,27	0	0
Asuntos laborales	0,50	1,57	0,90	0,26	0
Violaciones de derechos humanos	0,18	4,20	1,68	1,14	0
Atención u orientación psicológica	0,53	0,43	0,50	1,84	6,99
Capacitación	2,28	16,42	7,58	0	9,06
Asuntos económicos, ayuda con Sisben	6,92	0,16	4,39	5,60	0,43
Otro	0,98	1,10	1,00	0	0,17
NA	1,13	1,80	1,38	7,44	0,17
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Programa de Acceso a la Justicia (2012: 48).

La tabla 3 muestra que, sistemáticamente, los conflictos familiares son los motivos más frecuentes de solicitudes ante las casas de justicia. Sin embargo, el porcentaje es mayor en municipios no CSDI (Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia, CSDI, por sus siglas en inglés) (aquellos que no hacen parte de zonas de consolidación) que en municipios CSDI (los focalizados en el Plan de Consolidación). Después le siguen, en este orden, la pérdida o la ausencia de documentos (12,26 % en el total), solicitud de información, de certificados, cartas, etc. (8,42 %), asuntos penales (6,83 %) y asuntos civiles (6,68 %), entre otros.

servaciones de parte del equipo a cargo del trabajo de campo (Programa de Acceso a la Justicia, 2012, pp. 23–24).

La tabla muestra también que existen diferencias entre los municipios que pertenecen a zonas de consolidación frente a los que no lo hacen. Lo municipios no CSDI tienen cinco puntos porcentuales más (14,14%) que los CSDI (9,12%) en trámites de pérdida o ausencia de documentos, mientras que estos municipios tienen el doble de solicitudes de trámites de solicitud de información, cartas y certificados (12,29%) que aquellos (6,10%), probablemente por las oficinas relacionadas con la atención a víctimas. Los municipios CSDI tienen, además, altos porcentajes de solicitudes relacionadas con desplazamiento, violaciones de derechos humanos y capacitaciones.

Pasemos ahora a la pregunta sobre quiénes son los usuarios más frecuentes de las casas de justicia, tanto desde una perspectiva de clase como de género.

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Justicia, de las 183.401 solicitudes recibidas durante el año 2013 en todas las casas de justicia, el 95 % fueron presentadas por personas que habitan en zonas de estratos 1, 2 y 3: el 48 % del total de las solicitudes fueron presentadas por personas de estrato 1, el 25 % por personas de estrato 2 y el 22 % por personas de estrato 3. Solo el 2 % de las solicitudes fueron presentadas por personas de estrato 0, mientras que tanto el estrato 4 como el 5 presentaron el 1 % de las solicitudes cada uno. Del total de solicitudes, el estrato 6 presentó 161 de ellas, menos del 1 %. Esto muestra que el uso de las casas de justicia se ha concentrado en personas de ingresos medios (estrato 3) y bajos (1 y 2), lo cual es positivo, pues son estos estratos los que menos capacidad económica tienen para acceder al sistema de justicia impartida por jueces. Sin embargo, las casas de justicia no han logrado ser accesibles a personas con los ingresos más bajos (estrato 0) (gráfica 9).¹⁷

La gráfica 10 muestra, también con base en información del Ministerio, la manera en que el uso de las casas de justicia está distribuido entre

17 La estratificación en Colombia es una medida imperfecta pero, aun así, significativa y sintomática. Tal como sostienen La Rota, Lalinde y Uprimny (2013: 43), “[d]e una parte, la literatura económica colombiana ya ha establecido que el estrato de la vivienda no refleja adecuadamente las condiciones socioeconómicas de los hogares que residen en ellas y, de otra parte, los estratos dependen de la ubicación de la vivienda en diversas zonas de la ciudad, lo que a su turno contiene características sociales adicionales al simple nivel de ingresos”. Por esta razón, se ha concluido que los estratos pueden no ser un mecanismo adecuado para la asignación de subsidios a las personas pobres. Véase, por ejemplo, Ferreira y Meléndez (2012); Meléndez, Casas y Medina (2004); Vélez (1996).

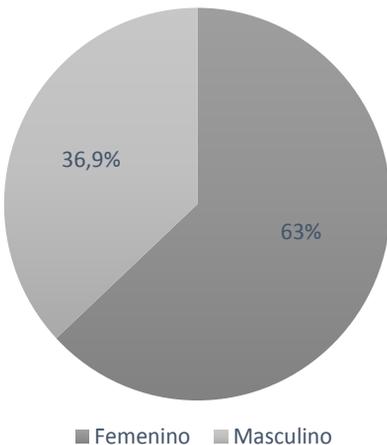
GRÁFICA 9
Solicitudes presentadas en las casas de justicia
de acuerdo con el estrato, 2013



Fuente: Ministerio de Justicia.

los géneros. Son las mujeres quienes mayoritariamente acceden a las diferentes entidades que hacen parte de las casas de justicia. Este resultado es positivo, pues es una forma de abrir un espacio a un grupo históricamente excluido. Claro, estos resultados hay que mirarlos a la luz de las cifras de conflictividad, pues es posible que las mujeres sean víctimas de un porcentaje más alto de conflictos pero que las casas de justicia —a pesar de

GRÁFICA 10
Solicitudes presentadas en las casas de justicia
de acuerdo con el género, 2013



Fuente: Ministerio de Justicia.

ser utilizadas en su mayoría por mujeres— estén atendiendo un porcentaje bajo de esos conflictos. Infortunadamente, por la manera en que el Ministerio de Justicia entregó la información, no es posible saber con certeza cuáles tipos de servicios son los más utilizados por las mujeres y cuáles por los hombres.

Estos resultados, en general, coinciden con la evaluación realizada por Usaid, que encontró que los principales usuarios de las casas de justicia son mujeres de estratos 1 y 2 (Programa de Acceso a la Justicia 2012: 14). Esta investigación muestra, además, que el acceso de habitantes de zonas rurales a las casas de justicia es aún limitado. Mientras que en las casas de justicia de municipios en zonas de consolidación, que suelen ser mayoritariamente rurales, el 10,6 % de los usuarios son habitantes de zonas rurales, en aquellos que no hacen parte de las zonas de consolidación este porcentaje es de 2,25 %. En ciudades más grandes el porcentaje es naturalmente menor: en Villavicencio y Villa del Socorro (Medellín) el porcentaje de usuarios rurales es de 2,25 y 0,7 % respectivamente (p. 14).

Esta sección muestra un balance preliminar del impacto de las casas de justicia en Colombia. Es preliminar pues la calidad de la información no permite obtener conclusiones confiables sobre el impacto del Programa. No es posible concluir con certeza qué tanto las casas de justicia han logrado prevenir y resolver conflictos entre particulares; sin embargo, se pueden obtener algunas conclusiones preliminares, que no deberían ser descartadas. En primer lugar, ha habido un aumento sostenido en la creación y el uso de las casas de justicia, aunque el uso no necesariamente ha aumentado en proporción al número de casas creadas. En segundo lugar, si suponemos que la información entregada verdaderamente refleja el funcionamiento del Programa, estas casas han focalizado la atención en grupos sociales históricamente excluidos. Por un lado, el 95 % de las solicitudes de 2013 fueron realizadas por personas que habitan en estratos 1, 2 y 3. Por el otro, el 63 % de las solicitudes fueron presentadas por mujeres. Esto, sin embargo, muestra una sola cara de la atención porque, como no se tiene información sobre la conflictividad real, no se sabe con certeza hasta qué punto las solicitudes (y la focalización) responden efectivamente a las necesidades jurídicas de la población.

Lo anterior nos lleva a la primera conclusión. El primer paso para el fortalecimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia debe consistir en la implementación de un sistema de información, incluso de gestión, que brinde información en tiempo real sobre cada una de las solicitudes

presentadas. Este sistema no se debe limitar a un inventario de las solicitudes, sino que debe permitir hacer un seguimiento de cada caso, para saber con certeza cuál fue el efecto de la intervención de la respectiva entidad: ¿se resolvió el conflicto?, ¿se requirió una nueva conciliación?, si el caso siguió a la justicia ordinaria, ¿en qué etapa del proceso va la solicitud? Estas son solo algunas de las preguntas que este sistema debería estar en capacidad de responder si se quiere tener información que demuestre si las casas generan más acceso a la justicia o si, por el contrario, constituyen barreras para acceder a esta.

Asimismo, el actual sistema de información del Ministerio de Justicia desagrega los casos recibidos en las casas de justicia por categorías o asuntos muy generales: penales, familiares, etc. Pero el sistema no permite desagregar esos asuntos en tipologías de conflicto. Por ejemplo, no es posible saber si los conflictos de familia corresponden a alimentos, violencia intrafamiliar, custodia de menores, etc., lo cual sería muy útil para evaluar si las casas de justicia efectivamente sirven para descongestionar los despachos judiciales, dado el caso de que este sea su propósito.

5. Efectividad

De acuerdo con la evaluación de Usaid realizada para una muestra de 21 casas de justicia, estas parecerían ser eficaces al momento de resolver conflictos (Programa de Acceso a la Justicia 2012: 53). La evaluación consistió en sondeos no aleatorios a usuarios de 21 casas de justicia, tanto de aquellas ubicadas en zonas de consolidación (464 encuestas) como de aquellas que no lo están (978 encuestas). Según la evaluación, mientras que en las zonas no CSDI (zonas que no hacen parte del Programa de Consolidación) se llega a un acuerdo en el 83,64 % de los casos, el cual se cumple en un 66,26 % de las veces, en las casas CSDI se llega a un acuerdo en el 68,53 % de los casos, que se cumple en un 62,58 %. En general, entonces, el porcentaje de casos con acuerdo es alto (es superior al 60 %), especialmente en casas no CSDI (en las que supera el 80 %), y el cumplimiento de esos acuerdos también es alto (también superior al 60 %), aunque aquí la diferencia entre casas no CSDI y casas CSDI no es tan pronunciada.¹⁸

18 En la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas se incluyó una pregunta sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos logrados en la conciliación. Según la encuesta, en el 90,7 % de los casos los acuerdos de conciliación de la población general se cumplieron. Sin embargo, esta

TABLA 4

Tipo de conflicto	No CSDI		CSDI		Villa del Socorro		Villavicencio	
	Total conflictos = 978		Total conflictos= 464		Total conflictos= 853		Total conflictos= 727	
	% acuerdo	% cumplimiento	% acuerdo	% cumplimiento	% acuerdo	% cumplimiento	% acuerdo	% cumplimiento
Familiar	89,52	69,44	67,07	64,24	89,13	75,61	82,07	70,46
Penal	71,68	61,73	72,55	56,76	82,29	69,62	76,58	85,95
Otro	56,67	52,94	62,07	44,44	84,15	79,71	100	50
Arrendador y arrendatario	86,49	54,69	60	66,67	100	62,5	66,67	77,27
Otros civiles	75	65,43	62,26	51,52	86,84	72,73	81,33	77,05
Entre vecinos	78,21	62,3	81,54	75,47	83,87	73,17	90,48	87,72
Total	83,64	66,26	68,53	62,58	87,1	74,56	80,88	76,19

Las cifras para CSDI y no CSDI son muestras ponderadas.

Fuente: Programa de Acceso a la Justicia (2012: 53).

De acuerdo con la tabla 4, en casas de justicia no CSDI los tipos de conflictos en los que se producen mayores acuerdos son a la vez los conflictos más frecuentes, los familiares. Luego le siguen los acuerdos entre arrendatarios y arrendadores, y luego entre vecinos. El panorama es distinto en casas de justicia CSDI. Allí los conflictos en los que se producen mayores acuerdos son aquellos entre vecinos, luego los penales y después —con veinte puntos porcentuales menos que en casas no-CSDI— los conflictos familiares.

Estos resultados coinciden con una investigación similar realizada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, que evaluó la efectividad del Programa de Casas de Justicia tomando como base tres casas: Chiquinquirá (en Cartagena), Pereira y Chaparral (Instituto de Estudios Urbanos 2011). Aquí se entendió la efectividad como la proporción de casos solucionados y el tiempo promedio para la solución de conflictos, y para eso compararon los resultados de una muestra de usua-

encuesta no distingue entre conciliación en derecho y en equidad, entre acuerdos logrados en casas de justicia y acuerdos logrados por fuera de ellas y, además, este porcentaje incluye no solo las conciliaciones cumplidas, sino también todas las decisiones o sentencias cumplidas de las personas que acudieron a una autoridad del Estado o a un particular a resolver su conflicto. Para más información, véase La Rota, *et al.* (2014, pp. 117-130)

rios en cada una de estas casas con grupos de control respectivos que no utilizaron los servicios de las casas de justicia.

En resumen, los resultados de esta investigación del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional sobre este punto son tres: primero, las casas de justicia parecen ser exitosas en la resolución de conflictos, pues las tres casas lo hacen en más del 50 % de los casos, mientras que en los grupos de control el porcentaje es significativamente menor. Los casos de Chiquinquirá (Cartagena) y Chaparral son especialmente llamativos, pues la probabilidad de resolver el conflicto aumenta a 21 y 13 %, respectivamente, cuando se acude a una casa de justicia y no se resuelve por fuera. Segundo, estas cifras indican que la diferencia de resultados en la solución de conflictos entre las tres casas de justicia es notoria y, por tanto, la invitación es, entonces, a estudiar aisladamente cada una de las casas de justicia y evaluar de forma diferenciada qué tanto logra responder cada una a los conflictos. Tercero, en cuanto al tiempo, los resultados no son muy elocuentes, pues en el caso de Pereira y Chaparral las diferencias de tiempos para resolver conflictos entre la casa de justicia y el grupo de control no fueron significativas (Instituto de Estudios Urbanos 2011, p.: 71).

Tanto los resultados de Usaid como de la Universidad Nacional, muestran que las casas de justicia parecieran ser eficaces a la hora no solo de producir acuerdos sino además de lograr que se cumplan. Sin embargo, esta información es insuficiente para evaluar la eficacia integral del Programa, pues no mide la relación que existe entre estos acuerdos y la conflictividad real en la zona: estos datos muestran qué tantos acuerdos y cumplimientos se logran respecto de los casos que efectivamente llegan a la casa de justicia, y no muestran qué tanto responden esos acuerdos cumplidos a la conflictividad real del territorio. Además, no hay estudios que relacionen la cantidad de recursos invertidos en las casas de justicia con los casos resueltos o con la disminución de conflictos sociales. Así las cosas, se puede decir que las casas de justicia son eficaces para producir ciertos acuerdos, pero no se sabe qué tanto impacto social tienen esos acuerdos en la oferta de justicia o en la disminución de la conflictividad.

6. Capacidad administrativa

Una de las variables más importantes para determinar el éxito de una casa de justicia es su capacidad administrativa. Aquí retomamos los resultados de una investigación de 2011 que midió algunos indicadores que sirven

TABLA 5

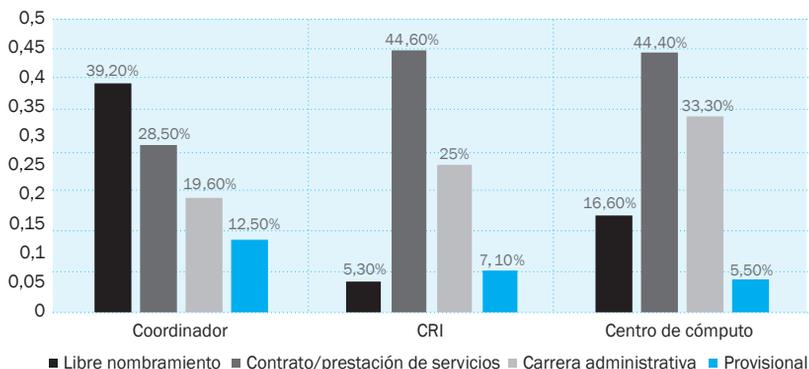
Casas de justicia visitadas	Contexto	Esquema organizacional		Esquema funcional		
		Instituciones	Uso del SICJ*	Principal conflictividad	Conciliación	Otras observaciones
Ciudad Bolívar (Bogotá)	Municipio de naturaleza urbana. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia. Se inauguró en 1995 y es la primera casa de justicia en Colombia. Ciudad Bolívar es una localidad de Bogotá que tiene cerca de 713.764 habitantes.	Fiscalía, Medicina Legal, Defensoría del Pueblo, Unidad de Mediación y Conciliación, Personería, Programa de Justicia de Género y Oficina de Desarrollo Comunitario.	No se utiliza. Se reportan los casos al Sidico, sistema de información del Distrito de Bogotá.	Violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.	La Personería hace conciliaciones en derecho. La conciliación en equidad se hace en los barrios, pero se remite desde la casa. Los criterios para solucionar un conflicto en derecho o en equidad son la agenda de los conciliadores, la gravedad (lo más grave va a conciliación en derecho) y la existencia de pruebas (por ejemplo, contratos verbales son atendidos por conciliación en equidad).	En el CRI atienden psicólogos, lo cual permite atender crisis que se pueden presentar desde el primer relato del caso. Igualmente, en el CRI hay abogados, lo cual parece importante para que los usuarios sean bien direccionados y no sean remitidos de institución en institución hasta encontrar la competente.
Bosa (Bogotá)	Municipio de naturaleza urbana. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia. Bosa es una localidad de Bogotá de alrededor de 501.460 habitantes.	Unidad de Mediación y Conciliación, Personería, Fiscalía (no recibe denuncias), consultorios jurídicos, Defensoría del Pueblo, Programa de Justicia de Género, y la Comisaría de Familia.	No se utiliza. Los datos se informan al Sidico.	Violencia intrafamiliar, incumplimiento de contratos de arrendamiento y delitos querellables.	Los conciliadores en equidad hacen parte de la Unidad de Mediación y Conciliación. Personería y Comisaría trabajan la conciliación en derecho.	Esta casa le apunta con mucha fuerza a los programas de prevención y, específicamente, los dirigidos a los menores de edad.
Chiquinquirá (Cartagena)	Municipio de naturaleza urbana. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia. Barrio de la localidad 2, la más pobre de Cartagena. Sus habitantes son estratos 1 y 2. En la localidad hay algunos barrios que son de invasión. La casa se inauguró en el 2000.	Personería, Defensoría del Pueblo, Fiscalía, oficina de asesoría jurídica, conciliadores en equidad, Comisaría de Familia, equipo de psicología, Inspección de Policía, Familias en Acción, Oficina de impuesto predial, Sisben y Forvivienda.	No se utiliza porque quienes fueron capacitados para manejar ese sistema ya no trabajan en la casa. Cada entidad le informa periódicamente a la coordinación sobre los casos que atendió y con eso la coordinación le envía informes mensuales a la Secretaría del Interior de Cartagena.	Pérdida de documentos y violencia intrafamiliar.	Los usuarios no reconocen las diferencias entre la conciliación en derecho y la conciliación en equidad, pese a haber utilizado en algún momento las dos figuras. Los conciliadores en equidad son vistos como abogados e intentan parecer abogados ante la comunidad. Los conciliadores en derecho están presentes en la casa cuando los conciliadores en equidad no están y viceversa.	El sector privado ha contribuido económicamente para dotación de equipos, capacitaciones, publicidad, etc. En el segundo piso de la casa despacha la Alcaldía local, lo cual ha dado lugar a que el presupuesto destinado a la casa termine beneficiando a esta Alcaldía.
El Salado (Envigado)	Municipio de naturaleza urbana. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia. Los habitantes del barrio son estratos 1, 2 y 3. Se inauguró en el 2012. La población esperaba la construcción de un centro de salud y no de una casa de justicia.	Comisaría de Familia, Fiscalía, Policía de Tránsito, Inspección de Trabajo, Policía de Prevención y Educación Ciudadana, Personería, y conciliadores en derecho.	Se utiliza el SICJ.	Violencia intrafamiliar y asuntos penales.	No se presta el servicio de conciliación en equidad. Los servicios de conciliación en derecho son prestados por la Inspección del Trabajo, por los estudiantes de consultorio jurídico y por la Comisaría de Familia.	Esta casa no es muy visitada por los usuarios. Mientras realizamos nuestra visita no vimos a ninguna persona que estuviese siendo atendida. Adicionalmente, esta casa tiene muchas instituciones que no prestan servicios de justicia.

Casas de justicia visitadas	Contexto	Esquema organizacional		Esquema funcional		
		Instituciones	Uso del SICJ*	Principal conflictividad	Conciliación	Otras observaciones
Robledo (Medellín)	Municipio de naturaleza urbana. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia. Robledo es una comuna que tiene 21 barrios, con una población de 167.003 personas de los estratos 1, 2, 3, 4 y 5. Inaugurada en el 2005 por petición de la comunidad, con apoyo de la Junta de Acción Comunal.	Comisaría de Familia, Inspección de Policía, conciliadores en equidad, dos programas psicosociales enfocados en la prevención (Buen Vivir en Familia y Medellín Sana y Libre de Adicciones), Promotora Local de Gobierno y Convivencia Ciudadana, Secretaría de Seguridad, Policía Comunitaria, Instituto de Deportes y Recreación (Inder), Junta Administradora Local, Junta de Acción Comunal, Defensoría del Pueblo, Inspección del Trabajo y Fiscalía.	No se utiliza el SICJ, sino el sistema de información de la Alcaldía de Medellín.	Conflictos de alimentos y violencia intrafamiliar.	La conciliación en derecho en temas de familia la realiza la Comisaría de Familia y la relativa a asuntos penales querellables la realiza la Fiscalía. La conciliación en equidad está a cargo de dos conciliadores que conocen de asuntos concernientes a deudas y a arrendamientos.	La casa está ubicada en una zona estrato 4, es decir, no donde habitan las personas con más obstáculos para acceder a la justicia.
Santa Fe de Antioquia	Municipio de naturaleza rural. No hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia pero su inclusión está en trámite. En la cabecera municipal habitan 13.757 personas y en el resto del municipio 8.856.	Personería, Comisaría de Familia, Enlace Municipal de Víctimas, conciliadores en equidad, Policía de Infancia y Adolescencia, Familias en Acción, Sisben y Fiscalía (no recibe denuncias).	No se utiliza el SICJ. No todos los días hay receptionista en la casa, de modo que solo cuando ella está se elabora una tabla de Excel con los casos que llegan.	La ausencia de una receptionista que esté todos los días nos impidió conocer este dato.	Los principales conflictos atendidos por la conciliadora en equidad hasta nuestra visita fueron el pago de deudas y la liquidación de sociedades de hecho y de sociedades conyugales.	Esta casa, a diferencia de las que ya hacen parte del convenio con el Ministerio, cree que es muy importante estar en el convenio y que ello le traerá muchos beneficios.
San Onofre	Municipio de naturaleza rural. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia y de las zonas de consolidación. Tiene aproximadamente 48 mil habitantes. San Onofre tiene 23 corregimientos. Inaugurada en el 2012 por petición del alcalde. Municipio azotado por paramilitarismo hasta 2009. Actualmente hay presencia de Bacrim.	Comisaría de Familia, conciliadores en equidad, Personería, Enlace de Víctimas, Oficina de Desarrollo Comunitario, Inspección de Policía y Defensoría del Pueblo.	Se utiliza el SICJ.	Violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria y solicitud de ayudas humanitarias para los desplazados.	Hay doce conciliadores en equidad que se dividen los turnos para estar en la casa. La Inspección de Policía se encarga de la conciliación en derecho. La persona del CRI les da la opción a los usuarios de escoger entre los dos tipos de conciliaciones, salvo que un funcionario esté libre y el otro esté ocupado cuando llega un usuario.	El municipio le debe muchos salarios a los funcionarios de la casa, a otros no los tiene afiliados a seguridad social y a otros no los tiene contratados formalmente. La cabecera municipal no es muy grande, luego no es necesario que toda la oferta de justicia esté concentrada en un solo lugar. Es más importante llevar la oferta a lugares más alejados.
Chaparral	Municipio de naturaleza rural. Hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia y de las zonas de consolidación. Es una casa de justicia regional que tiene varias casas satélites. Tiene alrededor de 46 mil habitantes. Es una zona con presencia de guerrilla.	Inspección de Policía, Comisaría de Familia, Medicina Legal, Personería, psicóloga, asesor étnico y conciliadores en equidad.	El SICJ no ha funcionado muy bien porque la Internet es lenta y se cae frecuentemente, entonces se recurre a una tabla de Excel donde se llevan las estadísticas de los casos que llegan a la casa de justicia. Cuando la Internet funciona, el encargado del CRI pasa la información de Excel al SICJ.	Violencia intrafamiliar, responsabilidad alimentaria y casos de derechos de propiedad.	En el casco urbano de Chaparral funcionan cuatro conciliadores en equidad. En las zonas de difícil acceso se convoca por radio a los conciliadores en equidad para que vayan a apoyar algún proceso que requiera de sus servicios.	Esta casa y sus satélites son muy débiles institucionalmente. Por ejemplo, la Casa de Ortega funciona en el edificio de una emisora, y el coordinador de la Casa de Rioblanco es, además de coordinador, inspector de policía e inspector de tránsito.

* SICJ: Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia. Este sistema es controlado por el Ministerio de Justicia y del Derecho, razón por la cual esta variable en la tabla es sintomática de la relación de las casas con el Ministerio.

GRÁFICA 11

Tipo de vinculación laboral, 2011



Fuente: Mejía Wills (2011).

como aproximaciones para evaluar la capacidad administrativa del Programa (Mejía Wills, 2011). La investigación muestra varias cosas.

En primer lugar, existe un alto grado de inestabilidad laboral entre los empleados. La gráfica 11 muestra el tipo de vinculación laboral de cada uno de los tres tipos de funcionarios del equipo base de la casa de justicia: el coordinador, el asistente de cómputo y el personal del CRI.

Los resultados son sorprendentes. Apenas el 19,6% de los coordinadores están vinculados al cargo a través de la carrera administrativa, que garantiza que los funcionarios son los más idóneos, pues se rige por el principio de la meritocracia.

La carrera, además, promueve la estabilidad en el cargo de los funcionarios, lo que es positivo no solo para el funcionario mismo sino además para la casa de justicia, pues la estabilidad evita interrupciones y la fuga de conocimiento y experiencia. La gran mayoría de los coordinadores —casi el 68%— están vinculados a sus cargos a través de formas de contratación flexibles que responden a la voluntad de los superiores de turno. Este esquema de vinculación no solo estimula la inestabilidad laboral, sino que además —como lo han demostrado varias investigaciones— ha sido históricamente funcional al clientelismo político en Colombia (Gutiérrez 2010).

Otra forma de evaluar la capacidad administrativa del Programa es a través del cumplimiento de las directrices sobre la creación de los comités previstos por el Decreto 1477 de 2000 para coordinar el trabajo entre las diferentes entidades y casas de justicia (nacional, municipal o distrital y de coordinación). Pues bien, para marzo de 2012, el Comité Nacional —que

solo fue creado hasta 2005—se había reunido una sola vez (Programa de Acceso a la Justicia 2012: 31). Para septiembre de 2011, 11 años después de la aprobación del Decreto 1477 de 2000, el 68 % de las casas de justicia no habían constituido los comités municipales o distritales. En cuanto al Comité de Coordinación, alrededor del 25 % de las casas de justicia no lo habían constituido (Mejía Wills 2011: 41). Estas cifras son preocupantes, especialmente si se tiene en cuenta que estos comités son fundamentales para articular las funciones de las diferentes entidades —el Comité de Coordinación, por ejemplo, crea el Plan de Acción y articula las actividades entre las diferentes entidades— y verdaderamente responder a las necesidades locales de justicia.

Por el diseño del Programa Nacional, los municipios juegan un papel fundamental no solo en la creación de las casas sino además en su sostenimiento. El Programa puede ser nacional, pero en realidad cada casa de justicia depende de la capacidad burocrática local. Sin embargo, una mirada cuidadosa a algunos indicadores muestra lo que pudimos comprobar en nuestras visitas y entrevistas: el éxito de la casa de justicia depende del compromiso político y la capacidad institucional del municipio, y en muchas ocasiones estos dos factores están ausentes. Algunas cifras ilustran esta idea: en septiembre de 2011, el 58 % de los municipios con casas de justicia no había incluido el Programa Nacional en sus planes de desarrollo, incluso tratándose de casas de justicia con más de cuatro años de existencia y que a pesar de eso no fueron incluidas en el plan de desarrollo elaborado al inicio del periodo del alcalde. En 2011, el 46,4 % de las casas de justicia se encontraban en municipios que no las habían incluido en el Plan de Inversión Anual, sin el cual no se pueden ejecutar directamente los recursos a favor de las casas (Mejía Wills 2011: 49). Además de esto, de acuerdo con varias personas entrevistadas, los comités creados son simples formalidades o suelen reunirse esporádicamente, debido a que los coordinadores no tienen las facultades legales para exigir la constitución de los comités y la asistencia a las reuniones.

Información general de las visitas realizadas a ocho casas de justicia

En el marco de esta investigación visitamos ocho casas de justicia durante los meses de abril y mayo de 2014: Ciudad Bolívar (Bogotá), Bosa (Bogotá), Chiquinquirá (Cartagena), El Salado (Envigado), Robledo (Medellín), Santa Fe de Antioquia, San Onofre y Chaparral.

Estas casas de justicia fueron escogidas con el objetivo de incluir casos diversos que dieran cuenta de cuatro variables: 1) la naturaleza urbana o rural del municipio (Cartagena, Envigado, Medellín y Bogotá frente a Chaparral, Santa Fe de Antioquia y San Onofre); 2) la pertenencia o no del municipio a las zonas de consolidación (Chaparral, y sus casas satélites, y San Onofre, frente a las demás); 3) la edad de las casas (Ciudad Bolívar en Bogotá frente a Envigado o San Onofre), y 4) unas impresiones preliminares de los funcionarios del Ministerio de Justicia sobre cuáles casas de justicia funcionan relativamente bien y cuáles no.

En el anexo a este libro el lector podrá encontrar un informe de cada una de estas visitas. La tabla 5 resume estos informes y presenta los hallazgos más relevantes para cada una de las casas de justicia.

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

En los capítulos anteriores hicimos tres cosas. Primero, una presentación general del contexto político, social y de justicia en Colombia. Segundo, una descripción de los modelos de las casas de justicia, los objetivos del Programa en Colombia, y su evolución a lo largo de estos veinte años. Y tercero, hicimos una descripción del funcionamiento de las casas de justicia en el país con base en una revisión de literatura, información cuantitativa suministrada por el Ministerio de Justicia, visitas a ocho casas de justicia, y entrevistas a otros funcionarios y expertos. En este capítulo conectamos estas tres partes: a la luz de los objetivos y las necesidades presentadas, analizamos el funcionamiento descrito e identificamos los logros y desafíos del Programa.

La conclusión principal de nuestra investigación es que a este Programa le hace falta reflexionar acerca de sus fundamentos, sus objetivos y sus logros, todo lo cual mejoraría su operación. Como decimos, esta falta de reflexión no solo tiene que ver con cuáles son los objetivos del Programa, sino además con cuáles son los medios más adecuados para alcanzar esos objetivos. A lo largo de estos veinte años el Programa se ha ido construyendo paso a paso, un poco sobre la marcha, pensando en las necesidades y prioridades más inmediatas.¹ Esto sin duda no ha impedido que el Programa haya obtenido resultados positivos; sin embargo, creemos que un ejercicio más reflexivo —que vaya de la teoría (es decir de los funda-

1 Una posible hipótesis que explicaría la expansión del Programa de Casas de Justicia sin una reflexión clara es el apoyo que Usaid le ha dado, lo cual puede en cierto modo forzar al Ministerio a ampliar el Programa in-tempestivamente para así evitar perder los recursos provenientes de la cooperación internacional.

mentos del Programa), a la práctica, y de la práctica a la teoría— sería útil para definir estrategias más adecuadas para lograrlos.

En concreto, creemos que hay cuatro rasgos del Programa en los cuales hace falta una mayor reflexión y definición de objetivos, prioridades y resultados. En primer lugar, existe una falta de sintonía entre, por un lado, los objetivos de las casas de justicia y, por el otro, las funciones y la estructura organizacional del Programa. Como se señaló, es posible identificar tres modelos de casas de justicia, según el objetivo que persiguen: el eficientista, el comunitarista y el de consolidación. Creemos que las primeras casas de justicia coincidían en buena parte con el segundo modelo (el francés), que busca primordialmente acercar la justicia a las comunidades marginadas y empoderarlas para que a través de mecanismos consensuales, que hacen énfasis en la equidad, puedan resolver conflictos. Las casas de justicia de Ciudad Bolívar (Bogotá), Aguablanca (Cali) y las demás construidas en zonas marginadas de las principales ciudades del país, parecen encajar bien en este modelo. Por su parte, las casas de justicia construidas más recientemente, en municipios más pequeños, y especialmente en aquellos que hacen parte del Plan de Consolidación, se acercan más al tercer modelo, es decir, aquel que se concentra en la consolidación del Estado. Estas casas no solo buscan empoderar a la comunidad para que resuelva sus conflictos, sino además articularla con una oferta básica de servicios estatales que en muchos municipios ha sido inexistente.

