



Justicia Centrada en las Personas

Acceso a la justicia formal, alternativa y comunitaria en Colombia y el Perú



Centro de Estudios de Justicia de las Américas



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Centro de Estudios de Justicia de las Américas



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

**“JUSTICIA CENTRADA EN
LAS PERSONAS:
*Acceso a la justicia formal,
alternativa y comunitaria en
Colombia y el Perú”***

2024

© 2024 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)
San Pio X 2460 oficina 608, Providencia
Santiago, Chile
Tel. +(569) 56112162

www.cejamericas.org

Justicia Centrada en las Personas: Acceso a la justicia formal, alternativa y comunitaria en Colombia y el Perú

Registro de Propiedad Intelectual: 2024-A-8853

ISBN: 978-956-8491-99-4

Equipo Editorial y Gráfico:
CEJA

Esta publicación se distribuye gratuitamente. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión expresa de la fuente.

Índice

Presentación	9
Introducción	12
CAPÍTULO 1	
Diversas vías para proveer acceso a la justicia en problemas justiciables de familia y de vivienda: análisis comparado a partir de dos casos de estudio	15
1. Introducción	16
2. Marco Conceptual	18
3. Análisis del estado del acceso a la justicia en la región a partir de ambos casos de estudios	25
3.1. Vía judicial	26
3.1.1. Ventajas de la justicia formal	28
3.1.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia identificadas respecto de la justicia formal	29
3.2. Mecanismos alternativos o apropiados de solución de conflictos	35
3.2.1. Ventajas de los MASC en comparación con la justicia formal	40
3.2.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia en materia de MASC	41
3.3. La justicia comunitaria e indígena como vía de acceso a la justicia	45
3.3.1. Ventajas de la justicia comunitaria como vía para brindar acceso a la justicia	49
3.3.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia en materia de justicia comunitaria	50

4. Reflexiones finales a modo de conclusión. Análisis de recomendaciones elaboradas en reportes objeto del estudio	53
5. Bibliografía	59

CAPÍTULO 2

Vías de solución de Conflictos de familia y vivienda en Colombia: Efectividad de los abordajes y respuestas	63
1. Resumen ejecutivo	64
2. ¿Qué se busca con la investigación?	66
2.1. Objetivo general	66
2.2. Objetivos específicos	66
3. ¿Cómo se organizó y llevó a cabo adelante el trabajo?	67
3.1. Recolección de información	67
3.2. Validación de información	68
3.3. Análisis de la información	68
4. Colombia en contexto	69
4.1. Diversidad, desigualdad y violencia armada	69
4.2. ¿Cuáles conflictos de familia y vivienda?	74
4.3. ¿Cómo se regulan las vías para abordar y transformar conflictos?	76
4.3.1. Los MASC: reconocimiento constitucional ¿(des)regulación y dispersión?	77
4.3.2. La Justicia Comunitaria como fenómeno (socio-cultural) amplio y complejo	85
4.3.3. Vía Judicial: reglas, organización y burocracia	91
5. ¿Qué caracteriza a los conflictos materia del estudio?	96
5.1. Patriarcado y pobreza como base de la conflictividad familiar	96
5.2. La vivienda como problema transversal: informalidad, precariedad y convivencia	104

6. Vías de acceso a la justicia: ¿qué, quiénes, cuánto y dónde?	108
6.1. Los MASC	108
6.1.1. Departamento de Atlántico	108
6.1.2. Departamento del Caquetá	114
6.1.3. Bogotá D.C.	121
6.1.4. Conglomerado nacional	128
6.1.5. Otros datos relevantes del orden nacional	134
6.2. Justicia Comunitaria	138
6.3. Vía Judicial	139
7. ¿Barreras en las vías de acceso a la justicia? Datos para comprender, información para problematizar	141
7.1. Brechas en los MASC: Entre lo que son y lo que podrían ser	143
7.1.1. Respeto de la democratización de acceso a la justicia	149
7.1.2. Respeto del abordaje de conflictos de familia	150
7.1.3. Respeto del abordaje de conflictos civiles	152
7.1.4. Consideraciones desde el enfoque de género y diferencial	152
7.2. Justicia Comunitaria, ¿efectiva?: violencia, centralismo y trabajo gratuito	154
7.2.1. Respeto de la contribución en términos de acceso a la justicia	160
7.2.2. Respeto de los niveles de Justicia Comunitaria	160
7.2.3. Respeto de los actores de la comunidad que intervienen	161
7.2.4. Respeto del abordaje de conflictos de familia	161

7.2.5.	Respecto del abordaje de conflictos civiles	162
7.2.6.	Consideraciones desde los enfoques de género y diferencial	163
7.3.	Legitimidad judicial, ¿sin credibilidad? Congestión, costos y déficits institucionales	165
7.3.1.	Respecto de la democratización de acceso a la justicia	169
7.3.2.	Respecto del abordaje de conflictos de familia	169
7.3.3.	Respecto del abordaje de conflictos civiles	170
7.3.4.	Consideraciones desde los enfoques de género y diferencial	170
8.	Problemas en la articulación de vías	172
9.	Recomendaciones para el acceso a la justicia	175
9.1.	Recomendaciones para los MASC	175
9.2.	Recomendaciones para la Justicia Comunitaria	178
9.3.	Recomendaciones para la Vía Judicial	179
9.4.	Recomendaciones generales	182
10.	Bibliografía	186
11.	Anexo: Pautas metodológicas	189
11.1.	Proceso de recolección de información	189
11.2.	Proceso de validación de información	193
11.3.	Proceso de análisis de la información	194

CAPÍTULO 3

Vías de solución de Conflictos de familia y vivienda en Perú: Efectividad de los abordajes y respuestas

		196
1.	Resumen ejecutivo	197
2.	Objetivos	199
3.	Metodología	202

3.1.	Fuentes de información	202
3.2.	Técnicas e instrumentos de recolección de datos	203
3.3.	Muestra	203
3.4.	Procesamiento de datos	205
4.	Perú en contexto	206
4.1.	Información relevante sobre el país	206
4.2.	¿Acceso a la justicia? Estado de situación, problemas y reformas	209
4.3.	Calidad de las intervenciones: ¿qué información? El caso de los alimentos	218
4.4.	¿Cómo se regulan las vías de solución de conflictos?	222
4.4.1.	Justicia especializada: necesaria, pero ¿suficiente?	222
4.4.2.	MASC: la conciliación como matriz (excluyente)	226
4.4.3.	Justicia y comunidad: condicionamientos para la (justicia de) paz	229
5.	Caracterización de los conflictos de familia y vivienda objetivos del estudio	232
5.1.	Familia de madres: (ir) responsabilidad patriarcal e informalidad laboral	232
5.1.1.	Pensión de alimentos	232
5.1.2.	Régimen de visitas	234
5.1.3.	Tenencia de niños, niñas y adolescentes	234
5.2.	La centralidad del arriendo: entre la informalidad y soluciones parciales	235
5.2.1.	Arrendamiento	235
5.2.2.	Propiedad y deslinde	236
5.2.3.	Convivencia vecinal	236
6.	¿Quiénes utilizan las vías de solución?	237
6.1.	Mujeres profesionales con asistencia legal gratuita	237

6.2.	Conciliación extrajudicial: descripción y análisis crítico	238
6.3.	Mujeres en la justicia comunitaria	239
7.	Caracterización de las vías de solución de conflictos	240
7.1.	Vías de solución judicial: descripción y análisis crítico	240
7.1.1.	Metodologías de trabajo: ¿por qué y para qué las formas?	240
7.1.2.	Eficacia o efectividad de las soluciones judiciales	247
7.1.3.	Conciliación judicial: reducir la litigiosidad, ¿sin técnicas ni información?	247
7.1.4.	Deudas: demora y trato recibido	248
7.2.	Vía de solución de conciliación extrajudicial: descripción y análisis crítico	249
7.2.1.	¿Cuánto se conoce, por quién y por qué?	249
7.2.2.	Eficacia condicionada	253
7.2.3.	Satisfacción de personas usuarias	254
7.3.	Justicia de Paz: la necesidad de fortalecer una política comunitaria	255
7.3.1.	Actores de la comunidad que solucionan los conflictos	255
7.3.2.	Eficacia o efectividad de la vía comunitaria	257
7.3.3.	Satisfacción de personas usuarias	258
7.4.	Interacción entre vías: ¿desde dónde, para quién y cómo se regula y trabaja?	258
8.	Conclusiones	260
9.	Recomendaciones	265
10.	Bibliografía	269

Presentación

El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) es un organismo intergubernamental del Sistema Interamericano, que tiene como misión apoyar los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia en las Américas. En cumplimiento de su mandato institucional, CEJA dialoga y trabaja de forma permanente con diversos actores e instituciones para el mejoramiento de dichos sistemas, bajo un firme compromiso con los derechos humanos, el Estado de Derecho y la Democracia.

De manera similar, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) promueve la investigación e innovación dentro y junto a las regiones en desarrollo, para impulsar la construcción de políticas públicas más inclusivas y sostenibles. Esto incluye aquellas políticas relacionadas con los modos en que las personas, el Estado y sus formas de vinculación abordan los conflictos y ofrecen mecanismos para su solución efectiva en términos de calidad y oportunidad.

Dado que CEJA e IDRC comparten objetivos e intereses compatibles, han conformado una alianza estratégica con el propósito de generar un espacio de trabajo técnico enfocado en tres vías de solución de conflictos. Esta colaboración busca aportar información útil, mejorar las respuestas institucionales, socializar aprendizajes, y compartir herramientas entre regiones, sistemas, actores y la sociedad civil.

En este marco se inscribe la publicación *“Justicia Centrada en las Personas: acceso a la justicia formal, alternativa y comunitaria en Colombia y el Perú”*, el cual analiza tres vías de solución de conflictos en materia de familia y vivienda en Colombia y el Perú, y su efectividad de cara a las necesidades de la personas usuarias en entornos urbanos y rurales andinos y amazónicos.

Los estudios que aquí se presentan tuvieron por objetivos: (i) analizar las barreras de acceso y operatividad de tres principales instancias de abordaje y gestión de conflictos asociados a cuestiones de familia y vivienda, es decir, mecanismos de solución de conflictos (MASC), justicia comunitaria y judicial; y (ii) formular recomendaciones para fortalecer y mejorar su funcionamiento.

El diseño metodológico y el trabajo en terreno en Colombia y el Perú ha estado a cargo de un equipo multidisciplinario desplegado por CEJA en ambos países y en Chile. El despliegue territorial en Colombia abarcó 11 territorios y en el Perú 4, aplicándose en ambos un total de 276 entrevistas a operadores/as de justicia, conciliadores/as, stakeholders y personas usuarias de las diferentes vías. Además, Colombia y el Perú se desarrollaron validaciones y retroalimentaciones con autoridades y personas expertas.

El estudio presenta múltiples e interesantes hallazgos, varios de los cuales conllevan nueva evidencia sobre el acceso a la justicia en las tres vías de solución de conflictos. En ambos países se pone especial atención a la situación y oportunidades de mejora de la vía de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de los conflictos. A ello se suma la exploración sobre las diversas formas de justicia comunitaria, con manifestaciones propias y ricas en cada territorio. El análisis de la vía judicial reconoce los avances existentes de identifica desafíos para generar una justicia más cercana con una perspectiva de justicia centrada en las personas.

Destacamos en primer lugar, el análisis de las rutas vivenciales que las personas usuarias siguen en las tres vías, lo que aporta al entendimiento de la conflictividad cotidiana y las necesidades de las personas usuarias de cada vía, considerando las particularidades y desigualdades existentes en cada territorio. En este sentido, un hallazgo relevante del estudio es que las personas que acuden a las tres vías son, en su mayoría, mujeres que buscan soluciones a conflictos que afectan su vida cotidiana, convivencia o subsistencia. De allí deriva la importancia de promover políticas públicas con una visión amplia, integradora y multidisciplinaria, que articule los mecanismos y recursos judiciales y no judiciales existentes en los territorios para la solución efectiva de los conflictos, con una perspectiva humana, territorial y de involucramiento ciudadano en la solución de los conflictos.

En segundo lugar, destacamos los aportes que este estudio realiza al estudio empírico y actualizado de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC), particularmente de la conciliación extrajudicial. Así, el estudio genera nutrida evidencia en la materia y formula reflexiones orientadas a revitalizar el tratamiento normativo y de implementación de los MASC con una perspectiva de política pública. Cabe señalar que esta publicación se complementa con otra publicación que CEJA e IDRC vienen desarrollando para impulsar una nueva política pública de los MASC a nivel regional.

En tercer lugar, destacamos la necesidad de construir y alimentar sistemas de información para la toma de decisiones orientadas a impulsar más efectividad de las tres vías de solución de conflictos estudiadas. Este estudio analiza los avances en la recopilación de data existente sobre las tres vías, especialmente la vía judicial y la vía de la conciliación extrajudicial, y asimismo, identifica oportunidades para producir nuevos datos indispensables para medir, monitorear y optimizar el desempeño de cada vía.

Esperamos que este estudio aporte a generar debate y una discusión reflexiva regional sobre cómo impulsar vías efectivas para el acceso a la justicia en el marco de políticas públicas basadas en evidencia, con un enfoque integral y centradas en las personas y los conflictos. Con ello, este estudio muestra que la implementación de los enfoques de derecho, género y diferenciales son una condición necesaria para la construcción de sociedades y sistemas de justicia más igualitarios.

Nataly Ponce Chauca

Directora Ejecutiva

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

Introducción

Las formas de resolución de conflictos analizadas en esta investigación enfrentan importantes retos en términos de accesibilidad, eficiencia y equidad, particularmente para las poblaciones vulnerables. El sistema de justicia ordinaria presenta dificultades relacionadas con la confianza, el acceso y la lentitud de los procesos. Por otro lado, los MASC (Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos) y la justicia comunitaria ofrecen opciones valiosas, aunque también tienen sus propias limitaciones y áreas que requieren mejoras.

La evolución de estos sistemas y su capacidad para adaptarse a las necesidades de las poblaciones más vulnerables es fundamental para lograr una justicia más inclusiva y efectiva. Aunque la pacificación es un proceso largo y los esfuerzos de la sociedad civil suelen ser limitados y focalizados, es importante entender cómo la existencia y la operación eficiente de diversos canales para abordar y gestionar conflictos acerca a la ciudadanía al concepto de justicia. Esta justicia no solo se concreta a través del sistema judicial, sino también mediante la participación activa de las personas a través de mecanismos como los MASC y la justicia comunitaria, que actúan como espacios de democratización en la toma de decisiones.

Este proceso y los hallazgos que fueron arribando, tuvieron como consecuencia el planteamiento de recomendaciones fundamentales para alcanzar una justicia más cercana y centrada en las personas.

Es por lo anterior, que los objetivos de este estudio son:

- i) Examinar los mecanismos disponibles en Perú y Colombia para la resolución de controversias, que aseguren el acceso a la justicia en conflictos de familia y de vivienda;
- ii) Examinar su efectividad en alcanzar los objetivos planteados al implementarlos.

Se busca identificar, analizar y problematizar las vías de acceso a la justicia en casos de conflictos de familia y de vivienda a través de los MASC, la Justicia Comunitaria y el Sistema Judicial. En este contexto, se entiende por: conflictos de familia, aquellos relacionados con pensiones

alimenticias, custodia y cuidado de niños, niñas y adolescentes; y conflictos de vivienda, aquellos vinculados a la propiedad, arrendamientos, relaciones vecinales y límites territoriales, entre otros posibles.

La investigación se fundamenta en dos aspectos clave: la alta prevalencia de estos conflictos y la marcada presencia de obstáculos o limitaciones que enfrentan las personas en situación de vulnerabilidad al intentar acceder a la justicia.

Para el desarrollo de los objetivos mencionados, se tomaron como insumos entrevistas semiestructuradas y observación no participante realizadas en Colombia y el Perú, a diferentes perfiles de los Poderes Judiciales respectivos. En el caso de la información cuantitativa, se analizaron bases de datos administrativas de acceso público y a la revisión documental de materiales existentes.

Lo anterior se desarrolla a lo largo de tres grandes secciones.

El primer capítulo presenta un análisis comparativo entre dos reportes a nivel nacional producidos por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en el marco del proyecto “Vías de solución judiciales y no judiciales para el acceso a la justicia en los conflictos de familia y de vivienda en Colombia y Perú.” (los cuales representan el segundo y tercer capítulo del presente libro). Este capítulo profundiza en las ventajas y barreras que presentan las distintas vías de acceso a la justicia, incluyendo la vía judicial, los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) y la Justicia Comunitaria, proporcionando una visión amplia de los desafíos y oportunidades que enfrentan ambos países en estos ámbitos.

El segundo capítulo se enfoca en Colombia y realiza un análisis exhaustivo de las diversas vías disponibles para abordar y transformar los conflictos de vivienda y de familia en el país. Desde la perspectiva de los MASC, la Justicia Comunitaria y la vía judicial, esta sección examina las barreras de acceso y operatividad que afectan a estos mecanismos. Además, se problematiza sobre la efectividad de dichas vías para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia, con el fin de proponer recomendaciones que contribuyan a su fortalecimiento y a una mejor implementación en el contexto colombiano.

Finalmente, el tercer capítulo sigue la misma estructura de análisis que el segundo, pero centrado en la realidad de Perú. En este capítulo se

examinan las vías judiciales y no judiciales disponibles para resolver conflictos de vivienda y de familia, así como las barreras que dificultan su acceso y operatividad. Al igual que en el caso colombiano, se ofrece un análisis crítico que culmina con recomendaciones para mejorar el funcionamiento de estos mecanismos en el contexto peruano, asegurando así un acceso más equitativo y eficiente a la justicia.

Capítulo 1

DIVERSAS VÍAS PARA PROVEER ACCESO A LA JUSTICIA EN PROBLEMAS JUSTICIABLES DE FAMILIA Y DE VIVIENDA:

Análisis comparado a partir de dos casos de estudio

*Este capítulo ha sido diseñado y conducido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) con el apoyo del consultor Ricardo Lillo, Doctor of Juridical Science (S.J.D) UCLA.

1. Introducción

En este artículo se realiza un análisis comparativo de dos reportes nacionales producidos por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), en el marco del proyecto “Vías de solución judiciales y no judiciales para el acceso a la justicia en los conflictos de familia y de vivienda en Colombia y Perú.”

Ambas experiencias son analizadas a la luz de los estándares básicos del derecho de acceso a la justicia desarrollados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y, en particular, en base a lo que se ha denominado el principio de efectividad. A partir de este estándar, los Estados no sólo deben abstenerse de obstaculizar el acceso, sino que también deben generar las condiciones y eliminar de manera proactiva las barreras que impiden a las personas acudir y obtener de parte del sistema de justicia la protección efectiva de sus derechos. De esta manera, el acceso a la justicia no sólo debe estar consagrado normativamente, sino que debe estar dotado de efectividad práctica.

Desde este enfoque, en este trabajo se analizan diversos mecanismos de resolución de conflictos de carácter civil descritos en los informes de Colombia y Perú, particularmente para aquellas disputas de familia y de vivienda. Los informes examinan tres vías principales para este tipo de asuntos: el proceso judicial, los métodos alternativos de resolución de conflictos (MASC) y la justicia comunitaria. Desde este punto de vista, además de describir cada una de estas vías, se destacan fortalezas y desafíos en materia de barreras de acceso a la justicia.

En ambos países se observan importantes barreras para acceder a la justicia, en particular para las poblaciones vulnerables. Estas barreras dificultan la eficacia de los mecanismos judiciales, de resolución alternativa de conflictos y de justicia comunitaria. Aunque cada una de estas vías de acceso a la justicia ofrece ventajas potenciales, también se enfrentan a retos comunes como la insuficiencia de recursos, la falta de coordinación y la escasa concientización o conocimiento del público.

Por otro lado, esta investigación da cuenta de la relevancia de los mecanismos de justicia comunitaria y los métodos alternativos de resolución

de disputas para ampliar el acceso a la justicia de las personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, en ambos países, estos mecanismos enfrentan desafíos significativos para convertirse en medios eficaces de satisfacción de necesidades legales y protección de derechos. En este sentido, el principal desafío es la falta de una política pública adecuada que les proporcione los recursos necesarios para ejercer sus funciones de manera integrada y coordinada con las demás instituciones de los sistemas de justicia de ambos países.

Los hallazgos en ambos países dan cuenta de la necesidad de reformas integrales que aborden estos obstáculos y refuercen la integración y eficacia de estos mecanismos. Esto incluye invertir en infraestructura, mejorar la formación y la supervisión, promover la concienciación pública y fomentar un enfoque de la justicia más integrador y sensible a las diferencias culturales. En última instancia, la realización del derecho de acceso a la justicia requiere un enfoque polifacético y centrado en las personas que reconozca la interconexión de estos retos y aproveche los puntos fuertes de los sistemas de justicia formales e informales.