Cada uno de estos modelos tiene objetivos distintos y, por tanto, los servicios y las estructuras organizacionales deben ser diferentes, pues deben responder a esa diversidad de objetivos. Esto no significa que en Colombia el Programa deba inclinarse por uno u otro modelo; es posible lograr una combinación entre ellos. Lo que significa es que debe reflexionar sobre el modelo o la combinación de modelos que quiere adoptar y a partir de allí definir las estrategias para resolver problemas específicos de política pública.

Una segunda muestra de la falta de reflexión del Programa es el papel secundario que juega la información, y aquí nos referimos a dos tipos de información: por un lado, a la *externa*, que se refiere a la conflictividad y a las necesidades jurídicas del país, y específicamente a las necesidades jurídicas de las zonas de influencia de las casas de justicia. Por el otro, a la información *interna*, relacionada con las actividades de prevención y atención, y el seguimiento a los casos atendidos por las casas de justicia. El Programa tiene carencias evidentes en relación con ambos tipos de información, lo cual explica buena parte de sus deficiencias funcionales.

La tercera expresión de la carencia de reflexión del Programa se aprecia en su precariedad organizativa. Aunque el convenio de 2005 señala que el Ministerio de Justicia está a cargo del diseño de políticas públicas y de la articulación del Programa, lo cierto es que, ya sea por problemas en el diseño institucional o por negligencia, este no ha tenido una coordinación fuerte que le dé coherencia y efectividad. El funcionamiento de las casas de justicia depende, en gran medida, de la capacidad de los gobiernos locales y de su compromiso con el acceso a la justicia. Si bien esta descentralización es positiva, pues permite generar sinergias locales que son difíciles de lograr desde el centro, una descentralización excesiva, como la que se aprecia en el Programa, genera desarticulación, falta de coordinación y pérdida de recursos y de oportunidades.² Pero también, esa precariedad se refleja en su falta de apropiación como una política de Estado y no de un gobierno —nacional o local— particular, ya que su propósito es prestar distintos servicios brindados por varias instituciones.

Finalmente, la cuarta manifestación de la insuficiencia de reflexión a la que nos venimos refiriendo es que, con el pretexto de estar adelantando un programa de renovación de la administración pública, el Ministerio de Justicia y del Derecho fue fusionado con el Ministerio del Interior a finales del año 2002, por medio de la Ley 790, conformándose el Ministerio del Interior y la Justicia. Esta fusión de ministerios se mantuvo hasta el año 2011 cuando la Ley 1444 creó nuevamente el Ministerio de Justicia y del Derecho. De modo que durante ocho años no existió una cabeza visible y un órgano rector que se dedicara exclusivamente a los asuntos de acceso a la justicia, periodo que paradójicamente coincide con una expansión importante de las casas de justicia, pues se pasó de 37 casas en todo el país en el año 2003, a 70 casas en el 2011, tal como lo muestran los diferentes informes del Ministerio del Interior y la Justicia, y del Ministerio de Justicia y del Derecho al Congreso presentados en el capítulo precedente (ver gráfica 2). Este hecho confirma nuevamente que el Programa de Casas de Justicia se ha ido planteando sobre la marcha, sin reflexionar mucho en él.

2 Además, una descentralización excesiva pierde de vista los efectos diferenciados que la descentralización ha tenido en Colombia: en aquellos municipios fuertes ha sido positiva, mientras que en municipios institucionalmente débiles la descentralización ha reproducido esa misma debilidad (García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga, Revelo Rebolledo y Espinosa Restrepo 2011; Gutiérrez 2010).

En resumen, ya es hora de que el Programa de Casas de Justicia deje de operar sobre la marcha y al vaivén de coyunturas específicas. Este Programa debería llevar a cabo un proceso de reflexión; hacer una pausa de la práctica para pensar en sus objetivos —para los cuales los modelos analíticos descritos anteriormente pueden ser de utilidad— y, con base en ellos, pensar en las funciones y en la estructura organizacional.

Esta sección se ocupa, justamente, de estas dos partes. En la primera se presenta un análisis sobre las funciones del Programa, mientras que la segunda se concentra en la estructura organizacional.

Estructura funcional

Esta sección presenta los hallazgos relacionados con los aspectos funcionales del Programa, es decir, con la relación entre los servicios que prestan las casas y los objetivos que se esperan de ellas. Para eso, nos concentramos en 1) la cobertura y 2) la efectividad del Programa. Además, incluimos un aparte que se ocupa especialmente del papel que juegan los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

1. Cobertura del Programa

El Programa ha sido relativamente exitoso en relación con el aumento sostenido de su cobertura. En veinte años se han construido más de cien casas de justicia en el país y el Ministerio tiene planeado construir otras 55 casas adicionales en los próximos años.

En su gran mayoría, las casas de justicia están ubicadas en zonas estratégicas para la prevención y atención de conflictos. Como se dijo, mientras que las casas iniciales fueron construidas en municipios grandes y densamente poblados, y buscaban atender necesidades jurídicas urbanas (barras de fútbol, inasistencia alimentaria, etc.), las casas más recientes —al igual que las que se planean construir— han sido instaladas en municipios más pequeños y con menor densidad poblacional, que buscan atender demandas más rurales, relacionadas principalmente con la consolidación del Estado. A finales de 2012, solo 16 casas estaban instaladas en ciudades capitales de departamentos, mientras que las demás (alrededor de 64) se encontraban en municipios más pequeños y rurales. En ese sentido, las casas de justicia no se han limitado al centro del país, sino que han tratado de intervenir en la periferia. Esto, sin duda, es un hecho por destacar, especialmente en un país que se ha caracterizado por una larga tradición de menosprecio por la periferia (García Villegas, García Sánchez, Rodríguez Raga, Revelo Rebolledo y Espinosa Restrepo 2011).

Pero la información sobre dónde están ubicadas las casas de justicia no es suficiente. Lo importante es saber cuáles servicios se ofrecen y dónde se ofrecen. Si nos limitamos a la información sobre las casas, nos reducimos a un indicador nominal (la existencia de edificios), que no da cuenta realmente de cuál es la incidencia del Programa en los territorios a través de los servicios que presta. Por eso es útil, entonces, examinar cuál es la presencia de las diferentes entidades en el territorio. Formalmente, hay casas de justicia en muchos municipios y la cobertura es alta. Sin embargo, si se descompone esa presencia a través de los servicios que se prestan, el balance es bastante disperso.

El convenio de 2005 establece que la participación de las entidades en cada casa de justicia es voluntaria y que los alcances de esa participación dependen de los convenios interadministrativos que cada entidad celebre con el respectivo gobierno local. Esto ha significado que la presencia de las entidades en las casas dependa de la capacidad política y administrativa de los gobiernos locales para vincularlas.

Veamos las cifras presentadas en la parte anterior sobre presencia de entidades locales, nacionales y de operadores de MASC.

Primero, las entidades locales con mayor presencia son la coordinación del CRI, las comisarías de familia, las inspecciones de policía y los equipos de trabajo social y de psicología. Si bien la presencia del CRI es alta (en el 86% de las casas), dada la importancia de su existencia para el funcionamiento coordinado de la casa, es preocupante que en el 14% de estas no exista una entidad que reciba e informe a la ciudadanía. Sumado a ello, en algunas de las casas de justicia que visitamos constatamos que, aun existiendo el CRI, no siempre es atendido por una persona idónea. En algunas casas de justicia nos relataron que los vigilantes de las casas informan y direccionan a los usuarios a las entidades competentes para tramitar sus conflictos. Esto sucede cuando los contratos de las personas del CRI se han terminado o cuando se deben ausentar para realizar otras labores, dado que atender el CRI no es su única función, como ocurre en la Casa de Justicia de Santa Fe de Antioquia en la que la persona del CRI es a la vez auxiliar de la Comisaría de Familia.³

3 Dicho sea de paso, que las personas que trabajan en el CRI muy excepcionalmente son abogadas y no están capacitadas para asesorar. En nuestro trabajo de campo constatamos que la Alcaldía de Medellín exige que los funcionarios del CRI sean abogados.

Otra cifra preocupante es el bajo porcentaje de presencia de la oficina de desarrollo comunitario (39%), pues esta cumple una función primordial pero que muchas veces es relegada a un segundo plano: dar a conocer las casas de justicia, y diseñar y ejecutar estrategias para prevenir conflictos entre la comunidad. En otras palabras, es esta la oficina a cargo de crear una conexión estrecha entre la comunidad y los diferentes servicios prestados en la casa de justicia. Por diferentes razones —falta de compromiso político, incapacidad administrativa, falta de presupuesto, etc.— estas oficinas terminan siendo secundarias en la instalación y el funcionamiento de la casa de justicia.

En segundo lugar, en cuanto a las entidades nacionales, resulta llamativo que ninguna tenga presencia en todas las casas de justicia. Las que más tienen —la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo— apenas sobrepasan el 60%. Pero, además, llama la atención que en las casas de “justicia” sea la rama judicial la que menos presencia tenga. Recientemente, jueces de pequeñas causas y competencia múltiple están en las casas de justicia.⁴

Vale decir, sin embargo, que la Fiscalía es un caso llamativo, pues en muchas casas que visitamos los fiscales no tienen competencia para recibir denuncias, es decir que no atienden usuarios, sino que son fiscales locales que adelantan los casos que les son asignados por reparto. Esta presencia no es entonces coherente con el objetivo de las casas de justicia, pues estas buscan atender usuarios y no ser simplemente un edificio en el que hay oficinas donde trabajan funcionarios públicos a puerta cerrada.

Las entidades nacionales que siguen en el orden de presencia son Medicina Legal (que también hace parte de la Fiscalía, pero se tiene en cuenta aquí como una entidad aparte), la inspección de trabajo y el defensor de familia del ICBF, ninguna de las cuales está presente en más del 16% de las casas de justicia. Este dato es preocupante, pues muestra que la articulación de las casas de justicia es principalmente con entidades locales y que aquellas tienen una capacidad limitada para vincular a entidades nacionales.⁵ Esto es especialmente grave en el caso de Medicina Legal,

4 Véase <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/juzgados-de-pequenas-causas/14492959>

5 El caso de la Casa de Justicia de Robledo es sintomático de la capacidad limitada de las casas para vincular entidades nacionales. Allí había empezado a funcionar la Inspección del Trabajo poco tiempo antes de nuestra visita y, como lo manifestó una persona entrevistada, la presencia de esta entidad se debía a la influencia que un funcionario de la casa tenía en el Ministerio del Trabajo. Es decir, que el diálogo de la Casa de Robledo con

pues sus informes médico-legales son muchas veces indispensables para los servicios que prestan otras entidades (como la Fiscalía o la comisaría de familia en casos de violencia intrafamiliar, por ejemplo). En el caso del ICBF y de la inspección de trabajo, sus funciones son cubiertas en muchos casos por entidades locales (comisaría de familia e inspección de policía, respectivamente), pero es frecuente —como lo sostuvieron algunas personas entrevistadas— que los funcionarios de las entidades locales se quejen de que no tienen los recursos y las competencias necesarias para prestar servicios de estas entidades nacionales.⁶

En tercer lugar, llama la atención la baja capacidad que tienen las casas de justicia para articular mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). Solo en el 16% de las casas existen centros de conciliación, que prestan servicios de conciliación profesional en derecho. Otras entidades como la personería (o informalmente la inspección de policía, ver más adelante) prestan servicios de conciliación en derecho, pero quienes lo hacen no siempre están capacitados en cómo hacer profesionalmente su trabajo. La conciliación en equidad tiene una mayor penetración (64% de las casas de justicia) que los otros mecanismos (jueces de paz solo en un 25%); sin embargo, si se tiene en cuenta que uno de los propósitos de las casas de justicia es articular los MASC, esta penetración sigue siendo baja. Más adelante nos ocupamos con más detalle de los servicios de MASC en las casas de justicia.

De estas cifras y de las entrevistas hechas en esta investigación se concluye que la atención que se presta en las casas de justicia no es siempre integral. Con frecuencia ocurre que los usuarios acuden a la casa de justicia en un primer momento, luego van a otra oficina fuera de la casa para llevar a cabo otro trámite y finalmente deben regresar a la casa con los resultados de dicho trámite. Este escenario pugna con la noción de casa de justicia, entendida como un centro multiagencial de resolución de controversias, en el que en un único lugar hay varias ventanas de oferta que resuelven *in situ* los conflictos. Si una persona debe hacer dos o tres viajes para tramitar sus demandas jurídicas, las casas de justicia pierden su razón de ser y no se diferencian de las ventanas de oferta judicial convencionales. Además, esto es especialmente grave si se tiene en cuenta que el

las instituciones nacionales es nulo y depende más de relaciones personales que de contactos institucionales.

6 Esta queja fue reiterada por las comisarías de familia de Ataco y Rioblanco en el sur del Tolima.

grueso de usuarios de las casas de justicia son personas de los estratos 1, 2 y 3, como vimos en el capítulo anterior, quienes representan a las capas más pobres de la población y que, por tanto, tienen más dificultades para hacer varios traslados. Por supuesto, la integralidad del programa no necesariamente implica que estén en las casas todas las instituciones públicas; significa que es necesario tener herramientas que faciliten a los usuarios la realización de los trámites requeridos, aunque no se puedan realizar en la casa. Por ejemplo, tener servicios de correspondencia interinstitucional, servicios en línea, medios de transporte, entre otras.

Pero además de la falta de presencia de las entidades que ya hacen parte del convenio, es importante destacar que, incluso si todas estuvieran presentes, la atención no necesariamente sería integral. Expertos entrevistados como Annette Pearson y Édgar Ardila señalaron que en las casas de justicia debería haber jueces promiscuos, o jueces de pequeñas causas, al menos en zonas rurales, con el objetivo de que, además de los mecanismos consensuales y de justicia administrativa, los ciudadanos también puedan encontrar en las casas de justicia mecanismos de “justicia de martillo”, necesaria para ofrecer un verdadero servicio integral.

Un punto relacionado con la presencia de las casas de justicia es el programa de casas de justicia móviles que ha sido implementado por el Ministerio de Justicia y algunas casas para aumentar la cobertura geográfica de estas, especialmente en zonas rurales. Pero, ¿en qué consiste este programa? El Ministerio de Justicia y del Derecho, la Corporación Minuto de Dios y la Corporación Razón Pública (2011: 20-21) explican que,

...de acuerdo con estudios recientes, se ha observado que un alto porcentaje de las solicitudes proviene de usuarios radicados en centros urbanos, lo que revela poca participación de los habitantes de las zonas marginales y rurales. Esto se debe, en buena medida, a las distancias que se tienen que cubrir, a las dificultades de transporte y a los costos que implica el desplazamiento para los usuarios. De esta limitación en el cubrimiento del programa, surgió la estrategia de desplazar los servicios que presta la Casa de Justicia hasta los sectores marginados y distantes, mediante jornadas de atención y promoción de servicios básicos. Esta estrategia se conoce con el nombre de jornadas de justicia móvil. // La iniciativa del Programa Nacional de Casa de Justicia Móvil se sustenta en la desconcentración de los servicios, incrementando de esta forma su campo de influencia, mejorando la cobertura y reforzando el cumplimiento de sus objetivos, toda

vez que fortalece la presencia del Estado, la confianza en sus instituciones y los niveles de convivencia pacífica. Es la manera de hacer móvil la oferta de servicios a los ciudadanos y de llegar a zonas donde el acceso, el desplazamiento o el desconocimiento en cuanto a derechos se ha arraigado en el imaginario cultural.

Así pues, en nuestro trabajo de campo encontramos que las casas de justicia programan jornadas en las cuales todos sus funcionarios, o parte de ellos, se trasladan por un día a un barrio alejado, a una vereda o a un corregimiento que por su ubicación dificulta que sus habitantes se desplacen a resolver sus conflictos a la edificación donde funciona la casa de justicia. Asimismo, las casas de justicia móvil no solo llevan servicios de justicia a estos lugares, también observamos que muchas ofrecen otros servicios extras, como asistencia en salud y actividades recreativas, utilizadas como una suerte de gancho para atraer a la comunidad a las casas y darlas a conocer.

La idea es sin duda interesante y además coherente con el propósito transversal de las casas, pues apunta a acercar la oferta de justicia a lugares que por barreras geográficas no cuentan con un acceso adecuado a la justicia. No obstante, existen varios problemas de diseño. El Ministerio de Justicia impone como meta la realización de un número determinado de casas de justicia móviles al año, como lo advirtieron funcionarios entrevistados en las casas que visitamos, pero son estas las que deben conseguir los recursos económicos para el transporte y la alimentación, de suerte que no es fácil cumplir con dicha meta. Eso hace que el número de visitas o brigadas sea limitado y que, por tanto, su eficacia sea reducida. Los usuarios, por lo general, deben acudir dos o más veces a la casa de justicia para resolver sus conflictos; en una sola brigada logran presentar la solicitud, pero para resolver el conflicto deben luego desplazarse a la sede principal de la casa. Es importante, entonces, que se aumente la frecuencia de las brigadas o que se logre que en una sola se preste un servicio integral, o las dos cosas.⁷

7 Por ejemplo, en la casa móvil le entregan a la persona que acude a ella por un conflicto una citación para audiencia de conciliación a fin de que se la dé a conocer a la contraparte. Pero la contraparte no está ahí en ese momento, entonces la audiencia no se realiza el mismo día, lo cual implica que el usuario debe trasladarse después a la casa para efectos de la audiencia, para lo cual debe enfrentar las mismas barreras por las que no pudo visitar la casa en un primer momento. Ahora bien, algunas casas de justicia hacen difusión previa al desplazamiento de la casa móvil, con

Bajo estas consideraciones, las casas de justicia móviles hoy en día parecieran ser útiles sobre todo para brindar asesorías y no tanto para resolver conflictos.

2. Efectividad

Infortunadamente, como se dijo, el Programa Nacional de Casas de Justicia no cuenta actualmente con un sistema de información interna y externa que permita hacer un análisis integral sobre el impacto del Programa para prevenir, atender y resolver conflictos. En este apartado nos basamos en la información actualmente disponible para hacer un balance general y preliminar de la efectividad del Programa.

Respecto del uso de las casas de justicia para resolver necesidades jurídicas, según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas analizada por Dejusticia, en el 1,8 % de los casos en los que la población general acudió ante alguna autoridad administrativa para resolver un conflicto, lo hizo ante estos centros (La Rota *et al.* 2014: 107). Ese porcentaje, sin embargo, aumentó al 10,7 % cuando fue la población en situación de pobreza la que acudió ante una autoridad administrativa para resolver su asunto (p. 107). En todo caso, según la misma encuesta, el 78 % de la población general conoce la existencia de las casas de justicia (p. 147).

Por otro lado, de acuerdo con información del Ministerio de Justicia, el Programa ha sido efectivo a la hora de aumentar el acceso a la justicia, pues el número de solicitudes se ha incrementado a lo largo de los años, para un total, según las cifras oficiales —que como ya advertimos generar algunas dudas—, de quince millones en estos veinte años.⁸ Además, según la investigación de Usaid a la que se hizo referencia anteriormente (que examinó la operación en 21 casas), pareciera que las casas de justicia

la finalidad de que las personas acudan ese día con su contraparte y puedan solucionar sus controversias. Esta medida ayuda en parte a superar el problema identificado, pero también es cierto que las contrapartes se sienten más presionadas a asistir a una casa de justicia cuando reciben una citación formal que cuando su contraparte los invita, así que parece ser preferible programar casas móviles más de una vez en un mismo lugar.

- 8 Como se mencionó, esta información hay que tomarla con beneficio de inventario, pues como señaló una funcionaria del Ministerio de Justicia a cargo del sistema de información actual, el mecanismo a través del cual se recolectaba la información para calcular esta cifra era poco confiable. Las casas de justicia enviaban unos informes separados al Ministerio —muchas veces con formatos y metodologías diferentes—, luego no siempre se procesaba con detalle la información.

son eficaces a la hora de producir acuerdos que, además, son cumplidos en un poco más de la mitad de los casos.

De acuerdo con la información recolectada, las casas de justicia suelen atender problemas familiares —violencia intrafamiliar, controversias sobre obligaciones alimentarias—, solicitudes relacionadas con la pérdida de documentos, conflictos entre vecinos y conflictos entre arrendatarios y arrendadores (véase tabla 4).⁹ Dependiendo del tipo de casa, las solicitudes atendidas cambian: por ejemplo, en municipios más rurales y que hacen parte del Programa de Consolidación del Estado, las solicitudes relacionadas con desplazamiento forzado y otras violaciones de derechos humanos son mayores.

Sin embargo, la información disponible no permite evaluar adecuadamente el impacto del Programa, pues aunque la investigación de Usaid (que, recordamos, se ocupó solo de 21 casas, con sondeos que no necesariamente corresponden a muestras representativas) indica que las casas producen acuerdos que se cumplen en un poco más de la mitad de los casos, no se tiene información sobre qué tanto estos acuerdos responden a la conflictividad real del espacio en el que la casa interviene. En otras palabras, se sabe que las casas de justicia atienden necesidades jurídicas, pero no se sabe si algunas de estas no son atendidas y cuáles son. Sería importante, entonces, que cada casa de justicia, con el apoyo del Ministerio de Justicia e incluso del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE),¹⁰ hiciera un diagnóstico que permita identificar las necesidades jurídicas del territorio. Sería deseable que este diagnóstico, además, se actualizara periódicamente para así poder definir estrategias que respondan —tanto desde la atención como desde la prevención— a las necesidades de la ciudadanía. Sumado a lo anterior, tales diagnósticos de necesidades jurídicas serían funcionales a la optimización de recursos. Por ejemplo, si el diagnóstico arroja que en determinada zona no son muy

9 Esta información también se refleja en la gráfica 8, que muestra cómo estuvieron distribuidas las solicitudes de 2014 entre las diferentes entidades que participan en el Programa. La gráfica muestra el protagonismo de las inspecciones de policía y las comisarías de familia.

10 El DANE es la entidad responsable de la planeación, el levantamiento, el procesamiento, el análisis y la difusión de las estadísticas oficiales de Colombia. Desde de la estructura del Estado, el DANE es un departamento administrativo que hace parte de la rama ejecutiva. Su director, junto con el presidente, los ministros y los demás directores de departamentos administrativos, conforma el Gobierno (Constitución, artículo 115).

frecuentes los conflictos de tipo penal pero sí los familiares, se podrían invertir los espacios físicos de la casa de justicia y el talento humano en robustecer a la comisaría de familia, y liberar al fiscal de la casa para que sea trasladado a otra casa de justicia, cuya zona de influencia se caracteriza por tener prevalentemente necesidades jurídicas penales y donde no haya presencia de ningún fiscal.

Este déficit de información es aún más elocuente si se tiene en cuenta que no todas las casas de justicia ofrecen los mismos servicios, pues, como se señaló anteriormente, no todas las entidades están presentes en todas las casas. En ese sentido, la baja atención de algunas solicitudes se puede deber no a la falta de demanda sino a la falta de oferta.

Somos conscientes de la dificultad y de los costos que entraña conseguir este tipo de información (lo que hemos llamado información externa) sobre conflictividad real. El Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹¹ debería ayudar en esta materia. Lo que sí parece una exigencia imperativa para mejorar la efectividad del Programa es la consecución de la información interna, es decir, de las solicitudes y la suerte que estas corren dentro de las casas de justicia.

No obstante lo anterior, se han hecho algunos intentos aislados por recoger información externa. Por ejemplo, la Casa de Justicia de Chiquinquirá fue la primera en Cartagena, la cual se inauguró luego de que se realizara un estudio de conflictividad de la localidad 2 de la ciudad por parte de la Universidad del Norte, que sugería que Chiquinquirá era el barrio más conflictivo de la localidad. Si bien este estudio fue importante en un inicio para decidir dónde construir la casa, no tuvo ningún impacto adicional. De hecho, en la Casa de Justicia saben que se adelantó pero desconocen si lo tienen. Una persona entrevistada nos dijo: “No creo que tengamos copia de eso. El Ministerio debe tener una copia. También el Distrito”.

De otra parte, la focalización del Programa ha sido, en términos generales, adecuada. Como muestran las cifras generales que obtuvimos directamente del Ministerio de Justicia y las entrevistas a funcionarios, los principales beneficiarios de las casas de justicia son las personas de estratos 1, 2 y 3 (el 95 % del total) y las mujeres (en el 2013, el 67 % de las solicitudes fueron presentadas por mujeres), que son grupos poblacionales

11 El Departamento Nacional de Planeación es un departamento administrativo que pertenece a la rama ejecutiva y que se dedica a proyectar, diseñar y evaluar políticas públicas, planes, proyectos y programas del Gobierno.

que, por su vulnerabilidad, requieren de atención estatal particular (gráficas 9 y 10, respectivamente). Es llamativo, sin embargo, que el acceso a las casas de justicia de las personas de estrato 0 sea tan restringido: solo el 2,3% de las solicitudes de 2013 correspondieron a este grupo poblacional. Las casas, en conjunto con el Ministerio, deben entonces diseñar y ejecutar estrategias para aumentar el acceso a estas personas que, por definición, son las más vulnerables.

Un aspecto en el que las casas de justicia son abiertamente desiguales es el de la capacidad diferenciada que tienen para hacer actividades de prevención. Las casas de justicia de Ciudad Bolívar y Bosa (Bogotá) y Robledo (Medellín), por ejemplo, tienen los recursos y el personal necesario para —en alianza con colegios, juntas de acción comunal y otros espacios comunitarios— hacer actividades de prevención. El portafolio de actividades de prevención que realiza la Casa de Justicia de Bosa sobre delincuencia juvenil o barras futboleras, por ejemplo, contrasta con el de casas de justicia como las de Ortega o Rioblanco, en el sur del Tolima, que tienen un presupuesto que escasamente les alcanza para pagar la nómina de los funcionarios. Esto está relacionado con la baja presencia de oficinas de desarrollo comunitario a la que se hizo referencia, pues son estas oficinas las que están a cargo principalmente de realizar este tipo de actividades.

Las actividades de prevención (y su eficacia) dependen entonces de la fortaleza institucional de los gobiernos locales. Esto conduce a un círculo vicioso: los gobiernos más débiles son los que menos capacidad de prevención tienen, y luego deben entonces atender proporcionalmente más casos (y más complejos), aun cuando son más débiles institucionalmente.

Creemos que esto es un síntoma de la falta de fuerza del Ministerio de Justicia para impulsar y ejecutar políticas coordinadas de prevención y atención, lo que coincide con lo señalado por varias de las personas entrevistadas, las cuales sostuvieron que dicho Ministerio hace énfasis especialmente en la construcción de la infraestructura pero no tanto en la prestación articulada de los servicios que respondan a las necesidades de la comunidad. Si se hace una analogía con un sistema de acueducto, el Ministerio se ha ocupado de la construcción de los canales y los tanques, pero no, por un lado, de que en efecto el agua que llegue sea el agua que la comunidad requiere (cantidad, potabilidad, etc.) y, por el otro, de que el uso que se da al agua sea el adecuado (campañas de ahorro, satisfacción de las necesidades más urgentes, etc.). El Ministerio envía a las casas de justicia pendones y artículos que sirven para difundir el Programa, y en

algunos casos está atento a las necesidades de infraestructura de las casas (e incluso a veces interviene ante los alcaldes para que atiendan las deficiencias), pero no ha ejecutado estrategias que articulen los servicios y que permitan que las casas respondan a las necesidades jurídicas locales. Más adelante nos ocuparemos de este tema con más detalle.

En este punto es importante analizar si la prevención debe o no hacer parte de las funciones que cumplen las casas de justicia. En principio creemos que esta no es su función, que hay otras organizaciones de la rama ejecutiva que deben cumplir con esta tarea. Pero esta es una de tantas cosas que deben ser evaluadas y discutidas en un eventual rediseño del Programa Nacional de Casas de Justicia, como lo decimos en la parte final de este libro.

Un último punto relacionado con la efectividad del Programa tiene que ver con la redundancia en algunas de las entidades o servicios ofrecidos por las casas de justicia.¹² En nuestra exploración encontramos que muchas instituciones tienen competencias cruzadas o replicadas. Un mismo conflicto podría ser solucionado, por ejemplo, por el inspector de policía, por el conciliador en equidad o por el conciliador en derecho, pues tienen competencias similares para conciliar. Esto no necesariamente es un problema, pues muchas instituciones que resuelven los mismos conflictos que otras suscriben convenios con las casas de justicia una vez se verifica que una sola entidad no es suficiente para atender todos los conflictos que se llevan a las casas.

Con todo, uno de los objetivos de estas casas es simplificar el acceso a la justicia, lo cual riñe con el escenario en que un usuario expone su caso en el CRI y se le señalan cuatro instituciones, con cuatro mecanismos distintos, para resolver la misma controversia. Este problema de redundancia no solo existe en la justicia administrativa (entre la Personería o la inspección de policía, por ejemplo), sino también en la justicia comunitaria (un asunto puede ser decidido por un conciliador en equidad, un mediador comunitario, un mediador profesional o un juez de paz). Es cierto que no en todas las casas de justicia hay presencia de todos estos servicios; sin embargo, si desde un principio se racionalizara esta oferta, se podrían optimizar los recursos y aumentar la cobertura.

12 Rodrigo Uprimny cuenta que una vez en un foro internacional un colega europeo le dijo lo siguiente: “es que ustedes los colombianos tienen el vicio de la redundancia. Crean una institución, luego otra que hace lo mismo y luego se ponen a discutir de conflictos de competencia”.

Con esta redundancia, no solo el acceso a la justicia se vuelve más confuso sino que las casas de justicia pueden perder legitimidad y credibilidad en la comunidad cuando las personas se dan cuenta de que su caso fue resuelto por una entidad, pero que el caso del vecino, que es sustancialmente igual, fue resuelto por otra institución con mejores resultados. Esto genera, además, un problema de igualdad, pues dos casos iguales pueden ser resueltos de formas desiguales.

3. Conciliación en derecho y conciliación en equidad

En cualquiera de los tres modelos de las casas de justicia descritos —el eficientista, el comunitarista o el de consolidación—, los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) juegan un papel central. En nuestra investigación pudimos observar que, en la práctica, los conciliadores sí logran cumplir tareas clave en las casas de justicia. Primero porque, como muestra la investigación de Usaid, los conciliadores, tanto en derecho como en equidad, producen un número alto de acuerdos, que además se cumplen en general en un poco más de la mitad de los casos. Segundo, porque las casas de justicia son un espacio potencialmente adecuado para articular la justicia estatal (la administrativa y la impartida por jueces) y la conciliación en derecho, con la conciliación en equidad. Los conciliadores en equidad no solo impulsan la creación de ciudadanía —pues estimulan a los ciudadanos para que entre ellos resuelvan los conflictos— y parten de estándares de equidad —respetando así los arreglos normativos comunitarios—, sino que además cumplen un rol muy importante en la integración de comunidades excluidas por el Estado. En muchas ocasiones, los conciliadores llegan a espacios (corregimientos, barrios, comunidades) a los que el Estado no puede acceder.

Sin embargo, existen algunos problemas en el funcionamiento de los MASC en su relación con las casas de justicia.

En primer lugar, hay un problema de confusión. En lugar de reivindicar las diferencias entre la conciliación en derecho y la justicia en equidad, el Programa, en la práctica, tiende a confundirlas. Y en esta confusión juegan un papel protagónico tanto las casas de justicia como los conciliadores. Las casas de justicia, porque con frecuencia no informan a la ciudadanía sobre las diferencias entre los dos tipos de conciliación y porque en muchos casos la asignación del tipo de conciliación a través del cual se resuelven los problemas obedece más a una lógica de

oferta y demanda que a una lógica de derecho y equidad;¹³ más que el tipo de parámetro normativo del que se parte, lo relevante es cuál de los conciliadores está disponible. Los conciliadores también participan en esta confusión. En lugar de distinguir la equidad del derecho, muchos de ellos tratan de confundirla: piden códigos civiles y de comercio para resolver los conflictos, se hacen llamar “doctores” y procuran despachar desde oficinas en las sedes de las casas de justicia o de entidades afiliadas.¹⁴

En segundo lugar, hay un problema de articulación. De acuerdo con las entrevistas a funcionarios, a usuarios y a expertos, en muchas ocasiones la conciliación en equidad no está articulada de manera adecuada con las casas de justicia. Édgar Ardila, por ejemplo, sostiene que existen dos tipos de conciliadores en equidad: los “institucionalizados” (más vinculados

13 Partiendo de la base de que todos los conflictos que pueden ser resueltos a través de la conciliación en derecho también lo pueden ser por medio de la conciliación en equidad, las casas de justicia suelen hacer arreglos horarios para que en ciertos tiempos estén presentes los conciliadores en derecho y en otros los conciliadores en equidad. En estas circunstancias, a los usuarios se les niega la posibilidad de escoger el mecanismo de solución de conflictos por medio del cual desean tramitar sus controversias y, de manera automática, se les dirige al conciliador que en ese momento esté en la casa de justicia, sin importar que aquel sea en derecho o en equidad. En las casas de justicia que visitamos es muy excepcional que los conciliadores en derecho y en equidad coincidan en los horarios que les asignan para atención.

14 Por ejemplo, una funcionaria de la Casa de Justicia de Chiquinquirá admitió que los conciliadores en equidad “se creen más abogados que los graduados de la universidad. No admiten las sugerencias de los abogados. Se hacen pasar por abogados ante la gente y no corrigen el error”. En esta misma casa comprobamos que los conciliadores en equidad no se someten únicamente a los valores, las tradiciones y los arreglos sociales y comunitarios, que es justamente el rasgo definitorio de la conciliación en equidad, sino que con frecuencia recurren al derecho. Una persona entrevistada en la Casa de Justicia de Chiquinquirá indicó que los conciliadores en equidad suelen pedir apoyo de los abogados: “Cuando terminan, o en medio de la audiencia, salen y les preguntan ‘cómo hago con esto’”. También es ilustrativo de este fenómeno que un conciliador en equidad en la Casa de Justicia de Chaparral aludió a una dotación mínima que, según él, se les debería entregar a los conciliadores en equidad, la cual debería incluir Constitución Política, Código Civil, Código de Convivencia y Código de Comercio. Así que, en la práctica, la línea divisoria entre la conciliación en equidad y la conciliación en derecho se ha ido desvaneciendo, al punto que la primera busca parecerse o imitar en cierto grado a la segunda. Tal vez por esto mismo, una conciliadora en equidad que conocimos en Santa Fe de Antioquia, la cual empezó a estudiar derecho, se distanció de la conciliación en equidad y ahora trabaja en la Comisaría de Familia.

a las casas, que suelen asumir la conciliación como un ejercicio de abogados) y los “independientes” (más desconectados de las casas, que adoptan en mayor medida la equidad y los referentes normativos locales como criterio para la resolución de conflictos). De acuerdo con nuestras observaciones y entrevistas, los conciliadores en equidad independientes, aunque están más desconectados de las casas de justicia, pueden llegar a tener una mayor penetración en la comunidad. Esto es especialmente importante en municipios rurales, en donde la sede de la casa de justicia —y el espacio en el que los conciliadores institucionalizados trabajan— se encuentra en el casco urbano, mientras que buena parte de la población se encuentra dispersa en corregimientos alejados.

En tercer lugar, hay un problema de control. Muchos conciliadores en equidad atienden conflictos en los que no tienen competencia legal para asumir su conocimiento.¹⁵ Algo similar ocurre con los inspectores de policía quienes, de hecho, fungen como conciliadores en derecho, aun cuando no tienen atribuciones legales para ello, pues ni el Decreto 1355 de 1970, que regula los procedimientos ante los inspectores de policía, ni la Ley 640 de 2001, que contiene a los funcionarios públicos habilitados para conciliar, se refieren a la conciliación ejercida por los inspectores de policía. La única excepción que conocemos en la que el inspector de policía puede actuar como conciliador es dentro del trámite de restablecimiento de los derechos de niños y adolescentes (artículo 100 de la Ley 1098 de 2006). Sin embargo,

15 Con todo, esta situación podría considerarse no como un problema sino como un desafío de cambio normativo, tal como lo plantea Uprimny (1994: 89) a propósito de los jueces de paz en Perú que deciden controversias para las que no están facultados: “ese desfase entre lo jurídico y lo práctico también ha sido fuente de dificultades puesto que algunos jueces han sido destituidos por no cumplir las normas, y la mayoría de ellos podrían ser hoy acusados y sancionados por prevaricato y abuso de autoridad. Pero la idea no debe ser acercar la práctica de los jueces de paz a las leyes sino por el contrario adaptar las normas legales a su experiencia centenaria”. Sobre este punto, una persona entrevistada en la Casa de Justicia de Chiquinquirá (Cartagena) nos contó que los abogados les dicen a los conciliadores en equidad “que no concilien accidentes de tránsito con automóvil retenido que eso es de la Fiscalía. Y ellos no hacen caso así la ley diga que no pueden. Dicen: ‘pero si las partes quieren conciliar’”. Esta idea de adaptar las normas a la realidad es aún más deseable si los casos que les llegan a estos conciliadores, y para los cuales no son competentes, corren un riesgo alto de quedarse sin una solución institucional, lo cual puede forzar a las personas involucradas en ellos a hacer justicia por propia mano o a apelar a grupos al margen de la ley, aumentando la violencia social.

esta es una competencia subsidiaria pues “[e]n los municipios donde no haya defensor de familia, las funciones que este código [Ley 1098 de 2006] le atribuye serán cumplidas por el comisario de familia. En ausencia de este último, las funciones asignadas al defensor y al comisario de familia corresponderán al inspector de policía”.¹⁶

Finalmente, en cuarto lugar, existe un problema de incentivos. Los conciliadores en equidad ejercen su función de manera gratuita, de conformidad con el artículo 83 de la Ley 23 de 1991, lo cual genera varios problemas: 1) hay poca continuidad en los conciliadores,¹⁷ pues se presentan deserciones cuando estos consiguen un trabajo remunerado, o cuando la carga de la conciliación impide cumplir con las obligaciones profesionales o familiares; 2) esta baja continuidad hace que el impacto de las capacitaciones sea limitado, pues quienes son capacitados duran poco tiempo en el programa; 3) hay un incentivo perverso hacia la mala calidad en la conciliación, pues los mejores tienden a tener progresivamente más clientes, más carga de trabajo, y se aburren más fácilmente ante la falta de una contraprestación razonable; 4) se limita la oferta, y en muchos casos no alcanza a cubrir la demanda; 5) si a lo anterior se suma que muchos conciliadores en equidad les piden dinero a sus usuarios y que algunos alcaldes les pagan con la máscara de algún contrato,¹⁸ la gratuidad se convierte en un factor de riesgo pues propicia la corrupción y, a la postre, le resta legitimidad a la conciliación en equidad entre la comunidad y favorece los incumplimientos de los acuerdos a los que se llegan.

16 Ley 1098 de 2006, artículo 98.

17 Por ejemplo, un conciliador en equidad en Cartagena nos relataba que en esta ciudad habían certificado a quinientas personas como conciliadores y que únicamente estaban trabajando como tales treinta. La justificación, según él, es que no son remunerados y “nosotros tenemos que pagar transporte, venir bien vestidos... Ni un regalito en diciembre. Ni un seguro: se arman peleas y uno acá expuesto”. A un conciliador en equidad, bastante crítico de la falta de incentivos económicos, le preguntamos por qué había aceptado certificarse como tal, si de antemano conocía la gratuidad de su ejercicio, y su respuesta fue: “Pensábamos que nos iban a empezar a pagar en algún momento. Cuando la gente conociera la figura. Como los ediles que primero trabajaban gratis y ya les pagan. Hasta vehículos tienen. Yo sigo viniendo por costumbre. Uno se acostumbra y ya le hace falta”.

18 En Santa Fe de Antioquia alguien nos comentó que un exalcalde se encontraba en prisión por esta razón.

Estructura organizacional

Como se señaló, el Programa necesita pensar mejor la estructura organizacional a partir de los objetivos que se quieren cumplir. En concreto, creemos que este ejercicio de reflexión debe abordar, primero, la arquitectura institucional y, segundo, la capacidad administrativa del Programa.

1. *Arquitectura institucional*

La pregunta central es cuál debe ser el rol de cada una de las entidades que hacen parte del Programa. Más concretamente, ¿cuál debe ser el rol del Ministerio?, ¿el de los municipios?, ¿el de los departamentos?, ¿el de los coordinadores?

Actualmente, el convenio le otorga al Ministerio de Justicia un papel ambivalente. Por un lado, tiene a su cargo las funciones de planeación y diseño de políticas públicas, al mismo tiempo que debe coordinar el funcionamiento del Programa. Estas funciones son compartidas con un comité nacional, a cargo de los lineamientos que deben servir de base para que el Ministerio cumpla su labor. En la práctica, sin embargo, este comité se ha reunido pocas veces, y es el Ministerio el que juega un papel protagónico en el diseño y la coordinación de las políticas del Programa. Pero, por el otro, el Ministerio no cuenta con la capacidad administrativa ni con la fuerza coactiva para cumplir de manera efectiva esas labores de planeación y coordinación. Esto ha significado, entonces, que al Programa le haga falta un centro que organice y efectivamente coordine para que las casas presten un servicio eficaz y articulado.

Hay un problema de arquitectura institucional en la coordinación del Programa. Varias razones explican esto: 1) la instancia de coordinación actual ha sido inoperante, hasta el 2011 el comité nacional —a cargo de la coordinación del Programa— solo se había reunido una vez desde que fue creado en 2005; 2) el Ministerio de Justicia —a cargo de definir y supervisar las políticas del Programa— ha servido más como un gestor e interventor de la construcción y administración de las casas que como un coordinador de políticas articuladas para aumentar el acceso a la justicia y que vayan más allá de la infraestructura. El Ministerio no impulsa estrategias coordinadas y complementarias de prevención y atención de conflictos, tampoco ha defendido programas de seguimiento a los casos atendidos; 3) no hay una entidad —ni el Ministerio, ni los coordinadores de las casas— que tenga la autoridad legal para hacer exigencias a los funcionarios que hacen parte de las casas de justicia con el objetivo de ajustar las acciones de cada una de las entidades a los lineamientos del Programa.

Pero los problemas de coordinación no solo existen a nivel nacional; también existen a nivel local. En muchos casos, más allá de compartir un espacio físico, no existe una verdadera articulación entre las diferentes entidades. Los comités municipales y los comités de coordinación no se reúnen con la suficiente frecuencia y, por tanto, los planes de acción local no se han creado o no son implementados. El coordinador de cada casa no tiene la autoridad ni tampoco el presupuesto necesario para hacer actividades de prevención o de atención articuladas. Como decía una de las personas entrevistadas, en muchas casas el coordinador se ocupa más de administrar la casa —velar por el mantenimiento y el funcionamiento— y menos de ejecutar actividades conjuntas de las entidades que participan en ella.

Es cierto que no es conveniente que el Programa Nacional de Casas de Justicia se centralice demasiado, hasta el punto de que la mayor parte de las decisiones sean tomadas desde Bogotá por personas que no necesariamente están familiarizadas con los contextos en los que las casas de justicia operan. Sin embargo, tampoco es conveniente que exista una descentralización excesiva, que genere que las casas de justicia no respondan a unos lineamientos mínimos relacionados con los objetivos que se esperan del Programa.¹⁹ En ese sentido, es recomendable encontrar un punto medio que combine un grado de autonomía con la que deben contar las casas de justicia para responder a las necesidades locales con base en sus propias particularidades, y un grado de centralidad en el Ministerio (o en otra entidad) que tenga la capacidad para efectivamente coordinar el Pro-

19 La dependencia de las alcaldías no parece problemática desde la perspectiva del espíritu original de las casas de justicia que, según Annette Pearson, quien fue testigo de la concepción inicial de este modelo de justicia en Colombia en los años noventa y a quien entrevistamos, tendía a fortalecer las alcaldías y a relegar en lo posible a las cabezas de la justicia. Por supuesto que este propósito tiene sentido en la medida en que la cercanía de las alcaldías con la comunidad es mayor que la que esta última puede tener con el Consejo Superior de la Judicatura o con la Fiscalía General de la Nación, por ejemplo, de modo que dichos entes territoriales tienen mayor acceso a información sobre el contexto de la población y sus necesidades jurídicas y, en este sentido, podrían ajustar mejor la oferta de justicia a dicho contexto y satisfacer más fácilmente sus necesidades jurídicas. Con razón, Annette Pearson nos manifestó en una entrevista, a propósito de estas asimetrías en la información, que “para los indígenas es descortés que les pregunten el montón de preguntas que el Ministerio de Justicia quiere que le lleguen. Para muchas mujeres negras es mucho mejor ir a donde una partera. ¿El Ministerio de Salud aprobaría las parteras?; ¿qué es lo que prefieren las negras?”

grama y para lograr que instituciones de justicia del orden nacional hagan parte de las casas de justicia, puesto que es más fácil lograr un diálogo entre el Ministerio y las entidades nacionales que entre una alcaldía y dichas entidades.

Un síntoma de este problema organizacional es la falta de planeación general en el Programa. Si bien el Decreto y el convenio de 2005 le otorgan al Ministerio de Justicia la competencia de, siguiendo los criterios del Comité Nacional, diseñar y definir las políticas generales del Programa Nacional de Casas de Justicia, este ejercicio de planeación ha sido limitado. Aunque el Ministerio ha ejercido esta competencia y ha diseñado y definido lineamientos generales sobre el Programa —como el de construir más casas o hacer énfasis en zonas de consolidación— estos lineamientos no necesariamente responden a criterios técnicos sobre la conflictividad y las necesidades locales de justicia. Esto pone de presente un problema más concreto, estrechamente relacionado con la planeación: el de la información.

En primer lugar, la información externa, es decir, sobre las necesidades jurídicas locales en los lugares en los que el Programa busca intervenir. En la práctica, la determinación de dónde se debe construir una casa de justicia y qué características debe tener esa casa no responde a factores técnicos —relacionados con el problema de política pública que se pretende resolver— sino con factores más logísticos y operativos, como el hecho de contar con el apoyo de agencias de cooperación o que el municipio haya comprometido los recursos necesarios.

De acuerdo con las entrevistas a funcionarios de las casas y del Ministerio de Justicia, salvo algunas excepciones, antes de construir una casa de justicia no se realizan estudios de conflictividad o de necesidades jurídicas de la población, ni tampoco del contexto en el cual esta operaría.²⁰ Según un funcionario del Ministerio, esta omisión parte de la premisa de que, en general, no es necesario hacer estos estudios de conflictividad pues la falta de acceso a la justicia es generalizada y, por tanto, ante la voluntad política

20 Una excepción notable es el ejercicio que hace Checchi en los municipios en los que interviene. Allí primero se hace un diagnóstico sobre las barreras de acceso a la justicia, luego se realiza un mapeo de los actores formales e informales que participan en el sistema de justicia local y, finalmente, se define el tipo de estrategias que se deben seguir. Es importante entonces que el Ministerio y las alcaldías hagan ejercicios similares como el de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, que mide no solo las necesidades, sino además el tipo de soluciones y barreras al acceso.

y la viabilidad presupuestal del municipio, no habría razones para dejar de construir una casa de justicia.

Esta premisa, sin embargo, es parcialmente cierta. Es verdad que la falta de acceso a la justicia es un problema generalizado; sin embargo, las necesidades específicas de justicia no son las mismas. El tipo de conflictos que se deben resolver en, por ejemplo, Bosa —asociados con las barras futboleras y la delincuencia juvenil— no son los mismos que surgen en Rioblanco, en el sur del Tolima, asociados con el conflicto armado. Además, como se muestra en la primera parte de este apartado, las casas de justicia responden a diferentes objetivos de política pública. Unos son los desafíos operativos que deben enfrentar las casas de justicia que buscan actuar en zonas urbanas y densamente pobladas y otros los desafíos de las casas rurales, que tienen su sede en cascos urbanos en donde solo vive una minoría de la población. En un municipio rural y pequeño, como Ataco, Rioblanco o San Onofre, por ejemplo, no es necesario que todas las instituciones estén en un mismo edificio, pues las distancias en el casco urbano no son muy grandes.²¹ En estos casos, lo prioritario es articular ese casco urbano con las zonas rurales y así superar las barreras geográficas para el acceso. Estas casas, por tanto, deben tener una infraestructura distinta (con más énfasis en la acción coordinada y móvil) y ofrecer unos servicios específicos en función de las necesidades locales de justicia.

Este problema de planeación ha significado que, en la práctica, el Programa no dé cuenta de esas particularidades y diferencias, y *no adopte un enfoque territorial* a la hora de diseñar, construir y operar las casas de justicia. Si bien el enfoque territorial está presente en la distinción analítica que se suele hacer entre casas de justicia tradicionales y casas de justicia

21 En nuestras visitas a municipios pequeños como Santa Fe de Antioquia y San Onofre, notamos que la oferta de justicia no necesariamente debe estar concentrada en las cabeceras municipales, lo cual revela un problema de planeación, pues las personas no enfrentan mayores obstáculos para desplazarse a las oficinas de las instituciones competentes para resolver sus conflictos, dado que las distancias son muy cortas, al punto que se pueden recorrer a pie. Sin embargo, estos municipios tienen veredas y corregimientos muy alejados, en donde no hay ninguna institución de justicia y donde tendría más sentido una casa de justicia móvil, pues sus habitantes no pueden desplazarse a las cabeceras municipales con tanta facilidad. Obviamente, concentrar la oferta de justicia en un solo lugar es un propósito loable, pero en un contexto de recursos escasos es preferible tener casas de justicia en veredas y corregimientos que en cascos urbanos pequeños.

regionales (incorporada en el convenio de 2005), por ejemplo, este enfoque no se ha llevado a la práctica, en la que prevalece el principio de que las casas de justicia son “talla única”. El hecho de que no se hagan estudios previos sobre las necesidades jurídicas y las particularidades del contexto en los municipios es un síntoma elocuente de esta falta de enfoque territorial. El diseño, la construcción y la operación de las casas debe ser, por el contrario, “a la medida”, y debe tener en cuenta no solo las necesidades locales de justicia sino las capacidades específicas de los gobiernos locales, de los cuales depende el éxito de las mismas. Un análisis de este tipo podría dar lugar a que las casas de justicia respondan a distintos fines, lo cual sugeriría dos o tres tipos de casas, las cuales tendrían funciones específicas, que obedezcan a criterios (estudios, territorios, entre otros) determinados.

Pero, por otro lado, hay un problema de información interna, aquella relacionada con las actividades de prevención y atención, y el seguimiento a los casos atendidos por las casas de justicia. Ni siquiera hay un protocolo obligatorio para recibir y catalogar la información. En algunas de las casas de justicia que visitamos las solicitudes de los ciudadanos eran recibidas por el celador o no recibidas del todo, sin que ello tuviera consecuencia alguna.

En este momento no existe un sistema que contenga información confiable y exhaustiva sobre la gestión de todas las casas de justicia del país. Solo hasta el 2012 el Ministerio de Justicia construyó un sistema de información nacional, que comenzó a ser implementado en 2013 y que aún no se ha podido implementar en muchas de las casas de justicia. Las razones son varias: el sistema funciona con Internet, y en muchos municipios el acceso a la red es inestable o inexistente; las personas que fueron capacitadas por el Ministerio para que lo administraran ya no trabajan en las casas; las casas ya tienen un sistema de información local, y ante la duplicidad de sistemas los funcionarios prefieren llenar el que les pide el gobierno local, que es el que financia a la casa; o los coordinadores prefieren utilizar el sistema local porque es más preciso y menos engorroso.²²

22 Al analizar datos extraídos del Sistema de Información de Casas de Justicia (SICJ) creado por el Ministerio de Justicia, constatamos la existencia de problemas en la tipificación de los motivos por los cuales las personas se acercan a estas casas. Por ejemplo, un motivo es “asesoría”, otro es “asesorías”, otro es “asesorías y consultas”, otro “consultas” y otro “asesoría jurídica”, sin que las personas que trabajan en el CRI tengan clara la distinción entre un motivo u otro. Un par de ejemplos más: un motivo es “familiar” y otro “asuntos familiares”, y un motivo es “asunto penal” y otro

Pero no solo eso. El sistema actual es limitado, pues solo produce información completa sobre las solicitudes recibidas; no le sigue la pista a los casos y, por tanto, no se sabe si el conflicto fue efectivamente resuelto y así, en caso de no haberlo sido, saber si es necesario y posible realizar una actividad adicional.

En estas condiciones, resulta oportuno mejorar el actual Sistema de Información de Casas de Justicia del Ministerio de Justicia (SICJ) y, una vez superados sus errores, unificar el recaudo de información de todas las casas en este sistema. Las ventajas de unificar y de evitar la dispersión de datos es que se puede revisar en tiempo real si una persona ha llevado el mismo conflicto a otra casa de justicia y qué ha pasado con él. Además, podrían implementarse medidas de prevención con respecto a personas que, según los registros del SICJ, parecen conflictivas.

Creemos que este problema es apenas un síntoma de los puntos mencionados atrás. Con un papel más activo del Ministerio en la coordinación del Programa y una mayor capacidad administrativa (y más estable), la recolección y sistematización de esta información sería más fácil. Esto serviría, a su vez, para tener información más confiable, representativa, exhaustiva e inmediata sobre el funcionamiento del Programa y pensar así estrategias de respuesta a las necesidades jurídicas de los territorios.

2. Capacidad administrativa

En general, el Estado colombiano se caracteriza por una alta flexibilidad laboral, que es posible gracias a los cargos de libre nombramiento y remoción y a la existencia extendida de una planta paralela vinculada al Estado a través de contratos de prestación de servicios. Este problema es especialmente delicado en las casas de justicia: como muestran las entrevistas y los datos presentados en el tercer capítulo, la mayoría de los funcionarios de las casas de justicia (coordinadores, personal del centro de cómputo, personal del CRI y funcionarios del resto de entidades) están vinculados a través de mecanismos flexibles.

“penal”. Por otra parte, el sistema de información contabiliza las visitas de las personas a las casas de justicia y no los casos que se llevan allí. Es decir, que si una persona va a la casa de justicia por un caso familiar, se le agenda cita para una audiencia de conciliación otro día distinto, ese día el solicitante acude pero la contraparte no asiste y se agenda una nueva audiencia para otro día, en el cual efectivamente se adelanta la audiencia, el sistema contabiliza tres solicitudes por asuntos familiares cuando en realidad es un solo caso.

Esta flexibilidad, por supuesto, no es exclusiva de las casas de justicia, y ni siquiera de las alcaldías. Como se muestra en una investigación reciente de Dejusticia (García Villegas, Espinosa y Jiménez 2013: 13), buena parte de los despachos judiciales de la periferia de Colombia se caracterizan por estar a cargo de jueces en provisionalidad, es decir, aquellos que no están vinculados a la rama judicial a través de la carrera judicial, sino de nombramientos directos, no necesariamente ligados al mérito y relativamente discrecionales. Si Colombia quiere construir instituciones sólidas en la periferia, debe procurar crear los incentivos necesarios para que las carreras administrativa y judicial funcionen bien allí, no solo porque se garantiza la estabilidad (y por esa vía muchos otros beneficios ligados a ella), sino porque además se asegura que los funcionarios que operan en esos territorios tienen los méritos suficientes.

Esta flexibilidad tiene al menos dos efectos muy negativos. En primer lugar, las casas de justicia dependen enormemente de los vaivenes políticos del gobierno local.²³ Esto hace que quienes llegan a esos cargos no necesariamente sean los más idóneos. Pero no solo eso; en segundo lugar, esta flexibilidad genera una alta inestabilidad laboral, y esos cambios recurrentes de personal significan que la operación de las casas de justicia en muchos casos se vea interrumpida y que el conocimiento acumulado de los funcionarios (capacitaciones, experiencia) sea desaprovechado, dificultando así en muchos casos la implementación de programas y planes de acción.²⁴

23 Una denuncia recurrente en las casas de justicia visitadas es que la contratación de personal se mueve “de acuerdo a las solicitudes que hagan los políticos de turno”, tal como lo dijo una persona entrevistada. En esta misma lógica, una funcionaria de la Casa de Justicia de Chiquinquirá (Cartagena), subrayó positivamente que “durante la administración de Judith Pinedo se sostuvo cuatro años el equipo”, lo cual no es muy frecuente en otras alcaldías menos interesadas en mejorar el acceso a la justicia (Judith Pinedo fue elegida alcaldesa de Cartagena para el periodo 2008-2011).

24 El hecho de mantener la misma planta de personal garantiza el normal desarrollo de los procesos y evita pérdidas de información con el paso de los mismos por varias manos. Claramente, es mucho más eficiente en términos de celeridad y de calidad de las decisiones que un mismo funcionario sea quien tramite un caso de principio a fin y no que un mismo caso transite por varios funcionarios debido a la rotación de personal. En este orden de ideas, una persona que trabaja en la Casa de Justicia de Chiquinquirá, en Cartagena, sostuvo en una entrevista lo siguiente: “El contrato más extendido es de seis meses. Se demora un mes en volver a contratar.

Por razones de diseño, las casas de justicia dependen de las alcaldías, lo cual obedece al espíritu descentralizador que reinaba en los inicios del Programa, a comienzos de los años noventa. Esta dependencia, como la descentralización en sí misma, es positiva en aquellos casos en los que, como en Bogotá, el gobierno local tiene la capacidad administrativa suficiente para responder al Programa y, por el contrario, es negativa en aquellos casos en los que el municipio es institucionalmente débil, y esa debilidad termina haciendo que la descentralización sea contraproducente. Mientras que Bogotá cuenta con instalaciones amplias (la Casa de Justicia de Bosa tiene parqueadero y auditorio, por ejemplo) y realiza numerosas actividades de prevención, las casas de justicia de municipios periféricos no siempre tienen instalaciones propias (la de Ortega, en Tolima, opera en un cuarto de una emisora local) y escasamente tienen dinero para la nómina de los funcionarios.

Asimismo, las casas de justicia no tienen presupuesto propio. Ni siquiera cuentan con una caja menor que les permita costear gastos menores que surgen en el día a día.²⁵

Las entrevistas y las gráficas presentadas anteriormente muestran que, en general, el compromiso de las alcaldías con las casas de justicia es insuficiente y en todo caso variable. Para septiembre de 2011, en el 51 % de los municipios no se había incluido el Programa de Casas de Justicia en el plan de desarrollo local y en el 48,2 % de los municipios las casas de justicia no estaban contempladas en el plan de inversión. La inclusión de las casas de justicia en los planes de desarrollo y de inversión es un requisito necesario para garantizar su buen funcionamiento, pues eso no solo permite garantizar el presupuesto necesario, sino además coordinar y articular las casas con las otras políticas del municipio o del distrito. Las entrevistas muestran, además, cómo esta falta de compromiso opera en la práctica. Observamos casos en los que los alcaldes le ordenan a algún funcionario

Por eso el bajón de solicitudes. Un paciente viene siendo tratado por un psicólogo, después llega uno nuevo y le toca volver a empezar desde el principio. Lo mismo pasa en la comisaría. Los funcionarios nuevos tienen que empaparse del caso entonces todo se va represando. Este semestre no se contrata psicología entonces el proceso en comisaría queda en el aire. La gente pierde credibilidad”.

- 25** Esto plantea dificultades en la medida en que, por ejemplo, cuando un bombillo en una casa de justicia se quema, su reemplazo se toma mucho tiempo mientras la casa adelanta todos los trámites y las gestiones correspondientes ante la Alcaldía para este fin.

que determinado día se dedique a otros asuntos fuera de la casa de justicia y no relacionados con ella. Esta situación se ilustra en la Casa de Justicia de Santa Fe de Antioquia, en donde la recepción suele ser atendida por la auxiliar de la Comisaría de Familia, por lo que algunos días está vacía debido a que la auxiliar debe realizar otros trabajos en sitios distintos a la casa, por orden del alcalde. En esos casos, el vigilante es quien recibe a los usuarios.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

Las casas de justicia son parte de la arquitectura constitucional de la justicia colombiana, en la que diversos organismos, públicos y privados —y no solo la rama judicial—, están autorizados para brindar servicios de justicia. Su propósito es promover la confluencia, en un mismo espacio, de distintas instituciones del orden nacional y territorial, para fomentar el acceso a la justicia con mecanismos de justicia estatal y de justicia comunitaria, y con métodos alternativos de solución de conflictos prestados de manera articulada. Responden a la necesidad de descongestionar la justicia impartida por jueces (modelo eficientista), pero también, a la necesidad de reducir la conflictividad (modelo comunitarista) y al fortalecimiento de las instituciones locales (modelo de consolidación). Sirven como conector entre la base y la cúspide de la pirámide de la litigiosidad, al resolver problemas de la base (conflictividad) y de la cúspide (congestión), utilizando diversos mecanismos para resolver los conflictos. Y promueven el uso de métodos alternativos de solución de conflictos, particularmente de la conciliación en derecho y en equidad.

En la década de los noventa se crearon las primeras casas de justicia en Colombia, y en el año 2000 se reglamentó el Programa Nacional de Casas de Justicia en el Decreto 1477.

En abril de 2015 había más de cien casas de justicia en el país. Su implementación ha aumentado durante los años y se ha concentrado en zonas estratégicas para la prevención y atención de conflictos. Sin embargo, su expansión ha dependido de coyunturas específicas y no ha respondido a una estrategia de planeación que dé cuenta de las particularidades y diferencias de la conflictividad social en el territorio, ni se ha efectuado una evaluación ni reflexión seria del Programa. La iniciativa para su creación

proviene de los gobiernos locales, los cuales están encargados del mantenimiento y la coordinación de las casas. El Ministerio de Justicia coordina y fija los lineamientos generales del Programa. Las demás entidades nacionales deciden si destinan personal y otros recursos a las casas de justicia (fiscal, juez, defensor, por ejemplo). En general, la implementación de las casas requiere de voluntad política significativa y, en varias ocasiones, su implementación no está asociada a estudios de conflictividad social ni de presupuesto requerido —globalmente— para su operación.

Debido a esto, la presencia institucional —nacional y local— varía entre las casas de justicia existentes. En la actualidad, no hay un núcleo básico de instituciones que siempre estén presentes en las casas ni homogeneidad en ellas. Usualmente, las instituciones del orden territorial que tienen más presencia son las oficinas de coordinación y las comisarías de familia; mientras que las del orden nacional con mayor presencia son la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo. Algunas instituciones de gran relevancia en materia de justicia —como la rama judicial— tienen presencia marginal en las casas. En todo caso, en algunas ocasiones, tener presencia no significa atender los conflictos de los usuarios, pues, por ejemplo, por razones de competencia la Fiscalía muchas veces está limitada para recibir denuncias o atender casos.

La confluencia interinstitucional tiene ventajas. Por ejemplo, promueve la concentración de oferta de servicios para el ciudadano y evita su desplazamiento a diversas instituciones, que implica un aumento de costos y pérdida de tiempo. También, cuando existe una coordinación efectiva, promueve la colaboración conjunta de las entidades representadas en la casa para diseñar estrategias de prevención de la conflictividad social, familiar y comunitaria.

Sin embargo, sin una coordinación efectiva y sin acuerdos mínimos sobre el servicio que debe prestar la casa, la confluencia interinstitucional genera varias desventajas. Primero, la baja capacidad administrativa para coordinar y articular de manera real el trabajo de las instituciones, lleva a que las casas sean meros espacios de confluencia de las mismas y no una estrategia estatal coordinada de prestación de servicios de justicia. Segundo, se desconoce el presupuesto global de cada casa de justicia, pues los recursos provienen de partidas institucionales independientes, y si no hay políticas de articulación, no se consolidan los presupuestos ni se relaciona la cantidad de recursos invertidos con los casos atendidos o resueltos. Tercero, el personal de las casas de justicia responde funcionalmente a sus

propias instituciones, y por ello, si no hay acuerdos de confluencia mínima, es difícil generar cohesión en la prestación de los servicios. Y cuarto, es difícil establecer un modelo de gestión adecuado que permita la articulación de los servicios prestados que haga seguimiento a la labor de todas las instituciones que hacen presencia en las casas de justicia.

De otro lado, la posibilidad de una coordinación efectiva también depende de la estabilidad laboral. En general, la mayoría de los coordinadores están vinculados a través de formas de contratación flexibles. Esta flexibilidad, que no es exclusiva de las casas de justicia pues se encuentra en otras instituciones estatales, tiene efectos muy negativos. Primero, deja a las casas al vaivén político del gobierno local y, segundo, genera alta inestabilidad laboral. Todo esto repercute en los servicios brindados por las casas, en la continuidad de los programas de prevención y divulgación desarrollados, y en la coordinación efectiva de las entidades que hacen presencia en las casas.

En 2013 se presentaron 183.401 solicitudes a las casas de justicia y las mujeres fueron la mayoría de usuarias. Los conflictos familiares fueron el motivo más frecuente de solicitud de servicio y, aunque se desconoce con exactitud qué tipo de conflictos específicos se incluyen en dicha categoría, las controversias más probables son alimentos y violencia intrafamiliar. Las entidades que recibieron más solicitudes de atención fueron las comisarías de familia —con competencia para resolver conflictos de índole familiar—, y las inspecciones de policía —con competencia para promover la convivencia pacífica de la ciudad—. Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas analizada por Dejusticia en 2013, el 78 % de la población general conoce la existencia de las casas de justicia, pero el porcentaje de la población general con necesidades jurídicas que acude a esta instancia es muy bajo: solo el 1,8 % de aquellas personas que se presentan ante una autoridad administrativa. Sin embargo, este porcentaje asciende al 10,7 %, en los casos de la población en situación de pobreza que acude ante una autoridad administrativa.

Las casas de justicia brindan servicios de conciliación en derecho y en equidad, aunque estos últimos no se brindan en todas ellas. A pesar del uso significativo de la conciliación en las casas de justicia, la investigación identificó algunos problemas de su uso: 1) confusión entre la conciliación en derecho y en equidad; 2) desarticulación interna entre ambos mecanismos; 3) problemas de control de la conciliación en equidad, ya que algunos conciliadores conocen controversias para las que no tienen

competencia, y 4) falta de incentivos adecuados para los conciliadores en equidad que ejercen sus funciones de manera gratuita, lo que implica que su trabajo no sea permanente ni sostenible.