Con estos fines, en la primera sección se desarrolla de manera breve un marco conceptual y normativo, centrado en la definición del derecho de acceso a la justicia y los principales estándares que derivan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En segundo lugar, se describen y analizan a la luz de estos estándares las tres vías de acceso a la justicia cubiertas por estos informes para dar respuesta a conflictos de orden civil, sobre todo de aquellos relacionados con temas de vivienda y familia. En tercer lugar, este trabajo finaliza con algunas breves reflexiones a partir de los principales hallazgos y recomendaciones realizadas por ambos informes.

2. MARCO CONCEPTUAL

De acuerdo a Cappelletti y Garth (1978), en su clásica obra en la materia, el acceso a la justicia es un derecho de definición compleja pero que esencialmente se refiere a un elemento central de cualquier sistema jurídico: la posibilidad de acudir a los medios por los cuales las personas pueden reivindicar sus derechos y/o resolver sus disputas bajo la supervisión general del Estado (p.182). De manera similar, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado que este derecho se refiere en términos generales a la capacidad de las personas para obtener una resolución justa de los problemas justiciables y hacer valer sus derechos, a través de instituciones de justicia formales o informales y de conformidad con las normas de derechos humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005:5).

El principal estándar que deriva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos es que este derecho debe ser efectivo en la práctica y no meramente teórico. Este principio está consagrado en la jurisprudencia, tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la que hace hincapié en la idea de que los individuos deben tener una oportunidad real de presentar una reclamación o defensa legítima en el foro que resulte apropiado para la protección de sus derechos (Trebilcock, Duggan & Sossin, 2012:3; Lillo, 2022:157).

En el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la Convención), las normas clave en este sentido, son dos. En primer lugar, el artículo 8º, que en lo pertinente garantiza que “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.” En segundo lugar, el artículo 25, que establece que “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”

Luego indica que en virtud de esta norma, los Estados se comprometen a: a) garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.”

La vinculación entre ambas normas es extremadamente estrecha, tanto que es habitual que sean analizadas en conjunto por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la Corte IDH). Más aún, cuando se determina una violación de una de estas disposiciones, ello implica de manera casi automática la vulneración de la otra (Medina, 2016:355; Lillo, 2022:82). Así, por ejemplo, en el caso *Barbani Duarte*, la Corte IDH analizó la garantía del artículo 8.1. señalando que este derecho implica un aspecto formal en virtud del cual se debe asegurar el acceso a un órgano competente en la determinación del derecho sustantivo involucrado y, por otro lado, que los Estados deben garantizar que la decisión que produce ese órgano debe servir al propósito para el cual fue concebida. Esta última dimensión, se señala, requiere un análisis de efectividad a partir de las circunstancias del caso concreto (Corte IDH, 2011).

Este principio de efectividad exige que los Estados no solo no obstaculicen el acceso -una obligación negativa o de omisión-, sino que tomen medidas positivas para reducir o eliminar las barreras que impiden a las personas acceder al sistema de justicia. Ello puede incluir la reducción de tasas judiciales, la prestación de asistencia jurídica gratuita a quienes no puedan permitírsela por sí mismas, entre otras que permitan en el caso en concreto que el sujeto pueda obtener la protección efectiva de sus derechos (Corte IDH, 2002). Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Comisión), da cuenta en el informe temático sobre acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que los estándares interamericanos en la materia establecen una conexión importante entre la posibilidad real de acceso a la justicia, respeto, protección y aseguramiento del derecho a un debido proceso en estas materias (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007:64).

Probablemente el caso *Cantos vs. Argentina* es el más importante en esta materia que ha sido decidido por la Corte IDH, donde es posible identificar varios de los estándares que componen el marco normativo del

derecho de acceso a la justicia en el sistema interamericano. En particular, trata sobre una demanda presentada por el señor Cantos en contra de la Provincia de Santiago del Estero y el Estado Nacional argentino “por cobro de pesos”, a fin de que se reconocieran una serie de montos adeudados. Diez años más tarde, la Corte Suprema de ese país rechazó la demanda por vicios formales, y en particular por el no pago de una tasa judicial que alcanzaba un valor aproximado de ochenta y tres millones de dólares norteamericanos (que equivalía a la tasa fija de 3% del monto total de la cuantía demandada, de acuerdo con la ley de ese país), y de una multa que llegaba al 50% de dicho valor por no haber pagado dicha tasa dentro del plazo establecido (Lillo, 2022:94). De esta manera, junto con reconocer que este derecho proviene tanto del artículo 8° como del artículo 25°, la Corte IDH señala que en su virtud los Estados no deben interponer trabas a las personas que acuden a la justicia en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos, y que el mecanismo al cual recurran no sólo debe proveer de una decisión que ponga fin a la controversia dentro de un plazo razonable, sino que las personas deben haber podido recurrir sin el temor de verse obligadas a pagar sumas desproporcionadas o excesivas. En este sentido, si bien los honorarios o tasas judiciales no son contrarias per se a este derecho, es necesario tomar medidas tendientes para que estas no se transformen en obstáculos para hacer efectivos los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en la Convención (Corte IDH, 2002).

En otros casos, la Corte IDH ha desarrollado estos estándares básicos señalando que las contravenciones al acceso a la justicia no solo pueden provenir de disposiciones legales que la contravengan. Por el contrario, también prácticas de hecho que deriven en obstáculos pueden constituir violaciones a este derecho. Por ejemplo, en el caso *Fernández Ortega vs México*, la Corte IDH consideró que se vulneró el derecho de acceso a la justicia de la víctima al no contar inicialmente con un intérprete provisto por el Estado a fin de presentar su denuncia ni tampoco recibir en su idioma información sobre las actuaciones derivadas de su denuncia, sin que se haya tomado en cuenta la situación de vulnerabilidad en que se encontraba en razón de su idioma y etnicidad (Corte IDH, 2010).

El acceso a la justicia, como derecho fundamental, no solo implica la capacidad de acudir a los tribunales, sino también el derecho de una persona

a que su caso sea atendido y resuelto de acuerdo con normas sustantivas de equidad y justicia (Francioni, 2017, p:1). En otras palabras, el acceso a la justicia también implica garantizar que una vez que el asunto es llevado a las instancias correspondientes, este debe ser tramitado mediante ciertos estándares mínimos que se traducen en el debido proceso. En este sentido, la Corte IDH ha señalado en el caso *Claude Reyes vs. Chile* que el recurso efectivo del artículo 25 de la Convención, debe tramitarse conforme a las normas del debido proceso establecidas en el artículo 8.1 de la misma, todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción. Bajo la misma premisa, en casos como *Forneron y hija*, la Corte IDH ha vinculado otras garantías del artículo 8.1 con el derecho de acceso a la justicia, señalando en este caso en particular que este último debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable (Corte IDH, 2012).

La Corte IDH ha reconocido que el derecho de acceso a la justicia no tiene un carácter absoluto, sino que es posible que los Estados impongan limitaciones o restricciones a su ejercicio. Estas serán admisibles desde el punto de vista de los estándares internacionales siempre y cuando guarden una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el propósito buscado, no pudiendo causar una denegación total de este derecho. Así, el criterio para evaluar estas medidas será la proporcionalidad de los medios y la razonabilidad de los fines perseguidos.

El derecho de acceso a la justicia comprende un amplio rango de aplicación. Esto incluye, al menos tres dimensiones. En primer lugar, una dimensión relacionada con la información y los conocimientos a los que las personas pueden acceder sobre sus derechos y los mecanismos disponibles para su realización efectiva. En segundo lugar, relacionada con la necesidad de obtener asistencia especializada para navegar por la complejidad de los sistemas legales modernos. Esta asistencia puede ser proporcionada por profesionales del ámbito legal o por otros medios. Finalmente, comprende la capacidad de acceder y utilizar de manera efectiva el foro apropiado para la protección de los derechos, la resolución de conflictos jurídicos o problemas justiciables (Lucy, 2016:234).

Desde una concepción amplia de acceso a la justicia, este foro apropiado puede ser un tribunal como también cualquier otro mecanismo público

previsto para perseguir eficazmente la protección de los derechos, resolver o dirimir controversias o satisfacer necesidades jurídicas (Lillo, 2024:341). En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) en *Mutu y Pechstein vs. Suiza* ha reconocido que este derecho no debe entenderse necesariamente como el acceso a un tribunal de justicia del tipo clásico, sino que también es compatible con mecanismos de resolución de litigios como los procedimientos de arbitraje (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2018). Por su parte, el PNUD ha señalado que en tanto obligación positiva del Estado, este derecho implica crear o fortalecer toda instancia, estatal o comunitaria, centralizada o descentralizada, que coadyuve a garantizar el ejercicio de los derechos y que sea capaz de dar respuesta, con imparcialidad e integridad, a las demandas de las personas, en especial de las de aquellas más desfavorecidas (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005:14).

Todavía, desde la tercera dimensión del derecho de acceso a la justicia, este se refiere no sólo a la posibilidad de acceder a un tribunal y sostener un proceso judicial que concluya con una decisión que resuelva el problema justiciable, sino que comprende también que esta decisión sea implementada de manera efectiva. Ello es bastante claro, al menos, en el ámbito europeo donde se ha señalado por parte del TEDH que el derecho a la ejecución de una resolución dictada por cualquier tribunal forma parte integrante del derecho a un debido proceso para efectos del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 1997).

Bajo esta concepción multidimensional de este derecho, se han identificado con el nombre de barreras de acceso a la justicia a aquellos obstáculos que impiden a los individuos y grupos ejercer efectivamente sus derechos legales y obtener una resolución justa y oportuna de sus problemas jurídicos. Estas barreras pueden tener diverso origen y como tal se las ha clasificado según si provienen, por un lado, de determinadas características personales, o de origen social y/o cultural o, por otro lado, si es que poseen un carácter institucional (OECD, Open Society Foundations, 2016:7).

Entre las barreras de origen social y/o cultural encontramos aquellas de carácter económico, referidas a los costos directos o indirectos en que deben incurrir las personas para obtener la protección de sus derechos. Así, entre estas se incluyen los elevados costos asociados a los procesos judiciales –u otras vías de solución de controversias–, incluidos los honorarios

en que es necesario incurrir para obtener asistencia letrada y las costas judiciales, así como los ingresos que se dejan de percibir por participar del mecanismo de resolución de controversias.

Estos factores de carácter económico pueden afectar de manera desproporcionada a las personas y familia que se encuentran en situación de pobreza (Bocado, 2018:69). En este sentido, la falta de recursos económicos se ve exacerbada por otros obstáculos estructurales y sociales generalmente relacionados con la situación de pobreza, como el acceso reducido a la alfabetización y la información, la participación política limitada, la estigmatización y la discriminación (Beqiraj y McNamara, 2014:14).

En este grupo se agrupan también otros factores socio-culturales, obstáculos que se derivan de normas, creencias y prácticas sociales que pueden disuadir a las personas de acudir a la justicia o crear estigma en torno a determinadas cuestiones. Entre ellas, encontramos situaciones tan disímiles como poseer un género determinado, pertenecer a minorías discriminadas, a poblaciones indígenas, o a comunidades diversas en cuanto a idiomas, etnias, normas culturales o religiosas, todo lo cual puede incidir en que estos grupos no encuentren cabida en el sistema de justicia (Lillo, et al, 2023:17; Beqiraj y McNamara, 2014:16). En esta categoría encontramos también la desconfianza hacia el sistema de justicia, la que puede generar una verdadera brecha que termine por alejar a las personas debido a razones tales como la corrupción, discriminación y abusos por parte de la autoridad.

Dentro de las barreras que tienen su origen en las características personales, pueden haber factores como la falta de educación y analfabetismo, experimentar necesidades especiales o capacidades disminuidas, todos los cuales pueden generar dificultad para que estas personas comprendan documentos legales, para comunicarse con abogados, como para participar en procedimientos judiciales, todo ello, además, tomando en consideración que estas barreras suelen asociarse con otras como la pobreza (Beqiraj y McNamara, 2014:17).

Por otro lado, entre las barreras de carácter institucional encontramos aquellas variables relacionadas con la estructura y el funcionamiento del propio sistema de justicia. Así, entre estas, encontramos la carencia de recursos materiales, humanos, financieros y de otro carácter, estructuras administrativas sin capacidad suficiente para gestionar de manera eficiente

los despachos judiciales, la sobrecarga y el retardo, la complejidad de los procedimientos legales, la falta de transparencia y de información sobre su funcionamiento, e incluso la ubicación geográfica y la cercanía con los grupos de la población de aquellos mecanismos de resolución de disputas provistos por el Estado, así las características de la profesión y del mercado legal. Todos estos factores terminan por impedir que el sistema constituya una alternativa eficiente y eficaz para la protección de derechos, sobre todo para quienes ya experimentan otras barreras sociales y culturales (Beqiraj y McNamara, 2014:21).

Como se señala en este acápite, un derecho de acceso a la justicia de carácter efectivo implica que las personas puedan ver protegidos sus derechos, resueltas sus controversias de relevancia jurídica o problemas justiciables, satisfechas sus necesidades legales. Sin embargo, en la actualidad, los sistemas de justicia a nivel comparado se encuentran al debe en esta tarea en tanto diversos estudios dan cuenta de cómo la prevalencia o experiencia de asuntos no resueltos entre la población está en niveles críticos (Task Force on Justice, 2019:64-66). Dicho de otra manera, la respuesta que estaría entregando la justicia no alcanzaría más que a una proporción menor de esos conflictos.

El foco de reformas judiciales en edificios, procesos e instituciones, no ha sido suficiente para hacer frente a la crisis que experimentan los sistemas de justicia (Task Force on Justice, 2019:62). Por lo mismo, hoy la invitación es dirigir la atención hacia las personas y comunidades que experimentan los problemas justiciables, empoderándolas para que puedan actuar por sí mismas cuando sus necesidades legales surgen, rediseñando los servicios judiciales hacia lo que se ha denominado como la justicia centrada en las personas, de manera de que las alternativas resulten apropiadas a las necesidades de los usuarios comunes y corrientes, y a que estas permitan alcanzar una resolución percibida como justa y efectiva de manera medible o cuantificable (Task Force on Justice, 2019:68-75; Lillo, 2023:31-32).

3. ANÁLISIS DEL ESTADO DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA REGIÓN A PARTIR DE AMBOS CASOS DE ESTUDIOS

A partir de los estándares antes desarrollados, en esta sección se analiza de manera comparada los reportes nacionales elaborados por el CEJA en el marco del proyecto “Vías de solución judiciales y no judiciales para el acceso a la justicia en los conflictos de familia y de vivienda en Colombia y Perú”. La relevancia de este trabajo radica en que ellos ofrecen un análisis exhaustivo de diversos mecanismos de resolución de conflictos en sus respectivos países, en asuntos relacionados con la justicia civil -en sentido amplio o, en otras palabras, de lo no penal-, los que suelen presentar alta prevalencia entre la población. Respecto de los problemas justiciables en materia de familia, ambos documentos se centran principalmente en aquellos vinculados con la manutención, custodia y los derechos de visita respecto de niños, niñas y adolescentes (NNA), mientras que en materia civil, estos se focalizan en conflictos relacionados con arrendamientos, propiedad, deslindes, vivienda, y convivencia vecinal.

Más allá de la frecuencia o prevalencia de estos problemas justiciables en la sociedad, se trata de asuntos que afectan de manera desproporcionada a personas o grupos de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, en ambos informes se señala que las mujeres, especialmente las que son cabeza de familia y tienen a su cargo a personas dependientes, se enfrentan a dificultades particulares tanto en conflictos de familia como de vivienda, debido a las disparidades económicas y a la discriminación de género que suelen experimentar (CEJA, 2024). Así, en el caso de Perú, se pone énfasis en cómo la pobreza y en particular la falta de ingresos impactan gravemente a las personas que experimentan mayor conflictividad familiar, sobre todo en temas relacionados con alimentos, visitas y tuición, así como problemas asociados a la vivienda, sobre todo tomando en consideración la enorme informalidad que existe en esta materia en dicho país (CEJA, 2024). En Colombia, por su parte, se da cuenta de cómo ciertos conflictos civiles en materia de arrendamiento o de convivencia vecinal pueden afectar a la población LGBTIQ+, conflictos cuya falta de resolución puede llevar a su escalamiento y en definitiva al resorte a la violencia (CEJA, 2024).

Como se ha señalado, estos informes se centran en tres vías principales para la resolución de estos conflictos: el proceso judicial, los MASc y la justicia comunitaria. De esta manera, cada una de estas son analizadas desde el punto de vista de los estándares antes desarrollados, destacando sus aciertos y desafíos a partir de las barreras de acceso comúnmente identificadas.

3.1. Vía judicial

En Colombia la justicia formal como mecanismo de resolución de conflictos, tanto en el ámbito civil como familiar, se rige principalmente por el Código General del Proceso (CGP), que describe las normas procesales, y el Código Civil, que establece el derecho sustantivo aplicable. En materia de familia se agrega, además, el Código de Infancia y Adolescencia que establece normas específicas para los casos que involucran a niños, niñas y/o adolescentes (NNA) (CEJA, 2024).

En el ámbito de familia, el sistema de justicia colombiano conoce de una amplia gama de conflictos, incluyendo la manutención, custodia, y derechos de visita respecto de NNA, así como otros relacionados con temas de divorcio y violencia doméstica. Todos estos son conocidos normalmente en juzgados de familia especializados mediante un procedimiento verbal sumario (CEJA, 2024)

Por otro lado, respecto de los problemas justiciables del ámbito de la vivienda, la justicia formal colombiana suele conocer de conflictos derivados del contrato de arrendamiento, prescripción adquisitiva, procesos divisorios y de reconocimientos de servidumbre (CEJA, 2024), los que normalmente siguen procedimientos declarativos especiales o procedimientos sumarios de carácter verbal, todos de tipo contradictorio y adjudicativo regulados por el CGP (CEJA, 2024).

Más allá de la regulación de estos procedimientos judiciales aplicables a ambos problemas justiciables, en el caso colombiano el CGP fomenta la conciliación como medio para resolver las disputas de forma amistosa. Así, el artículo 372 N° 6 del CGP ordena que, ya iniciado el proceso, y desde “el inicio de la audiencia y en cualquier etapa de ella el juez exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.” Esta conciliación

judicial es una conciliación en derecho y, como se detalla más adelante, respecto de una serie de asuntos, opera como un requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la demanda (CEJA, 2024).

En el caso de Perú la regulación de la vía judicial para los asuntos de vivienda y de familia se encuentran en el Código Procesal Civil. Luego, y específicamente respecto de algunos asuntos que afectan a NNA (como la pensión de alimentos, tenencia y visitas), hay una regulación especial en el Código de los Niños y Adolescentes que establece un proceso sumarísimo. En general, ambos códigos regulan procedimientos escritos, salvo en las causas de alimentos donde, a partir de la reciente ley N° 31.464, el procedimiento pasó a tramitarse bajo una audiencia oral concentrada (CEJA, 2024).

En materia de familia, la competencia para conocer de estos asuntos se distribuye jerárquicamente entre los Juzgados de Paz Letrados, Juzgados Especializados, Salas Superiores y Salas Supremas. En particular, los procesos de alimentos se tratan inicialmente en los juzgados de paz letrados y, en segunda instancia, en los juzgados especializados. Por su parte, los casos de tenencia y régimen de visitas son gestionados por los juzgados especializados y revisados en segunda instancia por las salas especializadas (CEJA, 2024).

Para dar inicio a las causas de familia en Perú existen formularios disponibles en los juzgados y no se requiere de representación legal con carácter obligatorio. Luego, de acuerdo a los pocos datos existentes en materia de familia, las causas de alimentos, son iniciadas en su gran mayoría por mujeres en contra de hombres que, en una proporción mayoritaria, no comparecen al proceso judicial. En relación a la duración, tan solo una ínfima proporción de casos se resuelven en primera instancia y dentro del plazo legal de 30 días hábiles, mientras que una proporción importante (47,5%) tardan más de medio año. Todavía, en términos del cumplimiento de las sentencias, estas en su mayoría se ejecutan en un lapso mayor a 5 meses (CEJA, 2024).

Por otro lado, las causas civiles relacionadas con el ámbito de la vivienda en Perú son tramitadas ante los Juzgados de Paz Letrados o en Juzgados Especializados dependiendo de la cuantía. Mientras que los juicios de arrendamiento son de competencia de los juzgados civiles de primera

instancia, en los asuntos de desalojo por falta de pago o vencimiento del contrato dependerán el tribunal asignado dependerá de la cuantía. Finalmente, respecto de los conflictos vecinales, estos dan lugar a un trámite contencioso administrativo a cargo de las municipales en tanto organismos fiscalizadores (CEJA, 2024).

Al igual que en Colombia, en Perú también existe la conciliación intra-procesal. De esta manera, el artículo 323 del Código procesal civil dispone que “las partes pueden conciliar su conflicto de intereses en cualquier estado del proceso, siempre que no se haya expedido sentencia en segunda instancia”. Por su parte, el artículo 324 determina que “los jueces, de oficio o a solicitud de ambas partes, podrán citar a una audiencia de conciliación antes de emitir sentencia, salvo en los casos de violencia familiar”. En base a información obtenida de entrevistas, el informe da cuenta de que en materia de familia en más de la mitad de asuntos las partes deciden someterse a la conciliación, donde un tercio de casos llega a un acuerdo. En los casos de vivienda, en cambio, la conciliación judicial sería mucho más excepcional (CEJA, 2024).

3.1.1. Ventajas de la justicia formal

Los documentos destacan algunas ventajas del sistema judicial formal como vía de resolución de controversias, en comparación con las otras dos vías analizadas. Así, en primer lugar, se señala en los reportes de ambos países que en general el proceso judicial y los tribunales, con sus virtudes y defectos, gozan de mayor legitimidad y capacidad para proporcionar resoluciones a los conflictos. En este sentido, en el caso de Perú, se señala que a pesar de la desconfianza generalizada hacia el sistema judicial, éste sigue siendo la opción más reconocida y legítima para la resolución final de conflictos sobre todo por la cultura litigiosa predominante en el país (CEJA, 2024). En el informe colombiano, por su parte, se observa de forma similar que, aunque la gente es consciente de su lentitud, la vía judicial mantiene una alta legitimidad y sus decisiones se consideran válidas (CEJA, 2024).

En segundo lugar, el sistema de justicia formal ofrece un marco jurídico y estable con procedimientos comunes, lo que proporciona una sensación de previsibilidad y de debido proceso que puede faltar en los mecanismos alternativos de solución de conflictos o de justicia comunitaria. En este sentido, se destaca en Colombia los avances tecnológicos y la

digitalización de la justicia, que han mejorado la transparencia y la rendición de cuentas dentro del sistema de justicia formal, contribuyendo a unas prácticas más democráticas como la estandarización de procedimientos, la previsibilidad de reglas de actuación, pero también un mejor acceso desde lugares geográficos distantes, entre otras (CEJA, 2024).

En tercer lugar, una ventaja comparativa dice relación con la disponibilidad de recursos, lo que impacta tanto en un mejor funcionamiento como en la posibilidad de hacer efectivas las soluciones alcanzadas por esa vía. En Colombia, se menciona la valoración positiva que tienen operadores del sector justicia respecto de la función judicial en municipios como Medellín y Pereira Risaralda, donde se destaca la disponibilidad de herramientas (digitales y físicas) de trabajo. Por otro lado, en Perú, se destaca cómo el sistema de justicia formal tiene el poder de hacer cumplir sus decisiones, al menos respecto de determinados asuntos donde el cumplimiento voluntario es poco probable. Así, en materia relacionadas con el arrendamiento, se señala que la eficacia de las decisiones judiciales es alta porque se puede recurrir a la policía para que haga cumplir las sentencias si es necesario (CEJA, 2024).

3.1.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia identificadas respecto de la justicia formal

a) Percepción negativa respecto de la justicia formal como vía de resolución de controversias

A falta de datos que permitan evaluar o diagnosticar a la justicia formal, en ambos países parece imperar una percepción negativa hacia los tribunales como vía de resolución de controversias en las materias analizadas. Esta percepción daría cuenta de una serie de barreras institucionales: falta de recursos humanos, materiales y financieros, el retardo judicial, los problemas de organización de despachos judiciales y la falta de capacitación de funcionarios a cargo de la atención de usuarios.

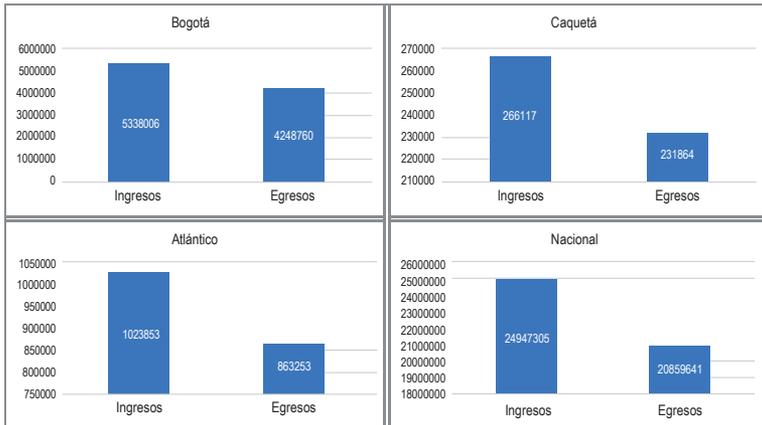
En el caso colombiano, las opiniones negativas se refieren fundamentalmente a la lentitud de los procedimientos, la falta de personal especializado y la percepción de falta de empatía y comprensión por parte de los funcionarios judiciales, sobre todo en asuntos de familia. Algunos usuarios, especialmente los de comunidades marginadas, perciben desconfianza por la falta imparcialidad del sistema de justicia formal, pues consideran que

tiende a favorecer a los que tienen más recursos o poder. A este respecto, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha reconocido que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales (Honorable Corte Constitucional de Colombia en CEJA, 2024).

Más allá de la percepción que tienen los usuarios, como decimos, los datos existentes son insuficientes para evaluar de manera rigurosa la efectividad de la justicia formal como vía de resolución de controversias. Sin embargo, de la información reportada, es posible identificar varios retos con los que debe lidiar el sistema de justicia formal.

En este sentido, en Colombia, las principales causas de la mala percepción se refieren a la duración de los procesos, la falta de personal especializado en los tribunales de familia, y al enfoque que suele darse hacia los procedimientos y formalidades en lugar de los aspectos emocionales y sociales de los conflictos (CEJA, 2024). Así, tanto a nivel nacional como a nivel de las distintas jurisdicciones presentadas en el informe de dicho país, se observa que la cantidad de ingresos sobrepasa a los egresos (gráfico 1) (CEJA, 2024), lo que es una muestra de cómo el sistema se encuentra sobrecargado y, no es de extrañar entonces, que ello redunde en una pendencia y tardanza que implique una barrera de acceso de carácter institucional. En este sentido, se menciona que la alta congestión de los despachos judiciales de Bogotá se traduce en altos tiempos de demora, donde se señala por algunos entrevistados que la simple aceptación de la radicación de una demanda puede demorar siete meses (CEJA, 2024).

Gráfico N° 1
Ingresos y egresos período 2013-2022



Fuente: Elaboración propia basado en Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2024) Vías de Solución de Conflictos Civiles y de Familia en Colombia: Efectividad de los Abordajes y Respuestas, p. 56.

Por otro lado, se señala que la carencia de recursos sobre todo en jurisdicciones más bien alejadas de la capital, donde hay edificaciones antiguas y sin los servicios mínimos para el bienestar de los usuarios y funcionarios, así como la falta de infraestructura tecnológica y en general de coordinación entre instituciones relacionadas del sistema de justicia, constituyen importantes barreras de acceso (CEJA, 2024).

Probablemente por ello, la vía judicial formal en Colombia no solo es poco conocida (CEJA, 2024), sino que también es poco utilizada para resolver problemas justiciables de prevalencia, tal como se destaca a partir del estudio de Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia de USAID. En este se señala que el 54% de las personas que experimentan un conflicto hacen algo al respecto, siendo tan solo un 4% quienes recurren a un juez (CEJA, 2024).

De manera similar, en el caso peruano, la percepción negativa hacia la justicia se refiere fundamentalmente a la demora o retardo judicial. De acuerdo a los entrevistados en el informe de dicho país, ello se debería al agendamiento de audiencias cuyos tiempos son extensos debido a la sobrecarga. Así, estos señalan que las causas de pensiones de alimentos

pueden durar más de dos años, muy por sobre el plazo legal de cinco meses establecido, mientras que los casos de desalojos pueden extenderse incluso más allá de los cuatro años (CEJA, 2024).

Luego, además de la percepción negativa por la duración de los procedimientos, en el informe de Perú se pone de relieve una importante falta de confianza en el sistema judicial, donde muchas personas lo perciben como corrupto y con falta de imparcialidad e independencia. En este sentido, se destaca la situación de los jueces bajo regímenes contractuales a corto plazo y de fácil remoción (CEJA, 2024). Los regímenes contractuales a corto plazo hacen que los jueces sean más vulnerables a la presión política y a la influencia de intereses especiales. Los jueces que saben que su empleo puede ser rescindido en cualquier momento pueden ser más propensos a tomar decisiones que sean políticamente convenientes o que beneficien a grupos poderosos. Esto socava la confianza del público en el sistema judicial y puede llevar a un aumento de la corrupción y la impunidad.

A nivel de barreras institucionales, y al igual que en Colombia, en el informe de Perú se señala que en materia de familia hay un déficit de personal especializado, falta de capacitación suficiente a los jueces de familia para abordar este tipo de conflictos de manera adecuada (CEJA, 2024).

Respecto de la organización del despacho judicial para la orientación a los usuarios, se señala en el informe de Perú que los principales problemas se derivan del lenguaje técnico poco comprensible para quien no es abogado; la falta de un trato adecuado que genere confianza a las personas; así como una limitación en los horarios de atención para que quienes atienden al juzgado puedan acceder a consultar a los asistentes judiciales sobre el estado de su expediente o sobre trámites recurrentes (CEJA, 2024). En este informe, se da cuenta por parte de diversas entrevistadas una disconformidad con el trato que se les brinda en los juzgados, sobre todo frente a su desconocimiento de los trámites, e incluso por ser objeto de un trato discriminatorio en razón de la condición socioeconómica (CEJA, 2024).

Finalmente, es posible evidenciar la falta de control y seguimiento sistemático respecto del cumplimiento de decisiones judiciales, en el sentido de que no existen datos sobre su efectividad, pendencia, tiempos de demora, etc., todo lo cual evidentemente dificulta la evaluación de la eficacia de las decisiones judiciales para lograr soluciones definitivas (CEJA, 2024).

b) MASC como requisitos de procedibilidad

En ambos países se señala que la incorporación de los MASC como un requisito de procedibilidad previo a iniciar una acción judicial puede llegar a constituir una barrera de acceso a la justicia formal. Así, si bien estos mecanismos pretenden promover la resolución pacífica y autocompositiva de conflictos, sobre todo en contextos donde ello resulta más apropiado que el proceso adversarial—a la vez de tener un efecto positivo de descongestión—suman un paso adicional que puede ser especialmente problemático para aquellas personas que cuentan con recursos limitados.

En el caso peruano, ello ocurre específicamente respecto de los conflictos de orden civil, entre los que se encuentran los asuntos relacionados con la vivienda. En estos casos, la percepción reinante es que la conciliación se utiliza a menudo como una mera formalidad para acceder a los tribunales en lugar de un verdadero intento de resolución, lo que evidentemente suscita preocupación sobre su eficacia y su potencial para retrasar la justicia (CEJA, 2024).

En el caso colombiano, ello ocurre tanto en materia de familia como respecto de los conflictos judiciales del ámbito de la vivienda. Así, en el informe de este país se señala que la Ley 2.220 de 2022 ordena que las partes intenten la conciliación extrajudicial antes de acudir a los tribunales. En materia civil, la conciliación deberá intentarse antes de acudir al procedimiento jurisdiccional en los procesos declarativos, exceptuando una serie de asuntos entre los que se encuentran los procedimientos monitorios y la restitución de bien arrendado. En el ámbito de familia, este requisito se exige en los litigios por la custodia de los hijos, las cuestiones de pensión alimenticia y los conflictos relacionados con los bienes conyugales (CEJA, 2024). Todo ello redundaría en una creciente burocratización y reglamentación de la herramienta (CEJA, 2024).

c) Barreras económicas, sociales y culturales respecto de la justicia formal

Ambos informes identifican importantes barreras de esta naturaleza para acceder a la justicia formal y, especialmente, dan cuenta de cómo estas afectan de manera desproporcionada a determinados individuos o grupos de la población.

En relación a barreras económicas, ambos informes destacan los elevados costes de los procesos judiciales como un obstáculo importante para las personas y familia con bajos ingresos. Así, por ejemplo, el informe de Colombia se señala de que litigar ante la justicia formal un caso de alimentos podría alcanzar el 20% del valor de un año de pagos de manutención (CEJA, 2024) y, por su parte, el informe de Perú, de que el costo de la representación legal en casos de familia puede oscilar entre S/ 500 y S/ 3,000 (CEJA, 2024), un gasto sustancial para muchos individuos, sobre todo para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. En el caso de Perú, se menciona que la principal debilidad del sistema de justicia formal respecto de los procesos de familia, es su costo. De esta forma, se señala que si bien las demandantes son exoneradas legalmente del pago de tasas y de obligación de contar con un abogado, la mayoría sigue recurriendo a la contratación de un letrado dado que el sistema sigue pareciéndoles inaccesible como para navegarlos por sí mismas (CEJA, 2024).

Por otro lado, en los dos países se identifica también cómo las barreras que derivan de normas, creencias y prácticas sociales pueden disuadir a las personas de buscar justicia formal o crear estigma en torno a ciertos temas. Ello ocurre de manera clara respecto de asuntos de familia, donde la violencia y discriminación por género puede impactar en que ciertos asuntos lleguen o no a la justicia. En Colombia, por ejemplo, se menciona cómo la cultura patriarcal imperante así como la influencia religiosa en la concepción tradicional de la familia pueden constituirse en barreras de acceso (CEJA, 2024). En este sentido, la creencia de que la violencia contra las mujeres es un asunto privado puede impedir que las víctimas denuncien los abusos o busquen ayuda, lo que ocurre también respecto de personas LGBTQ+, quienes al sufrir discriminación y exclusión en sus comunidades pueden dudar a la hora de buscar ayuda en la justicia formal (CEJA, 2024). En el caso peruano, por su lado, se menciona como ciertos estereotipos de esta índole, profundamente arraigados pueden influir en cómo se perciben y abordan los conflictos de familia. Por ejemplo, se dice que algunos padres pueden negarse a pagar la manutención de los hijos por creer que el dinero beneficiará a la nueva pareja de la madre (CEJA, 2024).

En el caso colombiano, además, se señala cómo en las comunidades afectadas por la violencia y el crimen organizado, puede existir miedo a denunciar los delitos o a buscar justicia debido a las posibles represalias

(CEJA, 2024). Esto puede crear una cultura de silencio e impunidad, obstaculizando el acceso de las víctimas a la justicia.

Entre aquellas características o circunstancias personales que pueden obstaculizar la capacidad de un individuo para buscar y obtener justicia y que, como se ha mencionado, se vinculan a su vez con otras como las económicas o las institucionales, en ambos reportes se señalan las necesidades o capacidades especiales y el género. En el caso de Perú, por ejemplo, el informe destaca cómo la pobreza puede conllevar bajos niveles de educación formal (CEJA, 2024), lo que puede dificultar la comprensión de la terminología y los procedimientos legales. En Colombia, por su parte, se señala que por una falta de coordinación y de alianzas en la difusión de los derechos y vías para hacerlos efectivos, así como por las recurrentes reformas, hay poco conocimiento del marco jurídico aplicable a los conflictos analizados (CEJA, 2024).

Al comparar ambos países, resulta evidente que, aunque los marcos jurídicos y los procedimientos específicos difieren, Colombia y Perú comparten retos comunes a la hora de garantizar el acceso a la justicia a través de los canales judiciales formales. Retrasos judiciales, recursos inadecuados y complejidad de los procedimientos legales, entre otros factores que pueden afectar de manera desproporcionada a los grupos vulnerables. Además, el uso de la conciliación obligatoria, si bien pretende promover resoluciones amistosas, a veces puede convertirse en un obstáculo adicional, retrasando el acceso a la justicia. Estos retos comunes ponen de relieve la necesidad de reformas integrales que aborden tanto las barreras estructurales como las de procedimiento para acceder a la justicia en ambos países. Los esfuerzos futuros deben focalizarse en mejorar la eficiencia y la transparencia de los procesos judiciales, asignar recursos adecuados a los poderes judiciales y simplificar los procedimientos legales, pero esto debe hacerse colocando a las personas—sobre todo a aquellas más vulnerables—y a sus necesidades en el centro de la política pública de reforma a la justicia.

3.2. Mecanismos alternativos o apropiados de solución de conflictos (MASC)

En Colombia el marco legal de los métodos alternativos de resolución de conflictos (MASC) se encuentra establecido en la Ley 2.220 de 2022.

Esta ley se enfoca en la conciliación en sus diversas formas, incluyendo aquella que se hace al interior del proceso judicial –ya analizada– y la extrajudicial, esto es, aquella que ocurre fuera de los tribunales y que puede llevarse a cabo en derecho o en equidad (CEJA, 2024).

La Ley 2.220 de 2022 describe los principios que rigen la conciliación, enfatizando su naturaleza autocompositiva, la rapidez, confidencialidad, informalidad, rentabilidad y la imparcialidad del conciliador. A su vez, establece el papel del Ministerio de Justicia y Derecho en la supervisión de los centros de conciliación, con facultades para inspeccionar, monitorear y sancionar estos centros de manera de garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias (CEJA, 2024).

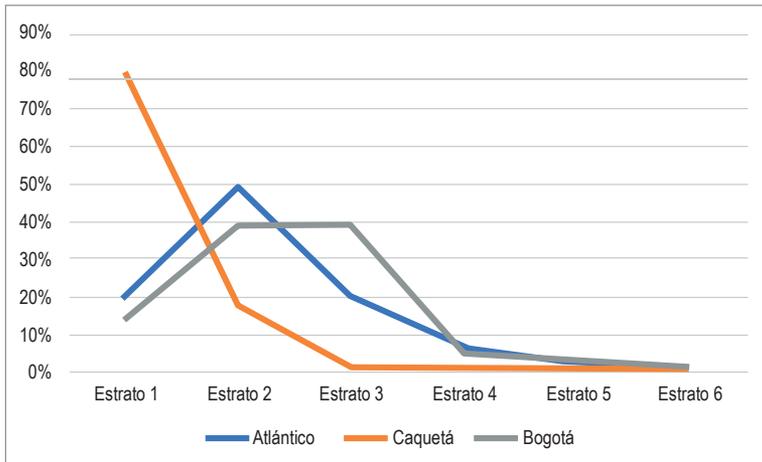
Como vías de resolución en los conflictos que son objeto de estos informes, la conciliación es una alternativa tanto para aquellos asuntos relacionados con las materias de vivienda como aquellos de materia de familia. Sin embargo, en el caso de Colombia, se menciona que los operadores de la conciliación en derecho observan algunas diferencias en el tipo de conflictos civiles que suelen llegar. Así, en los casos de vivienda, se menciona que suelen contemplar un componente económico más claro y presentan una menor emocionalidad, aunque ello es relativo. Este tipo de asuntos, se indica, suelen ser intervenidos en sede de conciliación con un alto número de acuerdos pues se percibe que presentan criterios de negociación objetivos, lo que no siempre ocurre en materia familiar (CEJA, 2024).

La conciliación extrajudicial en dicho país puede realizarse de manera gratuita o pagada. Mientras que las primeras se llevan a cabo en los centros de conciliación de entidades públicas, consultorios jurídicos y conciliación en equidad, las segundas se verifican en los Centros de Conciliación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, o ante notarios, para los cuales existe una tarifa fijada por el Ministerio de acuerdo a la cuantía del conflicto (CEJA, 2024).

A partir de los datos que son presentados en el reporte de Colombia, hay algunos aspectos relevantes a destacar, sobre todo en cuanto conciliación en derecho se trata. Un primer aspecto para destacar, dice relación con las personas usuarias del sistema. Estas, tanto en el Departamento de Caquetá como de Atlántico, pertenecen en su mayoría a estratos de ingresos económicos medio o bajos. Esto se debe a que estas regiones tienen una

mayor tasa de pobreza y desigualdad, lo que significa que muchas personas no tienen acceso a los mismos recursos y oportunidades que aquellas de estratos más altos. Como resultado, es probable que las personas de estratos bajos utilicen en mayor medida los MASC, ya que es una forma más accesible de resolver estos asuntos. En contraste, en Bogotá, hay una mayor presencia de individuos de estratos sociales medios lo que se puede deber a que Bogotá es una ciudad que tiene una tasa de pobreza y desigualdad más baja (Gráfico 2) (CEJA, 2024).