Respecto de la efectividad en el uso de la conciliación en las casas de justicia, un estudio muestra que estas son eficaces en la realización de acuerdos que ponen fin a las controversias que se atienden (más del 60%), y que el cumplimiento de dichos acuerdos es alto (más del 60%) (Programa de Acceso a la Justicia 2011). No obstante lo anterior, es difícil conocer la eficacia integral, pues no se mide la relación que existe entre estos acuerdos y la conflictividad real de la zona. Así, pareciera que las casas de justicia son eficaces en la producción de acuerdos, aunque no se sabe qué tanto impacto social tienen esos acuerdos en la demanda de justicia o en la disminución de conflictividad social.

Por otro lado, las casas de justicia tienen una debilidad en su capacidad de recolectar y sistematizar información externa e interna, confiable, completa y sistemática. Es difícil conocer datos relevantes en materia de gestión interna —que supere el dato de la cantidad de solicitudes recibidas en el CRI—, y que reflejen el servicio brindado por las casas de justicia, por cada una de las instituciones de las mismas, y el seguimiento a las acciones efectuadas. Igualmente, el sistema de información debería permitir un análisis de los datos para adoptar políticas públicas adecuadas. Un sistema de información confiable y completo permite contar con datos fiables para evaluar el éxito o el fracaso del Programa de Casas de Justicia.

En suma, Colombia ha realizado un esfuerzo importante para implementar casas de justicia y fomentar la resolución de controversias a través de distintos mecanismos de justicia estatal y comunitaria, y de métodos alternativos de resolución de conflictos. Las casas reflejan, de alguna manera, la complejidad de la arquitectura de los servicios de justicia del país. Las casas atienden un volumen considerable de solicitudes por parte de usuarios. Pero el Programa presenta diversas falencias que requieren ser analizadas con detenimiento, y por ello, antes de continuar con su expansión, se debería realizar una reflexión y evaluación seria de su funcionamiento.

CAPÍTULO 6

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan algunas propuestas que pueden servir para mejorar el funcionamiento del Programa Nacional de Casas de Justicia, ya que un mal funcionamiento es contraproducente en el sentido de que genera frustraciones entre los usuarios y, a su vez, deslegitima al aparato de justicia si no produce resultados adecuados para los ciudadanos de a pie.¹ Estas propuestas están relacionadas con cinco temas centrales.

-
- 1 En las sociedades hay muchos conflictos que no acceden al aparato estatal de justicia y que carecen de otros mecanismos sociales para su tramitación, bien sea porque el asunto es de poco valor, porque toma demasiado tiempo, porque tiene demasiados trámites, porque no tiene suficientes pruebas, por la ausencia física de instituciones judiciales o por los elevados costos económicos. Pues bien, las casas de justicia son una herramienta útil para resolver esta litigiosidad represada. Pero si las casas en la práctica no tienen éxito en solucionar estos conflictos, es posible que la violencia social se incremente, puesto que las personas pueden buscar mecanismos ilegales para resolver su disputa. En efecto, en nuestra visita a la Casa de Justicia de Chiquinquirá fuimos testigos de la frustración de un usuario al que su conflicto por una deuda no pudo solucionarse en la casa y quien dijo: “Mejor pago para que vayan y le cobren”. Asimismo, los conflictos que en nuestras visitas escuchamos que son llevados a las casas de justicia son, por lo general, pequeñas causas de poco valor económico. Sin embargo, para una persona de escasos recursos económicos estas pequeñas causas pueden significar una dimensión importante de su vida, lo cual puede dar lugar a que intente resolverlas de cualquier forma, sea legal o ilegal. En efecto, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas revela que, de acuerdo con la percepción de los encuestados, en menos de un quinto de los conflictos la afectación es baja o inexistente para la población general y para la población pobre. Además, casi la mitad de los conflictos que le suceden a la población general tiene una alta afectación y lo mismo sucede para casi seis de cada diez conflictos de la población pobre. Es decir, que para la población general y para aquella en

Repensar el sentido y el alcance del Programa

La primera propuesta —transversal a todas las siguientes— es hacer una pausa destinada a repensar los objetivos, las estrategias y la estructura organizacional del Programa. En lugar de seguir construyendo sobre la marcha y según las circunstancias del momento, es necesario realizar una reflexión del Programa, para garantizar una mejor utilización de los recursos que se invierten en él y un crecimiento ordenado y productivo en los años que vienen.

Dado que la información que se tiene sobre el funcionamiento de las casas de justicia es muy deficiente, es difícil hacer una evaluación objetiva sobre la eficacia de este Programa. Quizás por eso, antes de saber qué es lo que se debe hacer, es necesario realizar una evaluación más profunda de la relación entre dineros y esfuerzos institucionales invertidos, respecto de los resultados obtenidos. Más aún, esta pausa podría eventualmente dar lugar a poner en tela de juicio la existencia del Programa. Como se ha visto en este libro, las bondades de las casas de justicia en términos de eficacia (recursos frente a logros) no están claras, debido, en parte, a la opacidad de la información del Programa.

Esta pausa debe estar encaminada también a lo siguiente. Primero que todo, a repensar el sentido y los propósitos que deben tener las casas de justicia. Al inicio de este estudio presentamos tres modelos posibles de casas de justicia, según el tipo de objetivos que persiguen: la descongestión (eficientista), la reducción de la conflictividad (comunitarista) y el fortalecimiento de las instituciones locales (de consolidación). No creemos que el Programa deba necesariamente definirse por uno de esos tres modelos. Es posible que la mejor solución consista en aceptar que cada uno de estos se justifica o no se justifica, según el contexto específico en el cual opere. De esta manera, el Programa podría idear tipos de casas de justicia que obedezcan a objetivos diferenciados según los contextos. Podría haber, por ejemplo, algunas casas de justicia focalizadas en la consolidación en ciertos municipios de la periferia colombiana, otras centradas en la eficiencia en algunos centros urbanos, otras que prioricen lo comunitario y otras más que combinen esos objetivos. La construcción de tipos diferenciados de casas de justicia requiere, en primer lugar, de información adecuada sobre los contextos (ver apartado siguiente) y, en segundo lugar,

extrema pobreza, la mayoría de los conflictos son de alto nivel de afectación (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013: 29-30).

de diseños institucionales adecuados a la información y a los objetivos del Programa. Este es un trabajo que requiere tiempo, recursos y dedicación, pero que vale la pena hacer para asegurarle un buen futuro al Programa.

Mejorar las fuentes de información

Siguiendo la distinción que se ha hecho anteriormente, el programa debe aumentar su capacidad de recolectar información externa e interna confiable, completa y sistemática. Por información externa nos referimos a aquella relacionada con: 1) el contexto social en el que el Programa está llamado a intervenir, 2) las necesidades jurídicas de la población, y 3) la oferta de justicia existente. Estas tres variables están íntimamente relacionadas. No basta con conocer las necesidades, si no se conoce la capacidad actual; no basta con conocer la capacidad, si no se tiene información confiable sobre el contexto histórico (que, al menos en parte, puede explicar el éxito o el fracaso de esa capacidad). En este sentido, tanto para las casas de justicia que se podrían llegar a crear como para las que ya existen, se debería hacer un estudio base que ofrezca información sobre estos tres aspectos y, con base en ellos, tomar decisiones sobre si debe crearse o no una casa de justicia y, en caso de que no exista, cuál debería ser su diseño y cuáles sus funciones.

Conseguir esta información es difícil y costoso, sobre todo cuando se trata de municipios alejados de los grandes centros urbanos. Por eso creemos que el Ministerio debe actuar, en este caso, en cooperación con Planeación Nacional y con el DANE, instituciones estas que son cada vez más conscientes de la importancia que tiene la justicia para la construcción de una institucionalidad fuerte y operante en el país.

Por información interna entendemos la que tiene que ver con la gestión de cada una de las casas de justicia y, más concretamente, con las solicitudes recibidas. Pero no solo nos referimos al número de solicitudes atendidas en el Centro de Recepción e Información. Un sistema de información adecuado debería ofrecer información confiable (que verdaderamente refleje la operación de las casas de justicia), completa (que refleje todas las dimensiones del acceso a la justicia) y en tiempo real (que permita tomar decisiones de política pública oportunas). Esto implica que el sistema no solo debe concentrarse en las solicitudes que llegan al CRI, sino que debe integrar a las diferentes entidades participantes para poder hacer seguimiento a la atención. El seguimiento es igual o más importante que el registro inicial, pues permite evaluar qué tan eficaz está siendo

la labor de las casas de justicia para resolver los conflictos y, a partir de esa información, tomar decisiones de política pública para hacer ajustes en las estrategias, en caso de que sean necesarias. Si bien el sistema de información actual ha logrado ser implementado y utilizado en —hasta el momento— alrededor de cincuenta casas de justicia, sería conveniente adelantar un proceso de evaluación del sistema y, si es el caso, de rediseño, para que la información se ajuste a los estándares anteriores.

Pero recolectar la información no es suficiente. Es necesario, además, saber interpretarla y utilizarla. Como se dijo en el punto anterior, el Programa debería adoptar un enfoque territorial diferenciado que identifique las necesidades jurídicas, las capacidades actuales de la justicia estatal y comunitaria y el contexto histórico particular del territorio (barrio, municipio, departamento) en el que las casas de justicia intervienen. Este enfoque parte de la premisa de que los territorios y las necesidades no son homogéneos sino diversos y que, por tanto, las casas de justicia deben representar estrategias diversas. Adoptar este enfoque implica tomar decisiones de política pública —sobre el diseño organizacional, los servicios, el presupuesto— en función de las particularidades del contexto territorial. ¿Debería existir una casa de justicia en tal territorio? ¿Deberían ser todas las casas iguales? ¿La relación entre el centro y las casas/alcaldías debería ser siempre la misma? ¿El presupuesto debería siempre operar de la misma manera? ¿Deberían todas ofrecer los mismos servicios o tener la misma estructura organizacional?

Consolidar el análisis presupuestal

La expansión del Programa de Casas de Justicia en los últimos años ha sido constante y, sin embargo, no se encuentran presupuestos consolidados de lo que se invierte y se gasta en cada casa de justicia que existe en el país. Por ello, se recomienda realizar una consolidación presupuestal, de manera individual por casa de justicia, en la que se pueda conocer el monto total de los recursos estatales —del orden nacional y territorial—, destinados a las casas. Lo anterior permitirá conocer las diferencias entre unas y otras, intercambiar experiencias en materia presupuestal y efectuar un análisis real de costos-beneficios de la implementación de las casas de justicia.

Mejorar algunas de sus funciones

Una casa de justicia no se debe entender, como se ha entendido en la práctica, apenas como un lugar que reúne, en un mismo espacio, entidades

diversas que tienen alguna relación con las necesidades jurídicas de la población. Las casas de justicia deben responder a las necesidades jurídicas específicas de cada población a partir de un conjunto de actividades (de prevención y atención) que deben estar sintonizadas con dichas necesidades. Esto implica varias cosas.

1. *Fortalecer la prevención.* Salvo algunas excepciones (de las casas más grandes, con mayor presupuesto), las casas de justicia han hecho énfasis en la atención de los conflictos, lo cual es, sin duda, una labor muy importante. No obstante, creemos que las casas de justicia pueden jugar un papel relevante en la prevención de los conflictos. La cercanía que sus funcionarios tienen no solo con la comunidad sino con las autoridades locales, aunado a la capacidad para recolectar información pertinente sobre conflictividad, son fortalezas importantes que las casas de justicia deben aprovechar, no para adelantar programas efectivos en la prevención de conflictos, labor que le debería corresponder a otras autoridades expertas en el tema —no a las casas de justicia que se deberían especializar en la resolución de conflictos—, sino para entregarle a ellas insumos y servir como diagnóstico para los programas de prevención.
2. *Aumentar la oferta de justicia (estatal, comunitaria y los métodos alternativos de solución de conflictos).* Si bien hay muchas entidades que hacen parte del convenio de 2005, en la práctica su participación depende de la capacidad administrativa y política de las alcaldías para integrarlas. Es importante, entonces, evaluar la oferta de las casas de justicia, no desde un punto de vista nominal (si existe una casa de justicia o no, si las entidades están vinculadas o no), sino desde un punto de vista real (¿cuáles son los servicios que efectivamente se están ofreciendo?, ¿cuáles entidades están presentes?, entre otros). Este tipo de evaluación podría llevar a concluir, por ejemplo, que en algunos casos es necesario vincular a nuevas entidades, mientras que en otros es necesario aumentar las competencias de las que ya están. Dicho en términos sociojurídicos, debería ser posible establecer en qué medida las casas de justicia están contribuyendo a aliviar el peso que tiene la base de la pirámide de la justicia en Colombia (ver primer capítulo de este libro) por medio de la resolución de demandas comunitarias

de justicia, de tal manera que estas no se conviertan en problemas (frustraciones) mayores que terminen congestionando la cúpula de la pirámide en donde opera la justicia impartida por jueces.

3. *Articular los servicios de justicia.* Esto implica optimizar la distribución de los casos para aprovechar las ventajas comparativas de cada una de las entidades y aumentar la cooperación entre ellas. Esta articulación significa que se debe coordinar al interior de los tipos de justicia (estatal, comunitaria y métodos alternativos de solución de conflictos) y entre los tipos de justicia. Al interior de los tipos de justicia implica, entre otras cosas, reducir las redundancias y simplificar el sistema. En la justicia administrativa, un mismo problema puede ser resuelto por el inspector de policía o por el personero. En la justicia comunitaria, un mismo problema puede ser atendido por un conciliador en equidad, un mediador comunitario o un juez de paz. Es cierto que en pocos casos todas las figuras coinciden; sin embargo, sería conveniente eliminar estas redundancias, no solo para simplificar el acceso y mejorar su comprensión por parte de la ciudadanía, sino para focalizar y concentrar recursos (dinero, capacitaciones, etc.) de una manera más eficaz. Además, esto evitaría lo que en algunas casas de justicia llaman el “pin-poneo”: esto es, que una entidad competente remite un caso a otra, que también es competente, que a su vez puede remitirlo a otra, dilatando el trámite al ciudadano y en muchos casos frustrándolo. En materia de justicia comunitaria, por ejemplo, se podría crear una figura que reúna las virtudes y evite los problemas de las distintas instituciones existentes (un juez en equidad que no sea elegido por voto popular, pero que sea remunerado y que además de conciliar pueda proferir sentencias en equidad, por ejemplo). Pero la coordinación al interior de cada tipo de justicia no es suficiente; también es necesario coordinar entre tipos de justicia para evitar que el criterio de reparto de casos se limite a ser el de qué funcionario está coincidentalmente en la casa de justicia cuando algún usuario llega con una solicitud, de modo que la distribución de casos responda más bien a la naturaleza del conflicto y a los efectos de cada uno de los mecanismos de justicia que ofrece la casa.

En ese sentido, la coordinación de las casas debería ser pensada no como una simple administración —que vela por el estado y el

aseo de la infraestructura, por enviar los informes a las diferentes entidades, etc.—, sino como un verdadero centro de diseño y articulación de estrategias a fin de utilizar los recursos de las diferentes entidades para atender conflictos.

4. *Garantizar que exista una coordinación* no solo con la justicia brindada por entidades administrativas (que es la que suele tener presencia en las casas de justicia), sino además con la judicial (jueces promiscuos o de pequeñas causas).² Más allá de si los jueces están presentes físicamente en las casas de justicia o no (esto puede ser más importante en ciudades grandes y menos en municipios rurales, en donde el casco urbano es pequeño y la mayoría de la población habita en las veredas o los corregimientos), lo importante es que exista una verdadera articulación que garantice el acceso a este tipo de justicia. Además, sería interesante realizar seguimiento a las experiencias de las casas de justicia en donde funcionan

2 En Colombia, a partir de la Ley 1285 de 2009, se crearon los juzgados de pequeñas causas. Algunos de estos juzgados han sido implementados y, además, algunos se han instalado en las casas de justicia (Cali, por ejemplo). Ahora bien, un país con amplia experiencia en pequeñas causas es Brasil, en donde existen juzgados de pequeñas causas que vale la pena analizar aunque no se correspondan en su funcionamiento con los juzgados de pequeñas causas de Colombia. Allí, los usuarios que presentan una demanda son conducidos, primero, a una audiencia obligatoria de conciliación, no realizada por los jueces, sino por un equipo de conciliadores. Si el intento de conciliación fracasa, las partes pueden acordar someter el litigio a la decisión de un árbitro que falla en equidad. En caso de que las partes no quieran que su conflicto sea solucionado por un árbitro, el caso pasa automáticamente a un juez (Uprimny 1994: 89-93). Pues bien, una idea similar a la brasilera en las casas de justicia, que combine la justicia consensual con la justicia adjudicataria, podría funcionar muy bien, primero, porque genera tejido y cohesión social en armonía con el modelo comunitario de casas de justicia acá propuesto, y segundo, porque el usuario tiene la certeza de que, finalmente, si fracasa la justicia consensual, recibirá una solución de autoridad, lo cual concuerda con los hallazgos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas que muestran que la razón más prevalente que aducen las personas que acuden a un tercero para resolver sus conflictos es la autoridad que este tiene o que representa —salvo para la población en extrema pobreza que acude a una autoridad administrativa, cuya razón más prevalente es que se la aconsejaron o recomendaron (38%), seguida por la autoridad o el conocimiento que dicha autoridad tiene (32%)— (La Rota, Lalinde y Uprimny 2013: 66-68). Para una descripción de las tipologías de administración de justicia consensual y adjudicataria, véase Ardila Amaya (2000: 44-48).

juzgados de pequeñas causas (como por ejemplo, en Cali) para estudiar la coordinación entre los distintos servicios de justicia.³

5. *Fortalecer la justicia en equidad* (conciliadores en equidad, mediadores comunitarios, jueces de paz, etc.). Estos operadores juegan un papel central en sus comunidades, pues en muchos casos son la única figura o representante de la justicia en el territorio (en el barrio, en el corregimiento). En ese sentido, estos operadores son muy eficaces a la hora de ampliar los alcances de la justicia en el territorio. Sin embargo, existen al menos dos problemas con la articulación con estos operadores que impiden que obtengan mayores resultados. El primero es el sistema de incentivos. Por razones normativas estos conciliadores en equidad no pueden cobrar por su trabajo, bajo el argumento de que esto desnaturaliza sus funciones comunitarias. Esto, por un lado, no es cierto, pues obtener ingresos por un servicio no necesariamente desnaturaliza el rol del conciliador. Por el otro, los costos de no remunerar a los conciliadores son muy altos: hay una alta rotación, pues priman necesidades profesionales o familiares antes que un servicio gratuito a la comunidad; los conciliadores se aburren fácilmente (en especial los buenos, a los que les llega mucho trabajo) y los procesos de formación se pierden; se desincentiva la profesionalización de la conciliación en equidad, y se generan riesgos de corrupción, pues en muchos casos se cobran tarifas paralelas. La gratuidad, entonces, debería replantearse y pensar en mecanismos adecuados de remuneración de la conciliación en equidad. El segundo es que se ha desaprovechado la cobertura geográfica y social de los conciliadores, pues hasta ahora se han entendido solo como mediadores. El rol de los conciliadores en la comunidad podría ser aprovechado de una mejor manera si no solo se entendiera como un mediador sino en general como una puerta de entrada a toda la oferta de justicia. El conciliador debería convertirse, entonces, en una especie de CRI satélite, que reciba solicitudes, resuelva las de su competencia y que, en caso de que una solicitud no sea de su competencia, articule a la comunidad con la oferta adicional, no solo informando, sino además contactando (informar o asignar una cita, por ejemplo).

3 Véase <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/juzgados-de-pequenas-causas/14476075>

Repensar la estructura organizacional

Para responder a estas necesidades —aumentar la capacidad de planeación y hacer ajustes en los servicios que se ofrecen— es necesario repensar la estructura organizacional del Programa. Rediseñar el sistema es algo que requiere de información, de tiempo y de diálogo entre expertos. Por eso este no es el momento para presentar un diseño terminado sino simplemente para dar algunas ideas que pueden servir para acometer esta tarea en el futuro próximo. En concreto, creemos que debería haber cuatro ajustes en el diseño actual.

1. *Crear un centro organizacional del Programa que tenga capacidad real de coordinación y de planeación.* Tenemos la impresión de que este Programa consistió en hacer un proyecto piloto, luego aplicarlo a distintas ciudades y regiones sin estudios previos, y todo ello suprimiendo el órgano rector de coordinación creado para el proyecto inicial. Es cierto que la autonomía de las casas de justicia y de las alcaldías es importante, pues esto permite que al prevenir y atender conflictos haya sinergias locales que no existirían si todo se controlara desde el centro. Sin embargo, es necesario que exista un centro que coordine y planee. En la actualidad, el Ministerio hace las veces de centro de coordinación, pero esta labor es más nominal que efectiva, dado que este no cuenta con las funciones para imponer una política pública efectiva. Por tanto, primero deberían rediseñarse las competencias para que exista un balance entre, por un lado, la coordinación y la planeación desde un centro y, por el otro, la autonomía de los municipios y de las casas de justicia. Segundo, como se señaló, debería existir un espacio (ya sea en el Ministerio, en el DNP o en otro lugar) que tenga la capacidad financiera, administrativa, técnica y tecnológica para, con base en información interna y externa, planificar la ejecución del Programa (atendiendo, claro, a un enfoque territorial) y coordinar eficazmente a las diferentes entidades que hacen parte de este. En tal sentido, es importante que exista una relación más clara entre el Ministerio y las oficinas departamentales y municipales encargadas de llevar adelante el Programa.
2. *El aparato burocrático local (en el buen sentido de la palabra) del Programa debería ser fortalecido.* Esto implica aumentar la planta administrativa, garantizar recursos (no solo para el mantenimien-

to de la casa y la nómina, sino para poner en marcha estrategias de prevención y atención) y modificar el sistema de vinculación de los funcionarios. Para garantizar la capacidad técnica, la estabilidad laboral y la continuidad de las políticas y los procesos de formación (por ejemplo, en las capacitaciones del sistema de información, pues los funcionarios que fueron capacitados en muchos casos ya no trabajan en las casas), el Programa debería impulsar la transición de funcionarios contratistas y de libre nombramiento y remoción a funcionarios de carrera administrativa. Esto, además, reduciría la dependencia de las casas de justicia a la dinámica de los vaivenes políticos locales.

3. *Una estructura flexible de modelos de casas de justicia.* Como se ha dicho, no todos los territorios son iguales, pues tienen una historia, unas necesidades jurídicas y unas capacidades institucionales diversas. Pues bien, en lugar de ser “talla única”, las casas de justicia deberían ser pensadas “a la medida”, en función de las necesidades locales. Esto no solo implica lo que ya hemos dicho sobre la priorización de modelos de casas de justicia según los objetivos perseguidos, sino también cosas como, por ejemplo, que en municipios pequeños no se dé tanta prioridad a unificar en un mismo edificio a todas las entidades, pues en cascos urbanos pequeños, en donde las distintas oficinas estarían al alcance de un par de cuadras, no es urgente que todas estén en un mismo lugar. En estos casos, la infraestructura de la casa debería estar pensada para aumentar el acceso a las zonas rurales, que por razones geográficas están muchas veces desconectadas de los servicios ofrecidos en la sede de la casa de justicia en el casco urbano. Estas casas, por tanto, deberían hacer énfasis en la movilidad.
4. *Una recomendación general sobre el programa de casas de justicia móvil.* Si bien el programa es útil para dar a conocer la casa y para prestar algunos servicios en zonas alejadas, hasta ahora su eficacia ha sido limitada. Las brigadas móviles deberían ser más frecuentes (en este momento son esporádicas y eso le resta eficacia a la resolución de conflictos y a la creación de lazos con las comunidades), más integrales (no solo recibir solicitudes que luego serán tramitadas en la sede principal, sino que los conflictos, en la medida de lo posible, deben resolverse allí mismo, en esos territorios) y más permanentes (no solo ir, prestar un servicio y retirarse, sino

crear lazos con las comunidades para que haya una conexión permanente y consolidada con el resto de la oferta de justicia). Para esto último, la figura de conciliador/CRI satélite en estas zonas puede ser útil, pues se convierte en un articulador de la oferta de justicia en estos territorios.

En general, sería conveniente que el *Programa de Casas de Justicia se articule con otros programas o políticas*, nuevos o existentes, que puedan ser útiles para los retos de un eventual posconflicto en Colombia. El posconflicto implica construir instituciones transformadoras en la periferia, y entre esas se encuentran, especialmente, las instituciones de justicia que, por lo demás, tendrían que ocupar los espacios dejados por las guerrillas, ya que está documentado que estos grupos prestaban servicios de justicia a los pobladores de algunas zonas.⁴ El Programa, entonces, no solo debería pensar una estructura organizacional que responda a estos desafíos del posconflicto, sino que debería articularse con otras entidades —la Unidad de Víctimas, la Unidad de Consolidación, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, el DNP, etc.— para coordinar acciones que apunten a fortalecer la justicia en el territorio.

4 Véase, por ejemplo, Molano (2001). De hecho, la justicia guerrillera es uno de esos otros mecanismos sociales que enfrentan la litigiosidad represada, así lo haga en muchos casos de manera más violenta y autoritaria en comparación a como lo hace el Estado.

Referencias

- Aina, K. 2002. *The “multi-door” concept in Nigeria: the journey so far*. Lagos: Aina, Blankson & Co.
- Ardila, E. 2000. Justicia comunitaria: claves para su comprensión. *Pensamiento Jurídico*, 12.
- Armenta Deu, M. T. 2006. *Justicia de proximidad*. Madrid: Marcial Pons.
- Fajardo, L. A. 2006. *Los invisibles y la lucha por el Derecho en Colombia. Una mirada desde las casas de justicia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Ferreira, F. y M. Meléndez. 2012. *Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- García Villegas, M. 2009. Caracterización del régimen político colombiano (1956-2008). En M. García Villegas y J. E. Revelo Rebolledo (codirectores), *Mayorías sin Democracia. Desequilibrio de poderes y Estado de Derecho en Colombia, 2002-2009*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y J. R. Espinosa Restrepo. 2012. *Incorporación institucional de la periferia en Colombia: descentralización, regalías y el Plan Nacional de Consolidación*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., M. García Sánchez, J. C. Rodríguez Raga, J. Revelo Rebolledo y J. R. Espinosa Restrepo. 2011. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., J. R. Espinosa Restrepo y F. Jiménez Ángel. 2013. *Instituciones y narcotráfico: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y J. Revelo. 2011. Introducción: Instituciones, conflicto armado y poder político en el municipio colombiano (2001-2011). En *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- Gutiérrez, F. 2010. Instituciones y territorio: la descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Guttman, M. y L. Hambergren. 2010. *Assessment of USAID/Colombia’s Justice Reform and Modernization Program*. Washington, D.C.: USAID - MSI.
- Hernández Crespo, M. 2012. From Noise to Music: The Potential of the Multi-Door Courthouse (casas de justicia) Model to Advance Systemic Inclusion and Participation as a Foundation for Sustainable Rule of Law in Latin America. *Journal of Dispute Resolution* 2: 335-423.
- Instituto de Estudios Urbanos. 2011. *Evaluación de impacto del Programa Nacional de Casas de Justicia: Metodología para su realización y aplicación piloto*

en las Casas de justicia de Chiquinquirá- Cartagena (Bolívar), Cuba - Pereira (Risaralda) y Chaparral (Tolima). Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos - Universidad Nacional de Colombia.

- Kessler, G. y L. J. Finkelstein. 1988. The evolution of a Multi-door Courthouse. *Catholic University Law Review* 37: 577-591.
- La Rota, M. E, S. Lalinde, S. Santa y R. Uprimny. 2014. *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- La Rota, M. E, S. Lalinde y R. Uprimny. 2013. Análisis general y comparativo para tres poblaciones. En *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho y Banco Mundial. Recuperado de: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recurros/fi_name_recurso.618.pdf
- Mejía Wills, J. M. 2011. *Tendencias de la operación y funcionamiento de las casas de justicia: estudio de estadística descriptiva a partir de los hallazgos encontrados en la primera fase de la estrategia de acuerdos de mejoramiento (mayo-agosto de 2011)*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Usaid-MSD.
- Meléndez, M., C. Casas y P. Medina. 2004. *Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia. ¿Hacia dónde movernos?* Bogotá: Fedesarrollo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 2014. *Presupuesto General de la Nación*. Bogotá. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2010. *Informe al Congreso. 2002-2010*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. 2013. *Informe Rendición de cuentas. Julio 2012-Junio 2013*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Corporación Minuto de Dios, y Corporación Razón Pública. 2011. *Programa Nacional Casa de Justicia Móvil*. Bogotá: Contrato OPS 070 de 2011. Recuperado de: http://www.casasdejusticia.gov.co/Docs/casas_de_justicia_movil_fun.pdf
- Molano, A. 2001. La justicia guerrillera. En B. de Sousa Santos y M. García Villegas (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre - Uniandes.
- Palou, J. C. 2011, junio 16. Balance de la Política de Consolidación a partir del estudio de 4 regiones intervenidas. En *La política de consolidación territorial del Estado colombiano: evolución, desafíos, obstáculos y potencialidades*. Bogotá.

- Pécaut, D. 2008. *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá: Norma.
- Programa de Acceso a la Justicia. 2011. *Justicia en las zonas CSDI. Situación encontrada a febrero de 2011*. Bogotá: Usaid.
- Programa de Acceso a la Justicia. 2012. *Estudio de valoración y evaluación de impacto del programa de Casas de justicia en Colombia*. Bogotá: Usaid.
- Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid). 2005. *Casas de justicia. Programa Nacional Casas de justicia y Paz*. Bogotá: Interprensa Editorial Ltda. Recuperado de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadi623.pdf
- Que sont les Maisons de justice et du droit? 2012, agosto 31. Recuperado de: <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/justice/fonctionnement/modes-alternatifs/que-sont-maisons-justice-du-droit.html>
- Restrepo, J. D. 2014, marzo 25. Acceso a la justicia en regiones de conflicto armado. Recuperado de: http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bActualidad/Principal_UdeA/UdeANoticias/Sociedad1/ Acceso%20a%20la%20justicia%20en%20regiones%20de%20conflicto%20armado
- Rodríguez Garavito, C. 2006. Globalización, reforma judicial y Estado de derecho. En R. Uprimny, C. Rodríguez Garavito, M. García Villegas, ¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia. Bogotá: Norma.
- Roumiguières, È. 2005. L'activité des Maisons de justice et du droit et des Antennes de justice en 2003. *Infostat Justice* 81: 1-4.
- Sánchez, F. y M. Chacón. 2006. Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma - IEPRI.
- Sander, F. 1976. *Varieties of Dispute Processing*. Rochester, NY: West Publishing Company.
- Sander, F. y M. Hernández Crespo. 2008. A Dialogue Between Professors Frank Sander and Mariana Hernández Crespo: Exploring the Evolution of the Multi-Door Courthouse. *University of St. Thomas Law Journal* 5(3): 665-674.
- Sousa Santos, B. de. 2001. El paisaje de las justicias en las sociedades contemporáneas. En B. de. Sousa Santos y M. García Villegas (eds.), *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre - Uniandes.

- UNDP. 2014. *Human Development Report. Sustaining Human Progress: reducing vulnerabilities and building resilience*. New York.
- Uprimny, R. 1994. Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria. *Pensamiento Jurídico* 1.
- Uprimny, R. 2000. ¿Son posibles los jueces de paz y la justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos? *Pensamiento Jurídico* 12.
- Uprimny, R., M. E La Rota, S. Lalinde y D. López. 2013. Marco conceptual y metodológico. En *Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho y Banco Mundial. Recuperado de: http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recurso/fi_name_recurso.619.pdf
- Vargas, O. 2004. *Programa Nacional de Casas de Justicia. Guía para implementar nuevas casas de justicia. Selección de zona de influencia de la Casa de Justicia*. Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia. Recuperado de: <http://www.mij.gov.co/econtent/library/documents/DocNews-No1775DocumentNo1770.PDF>
- Vélez, C. E. 1996. *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos; estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. Bogotá: Misión de apoyo a la descentralización y a la focalización de los servicios sociales.

ANEXO

Estudio de ocho casas de justicia visitadas en el marco de la investigación

Esta sección presenta los casos de estudio de ocho casas de justicia que visitamos durante los meses de abril y mayo de 2014: Ciudad Bolívar (Bogotá), Bosa (Bogotá), Chiquinquirá (Cartagena), El Salado (Envigado), Robledo (Medellín), Santa Fe de Antioquia, San Onofre y Chaparral. Escogimos estas ocho casas de justicia con el objetivo de incluir casos diversos que dieran cuenta de cuatro variables: 1) la naturaleza urbana o rural del municipio (Cartagena, Envigado, Medellín y Bogotá frente a Chaparral, Santa Fe de Antioquia y San Onofre), 2) la pertenencia o no del municipio a las zonas de consolidación (Chaparral, y sus casas satélites, y San Onofre, frente a las demás), 3) la edad de las casas (Ciudad Bolívar en Bogotá frente a Envigado o San Onofre) y, finalmente, 4) unas impresiones preliminares de los funcionarios del Ministerio de Justicia sobre cuáles casas de justicia, en su criterio, funcionan relativamente bien y cuáles no.

En cada una de las visitas observamos el funcionamiento de la casa de justicia e hicimos entrevistas semiestructuradas a funcionarios y a usuarios.

Adicionalmente, hicimos entrevistas a personas externas a los casos estudiados: funcionarios de otras casas de justicia, académicos expertos y funcionarios de Usaid y del Ministerio de Justicia.

A partir de una primera visita a una de las casas, y de una revisión preliminar de literatura, definimos cinco grupos de variables por observar en cada una de las . Así, para cada una tuvimos en cuenta aquellos aspectos relacionados con su contexto e historia, estructura organizacional, esquema funcional, relación con la comunidad e impresiones.

Casa de Justicia de Ciudad Bolívar (Bogotá D.C.)

Historia y contexto

El día 10 de abril de 2014 visitamos la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar al sur de la ciudad de Bogotá. En esta ocasión entrevistamos al asistente del área de coordinación de la Casa de Justicia, a la coordinadora de la Unidad de Mediación y Conciliación y al personero.

Esta Casa de Justicia se creó en 1995 como experimento piloto del Programa Nacional de Casas de Justicia. Junto con Aguablanca en Cali, esta fue la casa de justicia pionera en Colombia. La Casa de Justicia fue abierta en la localidad de Ciudad Bolívar con el objetivo de reducir la conflictividad en una de las localidades más grandes de Bogotá. Actualmente, la localidad tiene más de 700 mil habitantes.

Esquema organizacional

La Casa de Justicia de Ciudad Bolívar presta sus servicios de 7:00 a.m. a 4:30 p.m., a excepción de la Comisaría de Familia que atiende hasta las 11:00 p.m. Esta casa cuenta con la presencia de tres instituciones del orden nacional: 1) la Fiscalía, 2) Medicina Legal y 3) la Defensoría del Pueblo. Además, tiene cinco instituciones del orden distrital: 1) el Centro de Recepción e Información, 2) la Unidad de Mediación y Conciliación, 3) la Personería Distrital, 4) el Programa de Justicia de Género y 5) la Oficina de Desarrollo Comunitario, que se encarga de la promoción y publicidad de la Casa de Justicia.

El Centro de Recepción e Información (CRI) cuenta con cuatro abogados y un psicólogo¹ que trabajan por jornadas,² es decir, que hay dos abogados y un psicólogo en la mañana y dos abogados en la tarde.

Adicionalmente, en esta casa se ha procurado tener un equipo de trabajo en el CRI compuesto por abogados con el objetivo de que estos hagan un buen direccionamiento a la comunidad.

La Unidad de Mediación y de Conciliación tiene un equipo de trabajo integrado por un abogado, un auxiliar administrativo y dos psicólogos.

-
- 1 El psicólogo lo quiso poner el coordinador de la casa para aquellos casos de crisis, por ejemplo, para casos de abuso sexual contra menores de edad.
 - 2 Una persona entrevistada indicó que “son dos jornadas en el CRI por las políticas de este tipo de violencia, entonces Miguel Ángel [coordinador de la casa] adopta una política [...], que habla que las personas que manejen este tipo de problemática no pueden trabajar más de seis horas diarias porque mentalmente se afectan mucho”.

gos. Esta Unidad fue creada en 1999, por la Secretaría del Gobierno con el objetivo de generar procesos preventivos en términos de la resolución pacífica de conflictos.

Por otra parte, la Personería está compuesta por dos funcionarios: el personero y la secretaria. El promedio de audiencias de conciliación en derecho que realiza la Personería es de cinco audiencias por día,³ según una persona entrevistada.

En la Comisaría de Familia prestan sus servicios el comisario y un equipo interdisciplinario conformado por una trabajadora social y una psicóloga.

La Sijin es la institución encargada de recibir las denuncias penales dentro de la Casa de Justicia.

La Defensoría de Familia y la Secretaría de Integración (ICBF) solo llevan casos donde se encuentren involucrados menores de edad. Los procesos que manejan son: 1) investigación de paternidad, 2) inasistencia alimentaria e 3) incumplimientos parciales de las actas firmadas en la Comisaría de Familia en las que se fija cuota alimentaria.

La Casa de Justicia cuenta además con los servicios de Medicina Legal, entidad que atiende al público de 7:00 a.m. a 1:00 p.m.

El horario de atención de la Defensoría del Pueblo es lunes, miércoles y jueves de 8:30 a.m. a 4:30 p.m.

Esquema funcional

El Centro de Recepción e Información (CRI) se ocupa de hacer el reparto de los casos a la institución competente.

La Unidad de Mediación y Conciliación lleva a cabo tres tipos de procesos: 1) atención de usuarios, 2) programas de motivación para la solución pacífica de conflictos y 3) formación de actores voluntarios de convivencia.⁴ En la parte de atención al usuario, la Unidad se enfoca en el procedimiento de la mediación profesional⁵ y la conciliación en equidad, que es una labor que prestan los actores voluntarios de convivencia. En

3 En el CRI hacen el filtro y evalúan qué tipo de problemática es y, si se ajusta para que sea una conciliación en derecho, inmediatamente remiten el caso a la Personería.

4 Los actores son promotores, mediadores y conciliadores en equidad, quienes deben pasar por un proceso sensibilización y por uno de formación.

5 Los casos que se atienden son de familia, contratos y conflictos entre vecinos. De acuerdo con la coordinadora de la Unidad, “el ingrediente principal de la problemática de estos casos es la restauración de la relación”.

la localidad hay en total trece conciliadores en equidad y no hay mediadores comunitarios. Las diferencias entre estos dos procesos son sutiles pues, aunque ambos métodos buscan el restablecimiento de las relaciones entre la comunidad, la conciliación en equidad presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada, mientras que la mediación profesional (y la comunitaria, aunque en esta casa no funciona) no produce dichos efectos. Dependiendo de la problemática que se presente, la Unidad decide cuáles casos deben atenderse a través de la conciliación en equidad y cuáles a través de la mediación profesional.

La Comisaría de Familia tramita conflictos de tipo familiar como violencia intrafamiliar y delitos contra menores de edad. Esta entidad atendió en marzo a 557 personas.

La Personería realiza conciliaciones en derecho.

En cuanto a la recepción de denuncias, la Sijin atendió a 322 personas en el mes de marzo de 2014.

Los dos tipos de casos que llegan con mayor frecuencia a la Fiscalía son violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria.⁶ Sin embargo, la Ley 1542 de 2012 los definió ahora como delitos no querellables y, por ende, no conciliables. Por esta razón, deben ser atendidos en una unidad especial que creó la Fiscalía, ubicada en el centro de la ciudad de Bogotá. La creación de esta unidad conllevó, en estos casos, la pérdida de la competencia de esta institución en la Casa de Justicia, lo que implicó que su carga de trabajo se redujera de manera considerable. Actualmente, la Fiscalía solo resuelve casos de mínima cuantía, por ejemplo, de abuso de confianza y daño en bien ajeno. Además, lleva procesos que le son repartidos por la sede central.

La función de la Defensoría de Familia o Secretaría de Integración (ICBF) es velar por los derechos de la familia y los menores en situación de riesgo, y asume la asistencia y protección de los adolescentes que han cometido delitos.

6 Frente a la inasistencia alimentaria, un funcionario entrevistado afirmó que “no es requisito esencial que se haya hecho una conciliación para la cuota de alimentos, pero es mucho más fácil para el fiscal manejar el caso cuando se ha hecho previamente una conciliación porque la obligación ya está preconstituida”. En este sentido, el mismo funcionario entrevistado reconoció que “si la persona llega al CRI con un acta de conciliación anterior, se remite a la Fiscalía y si no, se envía para la Comisaría de Familia. [...] El fin de la inasistencia alimentaria es cobrar lo no pagado, por eso es que es más fácil tener el acta de conciliación”.

Asimismo, Medicina Legal se dedica a apoyar técnica y científicamente a las otras entidades que prestan sus servicios en la Casa de Justicia. De esta manera, la Sijin, la Fiscalía y la Defensoría de Familia pueden remitir a esta entidad los casos que consideren que son de su competencia.

Por otra parte, la Justicia de Género es un programa de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, que empezó a ser implementado hace poco. Lleva procesos civiles, penales, etc., en representación de mujeres, jóvenes y niñas que lo requieran.

De acuerdo con las cifras suministradas por la Casa de Justicia, al mes hay un promedio de 1.500 personas que la visitan. A su vez, los casos más denunciados por la comunidad en la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar son violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria. Según un funcionario entrevistado, “del total de los casos que recibe la casa, un 40 % son de violencia intrafamiliar y un 30 % de inasistencia alimentaria”.

Ahora bien, en cuanto a las actividades de prevención, la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar ha implementado el Programa de Casas de Justicia Móvil dirigido en parte a la prevención. Normalmente, lo que se hace es prestar los servicios afuera de sus instalaciones.

En una de las jornadas de casa móvil se hizo un montaje con *stands* con cada una de las instituciones que tienen presencia en la Casa de Justicia y se hacía entrega de boletines con información de los servicios. Estas jornadas se dejaron de hacer por dos razones: primero, porque no tuvieron la suficiente acogida por parte de la comunidad y, segundo, por el presupuesto, ya que la Alcaldía local no destina el dinero suficiente para los programas de prevención de conflictos sociales.⁷

Finalmente, en cuanto a la articulación entre las diferentes instituciones que tienen presencia en la Casa de Justicia, es relevante mencionar que la coordinación solo se encarga del mantenimiento de la misma, pues jerárquicamente el coordinador no está por encima de ninguno de los funcionarios que prestan sus servicios en esta.

Relación con la comunidad

En cuanto al seguimiento de casos, cada entidad se encarga de hacerlo y la coordinación lo único que le exige a las entidades es un reporte de los casos atendidos, con el fin de consolidar estadísticas y subir la información en el sistema de información de la Secretaría de Gobierno del Distrito de Bo-

7 Por ejemplo, en la localidad de Ciudad Bolívar no se cuenta con programas para el control de natalidad.

gotá (Sidico).⁸ No se utiliza el Sistema de Información Nacional de Casas de Justicia del Ministerio de Justicia, pues a pesar de que el Ministerio ha querido institucionalizar el seguimiento de los casos, la implementación es difícil —según lo que nos dijo una de las personas entrevistadas— por razones económicas y estructurales. Para que el seguimiento de casos se institucionalice debe existir en principio intercomunicación entre todas las entidades y una infraestructura tanto humana como de sistemas para hacerle seguimiento a los casos. Además, el sistema no arroja las veces ni las razones por las cuales una persona ha visitado otras casas de justicia, ni tampoco los datos de las conciliaciones logradas; la única información que reposa en el sistema es el nombre, el número de la cédula de la persona y una pequeña descripción del servicio prestado.

Impresiones

Entre las virtudes de la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar está prestar un servicio integral a la comunidad de la localidad. Sin embargo, este servicio integral ha dado pie para que en ocasiones se presente el llamado “*pin-poneo*”, es decir, que las instituciones remiten a las personas a otras entidades con el argumento de que no son las competentes para atender determinado conflicto, lo que conduce a que los usuarios salten de institución en institución. Si bien esta problemática pareciera corregirse con el hecho de que el CRI es atendido por abogados, quienes deberían tener claro qué institución es competente para tramitar determinado conflicto, la persistencia de este problema sugiere que las entidades aprovechan que un conflicto puede ser atendido también por otras instituciones para redireccionar a los usuarios y así aliviar su carga de trabajo al no tener que asumir el conocimiento de un caso.

Igualmente, la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar funciona en unas instalaciones muy bonitas y cómodas, lo cual contrasta con otras casas de justicia visitadas, cuyas instalaciones no gozan de estos mismos atributos.

Por último, la Casa de Justicia está ubicada en la zona de Ciudad Bolívar más cercana al centro de Bogotá, por ende allí se articulan varios medios de transporte y su acceso es fácil. De allí que percibamos que la casa podría estar localizada en una zona de Ciudad Bolívar más alejada y periférica, donde quizás las personas tengan menos facilidades para trans-

8 Este sistema es utilizado por todas las casas de justicia de las localidades de Bogotá para reportar la información y las estadísticas de los casos que reciben.

portarse al centro de la ciudad o a los demás lugares donde funcionan las entidades de justicia que requieren.

Casa de Justicia de Bosa (Bogotá D.C.)

Historia y contexto

El 20 de mayo de 2014 visitamos la Casa de Justicia de la localidad de Bosa, ubicada en el sur de la ciudad de Bogotá. Esta casa se inauguró hace aproximadamente siete años con el fin de brindar información, orientación y prestación de servicios de resolución de conflictos a la localidad de Bosa por medio de la aplicación de mecanismos de justicia estatal, comunitaria y alternativos de resolución de conflictos. La localidad de Bosa actualmente cuenta con más de 500 mil habitantes.

En esta oportunidad entrevistamos al coordinador de la Casa de Justicia, a la coordinadora de la Unidad de Mediación y Conciliación, y al psicólogo que hace parte del grupo interdisciplinario de la Comisaría de Familia.

Esquema organizacional

En la Casa Justicia de Bosa prestan sus servicios las siguientes entidades del orden nacional y distrital: el Centro de Recepción e Información, la Unidad de Mediación y Conciliación, la Personería, la Fiscalía, dos consultorios jurídicos que pertenecen a la Universidad Autónoma de Colombia y a la Corporación Universitaria IDEAS de Colombia,⁹ la Defensoría del Pueblo, el Programa de Justicia de Género¹⁰ y la Comisaría de Familia.¹¹

En total, en la Casa de Justicia de Bosa hay cincuenta funcionarios, sin contar los conciliadores en equidad, los jueces de paz y los estudiantes universitarios que atienden en los consultorios jurídicos.

En la Comisaría de Familia trabajan diez funcionarios: un comisario; un secretario; una persona encargada del apoyo jurídico, que debe ser abogada; un auxiliar administrativo que se encarga de atender al público en la recepción de los casos; un equipo psicosocial, que está conformado por un psicólogo y un trabajador social; una persona encargada de las notificaciones; un encargado de realizar los seguimientos a las personas

9 Ambos consultorios funcionan de lunes a sábado.

10 Los funcionarios de este programa están presentes en la casa de lunes a viernes de 7:00 a.m. a 4:30 p.m., en jornada continua.

11 La Comisaría de Familia tiene un horario semipermanente en la Casa de Justicia: el primer turno empieza a las 7:00 a.m. y termina a las 3:00 p.m., y el segundo turno empieza a las 3:00 p.m. y finaliza a las 11:00 p.m.

que gozan de alguna medida de protección;¹² un digitador; y una persona encargada del archivo.

La Unidad de Mediación y Conciliación está conformada por un abogado, un profesional del área social, un auxiliar administrativo y un profesional de las ciencias sociales. En total, cuatro funcionarios atienden en la Casa de Justicia, además de trece conciliadores en equidad y dos mediadores comunitarios. Los encargados de realizar las mediaciones profesionales son los abogados y los profesionales del área social. Sin embargo, de acuerdo con la coordinadora de la Unidad, son pocos los casos que se resuelven por este método ya que es más utilizada la conciliación en equidad.

Es muy recurrente que, por la cantidad de trabajo, los funcionarios traten de encontrar argumentos para remitir los casos a otras dependencias. Para el coordinador de la Casa de Justicia, la mayoría de conflictos que llegan al CRI pueden tener multiplicidad de competencias, lo que trae como consecuencia que puedan ser abordados por muchas de las entidades que prestan sus servicios allí.¹³

Esquema funcional

El Centro de Recepción e Información atiende entre 1.300 y 1.600 personas mensualmente, es decir que en un día pasan entre 150 y 200 personas por el CRI para exponer sus casos.

Según los relatos, esta casa tiene que atender mucho público constantemente, pero en especial después de días festivos, semana santa y en el primer mes del año.

De los 200 casos que en promedio llegan al día, 25 % son de violencia intrafamiliar; 20 % son conflictos de incumplimientos de contratos de arrendamiento; 10 % son delitos que requieren querrela de parte (estafas, lesiones personales, injurias, calumnias); un 10 % son asuntos policivos de perturbación a la posesión, amparo a la tenencia y amparo al domicilio; y un 5 % son asesorías jurídicas. Las cifras varían según la época y el marco jurídico.¹⁴

12 Estas medidas solo pueden ser impuestas por el comisario de familia o el abogado de apoyo y, una vez impuestas, se deben hacer como mínimo tres seguimientos mensuales.

13 Por ejemplo, un conflicto puede ser conocido por la Comisaría de Familia, por la Unidad de Mediación y por la Inspección de Policía, de modo que la persona encargada del CRI debe determinar a cuál de las entidades direccionar al usuario.

14 Estas cifras las obtuvimos de la entrevista realizada al coordinador de la

El Centro de Recepción e Información se encarga de recibir las solicitudes de los usuarios. Se ha concertado que esta primera entrevista no puede durar más de cuatro minutos por el alto flujo de usuarios, pese a que el Ministerio de Justicia ha determinado que las entrevistas en el CRI deben durar entre ocho y nueve minutos por persona. Sin embargo, según sostiene el coordinador de la Casa de Justicia, esto es imposible para la de Bosa por la alta demanda de servicios que tiene.

La Fiscalía hace presencia en la casa a través de los Centros de Atención Ciudadana. En estos centros se brinda información, orientación y se prestan servicios de resolución de conflictos a los usuarios, promoviendo la conciliación de delitos querrelables; además, se da orientación en eventos de delitos que requieren de otro procedimiento, como por ejemplo, los procesos de inasistencia alimentaria y de violencia intrafamiliar. Si bien antes estos dos delitos se podían tramitar desde las casas de justicia, ahora son competencia de los Centros de Atención e Investigación Integral contra la Violencia Intrafamiliar. Estos centros se crearon porque los actos de violencia intrafamiliar y abuso sexual requieren de acciones preventivas, de protección y de sanción. Son espacios interinstitucionales e interdisciplinarios encaminados a restablecer de forma inmediata los derechos vulnerados a las víctimas y, a su vez, a hacer trabajo de prevención para evitar que la violencia intrafamiliar y el abuso sexual se repitan en la víctima o en otro integrante del núcleo familiar. Estas unidades ofrecen los servicios de atención a la ciudadanía en las áreas de psicología, trabajo social, apoyo jurídico, médico-legal e investigativa; de esta forma se promueve la recuperación de las víctimas.

Actualmente, hay dos fiscales que atienden en la Casa de Justicia, quienes llevan algunos casos que les son remitidos desde el Centro de Violencia Intrafamiliar.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo se encarga de la promoción y el ejercicio de los derechos humanos. En esta entidad se atienden aquellos casos donde hay vulneración de los derechos, se realizan asesorías sobre acciones de tutela y acciones populares. En suma, la Defensoría orienta a la comunidad sobre sus derechos y deberes.

Igualmente, se nos informó que la Casa de Justicia pronto contará con una oficina de la Sijin para la recepción de denuncias.

Esta casa, además, tendrá un enfoque de género para atender aquellos casos de urgencia donde hay mujeres amenazadas por diferentes tipos de violencia. Asimismo, se está pensando en la posibilidad de contar con la presencia de un juez especializado en tierras,¹⁵ debido a que el Alcalde Mayor quiere aportar a las comunidades mayor agilidad en los procesos atinentes al acceso a la tierra.

Los casos de conciliación en derecho que maneja la Comisaría de Familia, principalmente, son los relacionados con la custodia de menores de edad, con la cuota de alimentos y con la regulación de visitas.

Por otro lado, la Inspección de Policía se encarga de resolver los conflictos que se presentan entre vecinos. En esta entidad también se realizan conciliaciones, se reciben denuncias y se llevan procesos policivos.

La Justicia de Género es un programa de la Dirección de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobierno, el cual consiste en acompañar y asesorar procesos civiles, penales, de familia, etc., que involucren mujeres, jóvenes y niñas. Su función principal es la representación judicial ante la justicia ordinaria.

El Centro de Conciliación de la Personería Distrital se encarga de solucionar conflictos civiles, como arriendos y deudas; de familia, como las cuotas alimentarias; policivos, como los conflictos que se presenta entre vecinos; y comerciales.

La Unidad de Mediación y Conciliación es un programa de la Secretaría de Gobierno. Los conciliadores en equidad, mediadores profesionales, mediadores comunitarios y los jueces de paz hacen parte de este programa.¹⁶

En cuanto a los conciliadores en equidad de Bogotá, la Unidad es la encargada de identificar a las personas interesadas en ser conciliadores y de capacitarlas. Posteriormente, las presentan ante el Ministerio de Justicia y del Derecho para que allí les apliquen las pruebas y seleccionen a las más aptas para ser conciliadores. Una vez se seleccionan, el Ministerio los presenta ante el Tribunal para que allí los nombren. Cuando son nombrados como conciliadores, la Unidad de Mediación los integra para que

15 El coordinador considera que estos jueces no son necesarios dentro de la Casa de Justicia. En su lugar, él preferiría que fueran jueces de pequeñas causas civiles o contravencionales.

16 La diferencia entre la mediación y la conciliación radica en que el resultado de la primera no presta mérito ejecutivo, en tanto que el resultado de la conciliación sí presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

pongan en práctica su capacitación y los presenta ante las juntas de acción comunal para que les faciliten los espacios físicos.

En cuanto a las capacitaciones de los conciliadores, los funcionarios de la Unidad se reúnen periódicamente con ellos para resolver toda clase de inquietudes que se les presenten. En estos encuentros se hacen talleres, se dictan capacitaciones y se entregan los formatos de las actas de conciliación.

El sistema que se usa en la Casa de Justicia de Bosa para reportar las estadísticas es el Sidico.¹⁷ El coordinador ha querido adoptar el Sistema de Nacional de Información de Casas de Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho; sin embargo, este sistema le genera ciertas preocupaciones. Una de ellas es que si una persona va dos días diferentes a la Casa de Justicia y solicita servicios distintos, se le debe negar la atención del nuevo caso, ya que el primero no está cerrado todavía en el sistema, pues quien cierra el caso es la institución a la que fue remitida la persona, inconveniente que no ocurre con el Sidico.

De igual forma, el Sidico tiene falencias, pues este sistema solo describe algunos delitos, dejando por fuera muchos otros que consigna el Código Penal. Para solucionar este inconveniente los funcionarios deben escoger la opción “otros delitos”, lo cual se ha prestado para que las autoridades crean que la Casa de Justicia está inflando cifras. Otra falencia del Sidico es que no permite hacer análisis cualitativo, por cuanto solo identifica el nombre, las cifras por asunto, el número de casos y los casos por entidad. Aun así, el coordinador de la casa prefiere este sistema al del Ministerio.

Relación con la comunidad

Frente al seguimiento de casos, solo identificamos este ejercicio en la Comisaría de Familia y en la Unidad de Mediación y Conciliación. Allí se verifica y se monitorea que las conciliaciones se cumplan en los escenarios en que los usuarios hayan solicitado medidas de protección.

Por otro lado, la Casa de Justicia de Bosa se ha caracterizado por abanderar programas de prevención de delitos y de métodos alternativos de solución de conflictos. Entre los proyectos de prevención, el que más se ha destacado es el programa *¿Cuál es tu parche?*, diseñado por la Casa de Justicia de Bosa y desarrollado en asociación con la Cárcel Distrital,

17 Este sistema es utilizado por todas las casas de justicia de las localidades de Bogotá para reportar la información y las estadísticas de los casos que reciben.

que busca prevenir el delito, fomentar el ejercicio adecuado de las barras futboleras y evitar el acoso escolar.¹⁸ Por medio de este programa se han llevado aproximadamente 8.000 jóvenes escolarizados y no escolarizados a la Cárcel Distrital para que tengan un conversatorio con personas privadas de la libertad que estén entre los 18 y 23 años.

Existe otro proyecto que se llama *Conflictuando*, el cual tiene aproximadamente unos cinco años. Este programa se mezcla con las artes dramáticas y consiste en que estudiantes de colegios públicos tengan la posibilidad de hacer sus horas de práctica social en la Casa de Justicia. Lo que pretende el programa con los jóvenes es hacer ejercicios de teatro en los que se trabaja el montaje de obras sobre manejo de conflictos.

Dentro de los planes del coordinador de la Casa de Justicia está el de retomar un proyecto de construcción de metodologías para el manejo de conflictos escolares con un enfoque de herramienta restaurativa. Lo que se busca es una alianza con los colegios públicos y privados de la localidad para realizar una intervención de justicia restaurativa para el manejo de los conflictos escolares y, de esta forma, poder transmitir herramientas a partir de talleres y sensibilizaciones con los jóvenes de los colegios, los docentes y los padres de familia.

La Casa de Justicia tiene una buena relación con las juntas de acción comunal, los comités de derechos humanos, de etnias, de planeación, de discapacidad, de propiedad horizontal, Asojunta y el comité escolar. La Casa de Justicia siempre ha tratado de corresponderles cuando estos solicitan sus servicios.

Igualmente, dado que la localidad de Bosa tiene cabildo indígena, el coordinador está fortaleciendo las relaciones con él para hacer trabajo social. La idea es enseñarles a los miembros del cabildo a resolver conflictos desde la potestad legal que los cobija como jurisdicción especial. Es decir, que la finalidad de este proyecto es reivindicar la justicia étnica en Bosa.

Impresiones

En cuanto al coordinador de la Casa de Justicia de Bosa, observamos que aunque este no puede exigir el cumplimiento de metas ni de horarios a los funcionarios de las instituciones que prestan sus servicios en la casa, su papel como coordinador ha sido proactivo porque los programas de

18 El coordinador de la Casa de Justicia ha procurado realizar publicaciones periódicas para el diseño de metodologías para prevenir conflictos escolares entre estudiantes o entre docentes, con enfoque de justicia restaurativa.

prevención para la localidad de Bosa han sido propuestos y promovidos desde la coordinación.

Casa de Justicia de Chiquinquirá (Cartagena, Bolívar)

Historia y contexto

El día 15 de mayo de 2014 visitamos la Casa de Justicia de Chiquinquirá, un barrio del suroriente de Cartagena, que hace parte de la localidad 2, la zona más pobre de la ciudad; en esta localidad habitan personas de los estratos 1 y 2. Igualmente, algunos de los barrios de la localidad son de invasión.

De acuerdo con nuestras entrevistas, Chiquinquirá es un barrio muy peligroso. De hecho, todos los funcionarios de la casa piden sus almuerzos a domicilio porque les parece riesgoso salir a la calle. Una funcionaria nos recomendó hacer lo mismo para así evitar caminar por el sector.

Esta fue la primera casa de justicia en Cartagena, la cual se inauguró el 30 de agosto de 2000, luego de que la Universidad del Norte realizara un estudio de conflictividad de la localidad 2.¹⁹

Para su construcción, el Distrito de Cartagena entregó el lote, y Usaid y el Ministerio de Justicia construyeron el edificio y lo dotaron.

Allí entrevistamos a la coordinadora,²⁰ a una trabajadora social, al inspector de policía, a la fiscal, a la persona del CRI,²¹ a un conciliador en equidad y a dos usuarios de la casa. Adicionalmente, observamos la atención prestada por el conciliador en equidad a estos dos usuarios.

Esquema organizacional

Respecto a las dependencias y a los empleados de la Casa de Justicia de Chiquinquirá, allí funciona la Personería, institución en la cual trabajan el personero y un apoyo, aunque este último no labora en la casa todos los días. La Defensoría del Pueblo también está presente con un único funcionario.

La Fiscalía, por su parte, hace presencia a través de una fiscal y una asistente, pero esta última persona no está en Chiquinquirá constan-

19 No pudimos acceder a este estudio; en la Casa de Justicia saben que se adelantó, pero desconocen si lo tienen. Una persona entrevistada nos dijo: "No creo que tengamos copia de eso. El Ministerio debe tener una copia. También el Distrito".

20 La coordinadora es una trabajadora social que ocupa este cargo desde el año 2004. Antes de ella pasaron por ese mismo cargo dos personas más.

21 Esta persona no es abogada.

temente, puesto que la Dirección de Fiscalías la traslada a otros sitios cuando, por ejemplo, alguien se encuentra en vacaciones. Cuando ambas funcionarias están en la casa, la asistente recibe denuncias por delitos que-rellables, mientras la fiscal adelanta audiencias de conciliación. Cuando la asistente no está, la fiscal se encarga de ambas tareas, lo cual la distrae de su función principal de llevar a cabo audiencias de conciliación.

La fiscal nos manifestó que a su oficina llegan muchos usuarios con problemas que no son de su competencia. Estos usuarios, de acuerdo con la fiscal, le expresan a la persona del CRI que se dirigen a la Fiscalía y esta les da una ficha, sin practicar ningún filtro.

En la Casa de Justicia hay una oficina denominada Asesoría Jurídica, en la cual trabajan dos abogados que tienen funciones de conciliadores en derecho. Estos abogados son funcionarios de la Alcaldía y no pertenecen a ninguna institución específica.

Igualmente, en la casa se presta el servicio de conciliación en equidad por parte de dos personas que atienden por turnos y que únicamente están en los horarios en los que no están los conciliadores en derecho. Así, los martes y jueves en la mañana el consultorio jurídico desarrolla conciliaciones en derecho.

En la Comisaría de Familia se encuentran el comisario, dos psicólogas, dos abogados, un secretario, un recepcionista y una trabajadora social. Adicionalmente, allí trabajan dos practicantes en psicología.

En la casa también hay un equipo de psicología, compuesto por una psicóloga y algunos estudiantes practicantes. Por su lado, el equipo de trabajo social cuenta con dos personas que realizan ejercicios de capacitación en instituciones educativas.

En lo que respecta a la Inspección de Policía, allí prestan sus servicios el inspector, un asistente y un secretario.

Aparte de estos entes, en Chiquinquirá hay otras oficinas que no son del Programa de Casas de Justicia propiamente dicho, como sucede con Familias en Acción, Sisben, Forvivienda y la oficina de impuesto predial.

Al inicio de la existencia de la casa, Medicina Legal hacía presencia. Esto sucedió específicamente cuando la Fiscalía atendía casos de violencia intrafamiliar. Actualmente, en los casos de violencia intrafamiliar la Comisaría de Familia debe remitir a las personas a la oficina de Medicina Legal fuera de la casa. Ello implica que una persona maltratada se presenta inicialmente a la Casa de Justicia, es remitida a Medicina Legal para una valoración y, posteriormente, debe regresar a la casa.

Debido a esto, la Casa de Justicia le solicitó a la Fiscalía llevar una oficina de Medicina Legal: “Esa solicitud se hizo en una capacitación, ellos quedaron de estudiarlo hace un año y no han respondido”.

Entre las instituciones ausentes en la casa también está el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el cual antes hacía presencia.

La relación del Ministerio de Justicia y del Derecho con la Casa de Justicia se limita a capacitar funcionarios. Si bien anteriormente el Ministerio sufragaba el mantenimiento de la casa, hoy en día esto le corresponde al Distrito de Cartagena.

Sin embargo, el Distrito es muy lento en hacer los mantenimientos necesarios y en entregar los enseres que la casa le solicita. Como ejemplo de esto, una persona entrevistada advirtió que, cuando un bombillo se quema, los funcionarios contribuyen con su propio dinero para reemplazarlo y no quedar a oscuras. Análogamente, los funcionarios entrevistados nos comentaron que el aire acondicionado se había dañado hacía unos días, por lo cual habían tenido que llevar los ventiladores desde sus casas para así poder seguir trabajando. Otro ejemplo de esta situación es Internet que “es muy lento y hay veces no tenemos”, como lo denunció una funcionaria entrevistada.²²

Asimismo, el Distrito es quien paga todos los salarios, salvo el de los pocos funcionarios de las entidades del orden nacional.

Ligado al tema de los recursos, la coordinadora ha tocado muchas puertas, lo que le ha permitido a la casa servirse de ayudas otorgadas por fundaciones privadas, las cuales han contribuido económicamente para las capacitaciones que la casa le imparte a la comunidad, bien sea facilitando el transporte o material publicitario.

A su vez, la casa ha recibido donaciones del sector privado, habida cuenta de que la dotación inicial que se hizo fue hace años y muchos equipos ya son obsoletos. Un caso hito fue el de una petrolera que les donó unos equipos e impresoras como contraprestación por un trabajo que unas personas de la casa ejecutaron. Esta petrolera pretendía hacer unas exploraciones en Cartagena en búsqueda de gas, lo cual impacta a las comunidades de pescadores artesanales. Así que la petrolera aprovechó la

22 Justamente, en la Casa de Justicia no hubo servicio de Internet desde el día de nuestra visita hasta al menos el 27 de mayo, ya que para esa fecha no nos habían mandado los datos sobre los casos atendidos en la casa a causa de la falta de red.

cercanía y confianza de la Casa de Justicia con la comunidad para que esta diera el aval para la exploración.

Es importante anotar que la Alcaldía local despacha desde el segundo piso del edificio de la casa, lo cual no deja de ser inconveniente. En las entrevistas nos contaron, por ejemplo, que una vez el alcalde distrital dio la orden de inversión en la casa, pero “... esa inversión no se utilizó para arreglar el techo, las redes eléctricas... El alcalde local tomó esa inversión porque la dieron para la Casa de Justicia y para la Alcaldía local, sin discriminar los rubros. Por eso el alcalde local tomó toda la plata y la utilizó para los aires acondicionados del segundo piso y para arreglar otras cosas de ellos”.