Gráfico N° 2
Solicitantes de conciliación según estrato socioeconómico
en regiones seleccionadas (2023)



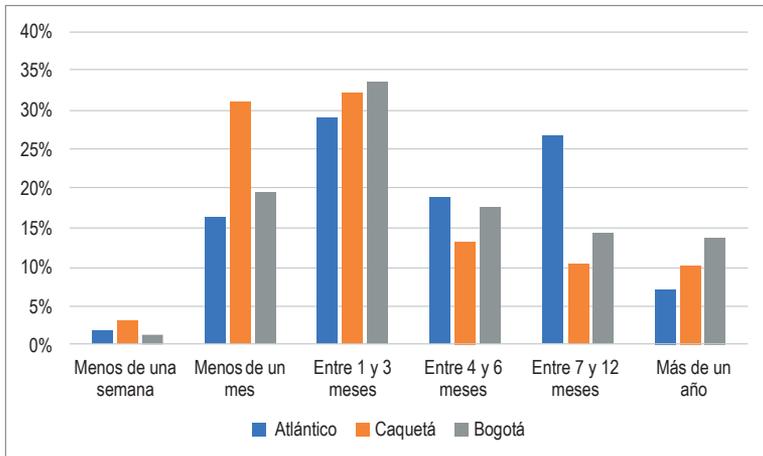
Fuente: Elaboración propia basado en Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2024) Vías de Solución de Conflictos Civiles y de Familia en Colombia: Efectividad de los Abordajes y Respuestas, pp. 41-49.

Porsu parte, en cuanto a la materia de las solicitudes de conciliación, tanto a nivel nacional como en las tres regiones analizadas en el reporte, los asuntos civiles y comerciales como de familia ocupan proporciones relevantes del ingreso, no obstante en Bogotá cabe destacar que los primeros ocupan una proporción que supera el 60%. Los asuntos comunitarios, en cambio, ocupan proporciones ínfimas (CEJA, 202).

En cuanto a la duración, se destaca que en general en estas jurisdicciones la mayoría de los asuntos son terminados antes de tres meses, y tan solo en

la región del Atlántico hay una proporción relevante de asuntos que demoran entre 7 meses a un año. En general, los datos de duración dan cuenta de tiempos de espera bastante acotados. Si se considera la percepción negativa hacia la justicia formal en base al retardo judicial, este antecedente da cuenta de una ventaja importante por parte de los MASC como alternativa para brindar respuesta a los problemas justiciables de la población (gráfico 3) (CEJA, 2024).

Gráfico N° 3
Duración de la conciliación en regiones seleccionadas (2023)



Fuente: Elaboración propia basado en Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2024) Vías de Solución de Conflictos Civiles y de Familia en Colombia: Efectividad de los Abordajes y Respuestas, pp. 41-49.

En contraste, donde hay un desafío importante es en la cantidad de acuerdos alcanzados, en tanto únicamente en el departamento de Atlántico hay una proporción mayoritaria de asuntos terminados por vía de acta de conciliación (58,5%). En Bogotá y en Caquetá, en cambio, una parte importante de asuntos termina sin acuerdo (25,7% y 18,9%, respectivamente) o simplemente con un certificado de inasistencia (20,3% y 30,9%, respectivamente), lo mismo que ocurre a nivel nacional (38,6% entre ambos tipos de término) (CEJA, 2024).

Finalmente, en relación con las instituciones u organismos donde se llevan a cabo las conciliaciones, llama la atención en el informe que en Colombia

un alto número de casos se concentran autoridades o instituciones más bien locales como alcaldías, consultorios jurídicos, u otras organizaciones sin fines de lucro, mientras que otras instituciones del Estado como juzgados o procuradurías no parecen resultar atractivas para la ciudadanía para llevar a cabo conciliaciones (CEJA, 2024).

El ordenamiento jurídico colombiano también reconoce otras formas de MASC como la mediación, aunque estas no están reguladas explícitamente dentro de la Ley 2.220 de 2022 ni tampoco hay una regulación sistemática de ellas. En este sentido, la mediación en Colombia se aborda en contextos específicos a través de legislaciones especiales, como concurre con la mediación escolar (Ley 1620 de 2013), la mediación penal (Ley 906 de 2004) y la mediación policial (Ley 1801 de 2016) (CEJA, 2024).

En el caso de Perú, los MASC que se encuentran regulados son la conciliación (Ley N° 26872) y el arbitraje (Decreto Legislativo N° 1071). Aun cuando ha habido proyectos de ley que han buscado fomentar otros MASC como la mediación, se señala que ello no ha prosperado principalmente por la cultura jurídica reinante. Por su parte, la conciliación extrajudicial opera fundamentalmente en centros de conciliación que pueden ser públicos o privados, pero debiendo estar autorizados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) a través de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos). En este último caso, son concebidos como organizaciones sin fines de lucro, debiendo además priorizar la atención de las personas de escasos recursos (CEJA, 2024).

En Perú, los conciliadores no necesariamente deben ser abogados, sino que puede ser cualquier persona que obtenga una acreditación. No obstante lo anterior, los centros deben contar, por lo menos, con un abogado encargado de supervisar la legalidad de los acuerdos conciliatorios. Estos conciliadores son formados por centros de formación y capacitación de conciliadores extrajudiciales, universidades, gobiernos regionales, gobiernos locales y colegios profesionales, debidamente autorizados. Así también, está a cargo de la Escuela Nacional de Conciliación Extrajudicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (CEJA, 2024).

En este país la conciliación extrajudicial es una vía de resolución de controversias a las que se aplica de manera voluntaria en cuestiones propias

de la justicia de familia, incluidas las cuestiones relativas a pensiones de alimentos, régimen de visitas y tenencia, todas las que son conciliables de manera voluntaria. Por su parte, en materia de vivienda, en los conflictos de arrendamiento y propiedad la conciliación es un requisito de procedibilidad previo a acudir ante un juzgado civil, con la excepción de los casos de desalojo (CEJA, 2024).

A pesar de que no existen datos detallados como en el caso colombiano, en el informe de Perú se señala que dentro de las cuestiones de familia, aquellas relativas a pensiones de alimentos son las más frecuentes de ser conciliadas, las que en su mayoría son iniciadas por mujeres. Por su parte, en materia de vivienda, los asuntos de mayor prevalencia serían aquellos relacionados a conflictos derivados del arrendamiento. En estos casos, se señala que gran parte de las personas que acuden a la conciliación extrajudicial lo hacen sin una verdadera intención de solucionar el conflicto, sino únicamente para obtener el acta necesaria para dar cumplimiento al requisito de procedibilidad (CEJA, 2024).

3.2.1. Ventajas de los MASC en comparación con la justicia formal

Del análisis comparado de los reportes de ambos países, se destaca que las principales ventajas o virtudes de los MASC en relación a la justicia formal, son que éstos suelen ser percibidos como más accesibles y rápidos, pero a su vez como especialmente apropiados para determinados tipos de conflictos y respecto de algunos grupos en situación de vulnerabilidad.

Así, tanto en Colombia como en Perú se reconoce el potencial de los MASC para ofrecer soluciones más accesibles, eficientes y en diversos contextos, más efectivos para la resolución de conflictos. En el caso colombiano, el informe subraya que los mecanismos alternativos de resolución de conflictos son más beneficiosos que la vía judicial para los conflictos de familia debido a su capacidad para abordar los aspectos emocionales y no jurídicos de estas disputas. Así, se destaca que los MASC, en particular la conciliación, ha demostrado una gran eficacia en la resolución de conflictos de familia, especialmente los relacionados con la manutención y la custodia de los hijos. Estos mecanismos ofrecen un enfoque más rápido y menos contencioso en comparación con los litigios judiciales, lo que puede ser beneficioso para las familias que buscan mantener las relaciones y dar prioridad al bienestar de los hijos (CEJA, 2024). Por su parte, en el informe de Perú,

se menciona que la conciliación puede ser más eficiente que acudir a los tribunales ya que, tanto en centros de conciliación públicos como privados, los plazos legales se cumplen. Ello ocurriría sobre todo cuando ambas partes concurren a la primera audiencia, en tanto es necesario reintentar la notificación, se puede demorar el trámite conciliatorio. Luego, se menciona, que como la mayoría de los usuarios y usuarias que logran ser notificados acuden a la primera citación de la audiencia, ello permite facilitar la obtención de acuerdos. En razón de lo anterior, la percepción de quienes recurren a estos mecanismos, sobre todo de la conciliación pública y gratuita, es positiva a causa de la celeridad para obtener una respuesta (CEJA, 2024).

Se señala, en el informe de Colombia, que esta característica de la eficiencia que suele presentar la conciliación genera efectos secundarios positivos sobre la propia justicia formal, en tanto sirve para descongestionar al desjudicializar algunos de los conflictos que se presentan en la sociedad (CEJA, 2024).

De manera similar, en el caso peruano se señala que esta vía de resolución de conflictos, en particular la conciliación, constituye hoy una opción más flexible y accesible para resolver disputas en comparación con el sistema judicial formal. Se considera especialmente valiosa para las poblaciones vulnerables por su menor coste y mayor rapidez de resolución (CEJA, 2024).

3.2.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia en materia de MASC

Así como ambos informes coinciden en el potencial y las ventajas de los MASC respecto de la vía judicial formal, también presentan importantes similitudes en cuanto a los desafíos que estos enfrentan para convertirse en vías eficaces para ampliar el acceso a la justicia tanto en Colombia como en Perú. Estos desafíos tienen características de barreras institucionales así como de barreras sociales, culturales y económicas.

a) Desafíos en materia de barreras institucionales de los MASC.

Los principales desafíos identificados en ambos informes dicen relación con la falta de eficacia de estos mecanismos, la falta de conocimiento y de difusión, la cultura litigiosa sobre todo entre operadores habituales del sistema, así como, aún en estos mecanismos, los costos asociados -sobre

todo los indirectos y las diferencias de poder entre los intervinientes, pueden también generar desequilibrios o barreras de entrada.

En relación a la eficacia de los MASC, en los reportes de ambos países se señala que esta depende de varios factores como la disponibilidad de conciliadores cualificados, la calidad del proceso de conciliación y la voluntad de las partes de entablar negociaciones de buena fe. Si estos factores no se abordan adecuadamente, el requisito de la conciliación podría convertirse en una barrera institucional que retrasa y potencialmente disuade a las personas de buscar justicia a través del sistema legal formal. Así, en el caso de Perú, se percibe que la conciliación extrajudicial presenta menores niveles de eficacia cuando se trata de procesos judiciales civiles, lo que mejora levemente en el caso de procesos de familia. Respecto de estos últimos, se dice, depende fundamentalmente de que conciliadores con más experiencia dirijan el proceso (CEJA, 2024).

Uno de los problemas asociados a este punto es que en muchos casos la conciliación extrajudicial en Perú se ha convertido en un trámite más, dado su establecimiento como requisito de procedibilidad para presentar una demanda (CEJA, 2024). Luego, se menciona que por una parte el porcentaje de acuerdos de conciliación es bajo (entre 10% y 40% de los casos de acuerdo a información provenientes de entrevistas) y, en el caso de que se logró, su cumplimiento suele ser menor o en algunos casos directamente inejecutable por deficiencias en el acto del acuerdo (CEJA, 2024).

En ambos casos se señala que uno de los principales desafíos de los MASC es la falta de conocimiento que hay de estos mecanismos entre operadores y usuarios. Así, en el caso Colombiano, se señala que aún se perciben como una vía relativamente novedosa de provisión de justicia por parte de los operadores y, por parte de la ciudadanía, habría más bien un nulo conocimiento de mecanismos como la mediación (CEJA, 2024). Por su parte, en Perú, se señala que la conciliación extrajudicial es poco conocida por parte de las personas usuarias entrevistadas, quienes en su mayoría señalaban que se enteraron de la existencia del mecanismo solo a partir de la necesidad de someter sus conflictos de orden civil o familiar a uno de estos mecanismos previamente a concurrir a la justicia (CEJA, 2024).

Por otro lado, se evidencia falta de capacitación y diseño institucional adecuado lo que impactaría directamente en la calidad de la resolución del

conflicto. Así, en Colombia, por ejemplo, se destaca que en algunos departamentos, cuando se realiza conciliación en derecho en las instituciones policiales, los funcionarios deben asumir dicha tarea sin que cuenten con apoyo o recursos para efectuar dicha labor (CEJA, 2024). Por su parte, en el informe de Perú, se señala que una de las principales debilidades de la conciliación extrajudicial es la percepción de que los conciliadores/as se encuentran poco preparados/as y que el Estado no cumple con su función de supervisión respecto de estos de manera adecuada (CEJA, 2024).

Otro de los principales desafíos en ambos países, se refiere a la falta de una política que permita articular de manera sistémica a los MASC. En Colombia se señala, por ejemplo, que la Ley 2.220 de 2022 que creó el Sistema Nacional de Conciliación, hace referencia a la creación e implementación de la política pública de conciliación dejando fuera a mecanismos como la mediación y a otras expresiones de justicia comunitaria. Es necesario, se concluye, establecer una política pública clara que promueva una mayor cooperación y coordinación entre la justicia comunitaria y el sistema legal nacional (CEJA, 2024).

Una política pública adecuada para los MASC debería comprender una implementación que brinde cobertura a nivel nacional. Así, en el caso peruano, se señala que una barrera institucional importante se produce por la poca cobertura de los Centros de Conciliación públicos a lo largo del país –se menciona que hay 0,25 centros por cada 100,000 habitantes–, así como por la congestión que estos presentan. Ello reduce la posibilidad de muchas personas, sobre todo las más vulnerables, quienes a menudo carecen de los recursos económicos y de la información necesaria para navegar el sistema judicial formal (CEJA, 2024). En el caso de Colombia, se señala de la misma manera, que existe una baja cobertura a nivel nacional en tanto hay zonas geográficas donde los MASC no están presentes y, donde si los hay, se percibe por parte de los operadores la falta de los recursos de infraestructura y humanos para una operación adecuada, especialmente en zonas rurales (CEJA, 2024).

Finalmente, desde el punto de vista de barreras institucionales, en ambos países se destaca la falta de datos e información sobre el funcionamiento real del sistema, lo cual evidentemente genera un problema desde la mirada de su gestión. Ello se evidencia, en el caso de Perú, cuando los MASC son provistos por órganos privados. En este sentido, señala que si

bien hay un registro para estos centros, no se tiene información fidedigna sobre la cantidad que están en funcionamiento ni tampoco sobre la calidad de su trabajo. Esto se traduce, por ejemplo, en una percepción de que los acuerdos alcanzados en estos centros suelen tener una baja calidad, lo que lleva a que luego no puedan ser ejecutados y redunden esos asuntos en un nuevo ingreso judicial (CEJA, 2024). Por otro lado, y como consecuencia de la falta de información centralizada, hoy en día no se cuenta con una base de datos que registre los procesos de conciliación que facilite identificar a los operadores trámites conciliatorios previos o si el demandado tiene una conducta conflictiva reiterada, lo que permitiría usar estrategias adicionales de conciliación (CEJA, 2024).

b) Desafíos en materia de barreras sociales, culturales y económicas de los MASC.

Aun cuando en general los MASC son percibidos como más accesibles que la justicia formal, ello no quiere decir que no haya barreras de ingreso de carácter económico. En este sentido, se señala en el informe de Colombia que hay una alta percepción de que la conciliación en derecho realizada en centros privados de conciliación es sumamente costosa, a pesar de estar las tarifas legales reguladas por ley. Por otro lado, se menciona que la desigualdad económica entre las partes, también juega un rol importante en la imposibilidad de alcanzar acuerdos, lo que ocurre, por ejemplo, en el ámbito de los conflictos de arrendamientos o de aquellos derivados de las cuotas alimentarias. Ello puede observarse también en materia de brecha digital, lo cual fue particularmente evidente durante la pandemia del COVID 19, cuando el intercambio documental y la comparecencia a audiencias de conciliación se llevó a cabo mediante herramientas tecnológicas como documentos electrónicos o videoconferencias (CEJA, 2024).

Por otro lado, en el informe de Perú se señala que aunque los centros públicos de conciliación son gratuitos, los usuarios siguen incurriendo en gastos de transporte, certificación de documentos y pérdida de ingresos debido al tiempo dedicado al proceso, todo lo que puede suponer una carga importante para las personas con menores recursos, especialmente para las mujeres, que son las principales usuarias de estos servicios (CEJA, 2024).

En cuanto a barreras culturales, en Colombia se menciona la cultura litigiosa reinante en el país, en el sentido de que las personas en general

prefieren llevar sus necesidades legales al proceso judicial con una finalidad de castigo respecto de la contraparte (CEJA, 2024). Por su parte, en el reporte peruano se reconoce que a pesar de la desconfianza generalizada que la ciudadanía tiene hacia la vía judicial, esta sigue siendo la opción preferida para resolver conflictos lo que se debe, en parte, a lo integrado que está culturalmente el litigio o la disputa adversarial en el país (CEJA, 2024).

Ambos informes enfatizan la necesidad de considerar el género y otros factores diferenciadores en los procesos de resolución de conflictos, también respecto de los MASC. Así se reconoce que las mujeres, los NNA y otros grupos marginados pueden enfrentar desafíos y vulnerabilidades únicos al acceder a la justicia y resolver conflictos por esta vía. Por ejemplo, en el caso de Colombia, se señala que por roles de género, la pertenencia a la tercera edad, experimentar necesidades especiales como en el caso de la discapacidad, entre otros, es necesario un enfoque diferenciado que no siempre está presente en quienes operan los MASC (CEJA, 2024).

Como vemos, el potencial de los MASC para ofrecer soluciones más accesibles, eficientes y adecuadas al contexto que los procesos judiciales formales, en particular para las poblaciones vulnerables, es indudable. Sin embargo, sigue habiendo desafíos, incluida la limitada conciencia y comprensión pública de los MASC, la falta de recursos, la capacitación inadecuada de los conciliadores y las preocupaciones sobre la aplicabilidad de los acuerdos, entre otras barreras de carácter institucional pero también de origen social, cultural o económico. En ambos casos, se hace evidente la necesidad de una mayor inversión en infraestructura de ADR, una mejor capacitación y supervisión, y esfuerzos específicos para promover la ADR como una vía eficaz para la protección de derechos.

3.3. La justicia comunitaria e indígena como vía de acceso a la justicia

Tanto en Colombia como en Perú la justicia comunitaria cumple un rol fundamental para brindar acceso a la justicia, sobre todo allí donde la justicia formal es más ausente como en zonas periféricas o más rurales (CEJA, 2024).

En el caso de Colombia, el marco normativo de la justicia comunitaria se encuentra tanto en su Constitución como en leyes específicas. En

este sentido, el artículo 246 de la Constitución reconoce el derecho de las autoridades indígenas a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de sus territorios, de acuerdo con sus propias normas y procedimientos, siempre y cuando no contradigan el ordenamiento jurídico. Por otro lado, esta norma exige el establecimiento de mecanismos de coordinación entre esta jurisdicción especial y el sistema judicial nacional. Más allá de lo anterior, y especialmente respecto de otras comunidades diversas, varias leyes regulan y dan soporte a la justicia comunitaria en relación con sus diversas manifestaciones culturales y grupales.

La justicia comunitaria en Colombia incluye a diversas comunidades, grupos humanos que pertenecen, generalmente, a pueblos indígenas u otros grupos que se suelen encontrar a la periferia del Estado y están reconocidos como grupos de especial protección –como lo son los pueblos Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, entre otros–, e incorpora, además, expresiones de organizaciones urbanas que también cuentan con sistemas de resolución de conflictos comunitarios, como los diferentes niveles del movimiento comunal de dicho país (CEJA, 2024).

Este marco normativo reconoce los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas a ejercer sus propias formas de justicia dentro de sus territorios, al tiempo que delinea la manera en que estos se deberían coordinar e integrar con el sistema legal nacional.

Sin embargo, la justicia comunitaria en este país no se limita únicamente a la existencia de sistemas jurídicos propios de grupos de una población cultural y étnicamente diversa, sino que también es un criterio conceptual para la operación de la Conciliación en Equidad, la Mediación Comunitaria e incluso la Mediación Intercultural. En este sentido, se reconoce como una forma válida de justicia, alternativa al proceso judicial o a la justicia formal así como a los MASC institucionalizados, centrada en cambio en la aplicación territorial y en la justicia centrada en las personas (CEJA, 2024). En este sentido, hay un vínculo evidente entre estos y la justicia comunitaria, en tanto en estas últimas se hace mano a diversos mecanismos de resolver conflictos, incluidos los MASC.

En Colombia, resulta particularmente relevante la política de Acción Comunal, la que a través de diversos organismos –como las Juntas de Acción Comunal o de Vivienda Comunitaria–, juega un papel crucial en la organización

y participación ciudadana, especialmente en áreas donde la presencia del Estado es limitada. Así, a través de sus diferentes niveles, busca empoderar a las comunidades y promover la resolución pacífica de conflictos, contribuyendo de esa manera al desarrollo social y a la construcción de una sociedad más justa y equitativa (CEJA, 2024).