Paralelamente, el contacto con la Alcaldía Distrital ha perdido fluidez. Así, alguien nos expresó que “antes el coordinador se podía sentar con el alcalde, discutir, decir ‘necesitamos esto y esto’. Pero hace dos administraciones ya no es así. Ya no les interesan los programas”.

Por otro lado, la Casa de Justicia de Chiquinquirá no ingresa los datos de los usuarios ni de los casos que recibe al Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia (SICJ) que controla el Ministerio de Justicia. La razón es que las personas que han sido capacitadas en dicho sistema de información se han ido desvinculando poco a poco de la casa: “Los capacitan y después perdemos esas capacitaciones porque me cambian el equipo. Eso lo desmotiva a uno”, subrayó una persona entrevistada.

Más aún, la persona que actualmente atiende en el CRI no ha sido capacitada porque en la coordinación creen que se va dentro de poco, cuando se le termine el contrato. Justamente, una persona afirmó que este es el puesto más inestable de la casa; como ejemplo, la persona encargada del CRI el día de nuestra visita apenas llevaba un mes en ese cargo.²³

23 De nuestra charla con la persona del CRI percibimos que es alguien muy proactivo. Pese a que no ha sido capacitada para ejercer sus funciones, tiene un cuaderno donde copia los asuntos que recibe cada institución, lo cual ha ido aprendiendo con la experiencia y con las charlas que tiene con las demás personas que trabajan en la casa. Asimismo, elabora una tabla de Excel, que nadie le ha pedido, en la cual ingresa los casos que llegan al CRI, a fin de justificar ante la Secretaría del Interior —su contratante— lo que hace en el mes. Si bien en su contrato se prevé que debe entregar un informe de las actividades realizadas, en ninguna parte se le pide que lleve una base de datos en la que consigne el nombre de los usuarios y los temas por los cuales visitan la casa.

Adicionalmente, ha habido muchos momentos en los cuales no hay ninguna persona encargada del CRI, lo que impide ingresar datos al SICJ.²⁴

Pese a no seguirse el SICJ, la Casa de Justicia prepara mensualmente un informe para la Secretaría del Interior en la que reporta los casos atendidos. Este informe es alimentado por los datos que cada institución presente en la casa le entrega a la coordinación sobre los casos que pasaron por sus manos.

De esta manera, en la Casa de Justicia se identifica una grave inestabilidad laboral de sus funcionarios, pues la contratación de personal se mueve “de acuerdo a las solicitudes que hagan los políticos de turno”, tal como lo dijo una persona entrevistada. De todas formas, alguien subrayó que “durante la administración de Judith Pinedo²⁵ se sostuvo cuatro años el equipo”.

De hecho, todos los funcionarios son contratistas, incluso la coordinadora, salvo el comisario de familia y su secretario, y las personas que trabajan en la Inspección de Policía, que ocupan cargos de carrera pero nombradas en provisionalidad.

Por último, la Casa de Justicia abre de lunes a viernes de 8 a.m. a 12 m y de 2 a 5 p.m.

Esquema funcional

Los casos que más recibe la casa, según la persona del CRI, son los atinentes a la pérdida de documentos.²⁶ La persona que remite a las instituciones a los usuarios cuando ninguna persona está trabajando en el CRI añadió los casos de violencia intrafamiliar.

El inspector de policía resaltó que los conflictos que generalmente más llegan a su despacho son aquellos que se traban entre vecinos, tales como las amenazas y las riñas.

La funcionaria del CRI anotó que el promedio de personas que acuden a la casa diariamente está entre cincuenta y sesenta.

24 En los casos de ausencia de personal en el CRI, los usuarios entran a la oficina de la trabajadora social de la casa, quien los remite a las distintas instituciones.

25 Judith Pinedo fue elegida alcaldesa de Cartagena para el periodo 2008-2011.

26 De acuerdo con el informe que la trabajadora del CRI elabora para la Secretaría del Interior, la institución a la que más personas remitió en el mes de abril de 2014 fue a la Inspección, seguida por la Fiscalía y por los conciliadores en equidad.

Aparentemente, el pico más alto de usuarios se presenta en los meses de diciembre y enero. Según una persona entrevistada, ello responde a que “en esas épocas los padres necesitan plata para los útiles de los menores, se presenta más violencia por las fiestas, es tiempo de matrículas, de vestuario de fin de año...”.

Del mismo modo, muchas personas asisten a la casa por agresiones los lunes y los martes después de lunes festivo.²⁷

Los principales casos que atiende la Personería se relacionan con temas de salud, víctimas de desplazamiento y servicios públicos domiciliarios. Sus labores consisten en elaborar tutelas y derechos de petición.

La Defensoría del Pueblo, por su parte, comparte las mismas funciones con la Personería, es decir, que la Defensoría también hace tutelas y derechos de petición para que los usuarios los presenten ante las respectivas autoridades.

En relación con la Personería y la Defensoría del Pueblo, encontramos que en la Casa de Justicia no se reciben las declaraciones de las víctimas de desplazamiento forzado, tarea que regularmente estaría en cabeza de estos dos organismos, por lo que estas personas son remitidas a la Unidad de Atención y Orientación al Desplazado (UAO), que no está ubicada en la casa ni en sus alrededores, razón por la cual deben desplazarse.

La Fiscalía en Chiquinquirá solo tiene competencia para recibir denuncias por delitos querellables y realizar audiencias de conciliación para esos casos. Para los delitos no querellables, la Fiscalía en Chiquinquirá no está facultada para recibir denuncias ni para asumir investigaciones, de suerte que “cuando la gente llega a poner denuncias, le decimos que vaya a Crespo.”²⁸ Las personas no van y dicen que allá también los van a mandar a otro lado. Los mandamos a Crespo que queda a una hora en bus, entonces la gente dice ‘mejor yo arreglo’.

La oficina denominada Asesoría Jurídica tiene funciones de conciliación en derecho, ejercicio que también es desarrollado por el consultorio jurídico.

27 No tenemos más datos al respecto, porque no pudimos acceder al estudio de conflictividad que se realizó antes de la construcción de la casa, como ya lo mencionamos, y porque la coordinadora nunca nos envió los informes pertinentes, pese a nuestra insistencia.

28 Crespo es un barrio donde hay Fiscalía con funciones de recepción de denuncias.

Igualmente, en la casa se presta el servicio de conciliación en equidad que, generalmente, versa sobre temas de arriendo, deudas y linderos.

Las situaciones de las que la Comisaría conoce con mayor frecuencia son violencia intrafamiliar, alimentos y medidas de protección. Dado que la Comisaría también tiene psicólogos, al equipo de psicología de la casa se le confía todo el proceso clínico, es decir, el tratamiento psicológico, en tanto que los psicólogos de la Comisaría practican una valoración con el único objetivo de determinar la procedencia de medidas de protección.

El equipo de trabajo social realiza capacitaciones de prevención. Si en estas visitas identifica casos de maltrato o de violencia sexual, le anuncia a la entidad competente para que asuma su conocimiento.

La Inspección de Policía recibe principalmente casos de pérdida de documentos, accidentes de tránsito y violencias entre vecinos. Asimismo, la Inspección expide con frecuencia certificados de vecindad, en los cuales consta dónde vive una persona, lo cual es necesario para seguir trámites ante el Sisben, por ejemplo.

Con respecto a la conciliación, encontramos lo siguiente. En primer término, los usuarios no diferencian entre la conciliación en derecho y la conciliación en equidad, tal como lo manifestaron dos usuarios entrevistados.²⁹ Más aún, para ellos ni siquiera es significativo conocer las diferencias sustanciales entre ambas conciliaciones, sino que simplemente les importa saber cuál es más práctica y más rápida. Justamente esto fue lo que nos preguntaron cuando les indagamos por su conocimiento acerca de las diferencias entre ambas figuras y después de que nos revelaron su ignorancia en este punto.

A su vez, observamos la atención que el conciliador en equidad le brindó a estos dos usuarios, a los cuales no les explicó qué es la conciliación en equidad ni su diferencia con la conciliación en derecho. El diseño de los horarios de atención en la Casa de Justicia tampoco ayuda a que los usuarios diferencien una figura de la otra ni que tengan la alternativa de elegir tramitar su conflicto por un cauce o por otro, toda vez que los turnos de los

29 Las necesidades jurídicas de ambos usuarios estaban relacionadas con el cobro de deudas. Uno de ellos pretendía que el arrendatario le pagara las facturas de los servicios públicos que le había quedado debiendo. El otro usuario tiene una moto y otra persona la maneja para prestar el servicio de mototaxi. El acuerdo entre el dueño de la moto y el conductor era que el segundo le pagaba diariamente al primero una “tarifa” por el arrendamiento de la moto, la cual no le había cancelado.

conciliadores están contruidos para que en las horas en las que no estén los conciliadores en derecho sí estén los conciliadores en equidad y viceversa.

Los dos usuarios que entrevistamos habían tenido antes contacto con la figura de la conciliación. A ambos les habían programado audiencia con su respectiva contraparte y en los dos casos hubo inasistencia del convocado. En un caso la audiencia fijada era para conciliación en derecho y en el otro caso para conciliación en equidad.

Quien inicialmente estaba tramitando su caso por medio de la conciliación en derecho fue atendido el día de nuestra visita por el conciliador en equidad, pues ese día no trabajan los estudiantes de consultorio jurídico que se encargan de la conciliación en derecho. El conciliador no le explicó qué es la conciliación en equidad, de modo que el usuario entendiera que estaba recurriendo a un mecanismo de resolución de conflictos distinto al que ya había apelado.

Le preguntamos al conciliador la razón por la cual no empezaba por explicar qué es la conciliación en equidad y su respuesta fue que la premura del tiempo no lo permitía.

Al parecer, los usuarios piensan que los conciliadores en equidad son abogados. En nuestra observación escuchamos que los usuarios llamaban al conciliador “doctor”. Obviamente, esto no es concluyente porque el llamado por ese título puede deberse a que la persona concibe al conciliador como alguien con autoridad o le parece que llamarlo así es sinónimo de respeto. Sin embargo, esto lo confirmamos con una funcionaria de la Casa de Justicia, quien sostuvo que los conciliadores en equidad “se creen más abogados que los graduados de la universidad. No admiten las sugerencias de los abogados. Se hacen pasar por abogados ante la gente y no corrigen el error”.

La conciliación en equidad no parece estar apoyada económicamente por el Estado. Mientras las otras instituciones les entregan oficios, citaciones y demás documentos a los usuarios gratuitamente, los usuarios de la conciliación en equidad deben comprar en una tienda afuera de la Casa de Justicia una copia de minuta de citación a audiencia para que, posteriormente, el conciliador la llene a mano con los datos del caso concreto.³⁰

30 En otras visitas a casas de justicia constatamos que las personas más pobres de la zona de influencia de las casas no acuden a ellas porque necesitan pagar el pasaje de un bus y hasta dos para llegar. En este sentido, es muy posible que ocurra que una persona no tenga suficiente dinero para pagar la copia, máxime cuando ya hizo un gasto, para ella significativo, en transporte. Estas situaciones podrían llevar a que la población no resuelva

En esta observación fuimos testigos de la frustración de las personas con la incapacidad de la casa para resolver sus conflictos. Uno de los usuarios le relató al conciliador que a él le habían dicho que si la parte convocada no asistía a la audiencia en tres oportunidades, la policía lo conducía a la fuerza. El conciliador desmintió esa idea y el usuario se fue bastante molesto y expresó: “Mejor pago para que vayan y le cobren”.

El conciliador nos relató que en Cartagena habían certificado a quinientas personas como conciliadores y que únicamente estaban trabajando como tales treinta. La justificación, según él, es que no son remunerados y “nosotros tenemos que pagar transporte, venir bien vestidos... Ni un regalito en diciembre. Ni un seguro: se arman peleas y uno acá expuesto”.

Este conciliador vive en una iglesia que cuida, lo cual le permite no tener que pagar arriendo. Sin embargo, necesita dinero para pagar por la lavada de la ropa y por el transporte. En consecuencia, se ve obligado a pedirles dinero a las personas a las que les presta sus servicios de conciliación, las cuales en ocasiones le regalan entre 500 y mil pesos: “La gente me dice ‘usted tiene sueldo aquí’. La gente no cree que uno trabaja sin sueldo”, agregó el conciliador.

Siguiendo esta lógica, le preguntamos al conciliador por qué había decidido certificarse como conciliador en equidad, si de antemano sabía que era un trabajo sin pago (*ad honorem*). Esta persona nos contestó: “Pensábamos que nos iban a empezar a pagar en algún momento. Cuando la gente conociera la figura. Como los ediles que primero trabajaban gratis y ya les pagan. Hasta vehículos tienen. Yo sigo viniendo por costumbre. Uno se acostumbra y ya le hace falta”.

Además, el conciliador nos explicó que los casos que le llegan son de cuantías muy bajas, por lo que los abogados no los toman. Entonces, cuando hay inasistencia a las audiencias, las personas no pueden hacer nada adicional para resolver sus conflictos.³¹ Con el agravante de que “esto es voluntario y las personas vienen hasta tres veces a pedir la citación, y lo que se gastan en transporte es casi lo mismo que les deben”. Sumado a ello, el conciliador hacía hincapié en que este mecanismo puede conducir a más conflictos, comoquiera que la parte convocante es quien le debe en-

sus conflictos.

31 Desde esta misma perspectiva, uno de los usuarios le preguntó al conciliador qué pasaba si su deudor no le pagaba. La respuesta del conciliador fue: “Le puedo dar una certificación y tiene que buscar un abogado a ver quién lo coge”.

tregar la citación a audiencia a la parte convocada, lo cual puede prestarse para que se armen riñas.

De otro lado, una persona entrevistada expuso que los conciliadores en equidad suelen pedir apoyo de los abogados que están en turno: “Cuando terminan, o en medio de la audiencia, salen y les preguntan ‘¿cómo hago con esto?’”.

Para cerrar el tema de los conciliadores en equidad, se nos advirtió que ellos algunas veces tramitan solicitudes frente a las cuales no están facultados para conciliar: “Les dicen [los abogados] que no concilien accidentes de tránsito con automóvil retenido que eso es de la Fiscalía. Y ellos no hacen caso así la ley diga que no pueden. Dicen: ‘pero si las partes quieren conciliar’”.

De otro lado, la Casa de Justicia de Chiquinquirá programa en promedio siete u ocho casas móviles al año para visitar los barrios más alejados y los corregimientos, actividad en la cual, no solo se prestan los servicios de justicia que la casa regularmente ofrece, sino que también acompañan la casa móvil el Sisben y Familias en Acción, y se prestan servicios médicos, de enfermería, de vacunación canina, de vacunación a niños y se organizan dinámicas recreativas, tales como ludotecas y torneos de fútbol para niños, a quienes les regalan uniformes.³²

Con anterioridad al desplazamiento de la casa móvil se hace una convocatoria, en la cual se anuncia su realización y se explica qué servicios se prestarán. Para ello se hacen ejercicios con megáfonos y reuniones con líderes comunitarios a quienes se les da publicidad para que ellos, a su vez, la repartan.

Relación con la comunidad

Por lo general, la Casa de Justicia no hace ningún seguimiento a los casos, en parte a causa de la alta rotación y cambio de personal.

32 Quizás todos estos servicios y actividades que llevan las casas móviles a los barrios sumen a la credibilidad de la casa de justicia en la comunidad y a ampliar el conocimiento sobre su existencia. También es posible que esto ayude a una percepción amigable más que represiva de la casa, aunque no es claro si esto es deseable, al menos desde el propósito de que las personas acudan a resolver sus conflictos a ella, dado que la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas muestra que una de las razones más prevalentes por las cuales la población acude a una autoridad judicial, administrativa o a un particular es por su *autoridad* y conocimiento para resolver el conflicto.

Ahora bien, aunque la Fiscalía no hace propiamente un seguimiento a los casos que se concilian, cuando una de las partes acude a ella para informar el incumplimiento de su contraparte, la fiscal llama al incumplido a reclamarle el cumplimiento y, de persistir con el incumplimiento de lo pactado en la conciliación, envía un oficio insistiendo.

Por su lado, el inspector de policía hace seguimiento a los casos vía telefónica o por medio de visitas.

Una persona entrevistada nos aseguró que los casos que llegan a la casa han venido disminuyendo paulatinamente, según ella, porque “la gente cree que si le pegan, le deben pegar al otro. Eso es lo que la gente manifiesta en los pasillos: ‘si me pegó, la Policía debe llevárselo ya’; ‘si no me paga arriendo, que lo desalojen ya’. La gente se siente frustrada. Es lo que uno escucha en los pasillos. Esperan que todo sea ya, pero tiene que haber una orden, un proceso. Entonces ellos a las malas sacan al inquilino. Ellos tienen otro concepto de justicia”. Para ilustrar esta disminución de usuarios, una persona nos indicó que, por lo general, la Inspección de Policía atiende entre 850 y 950 casos por mes, y que en marzo de 2014 había atendido apenas 480 casos.

Esta disminución de casos también ha sido evidente para la Fiscalía. De acuerdo con las entrevistas, este decrecimiento se debe a que esta entidad ya no puede atender conflictos por violencia intrafamiliar, que eran los más recurrentes, dado que este delito ya no es querellable.

Otra causa del decrecimiento de la demanda que destacó una persona es la inestabilidad laboral de los funcionarios de la casa: “El contrato más extendido es de seis meses. Se demora un mes en volver a contratar. Por eso el bajón de solicitudes. Un paciente viene siendo tratado por un psicólogo, después llega uno nuevo y le toca volver a empezar desde el principio. Lo mismo pasa en la Comisaría. Los funcionarios nuevos tienen que empaparse del caso entonces todo se va represando. Este semestre no se contrata psicología entonces el proceso en Comisaría queda en el aire. La gente pierde credibilidad”.

Esta frustración en el deseo de los usuarios de que sus casos se decidan inmediatamente se manifiesta en riñas entre las partes enfrentadas en un conflicto, que algunas veces se presentan dentro de la casa.

En lo que hace a la población a la cual impacta la Casa de Justicia, el informe del funcionario del CRI evidencia que en el mes de abril de 2014 la mayor cantidad de usuarios fueron personas del barrio Olaya, seguidas por personas de Pozón y luego de Chiquinquirá.

Impresiones

En esta Casa de Justicia encontramos personas muy comprometidas con los objetivos de la misma, a pesar de la ausencia de incentivos. Ante la falta de recursos económicos, la coordinadora toca puertas en el sector privado y, de esta forma, consigue ayudas para realizar capacitaciones, para publicidad, etc. También es importante destacar que los funcionarios recogen dinero entre ellos para comprar bombillos cuando estos se queman y así poder seguir trabajando, en lugar de esperar a que el Distrito los cambie. Otro ejemplo de este compromiso es la base de datos que construye la persona del CRI sin que nadie se lo haya solicitado.

Lo sorprendente es que este compromiso y vocación de servicio público no sean recompensados por el Estado con una mínima estabilidad laboral. En esta casa y en las demás visitadas detectamos que la gran mayoría de personas que trabajan allí son vinculadas mediante contratos de prestación de servicios de muy corta duración, otras cuantas personas son funcionarios de libre nombramiento y remoción, y los pocos que ocupan cargos de carrera están nombradas en provisionalidad. Claramente este estado de cosas no hace atractivo el servicio público para las mejores y más capacitadas personas, ni para aquellas que tienen vocación de servicio público. Igualmente, es alto el riesgo de que las personas comprometidas con el servicio público, y que actualmente trabajan en las casas de justicia, se aparten de sus cargos tan pronto encuentren trabajo en el sector privado.

Casa de Justicia de El Salado (Envigado, Antioquia)

Historia y contexto

El día 24 de abril de 2014 visitamos la Casa de Justicia de El Salado. Se trata de una edificación nueva, bonita y confortable, ubicada al borde de la vieja carretera que unía el centro urbano con la periferia, localizada en la ladera de la montaña. El Salado es un barrio ubicado en el las afueras del casco urbano. En este barrio habitan personas de los estratos 1, 2 y 3, de acuerdo con la coordinadora de la Casa de Justicia. Hasta hace poco esta era una zona rural y todavía se encuentran algunas casas campesinas, entre los barrios y edificios recién construidos, en una ausencia casi total de planeación urbana.

La Casa de Justicia de El Salado fue construida sin contar con la voluntad de las autoridades municipales y sin el apoyo directo de la comunidad. La razón es la siguiente: el centro de salud de El Salado estaba en condiciones de obsolescencia, razón por la cual se pensó en construir un

nuevo centro de salud en un predio que le pertenece al municipio de Envigado. Dada la existencia de este predio, el Ministerio de Justicia propuso construir allí una Casa de Justicia con sus recursos.³³ La administración de Envigado aceptó esta propuesta, con el convencimiento de que en el edificio que se construyera podrían funcionar consultorios médicos. Sin embargo, el Ministerio no aceptó y le manifestó al municipio que si decidía continuar con la idea de abrir un centro de salud, debía reembolsarle el dinero invertido en la construcción del edificio.

Así, la Casa de Justicia se inauguró en marzo de 2012, a pesar de que desde octubre de 2011 se empezaron a atender casos.

En El Salado entrevistamos a la coordinadora, a la comisaria de familia, a un policía del programa “Policía de prevención y educación ciudadana”, a la fiscal, al inspector del trabajo y a la persona que atiende al público en el CRI.

Esquema organizacional

La Casa de Justicia de El Salado tiene un horario de atención de lunes a viernes de 8 a.m. a 5 p.m.

Las instituciones presentes en la casa son la Comisaría de Familia, la Fiscalía, la Policía de Tránsito, la Inspección de Trabajo, la Policía de Prevención y Educación Ciudadana, la Personería y los conciliadores en derecho.

No pudimos saber con precisión cuántas personas trabajan en la casa; al respecto, una funcionaria entrevistada manifestó que eran más o menos 25. Este desconocimiento de quiénes trabajan en la casa es un reflejo de la desarticulación entre las instituciones y la coordinación. En efecto, no todos los funcionarios tienen una relación de dependencia con las mismas instituciones. Así, los salarios de unos funcionarios son cancelados por el Ministerio del Trabajo, otros por la Fiscalía y otros por la Alcaldía. Incluso, hay funcionarios dentro de una misma institución que son pagados por entidades distintas. Es el caso de la Inspección del Trabajo, en la que el inspector es remunerado por el Ministerio del Trabajo, en tanto que su secretaria lo es por la Alcaldía de Envigado.

De otro lado, la relación de la Casa de Justicia con el Ministerio de Justicia se limita únicamente a diligenciar de manera juiciosa los datos de

33 La construcción del edificio se hizo con recursos del Ministerio de Justicia, pero el predio es de propiedad de la Alcaldía, ente que además dotó el edificio con rubros de su presupuesto.

los usuarios que atiende en el Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia,³⁴ de suerte que el contacto más directo que tiene la casa, al menos la coordinación, es con la Alcaldía.

Esquema funcional

Con respecto a los principales problemas del barrio, las personas entrevistadas expresaron que allí se presenta prostitución y venta de drogas. Asimismo, frente a los conflictos que llegan con mayor frecuencia a la Casa de Justicia, las personas entrevistadas resaltaron que “por consumo de drogas se generan problemas de convivencia. La gente de las urbanizaciones se queja del consumo de drogas, le da miedo de los consumidores”. Igualmente, destacaron los casos de violencia intrafamiliar y señalaron que, posiblemente, la causa de estos conflictos sea, por un lado, el hacinamiento que se vive en las casas en Envigado, en las cuales viven muchas familias en un mismo hogar y, por otro, el consumo de drogas y alcohol.

En el año 2012 —después de inaugurada la casa—, la Universidad Católica del Oriente presentó un diagnóstico de conflictividad en Envigado, con el propósito de servir a la implementación y al desarrollo del programa de conciliación en equidad en el municipio,³⁵ estudio que da una idea de los conflictos que viven las personas de Envigado.³⁶

Este diagnóstico se basó en una encuesta aplicada a 641 personas escogidas de manera aleatoria en varios barrios del municipio, incluido El Salado. De acuerdo con el informe de la encuesta, los conflictos más frecuentes que perciben las mujeres del sector urbano de Envigado son los familiares y penales, y las situaciones que más generan conflicto, según su percepción, son la agresión física y verbal, y los problemas familiares. Las mujeres subrayan el diálogo y el buen trato como las principales formas de solución. Por el lado de los hombres del sector urbano, los conflictos más frecuentes son los relacionados con las drogas, con asuntos penales y con temas vecinales; las situaciones que más conflictos generan, en su per-

34 Probablemente esta casa, a diferencia de otras que visitamos en esta investigación, sí reporta al SICJ, por cuanto el municipio de Envigado no cuenta con un sistema propio de información, como sí ocurre en otros lugares.

35 En la Casa de Justicia de El Salado no se presta aún el servicio de conciliación en equidad.

36 El informe de la encuesta no da cuenta de los resultados desagregados por barrio.

cepción, son las drogas, el alcohol y los problemas familiares; y las formas principales para solucionarlos son el diálogo y el buen trato.³⁷

Pudimos acceder a la base de datos del Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia (SICJ) que registra la atención que requieren las personas que acuden a esta casa. Desde marzo 01 de 2012, fecha en que se instaló la base de datos, hasta el 25 de abril de 2014, los motivos por los que las personas más acudieron a la Casa de Justicia de El Salado fueron: asesoría (2.646 solicitudes), seguido por asunto penal (1.058 solicitudes), familiar (1.042 solicitudes) y por actualización de datos (987 solicitudes).³⁸

Ahora bien, en la Comisaría de Familia se programan citas para audiencias de conciliación. Para el momento en el que realizamos la visita, las citas las estaban agendando para junio. Adicionalmente, los días viernes no fijan audiencias para así atender los casos más urgentes ese día. La comisaria subrayó que las diligencias de conciliaciones que se llevan a cabo en la Comisaría versan sobre visitas y alimentos. Además de esta función, la Comisaría cuenta con un psicólogo y con un trabajador social.

De otro lado, la Policía de Prevención y Educación Ciudadana trabaja con niños para mejorar la imagen de la institución. Para ello hace intervención en prevención en los colegios. Además, coordina una banda musical de niños. Estas actividades se desarrollan con el propósito de que las personas sientan que la Policía no se dedica solo a la represión, más que para mantener a los niños alejados de la criminalidad, tal como lo afirmaron las personas entrevistadas.

Por su lado, la Fiscalía lleva investigaciones que debe asumir por reparto, es decir, casos que no necesariamente involucran a usuarios de la Casa de Justicia. Además, asesora a las personas cuando tienen alguna duda sobre qué hacer frente a cierta situación que les ocurrió.³⁹ Sin embargo, la fiscal no tiene la facultad de recibir denuncias.

Los conciliadores en derecho son estudiantes de consultorio jurídico que tienen una oficina en la Casa de Justicia. Ellos realizan las conciliaciones que no involucran asuntos familiares o laborales. Ligado a esta fun-

37 En el informe de la encuesta no se indican los porcentajes.

38 Este sistema de información tiene problemas con la tipificación de los motivos, como se señaló en la nota al pie 92. Una vez advertimos estas inconsistencias, las personas entrevistadas nos respondieron que ellas no se debían a situaciones internas de la casa, sino a la manera como el Ministerio de Justicia había diseñado el sistema.

39 Los casos que más llegan, según una fiscal entrevistada, son los de lesiones personales.

ción, los estudiantes prestan asesoría en temas jurídicos; un ejemplo de ello es ilustrar a las personas sobre qué hacer cuando, por ejemplo, quieren vender su casa.

A su turno, el inspector de trabajo funge como conciliador. No obstante, no siempre está en la oficina atendiendo casos porque también hace visitas a empresas, debido a que entre sus funciones está la de hacer inspección, control y vigilancia.

Los recursos para el mantenimiento de la Casa de Justicia provienen de la Alcaldía de Envigado, ente que además es el que paga los salarios de los funcionarios que no pertenecen a instituciones del nivel nacional. Los salarios de los funcionarios de entidades del nivel nacional, como los de la fiscal y los del inspector de trabajo, son costeados por la respectiva institución⁴⁰ —Fiscalía y Ministerio del Trabajo—. Desde esta perspectiva, la influencia del Ministerio de Justicia sobre la casa no es muy significativa —quizás no va más allá de exigir que el edificio se mantenga como una Casa de Justicia, sin perjuicio de que su destinación pueda ser cambiada, previo reembolso al Ministerio del dinero invertido en la construcción—. La interacción del Ministerio con la casa se reduce a dotarla de pendones, volantes y chalecos, y la interacción de la casa con el Ministerio se concreta en ingresar las visitas de los solicitantes en el SICJ.

Relación con la comunidad

Para la comunidad significó un choque fuerte encontrar una casa de justicia en vez del centro de salud que se le había prometido. Según algunas personas que trabajan en la casa, la comunidad asoció el nombre “justicia” con policía, fuerza y represión. En este sentido, las personas preferían no acudir a ella: “La gente creía que ‘Casa de Justicia’ era policía y que venían a vigilarlos. Por eso nos rechazaron, pensaban que acá habían calabozos y que se retenía a la gente. Además, veían que acá siempre había policía. La gente pensaba: ‘si me ven en la Casa de Justicia, creen que yo soy el sapo, si después hay una batida o algo’”.

Esta falta de apoyo comunitario al proyecto de la Casa de Justicia puede explicar el hecho de que la afluencia del público no sea copiosa, lo que ha motivado a la coordinadora a ofrecer clases, talleres, cursos y a prestar servicios diferentes a los orientados a la resolución de conflictos,

40 Esto sucede con las personas que representan a cada institución, pero no con todas las personas que trabajan en la oficina de la institución en la Casa de Justicia. Por ejemplo, la secretaria del inspector de trabajo es contratada y pagada por la Alcaldía.

como los de la ludoteca, para que así “las personas vengan y se den cuenta que acá no hay calabozos ni nada de eso”.

Justamente, en la fecha en que visitamos la casa no percibimos muchas personas. Más aún, cuando recorrimos las oficinas de cada una de las entidades presentes en la Casa de Justicia no encontramos ninguna en la cual se estuviera atendiendo a alguien en ese momento. La funcionaria encargado del CRI nos informó que desde la mañana cuando abrieron la casa, hasta el mediodía, habían llegado 28 personas.

Quizás esto se deba al hecho de que para los habitantes del sector era más importante que en ese espacio se construyera un centro de salud que cualquier otra institución estatal, de acuerdo con lo relatado en las entrevistas.

Impresiones

Del inventario de instituciones con presencia en la casa, concluimos que pocas se dedican a resolver conflictos, de manera que la Casa de Justicia se muestra más como un lugar donde diversos entes tienen oficinas que un espacio donde se satisfacen necesidades jurídicas. Si bien es cierto que en muchas de estas oficinas se atiende público y se realizan trámites administrativos, lo cual indudablemente beneficia a la comunidad, su vocación no es la de prestar servicios de resolución de conflictos, rasgo que caracteriza a las casas de justicia, según el artículo 2° del Decreto 1477 de 2000.

Igualmente, nuestra sensación es que no hay una persona que se pueda llamar en estricto sentido “el coordinador de la Casa de Justicia”, ya que sus funcionarios son responsables ante diferentes instituciones: unos le responden a la Alcaldía de Envigado, otros a la Fiscalía General de la Nación, otros al Ministerio del Trabajo, etc. De este modo, es esperable que la coordinadora no conciba a los funcionarios que trabajan en la casa como sus empleados o subalternos, a quienes pueda articular de cierta manera. Probablemente por ello no nos pudo responder con certeza cuántas personas trabajan en la Casa de Justicia.

Casa de Justicia de Robledo (Medellín, Antioquia)

Historia y contexto

El día 24 de abril de 2014 visitamos la Casa de Justicia de Robledo, en donde entrevistamos al coordinador,⁴¹ a la funcionaria encargada del CRI y al vigilante.

41 El coordinador ocupa este cargo desde hace un año.

Robledo es una comuna del municipio de Medellín, integrada por 21 barrios, con una población de 167.003 personas, que pertenece a los estratos 1, 2, 3, 4 y 5. El estrato predominante es el 2 (24.716 viviendas), seguido por el 3 (15.797 viviendas), después por el 1 (5.746 viviendas), al que le sigue el 4 (4.310 viviendas) y, finalmente, el 5 con una proporción muy pequeña (744 viviendas).⁴²

La casa se construyó en una zona que era un deshuesadero⁴³ de carros. Este predio era muy oscuro, muy solo y la comunidad lo percibía como un sitio peligroso. Por ello, la Junta de Acción Comunal, preocupada por la seguridad, reunió firmas y elevó cartas ante la Alcaldía para insistir en la construcción de un lugar donde hubiera un salón de eventos, donde se pudiera reunir la Junta, en el que hubiera presencia de la Alcaldía y, en general, presencia estatal. Como consecuencia de esta petición, la Alcaldía construyó la Casa de Justicia en este lote que, por lo demás, está ubicado en un barrio estrato 4.

El coordinador no se acordaba con exactitud de la fecha en la que se había inaugurado la Casa de Justicia, pero nos dijo que había sido aproximadamente en el 2005.