Quienes operan la justicia comunitaria varían entre las diversas comunidades según sus tipos de liderazgos, los que pueden provenir de la tradición, símbolos, u otras formas organizativas dependiendo de cada territorio. De este modo, en el informe colombiano, se pone el ejemplo de las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, cuyos líderes espirituales son quienes resuelven la mayoría de conflictos de familia o civiles en cada asentamiento (CEJA, 2024).

En relación al ámbito de aplicación, en Colombia la justicia comunitaria puede ser utilizada para resolver conflictos tanto en materia de familia como de vivienda. Así, respecto de los primeros, esta vía destaca por su capacidad para encontrar soluciones innovadoras y adaptadas a las necesidades particulares de cada comunidad, lo que resalta su importancia en la promoción de la cohesión social y el bienestar de las comunidades locales (CEJA, 2024).

En materias civiles, por otro lado, en el informe de Colombia se señala que la justicia comunitaria como un recurso importantísimo en la gestión de conflictos de vivienda y tenencia de tierras, especialmente en áreas donde la presencia del Estado es menor. Por ejemplo, se destaca su funcionamiento en regiones como Caquetá, donde hay una alta conflictividad por asuntos rurales en tanto allí se ubican municipios con una alta tradición cultural campesina, que permea no solo los asuntos del mundo rural, sino también respecto de las relaciones interpersonales dentro del casco urbano. En este sentido, la gran mayoría de los conflictos se relacionan con movimientos y mantenimientos de cercas, servidumbres, entre otros. En estas materias, se ha destacado el rol que cumplen respecto de poblaciones migrantes, quienes suelen experimentar graves barreras de acceso a la justicia formal, por ejemplo, debido a su estatus legal (CEJA, 2024).

En municipalidades como Barranquilla se señala que los principales conflictos que se presentan en la justicia comunitaria se relacionan con conflictos de familia, abandono del hogar, pandillismo, uso de drogas, abandono

de adultos mayores y perturbación del orden público cómo la disposición de deshechos de mascotas, la disposición de basuras y el uso del espacio público por fiestas y ejercicio de la prostitución (CEJA, 2024).

En el caso del Perú se destaca la tradición histórica que hay en ese país en materia de justicia comunitaria, sobre todo en áreas rurales y entre la población indígena, donde tiene un importante rol en la resolución de conflictos de una manera coherente con las tradiciones y valores locales (CEJA, 2024). En particular, en el informe, se analiza la figura de quienes ejercen como Jueces de Paz, regulada en la Ley 29.824 como un órgano integrante del Poder Judicial, cuyos operadores solucionan conflictos preferentemente mediante la conciliación, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución de ese país. En otras palabras, actúan en base a sus propias concepciones de justicia, sin necesitar motivar las decisiones en derecho. Sus servicios son gratuitos y para el ejercicio de sus funciones debe recibir ayuda de otras instituciones públicas así como de las comunidades. Las personas que ocupan este rol en los juzgados de paz letrados lo hacen mediante voluntad popular, elegidos por ser figuras respetables a nivel local, sin que sea necesario que sean profesionales del derecho (CEJA, 2024).

Estos jueces tienen competencia para conocer asuntos de familia y de propiedad, aunque estos últimos son menos frecuentes porque, según se señala en el informe, los usuarios prefieren acudir a la justicia ordinaria para este tipo de asuntos. Luego, estos jueces también cumplen funciones de información sobre las diversas vías de resolución de conflictos existentes (CEJA, 2024).

De acuerdo con el informe de Perú al 2019 había cerca de 6.000 Juzgados de Paz Letrados distribuidos en las regiones, la mayoría de ellos en zonas urbanas periféricas (CEJA, 2024). En el caso de Iquitos, estos tienen un componente adicional porque se trata de una comunidad donde una cantidad importante de personas usuarias se identifican como indígenas y ello implica que sus valores y costumbres son incorporadas en el proceso (CEJA, 2024).

El otro mecanismo de justicia comunitaria que es mencionado brevemente en el informe de Perú son las rondas campesinas. Se trata de organizaciones comunitarias que cuentan con reconocimiento constitucional

y que ejercen funciones de seguridad, justicia e interlocución con el Estado en territorios caracterizados por su ausencia o debilidad, y que cuentan con amplia aceptación en los territorios en los que funcionan. Así, de acuerdo al artículo 149° de la Constitución, las rondas campesinas “...pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.” Por su parte, el artículo 60 de la ley 29.824, establece un mandato de trabajo coordinado con el sistema de justicia formal (CEJA, 2024).

3.3.1. Ventajas de la justicia comunitaria como vía para brindar acceso a la justicia

Tanto en Colombia como en Perú la principal ventaja de la justicia comunitaria, frente a la justicia formal, es que en ambos países se ha constituido en una vía disponible para la resolución de controversias y satisfacción de necesidades legales de grupos vulnerables, sobre todo allí donde la justicia formal es menos accesible o donde se requieren soluciones apropiadas y culturalmente sensibles para ciertos tipos de conflictos. Luego, se trata de un mecanismo con un enorme potencial para generar legitimidad y percepción de trato justo, así como de empoderamiento respecto de comunidades que normalmente se componen de personas en situación de vulnerabilidad.

En el caso de Colombia la justicia comunitaria se destaca sobre todo en zonas geográficas en donde la justicia formal tiene menor presencia. En esos territorios los mecanismos de justicia comunitaria, como la mediación comunitaria o los jueces de paz, intervienen para prestar servicios esenciales de resolución de conflictos. Por ejemplo, en Florencia, Caquetá, son las Juntas de Acción Comunal la vía donde se abordan conflictos relacionados con la tierra, los límites de la propiedad y las disputas comunitarias. En dicha jurisdicción se menciona, además, el uso cada vez más frecuente de la mediación policial para intervenir en conflictos comunitarios. Este mecanismo implica a agentes de policía que actúan como mediadores para ayudar a resolver disputas entre vecinos y miembros de la comunidad. Por otro lado, a través de estos mecanismos las comunidades indígenas pueden recurrir a sus autoridades tradicionales para resolver disputas relacionadas con el uso de la tierra o los recursos, basados en sus propios sistemas de justicia

reconocidos por el Estado colombiano y se basan a menudo en el derecho y las prácticas consuetudinarias aportando soluciones culturalmente pertinentes a los conflictos dentro de sus comunidades (CEJA, 2024).

Además, la justicia comunitaria puede ser particularmente importante para la resolución de controversias y satisfacción de necesidades legales de grupos vulnerables. Así, en el informe de Perú, el 49% de las personas usuarias son mujeres de los Andes Peruanos, cuyos asuntos se relacionan con conflictos penales y violencia contra la mujer, lo que resalta la importancia de estos mecanismos en la atención de asuntos de gran sensibilidad social y personal (CEJA, 2024). Luego, y sobre todo respecto de conflictos menores, se señala que su efectividad suele ser alta y que quienes recurren a dicha vía suelen destacar que reciben una buena atención. En este sentido, se señala que aunque no siempre se llega a un acuerdo, al menos reciben orientación sobre sus derechos y perciben una buena disposición de quienes ejercen el rol de juez o jueza (CEJA, 2024).

Otra importante ventaja de estas iniciativas de justicia comunitaria que destaca a partir del análisis de ambos reportes es que se trata de vías de solución que empoderan a las personas y a las comunidades para que hagan suyos los procesos de resolución de conflictos, lo que puede conducir a soluciones más sostenibles y fomentar un sentido de responsabilidad colectiva para mantener la paz y la armonía dentro de la comunidad. En este sentido, por ejemplo, en el reporte de Colombia se señala que esta vía permite que las comunidades gestionen sus conflictos autónomamente, otorgándoles un mayor control sobre sus propios asuntos (CEJA, 2024).

A nivel de barreras económicas, se suele señalar que la justicia comunitaria resulta más accesible que otras vías. Así, en el caso peruano, se señala que es un mecanismo valorado porque se trata de un servicio gratuito, que no requiere abogados, y donde otros costos asociados suelen ser bajos por la cercanía territorial que suelen tener con las comunidades que sirven (CEJA, 2024).

3.3.2. Análisis desde las barreras de acceso a la justicia en materia de justicia comunitaria

Al igual que respecto de las demás vías analizadas, la justicia comunitaria enfrenta desafíos importantes para poder ser alternativas efectivas para ampliar el acceso a la justicia.

a) Desafíos comunes en materia de barreras institucionales

Desde el punto de vista institucional, las principales barreras dicen relación con la falta de recursos y de manera más general, de una política pública que apunte a integrar o articular estos mecanismos con las demás vías de resolución de controversias del Estado (CEJA, 2024).

En relación a la falta de recursos, se señala en el informe de Perú que la justicia comunitaria no cuenta con el apoyo presupuestal y logístico como para cumplir adecuadamente sus funciones (CEJA, 2024). Por ejemplo, se describe cómo en muchas regiones los juzgados de paz no cuentan con un lugar propio, sino que en buena parte de los casos funcionan en los domicilios de los jueces y juezas. En otros, operan en locales de propiedad de las juntas vecinales o de la municipalidad de su jurisdicción. Además, se da cuenta de que los bienes muebles necesarios para su funcionamiento son en su mayoría proporcionados por la propia comunidad en calidad de préstamo o donación (CEJA, 2024). Por su parte, en el caso de Colombia, se señala en el informe que algunos mecanismos de justicia comunitaria, como las Juntas de Acción Comunal y las Juntas de Vivienda Comunitaria, carecen de efectividad en la práctica por diversos factores entre los que se mencionan la falta de formación de los operadores en materia de conflictos de carácter comunitario y convivencial, así como la falta de reconocimiento y remuneración de los operadores de la justicia comunitaria.

Esta falta de recursos, en algunos casos, se traduce en tiempos excesivos. Así en el caso de Perú, se menciona que los procesos de justicia comunitaria suelen demorarse por la falta de apoyo del Estado. Por ejemplo, en muchos casos son los propios funcionarios/as los que hacen las notificaciones, las que frecuentemente son infructuosas y, a su vez, son la principal causa de tardanza (CEJA, 2024).

En Colombia también se señala que hay cuestiones de diseño que representan un desafío importante. Así, por ejemplo, se describe cómo los nombramientos dentro de estas comunidades terminan siendo, por razones de política partidista o por otros intereses, ajenos a la justicia comunitaria, lo que termina minando la confianza de parte de los miembros de las comunidades hacia los líderes que forman parte de las juntas o comisiones. Más allá de lo anterior, en general se destaca como una barrera institucional la falta de capacitación o la formación necesaria para gestionar adecuadamente los conflictos que llegan hasta dicha instancia (CEJA, 2024). Por otro lado,

se menciona como desafío la falta de una distribución clara de competencias, así como una necesaria coordinación e integración entre la justicia comunitaria y la justicia formal (CEJA, 2024).

Todavía, desde el punto de vista institucional, se señala que hay una falta de difusión y sensibilización hacia los potenciales usuarios, falta de levantamiento de información y de diagnóstico respecto de su funcionamiento. Así, en Perú, se señala que las acciones de capacitación y difusión del servicio han decaído luego de la pandemia del COVID-19, y que ello ha tenido un impacto, en el caso de las medidas de difusión, en la disminución de la afluencia de la ciudadanía a solicitar el servicio (CEJA, 2024).

b) Desafíos comunes en materia de barreras sociales y culturales.

Una de las barreras de acceso identificadas en el ámbito de la justicia comunitaria dice relación con las nociones culturales predominantes en ciertas comunidades, por ejemplo, en materia de género. Así, como se señaló también respecto de los MASC, en Colombia existe la noción de que la violencia de género es un asunto privado o se trata de manera oculta, o de una cultura patriarcal que predomina y que dificultan la comprensión de la violencia de género como un problema colectivo que requiere una respuesta especialmente en el marco de la justicia comunitaria (CEJA, 2024).

Por otro lado, respecto de ciertos grupos vulnerables como las personas LGBTIQ+ se señala en el informe de Colombia que la discriminación a la que se enfrentan estos individuos en sus comunidades a menudo les impide solicitar ayuda en esta vía de resolución de conflictos por miedo al rechazo. Luego, la falta de conocimiento y sensibilidad de los líderes comunitarios en materia de género y diversidad sexual, respecto de otros enfoques diferenciados, agrava aún más este problema. Así, se menciona que en algunos casos, las prácticas de justicia comunitaria pueden incluso ser abiertamente excluyentes hacia las personas LGBTIQ+, ya que no son reconocidas dentro de los marcos culturales y sociales predominantes (CEJA, 2024).

Sobre todo en el caso de Colombia, se menciona también la inestabilidad y la persistencia de la violencia como barreras que afectan a la justicia comunitaria, lo que hace que en ciertas regiones quienes se desempeñan en este rol sientan intimidación a la hora de intervenir en determinados conflictos sociales, producto del temor a sufrir represalias de actores armados y al margen de la ley (CEJA, 2024).

4. REFLEXIONES FINALES A MODO DE CONCLUSIÓN. ANÁLISIS DE RECOMENDACIONES ELABORADAS EN REPORTES OBJETO DEL ESTUDIO

En ambos informes se da cuenta de importantes barreras institucionales, tanto respecto de la justicia formal como de otros mecanismos de justicia comunitaria o distintos a la adjudicación como vía de resolución de disputas. Sobre todo, se da cuenta de la falta de una política pública que aproveche el potencial de estas tres vías de solución de controversias si es que estas funcionaran de manera articulada y coordinada.

En primer lugar fue analizada la vía judicial para resolver disputas civiles y de familia en Colombia y Perú. A partir del marco conceptual y normativo provisto en la sección uno, el cual enfatiza que el acceso a la justicia no se refiere únicamente a la capacidad de acudir a los tribunales, sino también a la eficacia del proceso judicial para dictar resoluciones justas y oportunas, se han identificado diversas barreras de acceso a la justicia formal. Así, se da cuenta en ambos reportes cómo la lentitud de los procesos judiciales es un problema importante que provoca insatisfacción entre los usuarios y usuarias puede disuadir a las personas de recurrir a la justicia. En segundo lugar, se enfatiza cómo la carencia de recursos adecuados, tanto humanos como materiales, así como una infraestructura anticuada, pueden impedir la eficacia y la accesibilidad del sistema judicial formal. Así, por ejemplo, en ambos países se da cuenta de la falta de personal especializado y capacitado, especialmente en los tribunales de familia, como un obstáculo para la resolución eficaz de esos asuntos.

Luego, ambos informes mencionan el uso de la conciliación como requisito obligatorio previo al litigio. Aunque la intención de herramientas como la conciliación es promover resoluciones amistosas y reducir la carga de los tribunales, este requisito también puede convertirse en un obstáculo adicional, retrasando el acceso a la justicia y actuando potencialmente como una barrera para aquellos que buscan resoluciones oportunas. Esto refleja el debate de la Sección I sobre las posibles limitaciones o restricciones del derecho de acceso a la justicia, que deben evaluarse en función de su

proporcionalidad y razonabilidad. En este sentido, se observa en ambos países como la naturaleza obligatoria de la conciliación extrajudicial puede llegar a constituir una barrera, aunque su objetivo inicial sea promover resoluciones amistosas y reducir la carga del sistema judicial.

En el caso peruano se destaca la alta proporción de jueces interinos o con contratos a corto plazo lo que, sumado a los problemas en el proceso de selección, los hace vulnerables al despido o compromete su independencia e imparcialidad lo que puede generar, desconfianza pública en el Poder Judicial y en consecuencia en el alejamiento de la ciudadanía a la justicia. Se identifica, también, la excesiva carga de trabajo en los tribunales peruanos, lo que se ve agravado por la falta de recursos adecuados, incluyendo personal e infraestructura, lo que dificulta aún más la capacidad del tribunal para impartir justicia oportuna y eficaz.

En ambos casos se identifica la gestión de los despachos y su personal como obstáculos importantes para acceder a la justicia. Se menciona, en este sentido, la necesidad de formación especializada en resolución de conflictos y habilidades interpersonales para el personal de los tribunales, incluidos jueces y personal administrativo. Esto podría mejorar la experiencia general de los usuarios de los tribunales y conducir potencialmente a resoluciones más amistosas en determinados casos.

En relación a las barreras de mecanismos diversos al proceso judicial, en el reporte de Colombia se da cuenta de la falta de inversión en la infraestructura física y operativa de los centros públicos de conciliación, especialmente en las zonas rurales. A mayor abundamiento, el informe sugiere que el proceso de conciliación en Colombia se ha vuelto cada vez más burocrático y legalista, lo que puede obstaculizar su eficacia como mecanismo de resolución de conflictos accesible y fácil de usar. En el caso de Perú, el reporte da cuenta de la falta de apoyo gubernamental a los mecanismos de justicia comunitaria, en particular a los jueces de paz. Esta falta de apoyo se manifiesta en la falta de recursos, como espacio de oficinas, equipamiento y formación, lo que puede obstaculizar la eficacia de estos mecanismos a la hora de proporcionar una justicia accesible a las comunidades locales. En el caso de los centros de conciliación, se señala que la supervisión obligatoria que se realiza sobre estos es limitada en la práctica debido a las restricciones presupuestarias, lo que genera dudas sobre la calidad e imparcialidad de los servicios prestados por estos centros. Todavía, ante la ausencia de una

base de datos centralizada para dar seguimiento a los procesos de conciliación, sumado a la falta de intercambio de información, tanto estos centros como la justicia carecen de información relevante sobre intentos previos de resolución de conflictos, lo que puede dar lugar a ineficiencias y posibles retrasos que derivan en barreras de acceso.

Finalmente, ambos informes también destacan la interseccionalidad de estas barreras, lo que significa que las personas pueden enfrentarse a múltiples barreras simultáneamente, exacerbando aún más sus dificultades para acceder a la justicia. Por ejemplo, una mujer de una comunidad rural de bajos ingresos puede enfrentarse a barreras económicas, sociales, institucionales e individuales a la vez. Así, por ejemplo, en el informe de Colombia se enfatiza como ciertas barreras geográficas -relacionadas con el acceso limitado a los servicios de justicia en zonas rurales y remotas-, y económicas -incluyendo honorarios de abogados y costas judiciales-, afectan de manera desproporcionada a personas y familias que viven comunidades marginadas y de escasos recursos.

Ambos reportes dan cuenta de diversos mecanismos de justicia comunitaria, los que en su estilo, son reconocidos como de vital importancia. Así mientras el informe peruano pone mayor énfasis en el papel de los “jueces de paz” como resolutores de conflictos comunitarios, el informe colombiano se centra más ampliamente en diversas formas de justicia comunitaria, incluidos los sistemas indígenas y afrocolombianos.

Los desafíos específicos para la implementación de mecanismos de resolución de conflictos varían entre los dos países. En Colombia, los desafíos incluyen la cobertura geográfica limitada de los centros de ADR y la necesidad de una mejor capacitación para los conciliadores. En Perú, los desafíos incluyen la falta de conocimiento de los mecanismos ADR entre el público y la necesidad de una mejor supervisión de los centros privados de conciliación.

En ambos casos hay cuestiones estructurales a las sociedades de cada uno de estos países, que es necesario abordar. Así, en el caso colombiano se destaca la situación de la violencia y el conflicto armado, pero también de la corrupción y la falta de su persecución eficaz, como barreras para el acceso a la justicia. En el caso peruano, se menciona la persistencia de una cultura litigiosa que impide que otros mecanismos de solución pacífica permeen en la sociedad.

El informe de Colombia señala que cada una de las vías abordadas presenta dificultades puntuales de articulación institucional. En relación a la relación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, no siempre sencilla, es justamente el derecho de acceso a la justicia lo que podría permitir un eje articulador entre ambas. Así, con fines de este derecho resulta relevante fortalecer la institucionalidad indígena, y como consecuencia el respeto de sus vías de resolución de controversias con el fin de garantizar el acceso a la justicia de acuerdo a su cosmovisión. Por otro lado, dentro de la jurisdicción ordinaria, se deben incorporar instituciones sensibles a la diversidad indígena, por ejemplo, mediante peritos expertos, “amicus curiae,” traductores, procesos, prácticas e instituciones adaptadas a los requerimientos indígenas, son todas medidas que ejemplificativamente podrían ser incorporadas a la justicia ordinaria para garantizar que el acceso a la justicia sea genuinamente posible (Ramírez, 2021:21).

Una de las principales dificultades para la correcta articulación de las diversas vías de acceso es la falta de información empírica sobre su funcionamiento, así como de un sistema que permita monitorear e implementar mejoras, de manera de evaluar su impacto respecto de los problemas que afectan el acceso a la justicia de las personas (CEJA, 2024). Para la reforma hacia una justicia centrada en las personas, no cabe duda que este se trata de un desafío previo mayor que es necesario abordar de manera de que los Estados puedan cumplir sus obligaciones positivas de reducir brechas y en general de acercar la justicia a quienes la necesitan y en especial a las personas más vulnerables.

Ambos documentos proveen recomendaciones para cada una de las vías de acceso a la justicia. En materia de MASC, el informe colombiano sugiere, entre otras, realizar campañas informativas que expliquen claramente los procesos, beneficios y accesibilidad de los MASC, particularmente en áreas rurales y entre poblaciones marginadas. En este sentido, se recomienda promover la educación temprana y a estudiantes y a funcionarios públicos sobre habilidades necesarias para gestionar MASC. Para fomentar la colaboración e integración de las diversas vías de acceso, se sugiere fomentar alianzas estratégicas entre los tribunales y otras entidades, como los centros de justicia comunitaria y las clínicas jurídicas universitarias, para ampliar el alcance y la eficacia de los servicios de MASC. También propone aumentar la participación de los estudiantes de derecho en la prestación

de servicios de MASC en estos lugares. En esta misma línea, se recomienda descentralizar los MASC mediante el empoderamiento de los actores locales y regionales para implementar y promover estos métodos, utilizando metodologías que aborden las diversas necesidades de los diferentes territorios, especialmente en las zonas rurales. Finalmente, se sugiere ampliar el campo de aplicación de la conciliación en derecho a materias que hoy no pueden ser conocidas por dicha vía, así como mejorar los recursos disponibles, tanto de infraestructura como humanos (CEJA, 2024).

A nivel de la justicia formal en el informe de Colombia se mencionan, entre otras, proporcionar más recursos y apoyo a los jueces de los municipios rurales para abordar la acumulación de casos y mejorar la eficiencia general del sistema de justicia; aumentar la inversión en personal especializado particularmente en los tribunales de familia; integrar tecnología y mejorar la capacitación y el apoyo a los jueces para una mejor gestión del despacho; establecer sistemas de retroalimentación para permitir a los usuarios evaluar el desempeño de la justicia; abordar las prácticas informales y la formalidad excesiva, entre otras (CEJA, 2024).

Respecto de la justicia comunitaria, en Colombia, se señala que es necesario promover los escenarios de comunicación y diálogo ciudadano en el marco de espacios de justicia comunitaria, fomentar la apropiación y el reconocimiento de la multiculturalidad de las regiones rurales del país, fortalecer la formación de líderes comunitarios en esquemas de gestión de conflictos, mediación comunitaria y/o mediación intercultural (82-83).

En el caso peruano, las recomendaciones hacen hincapié en la necesidad de que el Estado peruano realice una evaluación rigurosa de los problemas de acceso a la justicia en los procesos judiciales y extrajudiciales objeto de la investigación. En particular, es necesario evaluar la implementación de la legislación sobre MASC, especialmente la conciliación. El informe también destaca la importancia de utilizar y fortalecer los sistemas de justicia comunitaria, especialmente en las zonas rurales y multiculturales, proporcionando los recursos y el apoyo necesarios. Además, sugiere mejorar el proceso de formación y acreditación de quienes realizan la conciliación, reforzar la supervisión de los centros de conciliación y garantizar la asignación presupuestaria adecuada para estas iniciativas. Las recomendaciones también piden una formación especializada para personas funcionarias que se ocupan de los casos de familia, centrándose tanto en los aspectos jurídicos como

en los extrajurídicos, y mejorar el trato general de las personas que buscan justicia, en particular los grupos vulnerables como las mujeres a quienes se encuentran en posición de vulnerabilidad económica (CEJA, 2024).

En conclusión, ambos informes subrayan las importantes barreras para acceder a la justicia en Colombia y Perú, en particular para las poblaciones vulnerables. Estas barreras abarcan dimensiones institucionales, económicas, sociales y culturales y afectan a la eficacia de los mecanismos judiciales, de resolución alternativa de conflictos y de justicia comunitaria. Aunque estas diversas vías de acceso a la justicia ofrecen ventajas potenciales, también se enfrentan a retos comunes como la insuficiencia de recursos, la falta de coordinación y la escasa concienciación pública.

Las recomendaciones de los informes destacan la necesidad de reformas integrales que aborden estos obstáculos y refuercen la integración y eficacia de estos mecanismos. Esto incluye la inversión en infraestructuras, la mejora de la formación y la supervisión, la promoción de la concienciación pública y el fomento de un enfoque de la justicia más integrador y sensible a las diferencias culturales. En última instancia, la realización del derecho de acceso a la justicia requiere un enfoque polifacético y centrado en las personas que reconozca la interconexión de estos retos y aproveche los puntos fuertes de los sistemas de justicia formales e informales.

5. BIBLIOGRAFÍA

Acevedo, Natalia et al. (2021) Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Informe de Salud, Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA). Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5667>

Beqiraj, Julinda y McNamara, Lawrence (2014) International Access to Justice: Barriers and Solutions, Bingham Centre for the Rule of Law. Disponible en: <https://binghamcentre.biicl.org/publications/international-access-to-justice-barriers-and-solutions>

Bocado, Alejandra et al. (2018) Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Informe de Vivienda y Tierras, Observatorio de Conflictividad Civil y Acceso a la Justicia (OCCA), p. 69. Disponible en: <https://acij.org.ar/informe-conflictividad-civil-y-barreras-de-acceso-a-la-justicia-en-america-latina/>

Bocado, Alejandra et al. (2019) Medir para decidir. Encuestas de necesidades jurídicas y políticas públicas de acceso a la justicia, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, p. 40. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5647>

Cappelletti, Mauro y Bryant, Garth (1978) Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective, Buffalo Law Review, vol. 27, pp. 181-292.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2024) Vías de Solución de Conflictos Civiles y de Familia en Colombia. Efectividad de los abordajes y respuestas.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas (2024) Vías de Solución de Conflictos Civiles y de Familia en Perú. Efectividad de los abordajes y respuestas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007) El Acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. Disponible en: <https://cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodescindice.sp.htm>.

Corte IDH, Caso Cantos vs. Argentina, Sentencia del 28 de noviembre de 2002, párr. 49-62.

Corte IDH, Caso Fernández Ortega y Otros vs. México. Sentencia del 30 de agosto de 2010, párr. 201.

Corte IDH, Caso Fornerón e Hija vs. Argentina, Sentencia del 27 de abril de 2012, párr. 66.

Corte IDH, Caso Barbani Duarte y otros vs. Uruguay, Sentencia del 13 de octubre de 2011, párr. 122, 141, 142, 153.

Corte IDH, Caso Cantos vs. Argentina, Sentencia del 28 de noviembre de 2002, párr. 50-52.

Lillo, Ricardo et al. (2016) Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia en América Latina. En: Fandiño, Marco (coord.) Guía para la implementación de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para favorecer el Acceso a la Justicia, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, pp. 11-126.

Lillo, Ricardo (2022) Understanding Due Process in Non-Criminal Matters. How to Harmonize Procedural Guarantees with the Right to Access to Justice. Cham, Springer.

Lillo, Ricardo et al. (2023) Acceso a la Justicia y Utilización de TICs en la Justicia. Estándares y Experiencias, Laboratorio de Justicia Centrada en las Personas, p. 16. Disponible en: <https://labjusticia.uai.cl/investigaciones/informe-acceso-a-la-justicia-y-utilizacion-de-tics-en-la-justicia/>

Lillo, Ricardo (2024) ICT's in the Chilean and Latin-American Civil Justice. Analysis from the Right of Access to Justice, Hungarian Journal of Legal Studies, vol. 64, N° 3, pp. 336–362.

Lucy, William (2016) The Normative Standing of Access to Justice: An Argument from Non-Domination, The Windsor Yearbook of Access to Justice, vol. 33, N° 2, pp. 231-261.

Francioni, Francesco (2017) The rights of access to justice under customary international law. En: Francioni, Francesco (ed) Access to justice as a human right. Oxford, Oxford University Press, pp 1–55.

Medina, Cecilia (2016) *The American Convention on Human Rights. Crucial Rights and their Theory and Practice*. Cambridge, Intersentia.

OECD y Open Society Foundations (2016) *Leveraging the SDGs for Inclusive Growth: Delivering Access to Justice For All*. Disponible en: <https://www.globalprotectioncluster.org/index.php/publications/469/reports/report/oeecd-osf-leveraging-sdgs-delivering-access-justice-all-2016>

OECD/Open Society Foundations (2019), *Legal Needs Surveys and Access to Justice*, OECD Publishing, p. 31. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>

Pleasence, Pascoe (2016) *Apples and Oranges: An International Comparison of the Public's Experience of Justiciable Problems and the Methodological Issues Affecting Comparative Study*, *Journal of Empirical Legal Studies*, vol.13, N° 1, pp. 50-93.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*. América Latina y el Caribe. Buenos Aires, Ediciones del Instituto. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/programming-for-justice-access-for-all-a-practitioners-guide-to-a-human-rights-based-approach-to-access-to-justice/> (visitado por última vez el 16 de agosto de 2024).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005) *Programming for Justice: Access for All: A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice*. Disponible en: <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/programming-for-justice-access-for-all-a-practitioners-guide-to-a-human-rights-based-approach-to-access-to-justice/>

Ramírez, Silvina (2021) *La justicia indígena y la justicia ordinaria frente a los conflictos civiles. Camino para su articulación*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas. Disponible en: <https://cejamericas.org/2021/12/17/ceja-presenta-la-investigacion-cientifica-la-justicia-indigena-y-la-justicia-ordinaria-frente-a-los-conflictos-civiles-camino-para-su-articulacion/>

Task Force on Justice (2019) *Justice for All –Final Report*. Center on International Cooperation. Disponible en: <https://www.sdg16.plus/resources/justice-for-all-report-of-the-task-force-on-justice/> (visitado por última vez el 16 de agosto de 2024).

Trebilcock, Michael; Duggan, Anthony y Sossin, Lorne (eds) (2012) *Middle Income Access to Justice*. Toronto, University of Toronto Press.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Mutu y Pechstein vs. Switzerland, Sentencia del 2 de octubre de 2018, párr. 94–96.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Hornsby vs. Greece, Sentencia del 19 de marzo de 1997, pár. 40.

Capítulo 2

VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA EN COLOMBIA:

*Efectividad de los abordajes y respuestas**

*Este estudio ha sido diseñado y conducido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Conformaron el equipo de investigación en Colombia en alianza con el Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá: Mateo Vásquez, Andrés Pacheco, Samed Vargas, con el apoyo de Leonardo García y Ginna Ramos (Popayán, Cauca). El estudio ha recibido las contribuciones de Nataly Ponce, Lorena Espinosa, Matías Sucunza y Javiera Domange.

1. RESUMEN EJECUTIVO

Esta investigación tiene como objetivo: (i) analizar las diferentes vías de abordaje y transformación de conflictos civiles y de familia en Colombia desde el lente o matriz de los Métodos de Resolución de Conflictos (en adelante, MASC)¹, la Justicia Comunitaria y la vía judicial, sus barreras de acceso y operatividad; y, (ii) problematizar sobre las vías aludidas y su efectividad para garantizar el derecho fundamental de acceso a la justicia, a efectos de formular recomendaciones que coadyuven en su fortalecimiento y funcionamiento.

La investigación se justificó en dos órdenes de razones. Por un lado, la prevalencia que estos conflictos tienen para el país, producto de la especial afectación que provocan las limitaciones de acceso a la justicia² a las personas en situación de vulnerabilidad y su incidencia desproporcionada en ciertos colectivos históricamente desaventajados de tutela preferente (v.gr., mujeres y niñas). Por otro, la relevancia de conocer la manera en la cual operan las vías de acceso a la administración de justicia, cuáles son las barreras que dificultan su instrumentación y qué oportunidades de mejora se presentan.

1 Los desarrollos más modernos en materia de políticas públicas, hacen un llamado a usar el término “Métodos de Resolución de Conflictos” (MASC) para referirse al conjunto de herramientas de carácter autocompositivo y heterocompositivo para el abordaje y resolución de conflictos. Sin embargo, en el mundo hispano se sigue usando el término “Métodos Alternativos de Solución de Conflictos” (MASC) o “Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos” (MARC) para designar el mismo conjunto. Partiendo de esa premisa y, siendo que la decisión de escoger uno sobre otro responde a cuestiones lingüísticas y axiológicas que exceden el objetivo del presente documento, optaremos por utilizar el término MASC.

2 En la presente investigación utilizaremos el concepto de acceso a la justicia, más allá de que el art. 229 de la Constitución Política de Colombia refiera a “acceso a la administración de justicia”. Ello así, por dos órdenes de razones. Primero, porque es un concepto más compatible con la propia investigación, la cual no se centra en las vías de acceso al Poder Judicial sino en los múltiples mecanismos existentes para resolver los conflictos en tratamiento. Segundo, porque es un concepto universal, que facilita la comparación, análisis y discusión regional.

El proyecto comprendió el levantamiento, validación y análisis de información cuantitativa y cualitativa en Colombia, así como una amplia difusión y discusión metódica de los hallazgos con diferentes grupos de expertos, lo cual llevó a la formulación de recomendaciones que incluyen propuestas de políticas públicas para mejorar el acceso y la operatividad de la justicia en ambos tipos de conflictos.

Los principales hallazgos en relación a cada vía han sido:

1) El hecho de que los MASC demuestran ser el escenario más adecuado para el abordaje y transformación de conflictos con efectos que exceden lo estrictamente jurídico, con altos índices de suscripción de acuerdos en relación a la totalidad de solicitudes de prestación de servicios. Sin embargo, son una vía de acceso a la administración de justicia poco promovida por el sector público o privado, en la que sus operadores presentan falta o fallas de formación en habilidades blandas y de negociación. Especialmente, cuando los mismos son servidores públicos con funciones conciliatorias.

2) La Justicia Comunitaria aparece como un concepto altamente difuso para la ciudadanía, quien -en general- desconoce sus canales de acceso o protocolos de activación para el abordaje y la transformación de conflictos. No obstante, se posiciona como la instancia social y la práctica democrática más cercana al día a día de la población para el manejo de sus problemas cotidianos.

3) La vía judicial presenta importantes barreras de acceso para la ciudadanía, relacionadas con la congestión y demora en el procesamiento de los casos. A pesar de ello, al momento de evaluar opciones sobre vías para dirimir conflictos, aún conserva una alta e importante legitimidad en la percepción de las personas.

2. ¿QUÉ SE BUSCA CON LA INVESTIGACIÓN?

A través de la presente investigación se pretende:

2.1. Objetivo general

Identificar, analizar y problematizar en torno a las vías de acceso a la justicia existentes para la atención de conflictos de familia y de vivienda en el ámbito de los MASC, la Justicia Comunitaria y la instancia judicial, circunscribiendo o entendiendo por: (i) conflictos de familia, aquellos relacionados con cuotas alimentarias, custodia y cuidado personal de niños, niñas y adolescentes; y, (ii) conflictos de vivienda, aquellos asociados con el derecho real de dominio, arrendamientos, relaciones vecinales y deslindes, entre otros que se puedan presentar.

2.2. Objetivos específicos

- 1) Identificar las vías de acceso a la justicia para el abordaje de conflictos de familia y de vivienda en el ámbito de los MASC, la Justicia Comunitaria y la instancia judicial, así como sus barreras de acceso y operatividad.
- 2) Delimitar el público objetivo de las vías de acceso a la justicia en conflictos del tipo.
- 3) Reconocer y clasificar los criterios de satisfacción de las vías de acceso a la justicia.
- 4) Examinar el problema del acceso a la justicia desde la perspectiva o posición del usuario del servicio y desde la posición del operador de justicia.
- 5) Realizar propuestas de política pública para el fortalecimiento de las vías de acceso a la justicia desde la perspectiva de las necesidades jurídicas y la justicia basada en las personas.

3. ¿CÓMO SE ORGANIZÓ Y LLEVÓ ADELANTE EL TRABAJO?

El proceso metodológico de recolección y validación de información implementado para la ejecución del proyecto en cuestión, se estructuró de la siguiente manera:

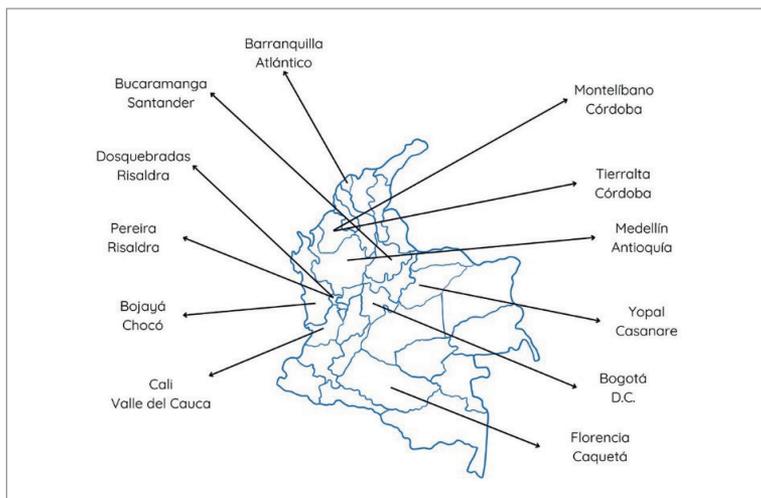
3.1. Recolección de información

El proceso de recolección de información tuvo lugar entre el 25 de septiembre de 2023 y el 12 de enero de 2024, periodo durante el cual se logró entrevistar a 146 personas de diferentes perfiles. Entre otros de especial relevancia, destacan: jueces; secretarías de juzgados; demandantes en procesos judiciales; abogadas litigantes; conciliadores en Derecho y en Equidad; directoras y coordinadoras de Centros de Conciliación; mediadores comunitarios; conciliadoras de Comisiones de Convivencia y Conciliación de Juntas de Acción Comunal; integrantes de Juntas de Acción Comunal, de Asociaciones Municipales, Federaciones Departamentales y de la Confederación Nacional del Movimiento Comunal de Colombia; consultoras de cooperación internacional; funcionarios públicos del orden nacional y territorial; coordinadoras de Casas de Justicia, comisarías de Familia, inspecciones de Policía y delegadas de Personerías Municipales.

La información fue levantada en los siguientes municipios del país:

ImáGeN N° 1

Municipios donde se levantó información



3.2. Validación de información

Finalizada la recolección se llevó a cabo un procedimiento de validación de la información, el cual permitió confirmar y desarrollar técnicamente las hipótesis planteadas al diseñar el proyecto y recopilar datos. En general, versaron sobre la democratización del acceso a la justicia por medio de los canales en estudio; la capacidad de los mismos de atender conflictos de familia y civiles; y/o, algunas apreciaciones relevantes desde la aplicación de enfoques diferenciales y de género.

La validación de información se ejecutó a través de dos metodologías: (i) un grupo focal; y, (ii) tres entrevistas a profundidad realizadas a experto/as temático/as en vía judicial, MASC y justicia comunitaria.

3.3. Análisis de la información

Concluido el proceso de recolección y validación, se procedió al análisis de la información. El examen se estructuró desde una perspectiva interdisciplinaria, en consonancia con la conformación y caracterización del

equipo de trabajo. De allí que el estudio se apoye en los conocimientos que reporta el derecho, pero también en herramientas analíticas provenientes de disciplinas como la política, sociología, administración o psicología. Asumiendo al derecho como práctica reflexiva, también conformaron insumos para el escrutinio de información, la experiencia de determinados miembros del equipo en la administración de justicia, los MASC y la justicia comunitaria.

4. COLOMBIA EN CONTEXTO

4.1. Diversidad, desigualdad y violencia armada

Colombia es un país ubicado al norte del continente Suramericano, rico en biodiversidad debido a la presencia de todos los pisos térmicos en su territorio. Esto ha permitido que la población colombiana desarrolle un sentido único de territorialización en las diferentes regiones del país, originando diversos tipos de relaciones sociales y ambientales que repercuten directamente en las dinámicas comunitarias y en la caracterización de las tipologías de conflictos.

Según el último censo poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el país cuenta con una población de 52.215.503 personas, siendo el 51.2% mujeres y el 48.8% hombres. El 68.2% de la población total tiene entre 15 y 65 años de edad (DANE, 2023).

De acuerdo a la información disponible, la pobreza en entornos rurales y urbanos exhibe un comportamiento altamente variable. En ese sentido, el informe elaborado por CEJA - IDRC Canadá (2023) precisa que *“(e)n las zonas rurales, la pobreza, aunque elevada, tiende a ser más estable, incluso frente a crisis como la experimentada en pandemia. Por otro lado, en las áreas urbanas, la pobreza es más susceptible a cambios económicos y aumenta significativamente durante periodos de crisis”*.