Esquema organizacional

El horario de atención en la casa es de lunes a viernes de 7:30 a.m. a 12:30 p.m., y de 1:30 a 5:30 p.m. Los viernes el horario es igual, salvo que en la tarde cierran a las 4:30.

En la Casa de Justicia funcionan la Comisaría de Familia, la Inspección de Policía, los conciliadores en equidad, dos programas psicosociales enfocados en la prevención (Buen Vivir en Familia y Medellín Sana y Libre de Adicciones), la Promotora Local de Gobierno y Convivencia Ciudadana,⁴⁴ la Secretaría de Seguridad,⁴⁵ la Policía Comunitaria,⁴⁶ el Instituto de Deportes y Recreación (Inder), la Junta Administradora Local,

42 Estos datos los tomamos de “Documento de rendición de cuentas a la ciudadanía para la comuna 7, Robledo”, *Cuentas claras, Comuna 7*, núm. 1, Robledo, Alcaldía de Medellín, periodo julio-agosto-septiembre de 2013. Recuperado de: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2013/Cuentas%20Claras%20Comuna/1%20octubre/comuna%207%20baja.pdf>

43 Este término hace referencia a un sitio en el que se almacenan carros que ya no se usan y que están en condición de chatarra.

44 Oficina que organiza eventos culturales para fomentar la convivencia.

45 Oficina que se articula con la Policía para todos los temas de seguridad.

46 Oficina que realiza actividades de prevención.

la Junta de Acción Comunal, la Defensoría del Pueblo, la Inspección del Trabajo y la Fiscalía.

A diferencia de otras casas de justicia visitadas en este proyecto, en Robledo la Fiscalía no solo cuenta con un fiscal local sino también con una receptora de denuncias.

Además de estas instituciones, en la casa trabajan una abogada encargada del CRI, el coordinador y un apoyo logístico, los cuales son contratistas⁴⁷ y que, junto con todas las personas que prestan sus servicios en la casa, suman 37 funcionarios, incluyendo la aseo y el vigilante.

A las personas entrevistadas les preguntamos por las entidades que no están presentes en la Casa de Justicia y destacaron la ausencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de Medicina Legal. Si bien es cierto que la casa ha reclamado su presencia, estos organismos no han concurrido por, según ellos, “insuficiencia de funcionarios”.

Ligado al tema laboral, una persona entrevistada aludía a la falta de una memoria histórica de la casa o de un archivo en el que consten los equipos que hay, los planos arquitectónicos, los planos de redes, etc. Esta anomalía se debe, al menos parcialmente, a la rotación de los funcionarios que se genera por el vacío de una carrera administrativa, de modo que, según una persona entrevistada, “un funcionario llega y empieza de ceros, y si le piden un plano o algo, no sabe si hay o no”.

Nos relataron que en una ocasión se le terminó el contrato a la abogada del CRI y que el vigilante tuvo que asumir la función de atender a los usuarios y dirigirlos a las instituciones pertinentes. Durante ese periodo, por ejemplo, nadie contestaba los teléfonos, lo que afectó el buen funcionamiento de la institución.

Por lo demás, una persona entrevistada se quejaba de que las casas de justicia no tuviesen un presupuesto propio, ni siquiera una caja menor, de suerte que el coordinador debe atender con sus propios recursos los asuntos urgentes. Por ejemplo, en los parqueaderos de la casa se estaban estacionando carros de personas que no eran visitantes de la misma. Para evitar esta situación, la Casa de Justicia se vio forzada a instalar unos candados en los parqueaderos que impedían el ingreso libre a los sitios de estacionamiento. Dado que la Alcaldía se puede tomar mucho tiempo

47 El problema de que estas personas sean contratistas es que hay periodos en los que sus contratos se terminan y nadie ocupa sus cargos. Por ejemplo, al coordinador actual se le terminó el contrato y la casa duró dos meses sin coordinación hasta que se le renovó.

para proveer estos candados, el coordinador decidió comprarlos y sacar duplicado de las llaves con su propio dinero.

Ahora bien, el vínculo del Ministerio de Justicia con la casa no va más allá de dictar capacitaciones y mandarle chalecos, pendones y volantes. El coordinador nos contó que “a mediados del año pasado me preguntaron cuáles equipos estaban malos. Yo pensé que nos los iban a cambiar y nada”.

La elaboración de material publicitario por parte del Ministerio de Justicia, asociada con la carencia de recursos propios de la casa, ha conducido a escenarios en que esta publicidad termina por no cumplir su finalidad. Fuimos testigos de la existencia de varias cajas con afiches publicitarios de la casa que no habían sido colgados ni distribuidos en la comuna de Robledo a causa de la falta de recursos económicos para contratar a una persona para que desarrolle esta función: “Mandan afiches pero no mandan plata para pegarlos. ¿Cómo los pego?”, preguntó el coordinador.⁴⁸

Esto parece demostrar que los funcionarios de la Casa de Justicia sienten al Ministerio como una autoridad ausente o lejana. Si a lo anterior se suma que la mayoría de funcionarios son contratados y pagados por la Alcaldía de Medellín, parece entendible que en la casa prefieran utilizar el sistema de información de la Alcaldía y no el Sistema Nacional de Información de Casas de Justicia (SICJ), que es la plataforma del Ministerio. Las personas entrevistadas advirtieron que “no podemos utilizar dos aplicativos. Entonces no usamos el del Ministerio porque ellos no son los que nos pagan”. Otra persona señaló que: “siquiera contamos con apoyo de la Alcaldía porque por acá el Ministerio no se asoma”.

Es cierto que la Casa de Justicia de Robledo envía informes al Ministerio de Justicia cuando se los solicitan pero, como lo confesó una persona entrevistada, esto no se hace con celeridad ni con juicio, ya que los funcionarios de la casa no son subordinados del Ministerio. De manera que esta casa tiene una relación más clara con la Alcaldía, en especial con la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia, que con el Ministerio.

Esquema funcional

La persona que atiende en el CRI señaló que el promedio de personas que visitan la casa diariamente es de cuarenta. A su turno, indicó que la enti-

48 Si bien se podría reprochar a la coordinación de la casa la falta de creatividad a fin de idear un mecanismo para distribuir estos afiches, esta actitud negligente podría ser esperable de unos funcionarios que tienen una estabilidad laboral tan precaria, que probablemente no tienen vocación de servicio público y que consideran su paso por estos cargos como algo temporal.

dad más recurrida es la Comisaría de Familia por conflictos de alimentos y de violencia intrafamiliar.

De acuerdo con el informe de actividades que la Casa de Justicia elabora mensualmente, en marzo de 2014 se atendieron 492 usuarios. De este universo de usuarios, las entidades a las que más fueron remitidos fueron la Comisaría de Familia (213 usuarios), la Fiscalía (89 usuarios) y la Inspección de Policía (70 usuarios).

En la Casa Justicia de Robledo hay dos conciliadores en equidad que tramitan asuntos concernientes a arrendamientos y a deudas. Igualmente, esta modalidad de conciliación aparentemente tiene credibilidad entre la comunidad, pues la persona del CRI sostuvo que las inasistencias a las audiencias en equidad son muy pocas. Paralelamente, en el CRI se les expone a los usuarios que la conciliación en equidad presta mérito ejecutivo y se les explica qué significa.

Por su lado, el servicio de conciliación en derecho lo presta la Comisaría de Familia en temas de derecho de familia y la Fiscalía en casos de delitos querellables.

En los casos de violencia intrafamiliar, la funcionaria del CRI le explica a los usuarios las consecuencias de acudir a la Fiscalía (“es un delito, puede haber cárcel, no es desistible, etc.”) y las consecuencias de acudir a la Comisaría (“se concilia”), para que así la persona pueda tomar una decisión informada.

Robledo es una comuna en la que habitan personas de casi todos los estratos, pero la Casa de Justicia está ubicada en un barrio estrato 4, como lo mencionamos, es decir, cerca de una población que no es la más marginada de la zona y, por ende, no justamente a la cual la noción de casas de justicia pretende beneficiar. Según una funcionaria entrevistada, las personas de estrato 1 son las que menos acuden a la casa, por cuanto viven lejos de la misma y “necesitan pagar hasta dos pasajes para venir”.

De esta manera, la existencia de barrios periféricos justifica la realización del programa de casa móvil. Sin embargo, son pocos los conflictos que la casa móvil puede solucionar, toda vez que ella permanece en estos barrios un solo día, lo que es insuficiente. Por ejemplo, en la casa móvil le entregan a la persona que acude una citación para audiencia de conciliación a fin de que se la dé a conocer a la contraparte, pero la contraparte no está en el lugar en ese momento, entonces la audiencia no se realiza el mismo día, lo cual implica que el usuario debe trasladarse después a la sede principal de la casa para llevarla a cabo, para lo cual debe enfrentar

las mismas barreras por las que no pudo visitarla en un primer momento. En este marco, las casas móviles solo son útiles para brindar asesoría, tal como lo enseñó una persona entrevistada.

Por último, la Casa de Justicia realiza con frecuencia trabajos de educación en los colegios del sector, en sesiones en las que se reúnen con padres y profesores con el fin de instruirlos en rutas de acceso a la justicia.

Relación con la comunidad

La Casa de Justicia realiza actividades lúdicas con el objetivo de que las personas conozcan los servicios que presta y tengan una vinculación con ella en un sentido comunitario y no represivo. Así pues, dentro de la casa se programan, entre otras actividades, costureros y clases de gimnasia para personas de la tercera edad.

Con todo, los funcionarios relataron el caso de un líder comunitario que trató de generar tensiones entre la comunidad y la casa. De acuerdo con los entrevistados, este líder fue uno de los impulsores de la construcción de la Casa de Justicia en Robledo. Tan pronto la edificación estaba construida, solicitó tener una oficina dentro de la casa, la cual creía merecer por ser líder comunitario y por haber sido parte de la iniciativa inicial de la construcción. Esta petición fue rechazada y, en consecuencia, emprendió una campaña de desprestigio contra la casa.

Pero, ¿cómo se ha manifestado esta campaña de desprestigio? Los funcionarios de la casa nos contaron que la población que acude a las capacitaciones que se ofrecen lo hacen con la esperanza de que les regalen mercados, pues el líder comunitario al que nos venimos refiriendo les genera esa falsa expectativa. Dado que en estos encuentros la casa no dona mercados, sino que capacita en rutas de acceso a la justicia, la comunidad se siente frustrada y decepcionada, lo que a la postre perjudica su reputación.

Adicionalmente, días antes de nuestra visita, la casa había recibido un panfleto en el que se dirigía una amenaza contra todas las casas de justicia por ser defensoras de los derechos humanos. La carta estaba firmada por el grupo denominado las Águilas Negras. La Casa de Justicia había intentado no hacer pública esta amenaza para no generar ninguna distorsión en la comunidad, máxime cuando los funcionarios creían saber quién era el responsable de ella y por eso mismo no se sentían intimidados.⁴⁹

49 De hecho, un funcionario aseveró: “Pero si las Águilas Negras ya ni siquiera existen. Eso ya se acabó”.

No obstante, justo el día de nuestra visita salió a la luz pública esta amenaza,⁵⁰ la cual alcanzó a generar preocupación en la población, como quiera que muchas personas llamaron a la casa durante el día a preguntar si no era peligroso asistir a los cursos, costureros y demás actividades que se organizan rutinariamente en sus instalaciones.

De otro lado, el único ejemplo de seguimiento de casos que identificamos es el que hace la funcionaria del CRI. Cuando algún usuario tiene una necesidad que no puede ser satisfecha por ninguna de las instituciones asentadas en la Casa de Justicia, es remitida desde el CRI a la autoridad pertinente. Ello ocurre, por ejemplo, con las víctimas del conflicto armado que pretenden que sus tierras sean restituidas. En este evento, la funcionaria llama telefónicamente al usuario a preguntar si lo atendieron en la entidad a la que fue remitido. Si la respuesta es negativa, se comunica con la entidad y solicita que se atienda a esa persona con prioridad.

Impresiones

La concentración de la Casa de Justicia en lo local, y su desconexión del ámbito nacional, hacen que la relación con las instituciones nacionales no sea clara y directa. En esta línea argumentativa, no parece que sea fácil que las instituciones de justicia nacionales respondan a los llamados de la Casa de Justicia para que hagan presencia en ella. La base empírica de esta conclusión reposa en el hecho de que la Inspección del Trabajo llegó hace muy poco a la casa debido a la influencia que alguien tenía en el Ministerio del Trabajo, tal como lo manifestaron las personas entrevistadas. Es decir, que el diálogo de la casa con las instituciones nacionales es nulo y depende más de relaciones personales que de contactos institucionales. De forma que el hecho de que las casas de justicia estén vinculadas de algún modo con el Ministerio de Justicia y del Derecho puede facilitar el diálogo con las instituciones nacionales.

Aunque no tuvimos la oportunidad de observar la atención de algún usuario en el CRI, intuimos que allí se entrega una información muy completa, al menos más completa de la que se brinda en otras casas de justicia visitadas. Quizás esto responda a que el CRI es dirigido por una abogada, lo cual no sucede en muchas de las casas visitadas. De acuerdo con una

50 Al respecto, véase http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/l/investigacion/panfletos_con_amenazas_a_casas_de_justicia_en_medellin/investigacion/panfletos_con_amenazas_a_casas_de_justicia_en_medellin.asp

persona entrevistada, la Subsecretaría de Gobierno Local y Convivencia de Medellín exige que los funcionarios del CRI sean abogados titulados, con experiencia de más de dos años, con capacitación en mecanismos alternativos de solución de conflictos y que sean conciliadores en derecho.

Casa de Justicia de Santa Fe de Antioquia (Antioquia)

Historia y contexto

El día 25 de abril de 2014 visitamos la Casa de Justicia de Santa Fe de Antioquia, en donde entrevistamos al coordinador,⁵¹ al comisario de familia, a la asistente del comisario —que fue conciliadora en equidad en el pasado— y a una conciliadora en equidad.

Santa Fe de Antioquia es un municipio localizado en el occidente del departamento de Antioquia. Su población está distribuida en la cabecera municipal (13.757 habitantes) y en el resto del municipio (8.856 habitantes), para un total de 22.613 habitantes.

La Casa de Justicia fue construida hace dos años, gracias a un convenio suscrito entre la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Santa Fe de Antioquia. Esta casa no hace parte del convenio con el Ministerio de Justicia, aunque está en trámite. Para estar incluido en dicho convenio, las casas de justicia deben tener dos entidades nacionales, tal como nos informaron en las entrevistas.

La ventaja de ser parte del convenio, según las entrevistas realizadas, es que la casa entraría a la base datos del Ministerio, lo cual es útil para revisar si una persona es conflictiva o si ha llevado el mismo caso a otra casa de justicia. Además, el Ministerio provee a las casas del convenio con *videobeam*, chalecos, volantes, etc. Una persona entrevistada subrayó que el convenio también sirve para que el Ministerio facilite el transporte para las casas móviles.

Esquema organizacional

El horario de atención de la casa es de lunes a viernes. Los lunes y martes hay atención de 8 a.m. a 12 m., y de 2 a 6 p.m. Los miércoles y jueves la casa trabaja en jornada continua, de 8 a.m. a 6 p.m. Finalmente, los viernes hay servicio desde las 8 a.m. hasta las 5 p.m., en jornada continua.

En la Casa de Justicia se encuentran la Personería, la Comisaría de Familia, el Enlace Municipal de Víctimas, conciliadores en equidad, la Po-

51 El coordinador es un administrador de empresas.

licía de Infancia y Adolescencia, Familias en Acción, el Sisben y un fiscal local que no tiene competencia para recibir denuncias y que tampoco está presente en la casa todos los días. Este fiscal únicamente tramita los casos que le son asignados por reparto. Paralelamente, la Comisaría de Familia sí recibe denuncias penales, pero solo en casos de víctimas y victimarios adolescentes.

Asimismo, la Casa de Justicia depende enteramente de la Alcaldía, aunque la Gobernación de Antioquia eventualmente ayuda. Por ejemplo, la Gobernación suministra el transporte y los almuerzos para la realización de las casas móviles.

Frente al personal, en la casa trabajan 24 personas que, en general, son abogados, psicólogos y trabajadores sociales. Es importante anotar que el coordinador es también la persona que atiende el Sisben.

Según un funcionario entrevistado, hay doce funcionarios que ocupan cargos de carrera y doce contratistas. Sin embargo, no tenemos claro si todas las personas en cargos de carrera están nombradas en provisionalidad o en propiedad, pero el hecho cierto es que el coordinador está nombrado en provisionalidad, al igual que el comisario de familia.

En la recepción suele estar la auxiliar de la Comisaría de Familia, pero algunos días no hay nadie allí porque la auxiliar debe realizar otros trabajos en sitios distintos a la casa. En esos casos, el vigilante es quien recibe a los usuarios.

En este contexto, no hay ningún sistema de información en el que consten los usuarios o los casos que son atendidos en la casa, por lo que la recepcionista elabora una tabla de Excel con este propósito. No obstante, estas tablas no son llevadas rigurosamente, ya que en los días en que la recepcionista no está en la casa nadie recopila estos datos.

Esquema funcional

El promedio de usuarios que recibe la Casa de Justicia es de 70 a 80 personas diarias, según cálculos de los funcionarios entrevistados.

Tuvimos acceso al informe de la Comisaría del año 2013. En él se menciona que se atendieron 978 personas durante ese año, que se llevaron 47 procesos en materia de violencia intrafamiliar y 31 en materia de restablecimiento de derechos. Las asesorías prevalentes en dicho informe son las brindadas en materia de violencia intrafamiliar (101), alimentos (93) e incumplimiento parcial de cuota alimentaria (65). Del acápite de diligencias extrajudiciales sobresalen 50 actas de conciliación con acuer-

do, 30 actas de conciliación fallidas y 29 actas de reconocimiento de hijos extramatrimoniales.⁵²

De otro lado, la conciliadora en equidad tramita conflictos por deudas, linderos, arrendamientos y por problemas entre vecinos, principalmente. Según sus cálculos, atiende alrededor de 25 casos al mes.

Recibimos un informe de la conciliadora en equidad en el que consta que de enero a mayo de 2014, que es el periodo en el cual se ha desempeñado como conciliadora, logró 278 actas de conciliación con acuerdo.⁵³ En este informe, el pago de deudas figura como el conflicto más prevalente, seguido por liquidación de sociedades de hecho y sociedades conyugales.

Tanto la actual conciliadora en equidad como la que lo fue en el pasado coincidieron en que a los conciliadores en equidad se les debería dar algún incentivo por su labor. De hecho, un exalcalde de Santa Fe de Antioquia, que actualmente está en prisión, los tenía vinculados mediante contrato de prestación de servicios y, por esa vía, les pagaba. Esto generó que hubiese una cantidad significativa de conciliadores en equidad y que fuesen los que más casos resolvían. Además, en esa época los conciliadores eran modelo para la figura por reconocimiento de la Gobernación de Antioquia y del Ministerio de Justicia, como lo narró un funcionario de la casa.

Los funcionarios entrevistados enfatizaron en que el programa de casas móviles permite visitar las veredas más lejanas del municipio, lo cual es un fin loable teniendo en cuenta las dificultades que los habitantes de estos poblados tienen para desplazarse a la cabecera municipal.

Para asegurar que la casa móvil cumpla con su cometido, se hace difusión previa a través de emisoras para que las personas con conflictos asistan con su contraparte a la casa móvil, de modo que la audiencia se

52 Según el artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, las comisarías de familia son competentes para adelantar procesos administrativos en casos de violencia intrafamiliar y en casos de restablecimiento de derechos. Además, el num. 2° del artículo 86 de la misma norma, consagra como una de las funciones de las comisarías de familia la de “[a]tender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos”. Finalmente, el artículo 31 de la Ley 640 de 2001 le entrega a los comisarios de familia atribuciones para celebrar conciliaciones en derecho en materia de familia.

53 El informe presenta algunas inconsistencias, por lo que no podemos calcular qué proporción representan estos acuerdos conciliatorios del total de audiencias adelantadas. La persona gracias a la cual tuvimos acceso a estos datos no nos contestó los correos cuando le preguntamos por estas inconsistencias.

pueda realizar el mismo día. De lo contrario, las casas móviles solo servirían para que los usuarios recibieran asesoría y para que recogieran la citación para audiencia, con el agravante de que el día de la misma tendrían que trasladarse con la contraparte a la cabecera municipal.

Con este mismo fin de agotar todos los trámites en la casa móvil en un mismo día, se les anuncia previamente a las personas que allí les pueden expedir su cédula de ciudadanía. Por ello, se les advierte que deben tener el RH y una foto.

Relación con la comunidad

La casa móvil tiene como finalidad no solo llevar a las veredas alejadas los servicios de justicia que la casa regularmente presta, sino también la de hacer brigadas de salud y eventos culturales o lúdicos.

Obviamente, este sentido social y no solo jurídico de la casa móvil permite generar confianza entre la comunidad, que se acerque a la casa, la conozca y no la perciba como un ente represivo del Estado. En este sentido, una persona entrevistada afirmó que las personas que tienen orden de captura no asisten a la casa móvil porque temen ser capturadas.

A la percepción represiva de la casa por parte de la población han contribuido hechos casuales como el siguiente: una vez realizaron una casa móvil en una vereda y a las dos semanas la Sijin capturó a unas personas, lo que generó en la comunidad la sensación de que esas capturas estaban relacionadas con la casa móvil.

Impresiones

Se trata de una institución muy ligada a la Alcaldía, con todos los beneficios y problemas que ello implica. Beneficios en cuanto a la cercanía que tienen los políticos con la comunidad y al conocimiento que tienen de los problemas sociales. Perjuicios en cuanto a inestabilidad de los funcionarios, falta de interés y de conocimiento por los temas judiciales, politización, etc. Otros de los problemas son: el sistema de información es muy precario; no hay mayor coordinación entre los funcionarios; la conciliación en equidad está casi muriendo, y la coordinación y vinculación con el exterior, con el Ministerio de Justicia y con otras casas es casi nula.

Sumado a lo anterior, tuvimos la impresión de que esta casa, que no hace parte del convenio con el Ministerio, anhela suscribirlo prontamente para así acceder a los beneficios que cree que ello trae aparejado. Esta percepción nos parece importante traerla a colación, porque lo que vimos en las otras casas visitadas que en efecto hacen parte del convenio es que

para ellas no es muy relevante dicho convenio y que, en ocasiones, puede ser una molestia a causa de las metas que el Ministerio les impone y de los reportes que les pide.

Casa de Justicia de San Onofre (Sucre)

Historia y contexto

El día 14 de mayo de 2014 visitamos la Casa de Justicia de San Onofre, en donde entrevistamos a la coordinadora,⁵⁴ a la psicóloga de la Comisaría de Familia, al defensor público, a un funcionario de la Personería, a la señora que atiende en el CRI, a la funcionaria del Enlace de Víctimas y a una persona que fue vigilante de la Casa de Justicia y que actualmente es mesero en el restaurante donde almorzamos.

San Onofre es un municipio de alrededor 48 mil habitantes y cuenta con 23 corregimientos. La Casa de Justicia, por su parte, se encuentra localizada en la cabecera municipal.

Frente al paisaje de orden público, San Onofre fue una zona en la que hubo paramilitarismo hasta el año 2009, en cabeza de alias Cadena.⁵⁵ Por otro lado, es un municipio que hace parte de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial.⁵⁶

En la actualidad, en San Onofre hay presencia de los grupos ilegales denominados Bacrim, que surgieron después de la desmovilización de las AUC. Igualmente, en los barrios de San Onofre hay pandillas, integradas por jóvenes entre 15 y 20 años aproximadamente, las cuales “se encuentran y pelean con botellas, machetes...”, según lo relató una persona entrevistada. Sumado a lo anterior, la mayoría de los desmovilizados trabajan

54 La coordinadora es una trabajadora social que ocupa este cargo desde que la Casa de Justicia fue inaugurada.

55 Para un contexto sobre este personaje, véase <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso118013-el-fantasma-de-cadena>

56 Esta política consiste en “un proceso coordinado, progresivo e irreversible, por medio del cual se busca afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas, en beneficio del libre ejercicio de los derechos ciudadanos y de la generación de condiciones para su desarrollo humano”, según la Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009. En otros términos, la Política de Consolidación tiene como propósito fortalecer la oferta institucional en zonas en las que ha habido presencia histórica de grupos armados ilegales y de cultivos ilícitos.

como mototaxistas y “son rechazados por la sociedad”, de acuerdo con una persona entrevistada.⁵⁷

Según un entrevistado, cuando los paramilitares hacían presencia en San Onofre asesinaban gente todos los días. Además, no permitían personas en las calles, ni en las terrazas ni en los balcones de las casas después de las 7 de la noche. Esta persona resaltaba que durante la existencia del paramilitarismo en el municipio había mucha seguridad en relación con los hurtos: “Uno podía dejar una silla afuera y ahí amanecía, mientras que hoy ya no. Acá ya roban mucho. En las noches se meten a las casas a robar”.

El alcalde de San Onofre le pidió expresamente al Ministerio de Justicia una casa de justicia, ya que en este municipio hay muchos conflictos, pues fue “una zona muy azotada por la violencia. Acá hubo paras y mucha gente se desplazó y otros resistieron. Quedaron muchas secuelas. A mucha gente la violaron, mataron a sus padres al frente de ellos ... Acá antes no se veía matoneo, desertión en los colegios, prostitución, pero después de los paras se empezó a ver todo eso. Ya cualquier discusión que hay, sacan machete. Ya todo se volvió más violento”, según el relato de una persona con la que hablamos. Sin embargo, no se adelantó ningún estudio de conflictividad que comprobara esto. Además, “la gente iba a la Alcaldía por algún problema y le decían vaya a tal parte, entonces les tocaba caminar mucho y le ponían la queja al alcalde”, como lo sostuvo una persona entrevistada. Ante esta dispersión de las instituciones, el alcalde vio la necesidad de centralizar la oferta, dado que no todas las instituciones de justicia cabían en la Alcaldía. De este modo, el Ministerio aprobó la construcción de la Casa de Justicia de San Onofre y costeo su construcción, en tanto que Usaid se encargó de dotarla y la Alcaldía contribuyó con un lote donde finalmente fue construida.

57 Supimos del caso de una joven cuyo padre fue asesinado, y quien conoce al victimario y se siente agredida por él. El victimario es una persona desmovilizada que trabaja como mototaxista y que cada vez que se encuentra a la joven amaga con que la va a arrollar con la moto, con el único propósito de molestarla e intimidarla. Una persona que estaba presente en el instante en que esta joven nos narraba su historia le propuso denunciar al desmovilizado con el fin de que fuese enviado a prisión y para ello le preguntó el nombre de esta persona. La joven dijo no saber su nombre y agregó que ella no quería ver a su victimario en la cárcel. Dijo que lo que preferiría es que el desmovilizado se le acercara, le dijera por qué razón había matado a su padre y le expresara su arrepentimiento.

La Casa de Justicia de San Onofre fue inaugurada el 24 de febrero de 2012 y hasta el momento es la única en el departamento de Sucre.

Esquema organizacional

La Casa de Justicia de San Onofre atiende de lunes a viernes en horario de 8 a.m. a 12 m., y de 2 a 6 p.m.

En la Casa de Justicia están presentes las siguientes instituciones: Comisaría de Familia, integrada por una psicóloga, una trabajadora social, un nutricionista y el comisario, los cuales reciben asuntos de familia, como la violencia intrafamiliar; Personería, donde trabajan el personero, un asistente y una secretaria, quienes ofrecen asesoría jurídica, redactan tutelas, elaboran derechos de petición y toman declaraciones a las víctimas por hechos victimizantes, las cuales son necesarias para recibir ayudas humanitarias por parte de la Unidad de Víctimas; Enlace de Víctimas, en donde atiende una sola persona que se encarga de recibir las solicitudes de ayudas humanitarias por parte de las víctimas, que finalmente son valoradas y decididas por la Unidad de Víctimas; la Oficina de Desarrollo Comunitario, compuesta por la secretaria de desarrollo comunitario y por una secretaria, quienes se dedican a coordinar programas sociales, como la entrega de los subsidios que la Alcaldía le reconoce a los adultos mayores cada dos meses, y el programa de jóvenes que consiste en formar y capacitar a los mediadores escolares, los cuales resuelven conflictos en los colegios;⁵⁸ Inspección de Policía, donde está el inspector y una secretaria, quienes reciben denuncias por accidentes entre motos, por peleas entre vecinos, por pérdida de cédulas, por hurtos, etc.; y la Defensoría Pública, que hace parte de la Defensoría del Pueblo y donde atiende una persona que elabora tutelas y derechos de petición.⁵⁹

Sumadas a estos funcionarios, en la Casa de Justicia trabajan ocho personas más: la coordinadora, la persona del CRI —que no es abogada—, una persona del centro de cómputo, que se encarga de reparar los equipos, y de organizar y enviar información al Ministerio de Justicia, dos

58 La secretaria de desarrollo comunitario sale a los barrios a campañas de registro, de vacunación, etc. En estas salidas a campo, ella se entera de casos de violencia, visita las casas donde presuntamente puede haber maltrato, verifica e informa a la autoridad competente.

59 Esta es la institución más nueva en la Casa de Justicia y su llegada respondió a que anteriormente la Personería no daba abasto, lo que demostraría que no siempre es problemático que en una casa de justicia haya entidades con funciones replicadas.

vigilantes, dos señoras del aseo y un mensajero. Los sueldos son pagados por el municipio, salvo el del defensor público que es sufragado por la Defensoría del Pueblo.

En relación con quienes trabajan en la Casa de Justicia, ninguno es funcionario de carrera y todos son, o bien contratistas o bien funcionarios de libre nombramiento y remoción.⁶⁰ Asimismo, los celadores y las señoras del aseo no tienen ningún contrato formal con la Alcaldía ni ninguna relación legal y reglamentaria con ella. A estas personas la Alcaldía les paga ocasionalmente, pese a que prestan sus servicios todos los días y cumplen horario. Indagamos por qué motivo estas personas seguían trabajando en la Casa de Justicia y la respuesta fue que “cuando llegue plata no se las dan si ya no están trabajando”. Investigando más sobre esta dificultad, una persona aseveró que, “como no tienen contrato, no les pueden pagar porque después se meten en problemas con la Contraloría. Les dicen que les pueden pagar cuando sobra plata de algún contrato. Es más, una vez el alcalde supo que lo iban a entutelar y ahí sí les pagó”.

Casualmente, en el restaurante donde almorzamos nos atendió un señor que trabajó dos años como vigilante en la Casa de Justicia. Esta persona nos relató que le quedaron debiendo diez meses de salario y que después le pagaron cinco meses. Según él, lo usual era que cada mes que pasaba no le pagaban, que le tocaba ir a la Alcaldía a cobrarle al alcalde y este le decía que volviera después porque no había recursos en ese momento.⁶¹ Cuando le pagaban le entregaban el dinero en efectivo y no le hacían firmar ningún comprobante. Adicionalmente, esta persona nunca estuvo afiliada a seguridad social mientras trabajó con la Alcaldía.⁶²

60 Es probable que haya personas nombradas en provisionalidad en cargos de carrera. La coordinadora no es abogada, luego puede no tener clara la diferencia entre cargos de carrera y cargos de libre nombramiento y remoción, por un lado, y nombramientos en propiedad y en provisionalidad, por otro.

61 El alcalde al que se refirió el entrevistado es Nelson de Jesús Pineda, quien fue suspendido de su cargo por un presunto mal manejo de las regalías. Durante su suspensión, cuatro personas fueron nombradas en encargo como alcaldes, lo que hacía más difícil los cobros, ya que un alcalde encargado se comprometía a pagar en determinada fecha y llegado ese día era otro el encargado. Respecto de Nelson de Jesús Pineda, véase <http://lasillavacia.com/historia/san-onofre-el-pueblo-de-los-cinco-alcaldes-y-las-regal%C3%ADas-desaparecidas-44307>

62 Esta persona está pendiente de una tutela que el defensor público piensa interponer a su favor.

Otro ejemplo de esta situación es el de la persona de libre nombramiento y remoción que trabaja en el Enlace de Víctimas, a quien la Alcaldía le debe diez meses de salario.

El inconveniente con los contratistas es que en el periodo entre la terminación del contrato y su renovación no trabajan en la Casa de Justicia, afectándose así los procesos que están adelantando. Este escenario está bien ilustrado con la situación del defensor público, quien empezó a trabajar en noviembre de 2013 y se fue en diciembre del mismo año cuando se le terminó el contrato de prestación de servicios.

La inestabilidad laboral descrita también contribuye a que este estado de cosas se mantenga, puesto que los funcionarios no denuncian ni exigen un cambio por el miedo a ser removidos de sus cargos —en el caso de empleos de libre nombramiento y remoción— o a que sus contratos no sean renovados —en el caso de los contratistas—. ⁶³

Más aun, al parecer casi ningún funcionario de la Alcaldía está nombrado en propiedad en un cargo de carrera, por cuanto alias Cadena los obligó a firmar un documento por medio del cual renunciaban a la carrera administrativa. ⁶⁴

A pesar de todo, desde que se inauguró la casa casi todos los funcionarios se han mantenido en sus cargos hasta hoy, lo que se explica porque “el alcalde actual fue prácticamente nombrado por el alcalde anterior”, como nos informó una persona, pero aquellos parecen tener claro que si llega un nuevo alcalde, se tendrán que ir.