Tabla N° 1
Tipos de pobreza e incidencia

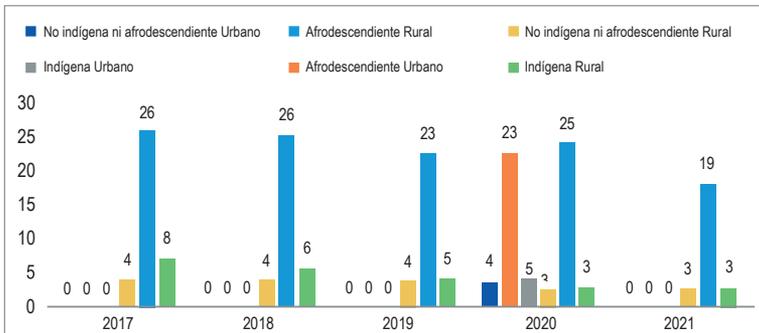
Variable	Colombia
Pobreza Urbana (2021)	32.7%
Pobreza Rural (2021)	44.6%
Pobreza Extrema Nacional (2021)	15.0%

Fuente: Elaborada por CEJA -IDRC Canadá (2023)

En Colombia, la situación de la pobreza en general y la pobreza extrema en particular, sigue siendo un desafío importante para el país. Según los últimos datos, en 2022 la tasa de pobreza fue del 39.3%, lo que significa que cerca de 19.5 millones de colombianos vivían por debajo de la línea de pobreza. Más preocupante aún, es que la pobreza extrema afectó al 12.2% de la población. Es decir, aproximadamente 6 millones de personas (DANE, 2023).

Un ejemplo que ilustra la situación anteriormente planteada es que, aunque en Colombia la población generalmente tiene acceso a electricidad, “existen notables disparidades en áreas rurales, afectando principalmente a comunidades afrodescendientes y otros grupos marginados. Esta situación destaca la necesidad de enfocar la atención en estos grupos para garantizar el acceso a servicios básicos” (CEJA -IDRC Canadá, 2023).

Gráfico N° 1
Grupos étnicos



Fuente: Elaborado por CEJA -IDRC Canadá (2023)

Estas cifras reflejan la persistente desigualdad que caracteriza a la sociedad colombiana. De acuerdo con el Banco Mundial, el índice de Gini -indicador que mide la desigualdad en la distribución del ingreso-, se situó en 0.527 en 2022, uno de los más altos de la región (2023). Esto evidencia que los beneficios del crecimiento económico no se han distribuido de manera equitativa, dejando a amplios sectores de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Además de los bajos ingresos, la pobreza multidimensional -medición que valora otras dimensiones, tales como la educación, la salud, el trabajo y la vivienda-, también muestra una situación preocupante. En 2022, 8.7 millones de personas (17.5% de la población), experimentaban privaciones en múltiples aspectos de su vida (DANE, 2023b). Esto refleja la complejidad y la naturaleza multifacética de la pobreza en el país.

Aunado a estos elevados niveles de pobreza y desigualdad, existe una brecha significativa en el acceso a la justicia entre los grupos de altos y bajos recursos económicos. Las personas en situación de pobreza y pobreza extrema enfrentan mayores obstáculos para reclamar sus derechos y resolver conflictos, debido a factores tales como los altos costos de los procesos judiciales, la ubicación geográfica de los tribunales (distancia) y la falta de conocimiento sobre sus derechos (PNUD, 2023). Por el contrario, los ciudadanos con mayores recursos económicos cuentan con ventajas considerables en el sistema judicial, al poder contratar abogados especializados e incidir sobre las instituciones.

A nivel de presencia de conflictos, es necesario mencionar la disputa armada, social y política que vive Colombia desde la primera mitad del siglo XX. Ésta ha generado una profunda ruptura del tejido social, dando lugar a órdenes sociales basados en la fuerza, las armas y la violencia. La internalización de estos elementos en el conjunto de la población colombiana, puede advertirse en los modos de resolución de conflictos: *la mayoría escoge métodos o formas de esa naturaleza para dirimir sus conflictos cotidianos*. Dicha situación incide en la forma en la cual los colombianos se relacionan con el derecho de acceso a la justicia (art. 229, Constitución Política de Colombia), en cómo se ejerce y, por consiguiente, el modo en que los particulares se relacionan.

El informe de Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia (USAID Colombia, 2024), da cuenta que en los últimos cuatro (4) años, el 55% de las personas encuestadas se enfrentaron a por lo menos un asunto legal serio y de difícil resolución (11).

En este sentido, el estudio precisa que: “estos [inconvenientes] se asocian principalmente a las disputas vecinales, pero las personas también reportaron problemas de crímenes y delitos, de servicios estatales y con tierras, en los cuales el desplazamiento [ocupó un lugar central]. Los tipos de problemas a los que las personas se enfrentan varían entre las submuestras: las mujeres enfrentan más disputas de violencia intrafamiliar y de servicios estatales, mientras que los hombres experimentan más problemas de crimen y empleo; la población desplazada sufre más problemas de tierras que la población no desplazada; y los problemas relacionados con la salud y demás servicios estatales tienen mayor prevalencia entre los grupos en mayor estado de vulnerabilidad, como la población desplazada, las personas con bajos niveles educativos y aquellos con bajos ingresos” (2024:11).³

En un entorno como el colombiano, debemos prestar especial atención a la forma en que los conflictos afectan la vida de las personas. La investigación citada expone la siguiente gráfica:

Gráfico N° 2
Efectos o consecuencias sobre las personas y sus derechos



Fuente: Elaborado por USAID Colombia (2024:15)

3 Se debe mencionar que el estudio en cuestión expone que los conflictos más recurrentes son: conflictos con vecinos (25%), servicios estatales (14%), crímenes y delitos (14%), tierras (10%), empleo (9%), conflictos de familia (8%), comercio (7%), violencia intrafamiliar (7%), dinero (6%), vivienda (5%), conflictos de tránsito (4%), orden público (3%) y corrupción (1%) (2024:12).

En Colombia, a lo largo de su historia reciente, se han llevado a cabo múltiples intentos de promover la paz bajo diversos instrumentos e iniciativas. Entre ellos destaca, por su cercanía cronológica y renombre, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016). No obstante, es indudable que los esfuerzos por fomentar la paz y la convivencia pacífica deben ser plurales, heterogéneos y multi-causales. En especial, de aquellos que fortalezcan los canales de atención, abordaje y transformación de conflictos entre particulares, con el fin de impulsar una cultura de diálogo, entendimiento social y paz. Para ello es imprescindible contar con una mirada crítica de las vías de acceso a la justicia.

Al conflicto armado se le suman otros tipos de problemáticas, tales como: (i) las de tipo *socio – ambiental*. Éstas afectan principalmente la ruralidad, siendo la minería su factor de afectación principal (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, INDEPAZ:2022); (ii) *conflictos asociados al género* en relación con el conflicto armado, donde las mujeres han sufrido violaciones de manera diferencial por el solo hecho de serlo (Vargas Rivero, 2018); y/o, (iii) *discriminación y desigualdad social*, posicionando al país en el índice de movilidad social con un puntaje bajísimo, dado que se necesitan 11 generaciones (300 años en promedio) para que una familia pobre logre tener al menos el ingreso nacional promedio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD:2023).

Estos conflictos complejizan la forma en la cual los colombianos se relacionan socialmente. Tomando como premisa los principios de indivisibilidad e interdependencia en materia de derechos humanos, la acumulación de conflictividades y su entramado incrementan la dificultad de su abordaje y las formas en que pueden ser desactivadas, entendiendo que no existe una única vía de resolución y que todas las formas de operación de la justicia -enmarcadas en los parámetros de la dignidad humana- son válidas y necesarias para su atención en un país diverso y plural.

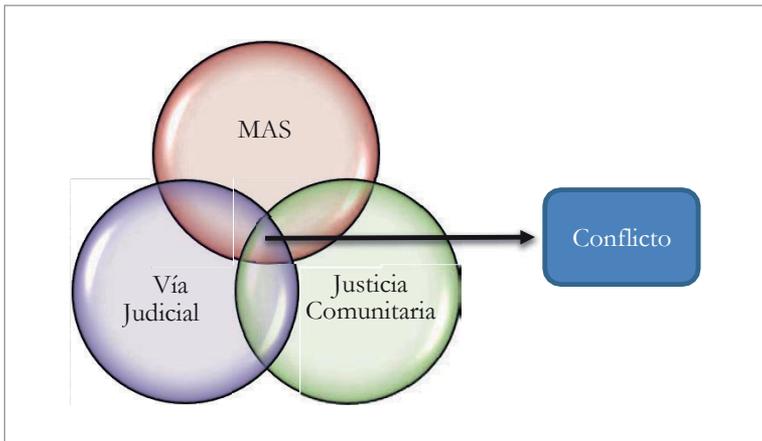
En este sentido, aunque la pacificación es un camino largo y los esfuerzos de la sociedad civil suelen ser limitados y focalizados, es relevante comprender la forma en la cual la existencia y eficiente operación de diversos canales de abordaje y gestión de conflictos permiten acercar a la ciudadanía a aquello llamado justicia, la cual se materializa a través del sistema judicial, pero también mediante la participación real de los particulares a través de canales como los MASC y/o la Justicia Comunitaria en tanto

escenarios de democratización ciudadana en la toma de decisiones cotidianas, personales y públicas.

4.2. ¿Cuáles conflictos de familia y de vivienda?

Este documento presenta los resultados de la investigación sobre el acceso a la justicia en Colombia en conflictos relacionados con asuntos de familia y de vivienda, desde tres medios o mecanismos de abordaje, las brechas para su acceso y operatividad, oportunidades de mejora e interrelación entre las mismas.

Gráfico N° 3
Conflictividad e interrelación de vías de solución



Fuente: Elaboración propia

Los hallazgos presentados en este informe responden a la necesidad de indagar sobre las maneras en que la población colombiana intenta resolver sus conflictos en asuntos de familia y civiles mediante las vías aludidas, haciendo hincapié en su funcionamiento, operatividad, buenas prácticas y posibilidades de mejora.

La investigación realizada, en cada una de sus fases o etapas, ha ramificado gradualmente los tipos de conflictividades que se presentan en materia de familia y vivienda, dejando en evidencia que la diversidad socio-jurídica y

la información sociológica son elementos fundamentales para comprender la complejidad de estos asuntos, la forma en la cual son abordados por la ciudadanía y sus caminos de gestión y transformación.

El proceso instrumentado por el equipo local permitió pensar, concebir y comprender los conflictos de familia y de vivienda desde su especificidad y singularidad.

Para dicho equipo, los conflictos familiares en Colombia están caracterizados por una idiosincrasia regional, que responde a estructuras de relacionamiento social asociadas al patriarcado,⁴ el conservadurismo y los valores católicos que son mayoritarios en la población colombiana. De allí que las Violencias Basadas en Género (VBG),⁵ las Violencias por Prejuicio o Violencias Basadas en Discriminación (VBD),⁶ la violencia intrafamiliar, el abandono de hijos(as), las infidelidades, entre otros, sean parte fundamental del núcleo de los conflictos en familia que son atendidos por los diferentes niveles de justicia que se abordan en la investigación. Además, como se observará, estas problemáticas se encuentran igualmente atravesadas por factores como el género, la sexualidad, la etnia-raza, la edad o el nivel socioeconómico.

Los conflictos de vivienda se caracterizan por estar vinculados a disputas por el derecho real de dominio u otros derechos reales tales como

4 El patriarcado es un sistema cultural, de sometimiento y control que perpetúa la falta de reconocimiento y desigualdad de las mujeres y de todo lo asociado con lo 'femenino', en comparación con hombres y lo 'masculino', generando de esta manera una disparidad estructural basada en la pertenencia a un determinado 'sexo biológico'.

5 Según las Naciones Unidas, las Violencias Basadas en Género (VBG) son actos dañinos dirigidos contra una persona o un grupo de personas debido a su género (UNIRG, 2023). Una de sus particularidades es que se fundamentan en los roles, estereotipos y creencias que desvalorizan lo femenino frente a lo masculino. Estas violencias pueden ser de tipo psicológico, físico, sexual, económico, patrimonial e institucional, y se presentan tanto en la esfera pública como en la privada (UNFPA, 2022).

6 Según la CIDH, la Violencia por Prejuicio o Violencia Basada en Discriminación es aquella "ejercida contra las personas que se perciben como trasgresoras de las normas tradicionales de género, del binomio hombre/mujer, y cuyos cuerpos difieren de los cuerpos 'femeninos' y 'masculinos' estándar" (CIDH, 2015:37-38).

Estos hechos de violencia surgen de la percepción negativa que se tiene sobre la orientación sexual, identidad de género, expresión de género o características sexuales de una persona. Una de sus particularidades es que suelen contar con un alto grado de respaldo social, puesto que para muchas personas constituyen actos legítimos para "castigar" o "corregir" las conductas de aquellas personas que transgreden las normas de género y sexualidad que son consideradas "normales" y "convenientes" para la sociedad (Red Regional de Información sobre Violencias LGBTI).

servidumbres, usufructos o posesiones y, particularmente, a fenómenos de relacionamiento vecinal y comunitario con un bajo o invisible componente jurídico.

En zonas rurales de Colombia es común que los conflictos inicien por la tenencia de la tierra y la vinculación que existe entre: (i) la población rural y la vecindad; y, (ii) las personas con la tierra, su uso y vocación, elementos jurídicos que moldean el desarrollo del conflicto en tanto fenómeno social.

Es necesario precisar que el conflicto de tenencia de la tierra en el país, ha sido un elemento central en el desencadenamiento de la disputa armada más larga del hemisferio occidental. Es por ello que la información sobre este tema sigue siendo sensible y de difícil acceso.

Por otro lado, en los conflictos vecinales -la otra arista de la conflictividad civil en materia de vivienda- existe mayor accesibilidad. Sin embargo, reciben un trato no protagónico en la vida social e institucional, pues son conflictos que suelen no trascender en el diálogo comunitario, abordados de manera directa por los propios afectados -muchas veces de forma violenta- y carentes de instancias de legitimación tales como entidades e instituciones territoriales para su resolución.

4.3. ¿Cómo se regulan las vías para abordar y transformar conflictos?

En Colombia el derecho de acceso a la justicia es de rango constitucional (art. 229, Constitución Política). Mediante la sentencia T-799 de 2011, la Honorable Corte Constitucional de Colombia desarrolla jurisprudencialmente el concepto, definiendo su alcance bajo los siguientes parámetros:

“(...) Este derecho ha sido entendido como la posibilidad reconocida a todas las personas de poder acudir, en condiciones de igualdad, ante las instancias que ejerzan funciones de naturaleza jurisdiccional que tengan la potestad de incidir de una y otra manera, en la determinación de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos

*previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y la ley”.*⁷

De la lectura del párrafo citado podría inferirse (erróneamente) que para el derecho colombiano el acceso a la justicia solo se puede materializar a través de la vía judicial. Sin embargo, esto es inexacto, ya que el acceso a la justicia en los términos descritos también puede satisfacerse a través de los MASC y las diversas manifestaciones de la Justicia Comunitaria, tal como se verá a continuación.

4.3.1. Los MASC: reconocimiento constitucional, ¿(des)regulación y dispersión?

De acuerdo a lo expuesto por Mera, *“Colombia es uno de los países latinoamericanos que muestra una experiencia más variada y sostenida en cuanto a la implementación de MASC. Además, fue el primer país de la región en otorgar rango constitucional a la conciliación, como también en contar con legislación en la materia”* (2016:11).

El artículo 116 de la Constitución Política colombiana prevé que podrán administrar justicia determinadas personas o entidades diferentes a los jueces, aclarando la posibilidad de acceder a la justicia a través de los MASC:

“(…) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

La regulación infraconstitucional de los MASC en Colombia se centra en las figuras de la Conciliación en Derecho y en Equidad, reglamentación que desde el año 2022 se concentra en la Ley N° 2.220 y se conoce como el “nuevo estatuto de conciliación”.

7 La sentencia agrega que: *“Por medio de su ejercicio se pretende garantizar la prestación jurisdiccional a todos los individuos, a través del uso de los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento jurídico. De esta forma, el derecho de acceso a la administración de justicia constituye un presupuesto indispensable para la materialización de los demás derechos fundamentales, ya que, como ha señalado esta Corporación ‘no es posible el cumplimiento de las garantías sustanciales y de las formas procesales establecidas por el Legislador sin que se garantice adecuadamente dicho acceso’. Por consiguiente, el derecho de acceso a la administración de justicia se erige como uno de los pilares que sostiene el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, toda vez que abre las puertas para que los individuos ventilen sus controversias ante las autoridades judiciales y de esta forma se protejan y hagan efectivos sus derechos”.*

Dentro de la ley aludida no se regulan otros MASC. Inclusive, al momento de la elaboración del presente informe, el ordenamiento jurídico colombiano no contiene una regulación unificada de la figura de la mediación y sus diversas formas⁸. No obstante, si existen diferentes normas que contemplan variaciones de la mediación:

- *Mediación escolar*, instituida por Leyes N° 1620 de 2013; N° 115 de 1994; N° 1098 de 2006; y, N° 2025 de 2020.
- *Mediación penal*, regulada mediante Ley N° 906 de 2004, Libro 6° (Justicia Restaurativa), capítulos 1° a 3°.
- *Mediación Policial*, reglamentada por Ley N° 1801 de 2016, artículo 154.

En este punto, es relevante mencionar que la ausencia de una regulación integral y sistémica de la mediación y sus diversas manifestaciones no ha sido impedimento para la implementación de planes de formación y sostenibilidad sobre la misma. Incluso, en la actualidad, se llevan a cabo grandes esfuerzos por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho y la cooperación internacional para la formación de operadores en mediación comunitaria e intercultural en diversos municipios del país, aun cuando dichas variantes no se encuentran jurídicamente reguladas.⁹

Respecto de la conciliación, el artículo 3° de la Ley N° 2.220 la define como *“un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador, quien, además de proponer fórmulas de arreglo, da fe de la decisión de acuerdo, la cual es obligatoria y definitiva para las partes que concilian”*.

La conciliación, en sus diversas modalidades, es una figura cuyos propósitos son: (i) facilitar el acceso a la justicia; (ii) generar condiciones aptas para el diálogo y la convivencia pacífica; y, (iii) servir como instrumento para la construcción de paz y de tejido social (art. 3, Ley N° 2.220).

8 Es necesario mencionar que la Ley N° 2.220 no regula otros fenómenos de los MASC, como pueden ser el arbitraje o la amigable composición, herramientas jurídicas que el ordenamiento jurídico colombiano pone a disposición de las personas para la gestión de sus conflictos, pero que no son objeto de estudio del presente proyecto.

9 Para más información sobre los procesos de formación véase la Caja de Herramientas en MASC en Colombia (2018, disponible en <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/caja-herramientas-MASC>).

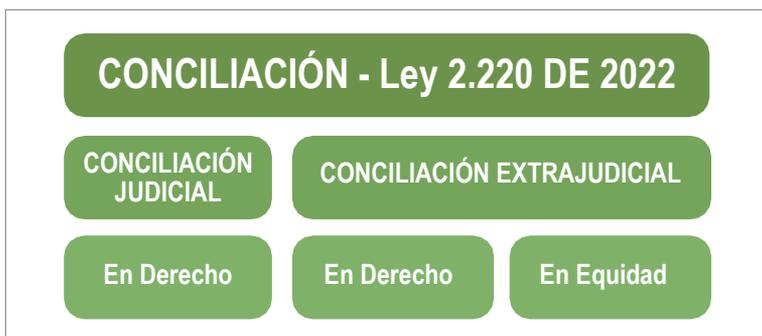
Los principios que informan la herramienta conforme el marco legal son: ser autocompositiva; garantizar el acceso a la justicia; celeridad; confidencialidad; informalidad; economía; transitoriedad de la función de administrar justicia; independencia del conciliador; seguridad jurídica; neutralidad e imparcialidad; y, presunción de buena fe (arts. 4, Ley N° 2.220; y, 2, Constitución Política).

Los principios referidos posibilitan el debido funcionamiento de la figura. En ese sentido, mediante la sentencia C-1195 de 2001, la Honorable Corte Constitucional de Colombia sostuvo que la conciliación contribuye a la consecución de la convivencia pacífica en el Estado, precisando que:

*“El hecho de que a través de la conciliación sean las partes, con el apoyo de un conciliador, las que busquen fórmulas de acuerdo para la solución de un conflicto, constituye una clara revelación de su virtud moderadora de las relaciones sociales. La conciliación extrae, así sea transitoriamente, del ámbito litigioso la resolución de los conflictos, allanando un camino para que las disputas entre individuos se resuelvan por la vía del acuerdo”.*¹⁰

Establecida la importancia de la conciliación en tanto dispositivo para facilitar el acceso a la justicia, es fundamental resaltar que en Colombia existen varios tipos de conciliación. Todas ellas se encuentran debidamente reconocidas por la ley.