Las instituciones que no tienen asiento en la Casa de Justicia son el ICBF y la Fiscalía, de las cuales no se ha solicitado su presencia por falta de espacio físico, pues la casa ya está llena. Así que cuando algún asunto les compete a estos entes, los usuarios son dirigidos a sus oficinas ubicadas en otros lugares de San Onofre. ⁶⁵ El funcionario que atiende en el CRI asegu-

63 Esto puede explicar que los funcionarios de la Casa de Justicia no le insistan mucho al alcalde por los pagos de los vigilantes y las señoras del aseo.

64 Este hecho podría tener dos interpretaciones: uno, que los paramilitares le estaban haciendo un favor al alcalde de turno para que él pudiera nombrar en esos cargos a las personas que quisiera, o dos, que estaban presionándolo para que nombrara en esos empleos a las personas que ellos le señalaran expresamente.

65 En algunos casos muy remotos funcionarios de estas entidades han ido a la Casa de Justicia cuando los han llamado. Por ejemplo, en una ocasión el comisario de familia llamó al fiscal para que recibiera una declaración en el marco de un homicidio causado por un menor de edad.

ró que las personas, por lo general, conocen qué asuntos son competencia de la Fiscalía, luego rara vez tienen que ser remitidas.

El compromiso de la Alcaldía es costear, además de los sueldos de los funcionarios de la casa, el sostenimiento y funcionamiento de la misma. Ello implica que cualquier daño o necesidad de la casa debe ser tramitado con la Alcaldía, lo cual demora cualquier arreglo o cualquier provisión de bienes y servicios. De hecho, el día que visitamos la casa no había llegado aún la tinta para las impresoras, la cual había sido solicitada un mes atrás.

Anteriormente, la Inspección de Policía expedía muchos certificados de residencia para personas que tenían familiares en Venezuela, a quienes el gobierno venezolano les ayudaba con unos subsidios si acreditaban tal certificado. El dinero que recibía la Inspección por tal concepto se destinaba a la compra de papel, tinta, enseres, etc.⁶⁶

Así pues, la cancelación de los gastos de funcionamiento, al igual que de los sueldos, como advertimos más atrás, se incumple continuamente. Por ejemplo, en una ocasión “no pagaron el Internet durante tres meses y lo cortaron”, como nos contaron.

Aunque la casa depende casi enteramente de la Alcaldía, los usuarios no hacen esa relación. Eso garantiza que, independientemente de la percepción que la población tenga del alcalde, esta sigue llevando sus conflictos a la Casa de Justicia.⁶⁷

Respecto a la relación con el Ministerio de Justicia, este organismo hace auditorías en las que examina los espacios locativos, revisa que efectivamente se les esté pagando a las personas que trabajan en la casa y se cerciora de que se atienda adecuadamente a los usuarios. Con respecto a lo primero, el Ministerio persuade al alcalde para que haga arreglos locativos y demás. En relación con lo segundo, insta para que se paguen los salarios.⁶⁸ Y sobre el tercer punto, el Ministerio entrevista a personas acer-

66 Al parecer, desde que Maduro es el presidente de Venezuela no se solicitan estos certificados porque el subsidio fue desmontado.

67 En nuestro trabajo de campo en Santa Fe de Antioquia nos informaron que la Casa de Justicia de Ebéjico (Antioquia) está muy relacionada con la Alcaldía. Tan es así que el despacho del alcalde está ubicado en el segundo piso de la Casa de Justicia. Aunque no visitamos esta casa, es posible que una mala percepción de la población frente al alcalde termine por teñir la percepción de la Casa de Justicia.

68 El Ministerio de Justicia hizo compromisos con los alcaldes encargados para los pagos debidos cuando el titular fue suspendido, pero dado que en la Alcaldía constantemente se estaba cambiando a las personas encargadas, estos acuerdos se rompían.

ca del trato recibido en la casa. Ligado a lo anterior, el Ministerio capacita funcionarios y provee plegables, pendones, chalecos, agendas, etc.

Los funcionarios de la casa entienden la importancia del Ministerio de Justicia para el programa, a tal punto que aseguran que “sin el Ministerio esta casa nunca se hubiera hecho”.

La coordinadora de la Casa de Justicia hace parte del Comité de Justicia Local junto al fiscal, al juez, al corregidor, al inspector y a otros funcionarios involucrados con temas de justicia, el cual se ocupa de temas de prevención. Por ejemplo, se reúnen para decidir la realización de campañas o el desarrollo de la casa móvil, o cierta capacitación a conciliadores en equidad, a inspectores comunitarios, etc.

De igual forma, existe un Comité Coordinador de la Casa de Justicia, del cual hace parte el fiscal, así no tenga presencia en la casa. Este comité se reúne para evaluar las actividades que se hicieron, y para coordinar capacitaciones y charlas. Una persona llamó la atención sobre el hecho de que el fiscal hace parte formalmente del comité, aunque nunca asiste a sus reuniones.

Esquema funcional

De acuerdo con la funcionaria del CRI, los casos que más llegan a la Casa de Justicia son los de violencia intrafamiliar, inasistencia alimentaria y solicitud de ayudas humanitarias para los desplazados.

Con respecto a la conflictividad que más atiende cada institución, el defensor público afirmó que “lo que más me llega son los casos de desplazamiento forzado no atendidos por la Unidad de Víctimas”. Los desplazados solicitan las ayudas humanitarias a la Unidad de Víctimas a través del Enlace de Víctimas, es decir que este último ente recibe las solicitudes y las reporta a dicha Unidad, que decide la entrega o no de las ayudas. Pues bien, el defensor público recibe los casos de personas a quienes se les negaron las ayudas con el fin de entablar los recursos procedentes contra esta decisión.⁶⁹ Aunque en menor medida en comparación con los casos de desplazamiento, el defensor también presenta muchas demandas de

69 Las personas que se tuvieron que desplazar dentro del mismo municipio —por ejemplo, los que se desplazaron del corregimiento de Berrugas hacia San Onofre— no son consideradas como víctimas por la Unidad de Tierras sino como resistentes. El defensor público tiene en este momento muchos casos similares y para ellos está planeando interponer una tutela. Otra tipología de casos recurrentes es la de desplazados que declararon ante la Personería y su declaración no consta en el registro de la Unidad de Víctimas, razón por la cual les niegan las ayudas humanitarias.

corrección de registros civiles, porque “resulta que acá mandaba alias Cadena y el registrador hacía lo que él decía. Por ejemplo, le decía ‘ponga tal fecha’, ‘no firme’, etc.”

Por su parte, los casos más frecuentes que llegan a la Personería son los de las personas que buscan que esta entidad tome su declaración por hechos victimizantes, lo cual es un requisito para acceder a los beneficios a favor de las víctimas.

Por el lado de la Comisaría de Familia, lo más habitual es atender casos de violencia intrafamiliar, como lo reveló la psicóloga de este ente. Frente a este tema en particular, la Comisaría remite a las víctimas a Medicina Legal para una valoración, lo cual las obliga a desplazarse porque no hay oficina de Medicina Legal en la Casa de Justicia.

Por último, la coordinadora adujo que “lo que más llega son conflictos de pareja, alimentos, violencia, y abuso sexual por parte de familiares y vecinos”. A esta lista agregó las riñas y problemas entre vecinos que ocurren generalmente por desacuerdos con los linderos. Por lo demás, la coordinadora adujo que en el municipio se dan muchos casos de extorsión pero que esta necesidad jurídica no se tramita en la Casa.

La persona que atiende en el CRI nos habló de un promedio diario de 80 a 90 personas que visitan la Casa.

La Casa de Justicia de San Onofre cuenta con doce conciliadores en equidad, los cuales atienden por turnos, de modo que cada conciliador está presente en la casa dos horas diarias. Por su parte, la conciliación en derecho está representada por el inspector de policía que funge como conciliador.

Dado que los conciliadores en equidad y el inspector de policía asumen el conocimiento de los mismos temas con el fin de lograr acuerdos conciliatorios, unos en equidad y el otro en derecho, la persona del CRI les da la opción a los usuarios de escoger entre una de las dos conciliaciones que ofrece la casa. Pero cuando uno de los dos está atendiendo a alguien, el usuario que llega es dirigido automáticamente a la otra institución que está libre.

La funcionaria del CRI nos comentaba que los usuarios suelen preferir la Inspección de Policía porque, por lo general, no conocen la conciliación en equidad.⁷⁰ Contrario a esta afirmación, la coordinadora anotó que

70 Una hipótesis que podría explicar esta preferencia es que las personas sienten que la Inspección de Policía tiene más autoridad que los conci-

los conciliadores en equidad hacen difusión de sus funciones y que, en consecuencia, para las personas es clara la diferencia entre la conciliación en derecho y la conciliación en equidad.

La meta impuesta por el Ministerio de Justicia es programar al menos dos casas móviles al año. En cumplimiento de este compromiso, la Casa de Justicia de San Onofre ha llevado casas móviles a los corregimientos y en una oportunidad llevó el programa a un barrio del casco urbano del que no muchas personas visitan la casa.

Pese a que las casas móviles son un requerimiento del Ministerio de Justicia, los recursos para realizarlas provienen del municipio.

Relación con la comunidad

La única entidad de la que nos informaron que hace seguimiento a los casos es la Comisaría de Familia. En efecto, los psicólogos y trabajadores sociales hacen visitas de verificación.

En San Onofre no se ha realizado ningún estudio de impacto de la Casa de Justicia, por tanto, no hay ninguna manera objetiva de hacer esta medición y la única herramienta con la que contamos es la percepción de las personas entrevistadas. En efecto, una persona nos indicó que ella cree que la casa ha cumplido con su finalidad, por cuanto “ya no se escucha que haya tantos problemas. La gente viene acá y no hace justicia por mano propia”.

Asimismo, un funcionario de la casa señaló que “el que pelea sabe que lo multan y por eso ya no pelea o no pelea tanto”.

Otra persona nos contaba que antes los maridos les pegaban a las mujeres y no pasaba nada, en tanto que desde que la casa existe las mujeres se han empoderado y denuncian. Ello se debe, según una persona entrevistada, a que la Casa de Justicia ha dictado capacitaciones sobre derechos y mecanismos de justicia a los líderes de las comunidades, quienes a su vez han divulgado esta información. Otra persona anotaba que, aun así, era importante llegarle directamente a la comunidad con estas capacitaciones.

liadores en equidad, así desconozcan las funciones de ambos. Esta es una hipótesis plausible, si se considera que la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas reveló que más de seis de cada diez personas de la población general, de la población en situación de pobreza y de la población con discapacidad adujeron como razón para acudir a las autoridades judiciales a resolver sus conflictos que ellas tienen la autoridad o el conocimiento para ello. Este también es el motivo más invocado para acudir a las autoridades administrativas por parte de la población general y de la población con discapacidad, según la misma encuesta.

Impresiones

Lo que más nos llamó la atención de esta Casa de Justicia es la problemática laboral que viven muchos de sus funcionarios. En este sentido, sorprende que sea el Estado quien vulnere los derechos laborales de sus propios funcionarios al no tenerlos formalmente contratados, al no cotizar a su favor en el régimen de seguridad social y al no pagarles oportunamente sus salarios.

Asimismo, sentimos que no tiene mucho sentido tener una Casa de Justicia en una cabecera municipal tan pequeña, donde las personas pueden trasladarse con mucha facilidad por las distintas oficinas de las instituciones de justicia y donde, en consecuencia, no es necesario destinar recursos para concentrar la oferta de justicia en un único lugar. Tal vez se justifique más llevar casas de justicia móviles a las veredas y corregimientos o instalar casas permanentes en dichos lugares.

Casa de Justicia de Chaparral (Tolima)

Historia y contexto

El 7 de mayo de 2014 visitamos la Casa de Justicia Regional de Chaparral, ubicada al sur del departamento del Tolima. Ese mismo día, debido a que se estaba realizando una capacitación contra la violencia de género por parte de Usaid, tuvimos la oportunidad de entrevistar al coordinador regional de la casa, a los coordinadores de las casas satélites de Rioblanco y Ataco, y a las comisarias de familia de Chaparral y Rioblanco.

Chaparral es un municipio que pertenece al departamento del Tolima y tiene una población de 56.890 habitantes, aproximadamente. La Casa de Justicia de Chaparral, junto con sus tres satélites —Ortega, Rioblanco y Ataco—, fue inaugurada el 10 de febrero de 2006.

Esquema organizacional

La Casa de Justicia de Chaparral está conformada por la Inspección de Policía —en la que trabajan la inspectora y dos auxiliares—, la Comisaría de Familia —que cuenta con la comisaria y con una trabajadora social—, Medicina Legal —que cuenta con un médico y un auxiliar—, el coordinador de la casa, un celador⁷¹ —que además de vigilar está encargado de atender en el CRI—, una psicóloga, un asesor étnico que pertenece al Tri-

71 Pese a que esta persona tiene un contrato de prestación de servicios, cumple horario de domingo a domingo de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.

bunal Indígena, la personera —que va una vez a la semana a la casa—, y cuatro conciliadores en equidad.⁷²

Los empleados se nombran por contrato de prestación de servicios, aunque hay algunos auxiliares que son de carrera.

Esquema funcional

Los casos que con más frecuencia son atendidos por la Casa de Justicia son los de violencia intrafamiliar, responsabilidad alimentaria y casos de derechos de propiedad.

En el casco urbano de Chaparral funcionan cuatro conciliadores en equidad. En las zonas de difícil acceso se convoca por radio a estos conciliadores para que vayan a apoyar algún proceso que requiera de sus servicios. Para tener una idea de la cantidad de casos atendidos por los conciliadores en equidad, el conciliador más reconocido de la región realiza un promedio de 200 conciliaciones al año, según nos indicaron en las entrevistas.

Dado que los conciliadores en equidad no reciben ningún tipo de remuneración, ellos solo piden que se les pague el transporte para poderse desplazar a la zona donde los necesiten. Además, según las entrevistas, ellos esperarían, para poder prestar un servicio eficiente y efectivo a la comunidad, que se les dotara como mínimo de una Constitución, un Código Civil, un Código de Convivencia, un Código de Comercio, papelería y botas.

El coordinador regional, con ayuda del secretario del interior de la Gobernación del Tolima, está proyectando un encuentro de conciliadores en equidad para mirar cuáles personas quieren volver a prestar este servicio a la comunidad, además de apoyar la formación de nuevos conciliadores y el fortalecimiento para aquellos que ya lo son.

Actualmente existen dos comités. Por un lado, está el Comité Local de Justicia, que empezó a operar aproximadamente hace dos meses. Este comité está compuesto por instituciones como la Fiscalía, la Personería, Medicina Legal, el ICBF, la Defensoría y los jueces. De otro lado, el Comité Local de la Casa de Justicia está integrado por las mismas autoridades del Comité Local de Justicia, salvo los jueces. Su propósito es discutir las necesidades administrativas que tiene la casa y los posibles proyectos que se van a realizar. Por lo general, el Comité se reúne una vez por semestre.

72 No hay Fiscalía porque en Chaparral hay un búnker con todo lo necesario para prestar servicios a la comunidad.

En el 2013 entró en funcionamiento el sistema de información del Ministerio y se hicieron capacitaciones para implementarlo, pero no ha funcionado muy bien porque la Internet en Chaparral es lenta y se cae frecuentemente. Para el coordinador, el sistema es muy bueno porque facilita el reporte de informes, pero con los problemas de Internet les toca recurrir a un cuadro de Excel donde se llevan las estadísticas de los casos que llegan a la Casa de Justicia. Cuando la Internet funciona, el encargado del CRI pasa la información de Excel a la plataforma virtual del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Actualmente, se están realizando alianzas público-privadas para hacer mantenimiento y adecuaciones a la Casa de Justicia, para contratar el personal de aseo y para dotarla de implementos de trabajo como computadores. Un ejemplo de estas alianzas es la que ha gestionado el coordinador con Isagen para el cerramiento y la seguridad de la Casa de Justicia. Con esta alianza, Isagen ha estado apoyando a la Casa de Chaparral; por ejemplo, este año aprobó \$30'000.000 para el proyecto de jornadas de justicia móvil.

Para el coordinador regional, uno de los inconvenientes que presentan las casas de justicia del sur del Tolima es la implementación de la casa satélite. Esto no funcionó, ya que lo que se encuentra son diferentes casas pequeñas que cumplen a media marcha sus funciones por no tener todos los servicios. Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho les exige a los coordinadores tener una oferta de servicios⁷³ para la comunidad, sin tener en cuenta las difíciles condiciones en las que se encuentran las casas satélites.

Otro problema que hay en las casas de justicia es la falta de capacitación a los conciliadores en equidad, pues llevan aproximadamente nueve años sin recibir una capacitación, lo cual es grave dado que, para el coordinador de la Casa de Justicia de Chaparral, una de las formas más eficiente y eficaz de llevar justicia a las periferias es por medio de estos conciliadores. Sumado a lo anterior, es muy difícil para los conciliadores hacer seguimiento a los casos porque no cuentan con recursos económicos que les permita ir al lugar donde realizaron la conciliación.

73 La oferta mínima de instituciones en las casas de justicia es la de Inspección, Comisaría y conciliadores en equidad. Por falta de apoyo y de incentivos, tanto del Ministerio como de las alcaldías, los conciliadores se han desmotivado para prestar sus servicios a la comunidad.

Relación con la comunidad

De acuerdo con las entrevistas que realizamos, nos dimos cuenta que la relación de la Casa de Justicia de Chaparral con otras instituciones como la Iglesia y las juntas de acción comunal es fuerte, pues la casa se ha apoyado en estas dos instituciones, ya que son las dos entidades con más valor en la zona y la comunidad cree en ellas. Además, la Iglesia es una red importante para hacer campañas de prevención. De hecho, el párroco actual tiene programas con jóvenes sobre temas de convivencia.

Impresiones

En esta casa se justifica de manera especial el programa de casas móviles, por cuanto Chaparral es una zona de consolidación y, en esa medida, resulta más afín con la lógica de este programa intentar cubrir todo el territorio del municipio con los servicios de la Casa de Justicia y no simplemente garantizar la presencia del Estado en la cabecera municipal. Esta intuición se enfrenta con la constatación de que el presupuesto para esta casa es muy limitado, luego la realización de casas móviles es bastante eventual.

a. Casa de Justicia Satélite de Ortega

Historia y contexto

Ortega es un municipio al sur del departamento del Tolima. Tiene aproximadamente 36.000 habitantes.

La Casa de Justicia de Ortega empezó a funcionar al mismo tiempo que la Casa de Chaparral. Según nos relató el coordinador regional, quien coordina la Casa de Ortega es la comisaria, es decir que esta funcionaria ocupa dos cargos.

Actualmente, la casa presta sus servicios en las instalaciones de la emisora indígena, pues no cuenta con un espacio físico propio para atender a la comunidad.

Esquema organizacional

El horario de atención de la Casa de Justicia es de martes a sábado de 7:30 a.m. a 12:30 p.m. y de 2:00 a 6:00 pm.

Las instituciones que prestan sus servicios en la Casa de Justicia de Ortega son la Comisaría de Familia, que cuenta con un comisario, un auxiliar y una psicóloga; nueve conciliadores en equidad activos tanto en zona urbana como rural;⁷⁴ la Personería, pero esta presta sus servicios des-

74 Los conciliadores en equidad hacen más presencia en la zona rural.

de la Alcaldía Municipal; y la Inspección de Policía que cuenta con un inspector y un auxiliar. Esta Casa de Justicia no tiene Centro de Recepción e Información (CRI).⁷⁵

Esquema funcional

La Casa de Justicia de Ortega no tiene CRI, ni personal que reciba las solicitudes, ni alguien que suba la información al sistema del Ministerio de Justicia. Como consecuencia de lo anterior, los funcionarios crearon su propio formato en Excel donde reportan el número de casos atendidos.⁷⁶ Sumado a lo anterior, otra de las problemáticas que afecta a la Casa de Ortega es la poca oferta de servicios como consecuencia del reducido espacio físico para atender a la comunidad.

El coordinador regional⁷⁷ concluye su relato diciéndonos que todos los inconvenientes que presenta esta Casa de Justicia son responsabilidad de la Alcaldía pues, según él, “existen unos convenios interadministrativos entre las administraciones locales y el Ministerio, donde se dan ciertas obligaciones a las alcaldías frente al Programa de Casas de Justicia como sostenimiento y fijar el presupuesto mínimo para realizar actividades, pero nadie sabe dónde están los convenios”.

Impresiones

Este municipio, a diferencia de Chaparral, Rioblanco, Planadas y Ataco, no hace parte del plan de consolidación territorial, pese a ser una zona profundamente golpeada por el conflicto armado. En este orden de ideas, Ortega no es beneficiario del Programa de Acceso a la Justicia de Usaid, lo que acentúa aún más su debilidad y la insuficiencia de recursos, fenómenos que se manifiestan en el hecho de que una misma persona sea a la vez la coordinadora y la comisaria de familia, y que la casa preste sus servicios desde las instalaciones de una emisora.

75 La única casa de justicia en el sur del Tolima que tiene CRI es la de Rioblanco.

76 El Ministerio de Justicia y del Derecho ha establecido que es obligatorio reportar los casos en el sistema de información. Sin embargo, esto no ha sido posible por problemas con la Internet y por la falta de CRI; sin embargo, el coordinador regional les exige a los coordinadores de las casas satélite estadísticas mensuales o semestrales, pero no con los parámetros que exige el Ministerio frente al sistema de información.

77 El coordinador de la Casa de Justicia de Chaparral es funcionario de la Secretaría del Interior de la Gobernación del Tolima.

b. Casa de Justicia Satélite de Ataco

Historia y contexto

Ataco es un municipio del sur del Tolima que hace parte de las zonas de consolidación nacional y que tiene aproximadamente 22.500 habitantes. El 90 % de la población es rural. Actualmente tiene 108 veredas y hay cuatro en proceso de reconocimiento.

La Casa de Justicia de Ataco empezó a prestar sus servicios en el 2006.

Esquema organizacional

El horario de atención de la Casa de Justicia de Ataco es de martes a sábado de 7:30 a.m. a 12:30 p.m. y de 2:00 p.m. a 6:00 p.m.

La coordinadora de Ataco, quien a su vez es la comisaria, nos habló sobre las instituciones que prestan sus servicios en la Casa de Justicia: la Comisaría de Familia, en la que trabajan la comisaria, un auxiliar y una trabajadora social; la Inspección, en la que solo trabaja el inspector; la Personería, en la que trabajan el personero con su secretaria; y hay un espacio asignado para la organización de la Red Unidos,⁷⁸ que generalmente tiene a dos personas atendiendo.

La coordinadora nos habló de la buena relación que maneja la Casa de Justicia con la Alcaldía. Según ella, el alcalde se ha enfocado mucho en el trabajo social en Ataco. Sin embargo, el único recurso que aporta la Alcaldía es el pago de la nómina de los empleados de la casa.

Esquema funcional

Ataco cuenta con ocho conciliadores que trabajan desde sus regiones cuando la Casa de Justicia requiere de sus servicios. Con este fin, los convocan para que se dirijan a la vereda que les corresponde a fin de solucionar conflictos.

Según lo que nos relató la coordinadora, una de las problemáticas que más afecta a la casa es la falta de acompañamiento y apoyo por parte del ICBF. Esta entidad no quiere acompañar a la casa en las diligencias que involucran menores de edad, sobre todo en aquellos casos donde es necesario desplazarse a veredas bastante alejadas del casco urbano.

78 La Red Unidos atiende a las familias del casco urbano, las vincula a sus programas de superación de la pobreza y las asesora en temas como la expedición de la libreta militar. Cuenta, además, con un auxiliar de enfermería para hacer jornadas de vacunación, por ejemplo.

En palabras de la coordinadora de la Casa de Justicia, “el ICBF solo dice que hagamos las cosas porque es nuestra competencia pero no nos apoyan. Si necesitamos apoyo logístico nos dice que hablemos con el alcalde. Si el alcalde no puede ayudarnos nos dicen que es nuestro problema y que miremos cómo lo resolvemos”.

Además, nos contó de un caso delicado que tuvo con el ICBF porque, al sentir de ella, “ellos quieren que uno haga solo los procedimientos sin el apoyo de esta institución. El ICBF no quiere gastar sus recursos en Ataco. Tenemos un caso de un niño con leucemia que vive en una vereda que queda a ocho horas del casco urbano y la única vía de acceso para llegar a esta vereda es una carretera de trocha. Hay que subir seis horas caminado y subiendo montaña. Fui y le hice la visita al niño e hice un acuerdo con el papá del niño para que a la semana siguiente lo llevara hasta Ataco, porque en ese momento estaba en época de recolección de cosecha. La alcaldía le iba dar los gastos del viaje. La coordinadora zonal del ICBF me reclamó y me dijo que yo no había hecho bien mi trabajo, que así no era el trabajo de una comisaria de familia. Ella pretendía que yo me trajera al niño al hombro”.

Para la coordinadora y comisaria de familia, el ICBF no se ha apropiado de su función en Ataco ni ha entendido que la Casa de Justicia es un espacio para promover los métodos alternativos de solución de conflictos. Además, desconoce que la misión de la Comisaría de Familia es la solución pacífica de los conflictos que se presentan en la comunidad.

Impresiones

Nos sorprendió que la Casa de Justicia de Ataco estuviera ubicada en la cabecera municipal dado que la gran mayoría de la población del municipio se encuentra en la zona rural, máxime cuando la casa no cuenta con una financiación robusta para realizar casas móviles.

c. Casa de Justicia Satélite de Rioblanco

Historia y contexto

Rioblanco es un municipio que se encuentra localizado en el sur del departamento del Tolima y que tiene aproximadamente 30.000 habitantes, de los cuales 2.500 viven en el casco urbano. Además, Rioblanco ha sido una zona golpeada por el conflicto armado y, en este sentido, es una zona de consolidación.

Esquema organizacional

La Casa de Justicia de Rioblanco cuenta con un coordinador, quien al mismo tiempo se desempeña como inspector de policía e inspector de

tránsito.⁷⁹ Por otro lado, la comisaria de familia cumple también la función de defensora de familia porque en Rioblanco no hay presencia del ICBF.⁸⁰

Esta Casa de Justicia cuenta con los servicios de Inspección de Policía, Comisaría de Familia; Inspección de Tránsito y Personería, pero esta entidad se encuentra ubicada dentro del edificio de la Alcaldía de Rioblanco.

Esquema funcional

El coordinador de la Casa de Justicia de Rioblanco resaltó que los casos que llegan con más frecuencia a la casa son los conflictos entre vecinos (como ejemplo, señaló que “muchas veces en el campo rural el asunto de que la vaca se le pasó al potrero al otro, que el marranito se pasó y le dañó la cementera, el vecino cortó un árbol y cayó al otro lado, son los problemas de vecinos que más atendemos en la inspección de policía”) y los casos de violencia intrafamiliar, que son atendidos por la Comisaría de Familia.

En la Casa de Justicia de Rioblanco, tanto la comisaria como el inspector realizan conciliaciones en derecho.

Por otro lado, la Casa de Justicia Móvil ha realizado campañas de sensibilización, donde se le explica a la comunidad los servicios que se prestan, entre ellos la conciliación en equidad. El coordinador nos comentó que a las zonas rurales los servicios de la Casa de Justicia llegan por medio de estas jornadas, las cuales se realizan cada quince días.

En el caso de la Inspección de Policía, las personas de la vereda se trasladan al pueblo, presentan la querrela y, posteriormente, el inspector de policía acude a la vereda. El inspector advirtió que para llegar a las veredas dispone de sus propios recursos, puesto que lo hace en su propia moto y con gasolina que él compra con su dinero. Según nos manifestó, hace esto por compromiso y porque le gusta el trabajo con la comunidad. Además, en un día visita entre tres y cuatro veredas, dependiendo de qué tan cerca estén la una de la otra.

El coordinador nos contó que para poder sacar estadísticas y rendir informes al coordinador de la Casa de Justicia Regional, le tocó crear una ficha manual de atención. En esta ficha se consignan la fecha, la hora, el nombre de la persona, el documento de identidad, el estado civil, la etnia,

79 Solo recibe salario por ser inspector de policía. Su trabajo de coordinador y de inspector de tránsito es *ad honorem*.

80 El ICBF no presta apoyo logístico para las diligencias que debe hacer la Casa de Justicia cuando están involucrados niños.

si la persona es desplazada o no, un pequeño relato de los hechos que expone la persona y la causa por la que solicita los servicios de la casa.

En cuanto a los problemas que más están afectando el desempeño de la Casa de Justicia son la falta de conciliadores en equidad,⁸¹ la insuficiencia de papelería y otros insumos, el déficit de equipos como computadores e impresoras, y el deficiente servicio de la red de Internet. A la fecha, la Casa de Justicia de Rioblanco⁸² no ha empezado a implementar el sistema de información que exige el Ministerio de Justicia.

Una de las alternativas que sugieren tanto el coordinador regional como el coordinador de la Casa de Justicia de Rioblanco para superar estas dificultades, es capacitar nuevos conciliadores en equidad y aprovechar los conciliadores que tiene la Junta de Acción Comunal,⁸³ y, a su vez, darle fuerza jurídica a las conciliaciones que ellos realicen. Este proyecto sería bueno implementarlo porque cada vereda contaría con un conciliador en equidad. Y, finalmente, seguir realizando alianzas con organizaciones internacionales como la Checchi y Usaid, pues estas han aportado computadores, material didáctico, cámaras fotográficas y capacitaciones.⁸⁴

Relación con la comunidad

En la Casa de Justicia se clasifican los casos por carpetas, dependiendo de la institución que llevó el caso. Normalmente, el coordinador de la casa no les hace seguimiento a estos procesos, solo se da cuenta de que un proceso fracasó cuando la persona se vuelve a acercar por el mismo problema que lo llevó en un principio.

En cuanto a los programas de prevención, la Casa de Justicia tiene un espacio radial con este objetivo que se llama *La Comisaría en su casa*. Asimismo, desarrolla campañas preventivas en los colegios y realiza brigadas para hacer campañas contra el uso de sustancias psicoactivas, maltrato infantil y violencia intrafamiliar.

-
- 81** En el 2006, cuando se creó la Casa de Justicia de Rioblanco, se formaron 15 conciliadores en equidad, de los cuales actualmente no queda ninguno.
- 82** La Casa de Justicia no tiene ningún tipo de relación con la Gobernación del Tolima, ni con el Ministerio de Justicia y del Derecho; por ende, no recibe ningún apoyo de estas entidades.
- 83** Tiene junta conciliadora, junta de trabajo, junta de educación y junta de servicio. Las Juntas de Acción Comunal tienen conciliadores, pero las conciliaciones que ellos realizan no tienen fuerza jurídica.
- 84** De hecho, el 7 de mayo en Chaparral, Usaid se encontraba haciendo una capacitación contra la violencia de género.

Impresiones

A juzgar por las diversas funciones que cada funcionario cumple y por la falta de especialización, percibimos que esta Casa de Justicia es bastante débil. Igual impresión nos produjo el relato del inspector de policía descrito más arriba en relación con la falta de recursos para movilizarse dentro del municipio.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital
Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

El principal hallazgo de este libro es

que las casas de justicia en Colombia constituyen una importante idea para mejorar el acceso a la justicia de las personas más vulnerables económicamente, pero que es un modelo inacabado en la medida en que no se ha reflexionado lo suficiente, de manera que las casas de justicia puedan entenderse verdaderamente como un programa y no simplemente como un conjunto desarticulado de edificaciones en las cuales se prestan servicios de justicia.

Así, la finalidad de esta investigación es hacer un diagnóstico del Programa Nacional de Casas de Justicia y realizar algunas recomendaciones de política pública que potencien sus virtudes y mejoren el acceso a la justicia. Para ello revisamos la literatura comparada sobre programas similares que se han implementado en otros países y los estudios que se han hecho en Colombia; realizamos entrevistas a distintas personas conocedoras de las casas de justicia, bien sea porque han estudiado académicamente el programa o porque tienen alguna relación a nivel laboral con las mismas; e hicimos observación y visitas a ocho casas de justicia.

Este libro está dividido en seis partes. En la primera, se hace una descripción general de contexto en Colombia y se incluye una breve referencia al contexto político y social del país, la conflictividad social y el uso de mecanismos alternos de solución de conflictos. En la segunda parte, se hace una caracterización de las casas de justicia. Posteriormente, en la tercera parte, se describen los resultados de la investigación realizada a partir de un ejercicio de revisión documental y de información empírica obtenida en las entrevistas y visitas realizadas a ocho casas de justicia. En la cuarta parte, se realiza un análisis de los resultados de la investigación. En la quinta, se presentan algunas conclusiones de la investigación realizada. Y en la sexta, se proponen algunas recomendaciones para resolver los problemas identificados en el Programa Nacional de Casas de Justicia. Finalmente, el libro tiene un anexo en el que se presenta un informe de cada una de las ocho casas de justicia visitadas en el marco de la investigación adelantada.

978-958-59037-9-1



9 789585 903791