Gráfico N° 4
Tipos de conciliación regulados



Fuente: Elaboración propia

¹⁰ La sentencia agrega que “(...) la conciliación estimula el diálogo, reduce la cultura adversarial y elimina la agudización del conflicto como consecuencia del litigio”.

Por definición legal, la conciliación judicial es aquella que se propicia y/o administra en el marco de un proceso judicial, por lo general en el desarrollo de la audiencia inicial. En ese sentido, el artículo 372 numeral 6° del Código General del Proceso, estatuye que desde “*el inicio de la audiencia y en cualquier etapa de ella el juez exhortará diligentemente a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuizgamiento*”. Es característico de esta conciliación que siempre deba ser actuada en derecho, lo cual implica que es llevada a cabo por una autoridad en cumplimiento de funciones conciliatorias y que su margen de operatividad es la ley (art. 5, Ley N° 2.220).

Por contrapartida, la conciliación extrajudicial se practica por fuera del proceso judicial, pudiendo ser: (i) *en Derecho*, cuando se realice a través de centros de conciliación, ante particulares autorizados para conciliar que cumplen función pública o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; o, (ii) *en Equidad*, cuando se realice ante conciliadores en equidad aplicando principios de justicia comunitaria dentro del ámbito establecido por la ley (art. 5, Ley N° 2.220). La diferencia de criterios de operatividad entre la conciliación en derecho y en equidad -es decir, el derecho mismo y los criterios de justicia comunitaria-, no son desarrollados por la Ley N° 2.220.

Mera postula que “*la primera distinción relevante es la que separa la conciliación en derecho de la conciliación en equidad. En el primer caso, la Ley exige que el Conciliador sea abogado y tenga formación en MASC, a menos que sea servidor público o notario, en cuyo caso no se contemplan exigencias adicionales, aunque la Ley promueve que se les brinde formación en estas materias. (...) La conciliación en equidad funciona sobre una base completamente distinta y se desarrolla primordialmente en el espacio comunitario. La referencia a la equidad dice relación tanto con el procedimiento como con el contenido sustancial de la conciliación. El conciliador en equidad es una persona reconocida por su comunidad, que incorpora las características y costumbres de esta en la forma de llevar adelante el proceso*” (2016:16).

Sin perjuicio de la naturaleza jurídica de las partes, los operadores autorizados para conciliar extrajudicialmente en materia civil son los conciliadores de los centros de conciliación, las delegadas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia civil y las notarías. A falta de ellos en algún municipio, la conciliación podrá

ser celebrada por los personeros y los jueces civiles o promiscuos municipales, siempre y cuando el asunto a conciliar sea de su competencia (art. 11, Ley N° 2.220).

En materia de familia se reconocen como operadores de conciliación extrajudicial a las conciliadoras de los centros de conciliación, las defensoras y los comisarios de familia cuando ejercen competencias subsidiarias en los términos de la Ley N° 2126 de 2021, las delegadas regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público ante las autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y ante los notarios. A falta de ellos, aplica la misma regla que en materia civil (art. 12, Ley N° 2.220).

Desde un punto de vista procesal, es importante señalar que la Ley N° 2.220 -así como sus antecedentes legales- establece a la conciliación como “requisito de procedibilidad” de la pretensión y/o demanda civil. Es decir, que impone como obligación para las partes en conflicto el acudir a la conciliación extrajudicial en derecho, antes de poder petitionar ante un juez. El requisito indicado se encuentra regulado en el capítulo III de la Ley N° 2.220 (artículos 67-71).

En materia civil el requisito de procedibilidad implica que la conciliación deberá “intentarse antes de acudir a la especialidad jurisdiccional civil en los procesos declarativos, con excepción de los divisorios, los de expropiación, los monitorios que se adelanten en cualquier jurisdicción y aquellos en donde se demande o sea obligatoria la citación de indeterminados. Igualmente en la restitución de bien arrendado de que trata el artículo 384 y en la cancelación, reposición y reivindicación de títulos valores de que trata el artículo 398 de la Ley 1564 de 2012, el demandante no estará obligado a solicitar y tramitar la audiencia de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad de la demanda, ni del trámite correspondiente, casos en los cuales el interesado podrá presentar la demanda directamente ante el juez” (art. 68, Ley N° 2.220).

En materia de familia el requisito de procedibilidad es exigible en los siguientes casos: (i) controversias sobre la custodia y el régimen de visitas sobre menores y personas en condición de discapacidad, de conformidad con la Ley N° 1996 de 2019; (ii) asuntos relacionados con las obligaciones alimentarias; (iii) declaración de la unión marital de hecho, su disolución y

la liquidación de la sociedad patrimonial; (iv) rescisión de la partición en las sucesiones y en las liquidaciones de sociedad conyugal o de sociedad patrimonial entre compañeros permanentes; (v) conflictos sobre capitulaciones matrimoniales; (vi) controversias entre cónyuges sobre la dirección conjunta del hogar y entre padres sobre el ejercicio de la autoridad paterna o la patria potestad; (vii) separación de bienes y de cuerpos; y, (viii) en todos aquellos que no estén expresamente exceptuados por la ley (art. 69, Ley N° 2.220).

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido en los términos de la Ley N° 2.220, cuando: (i) se lleve a cabo la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo y se expida la pertinente constancia de imposibilidad de acuerdo; (ii) una de las partes no acuda a la audiencia de conciliación y se expida la constancia de inasistencia con o sin excusa; o, (iii) hayan transcurrido tres (3) meses desde la presentación de la audiencia de conciliación o su prórroga sin que se haya celebrado audiencia de conciliación.

Por último, vale la pena mencionar que no será oponible el requisito de procedibilidad en asuntos laborales cuando se soliciten medidas cautelares, se desconozca el paradero del demandado o quien demande sea una entidad pública.

En relación a los efectos del acta de conciliación, la Ley N° 2.220 le atribuye los mismos que una sentencia judicial. Es decir, hace cosa juzgada y conforma título ejecutivo. Al respecto, el artículo 64 expresa:

*“El acta de conciliación contentiva del acuerdo prestará mérito ejecutivo y tendrá carácter de cosa juzgada. De realizarse por escrito, el acta de conciliación surtirá sus efectos jurídicos a partir de la firma de las partes y del conciliador, o si consta por cualquier otro medio desde la aceptación expresa de las partes”.*¹¹

Por su parte, la mediación presenta los efectos de la suscripción de un acuerdo privado entre las partes. En general, se asocia con la creación

11 En este punto es importante hacer dos precisiones: (i) En el marco del sistema jurídico colombiano el acta de conciliación, en asuntos de familia, tiene efectos de cosa jurídica formal más no material en consideración al reconocimiento de la naturaleza dinámica de las relaciones familiares; (ii) La norma hace mención a cualquier otro medio de aceptación de la voluntad diverso a la firma mecanográfica de las partes en consideración a la realización de audiencias de conciliación virtuales que se popularizaron durante la pandemia por COVID - 19 o la celebración de acuerdos con personas que no puedan realizar la firma de un documento por cualquier motivo.

de un contrato de transacción, por medio del cual las partes –en ejercicio de su autonomía personal– ponen fin a un conflicto. No obstante, reducir los efectos de un acuerdo de mediación a un contrato de transacción es inexacto, por cuanto lo que se observa en la práctica es que esta clase de composición puede tomar la forma que las partes necesiten. Esto es, la suscripción de un pagaré o el otorgamiento de disculpas públicas, dependiendo de la naturaleza del conflicto y los requerimientos de las partes en conflicto.

Desde un punto de vista institucional, los MASC dependen del Ministerio de Justicia y del Derecho, a través del Viceministerio de Promoción de la Justicia. Éste cuenta con una dirección de Métodos Alternativos y de Solución de Conflictos, la cual se halla compuesta por los grupos de trabajo de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana; Grupo de Justicia en Equidad; Grupo de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición; y, el grupo de Sistemas Locales de Justicia.

De acuerdo con la normativa vigente (arts. 36 a 40, Ley N° 2.220), el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene el deber de inspeccionar, controlar y vigilar los centros de conciliación. Para cumplir con sus cometidos, de oficio o producto de alguna queja recibida, puede: (i) solicitar la información que estime pertinente; y, (ii) efectuar visitas a las instalaciones para monitorear su funcionamiento, a efectos de procurar, exigir y verificar el acatamiento de las obligaciones legales y reglamentarias impuestas. Como mínimo, las visitas serán cada dos años desde la autorización de funcionamiento de los Centros de Conciliación. Ante el incumplimiento de las condiciones establecidas, el Ministerio de Justicia y del Derecho podrá adoptar diversas sanciones, las cuales se graduarán de acuerdo a la entidad de la falta. Por ejemplo, amonestar de forma escrita; imponer multas hasta por 200 salarios mínimos legales mensuales vigentes; o, revocar la autorización de operación del centro de conciliación de forma transitoria o permanente.

A contrario, los conciliadores en derecho y equidad no se encuentran sujetos al contralor del Ministerio de Justicia y del Derecho, pues en las faltas disciplinarias en que incurra el conciliador en ejecución de sus funciones de administrar justicia, el artículo 35 de la Ley N° 2.220 dispone:

“El régimen disciplinario del conciliador será el previsto en la Ley 1952 de 2019 Código Único Disciplinario, la Ley 2094 de 2021 o las normas que las modifiquen, complementen, o sustituyan, el cual será adelantado por la Comisión de Disciplina Judicial competente.

Las quejas que se presenten en contra de los servidores públicos o notarios cuando actúan como conciliadores en los términos de la presente ley, aplicando el principio de la autonomía de la función jurisdiccional, deberán ser trasladadas a la Comisión Nacional o Seccional de Disciplina Judicial, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2094 de 2021, o la norma que lo modifique, complemente, o sustituya, a menos de que se trate de servidores públicos con régimen especial”.

Los conciliadores también podrán ser sancionados cuando incurran en alguna de las siguientes conductas: (i) utilicen su investidura para sacar provecho económico a su favor o de un tercero; o, (ii) el conciliador en equidad solicite a las partes el pago de emolumentos por el servicio de la conciliación (art. 35 citado).

Respecto de la financiación y costos de la conciliación, hay dos formas de acceder a los servicios: (i) gratuita. En este supuesto, las conciliaciones las celebra un funcionario público con funciones conciliatorias, los centros de conciliación de entidades públicas, consultorios jurídicos y conciliación en equidad; u, (ii) onerosa. Las que tienen costo para las partes son prestadas por “Centros de Conciliación de personas jurídicas sin ánimo de lucro, o ante notarios, para los cuales existe una tarifa fijada por el Ministerio que se vincula a los montos debatidos en el conflicto” (Mera, 2016:17).

Para concluir, cabe destacar que la diferenciación inicialmente establecida por la ley entre los criterios de operatividad de la Conciliación en Derecho y en Equidad, lleva a preguntarse por el concepto de justicia comunitaria desarrollado desde la Conciliación en Equidad y la relación que la misma establece entre los MASC y otras expresiones de justicia comunitaria.

Esto es central, ya que la indeterminación del Estatuto de Conciliación o su falta de definición del ámbito de aplicación de cada herramienta y diferencias, torna difusa la línea entre las categorías analizadas en el presente proyecto. Esto tiene dos derivaciones. Por un lado, deja en evidencia la ausencia de una regulación sistémica del fenómeno. Por otro, ayuda a explicar sus manifestaciones particulares a partir de la idiosincrasia local, por cuanto responde más a las realidades sociales de cada territorio.

4.32. La Justicia Comunitaria como fenómeno (socio-cultural) amplio y complejo

Respecto de la existencia de esquemas de justicia propia o comunitaria, en su artículo 246 la Constitución Política de Colombia establece:

“Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

La disposición constitucional no hace referencia a otros tipos de justicia propio o comunitaria, tales como la afro, la justicia del pueblo gitano o esquemas de justicia campesina. Ello no implica su inexistencia o desconocimiento, pues Colombia cuenta con un marco normativo que regula y respalda la justicia comunitaria en relación con sus diversas manifestaciones culturales y de grupo.

En relación con las comunidades indígenas, deben tenerse en consideración:

- Los artículos 63, 286, 287 y 329 de la Constitución Política de Colombia.
- La Ley N° 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.
- El Decreto N° 4633 de 2011, a través del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas.

Para asimilar la importancia de la justicia comunitaria indígena, es crucial recuperar lo estatuido en los artículos 286 y 287 de la Constitución. Por el primero, se reconoce a los territorios indígenas como entidades territoriales del mismo nivel que los departamentos, los distritos y los municipios de Colombia. Mediante el segundo, se consagran las competencias de su autonomía territorial, las cuales son ejercidas con sujeción a la Constitución y la ley.

Esto permite concluir que la existencia de los territorios indígenas es clave para la autonomía funcional de las diversas comunidades nativas de Colombia, así como la guarda de su memoria y sus costumbres, dentro de las que se encuentran sus formas propias de abordaje y transformación de conflictos, así como la subsistencia en el tiempo de su cosmovisión.

La institucionalización de los resguardos indígenas, en tanto expresión legal y sociopolítica autónoma del derecho colectivo al territorio y su vida en comunidad,¹² ha permitido garantizar la conectividad entre las diferentes áreas protegidas de los territorios nacionales. Si bien los resguardos cuentan con su propia legislación y autonomía, ésta no debe menoscabar los derechos fundamentales de quienes los habitan.

Respecto de las comunidades negras resultan relevantes:

- La Ley N° 70 de 1993, mediante la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. Tiene como objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico.
- El Decreto N° 1745 de 1995, por el cual se reglamenta el capítulo III de la Ley N° 70 de 1993. Entre otras disposiciones, el decreto adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras”.

Para Ekobio Neil Alfonso Quejada Mena del CNOA (Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas), se le llama Justicia Propia Afrocolombiana al proceso mediante el cual el pueblo afrocolombiano, organizado como Consejo Comunitario, desde su manera de ser y estar en su relación en el mundo, aplica mecanismos de resolución de conflictos en sus territorios.

12 El artículo 21 del Decreto N° 2164 de 1995 dispone que “los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Parágrafo. Los integrantes de la comunidad indígena del resguardo no podrán enajenar a cualquier título, arrendar por cuenta propia o hipotecar los terrenos que constituyen el resguardo”.

Partiendo de esa premisa, tanto los Resguardos indígenas como los Consejos Comunitarios se configuran en un territorio determinado donde se llevan a cabo sus prácticas, usos y costumbres ancestrales, lo que les permite a sus habitantes un buen vivir. Son entes territoriales legítimamente constituidos para administrar sus territorios, circunstancia que acrecienta su responsabilidad en apoyar y/o colaborar con las instituciones municipales y departamentales en diversidad de asuntos. En especial, con lo vinculado al acceso a la administración de justicia y a los comités locales de justicia de acuerdo a su cultura, en tanto ámbitos distintos de participación social.

La existencia de estos esquemas colectivos implica el reconocimiento de enfoques colaborativos como medios idóneos para garantizar una adecuada y eficaz atención de las demandas y necesidades de los pueblos indígenas y el pueblo afrocolombiano, sean generales o particulares (v.gr., justicia).

Desde sus tradiciones y prácticas, los Consejos Comunitarios y Resguardos Indígenas han propendido por el reconocimiento de la espiritualidad o ancestralidad como una herramienta primordial para el diálogo intercultural y la implementación de mecanismos de Justicia Propia. Estos hechos se despliegan en contextos de pos-acuerdo, reparación y reconciliación a nivel nacional, consolidando así un enfoque inclusivo y participativo en la construcción de la paz y la reconciliación en Colombia.

En cuanto a la Acción Comunal, pueden recuperarse:

- La Ley N° 2166 de 2021, mediante la cual se deroga su símil N° 743 de 2002, se reglamenta el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y desus afiliados.¹³

13 Es necesario mencionar que la justicia comunitaria y sus diversas manifestaciones no se circunscriben a grupos poblacionales étnicos o raciales. Por el contrario, pueden presentarse diversos grupos adicionales a los mencionados, cuyo ejercicio de derechos civiles se ve reconocido y respaldado a través de otras normativas tales como las Leyes N° 134 de 1994 (Ley de participación ciudadana); N° 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia); N° 1395 de 2010 (Medidas de descongestión judicial); N° 1437 de 2011 (Código Contencioso Administrativo); N° 1448 de 2011 (Víctimas del conflicto armado); N° 1453 de 2011 (Ley de Seguridad Ciudadana); N° 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia); y, Decretos N° 1069 de 2015 (Decreto Único del Sector Justicia y del Derecho); N° 979 de 2017 (Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027); N° 893 de 2017 (Programas de Desarrollo con enfoque Territorial); N° 660 de 2018 (Jornadas móviles de acceso a la justicia); y, N° 1477 de 2000 (Programa Nacional Casas de Justicia).

La Acción Comunal de Colombia se origina como una extensión de las manifestaciones políticas campesinas y rurales. Nace durante los años 50 en la época de las confrontaciones bipartidistas entre liberales y conservadores, considerándose como la primera organización comunal en la historia del país la Junta de Vecinos de Saucio en Chocontá (Cundinamarca) en el año 1958.

La Acción Comunal es concebida y definida legalmente como la expresión social organizada, autónoma, multiétnica, multicultural, solidaria, defensora de los Derechos Humanos, la comunidad, el medio ambiente y la sociedad civil, cuyo propósito es promover la convivencia pacífica, la reconciliación y la construcción de paz, así como el desarrollo integral, sostenible y sustentable de la comunidad, a partir del ejercicio de la democracia participativa (art. 5, Ley N° 2166).

Este dispositivo se organiza y/o estructura de la siguiente manera:

Tabla N° 2
Organización de la acción comunal

Organismo comunal	Nivel	Representación territorial
Juntas de Acción Comunal	Primer nivel	Barrial, veredal o municipal
Juntas de Vivienda Comunitaria	Primer nivel	Barrial, veredal o municipal
Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal	Segundo nivel	Municipal – se conforman por al menos el 60% de JACs en el territorio
Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal	Tercero nivel	Se constituye a nivel departamental con la afiliación de varias asociaciones
Confederación Nacional de Juntas de Acción Comunal	Cuarto nivel	Es el único órgano de 4º que representa el ámbito nacional

Fuente: Elaboración propia

La justicia comunitaria, bajo la premisa de que cualquiera y no solo determinados grupos pueden acceder a la justicia, se plantea como *“una respuesta alternativa a la justicia formal estatal para ciertos sectores de la población que pueden experimentar grandes dificultades para acceder al aparato de justicia oficial, bien por escasez de recursos, por dificultades para acceder físicamente a los despachos judiciales, o ya sea por encontrarse inmersos en controversias que carecen de relevancia para el aparato de justicia formal del Estado”* (Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-631/12).

Como se plantease en el apartado anterior, la Justicia Comunitaria no es solo la existencia de sistemas jurídicos propios por parte de grupos poblacionales cultural y étnicamente diversos, sino un criterio conceptual de operatividad de la conciliación en equidad, la mediación comunitaria e, incluso, la mediación intercultural.

En este sentido, mediante sentencia C-1195 de 2001, la Honorable Corte Constitucional de Colombia expresó que *“resulta claro que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca acudir a las instancias judiciales. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos”*.

Se puede concluir entonces que la diferencia entre los MASC y la Justicia Comunitaria, en sus dos dimensiones, no es clara y que sería un reduccionismo objetable creer que -por el hecho de abordar dichas vías de manera separada a efectos académicos o de estudio-, las mismas son compartimientos estancos perfectamente diferenciados. Ejemplos de ello son que:

(i) El criterio de operatividad de la Conciliación en Equidad es la Justicia Comunitaria;

(ii) Dentro de los sistemas jurídicos propios de algunos pueblos indígenas y afro se reconocen diversas formas de abordaje y transformación de conflictos similares a los MASC en el sistema jurídico central; o,

(iii) Exista una variación de la mediación llamada mediación policial, la cual busca la intervención de la institucionalidad en conflictos vecinales y comunitarios a través de las formas propias de cada territorio.

En cuanto al diseño institucional, la Justicia Comunitaria se caracteriza por su dispersión y/o desagregación. Entre las dependencias del gobierno que asumen competencias encontramos: (i) al Grupo de Justicia en Equidad de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos; y, (ii) al Grupo de Fortalecimiento de Justicia Étnica de la Dirección de Justicia Formal, ambos del Viceministerio de Promoción de la Justicia.

Un dato importante es que en Colombia no existen disposiciones que le atribuyan al Ministerio de Justicia y del Derecho potestades de inspección, control y vigilancia respecto de los mediadores de Justicia Comunitaria. Tampoco existen preceptos legales que puedan responsabilizarlos en términos disciplinarios.

A efectos de comprender la resolución de conflictos a nivel comunitario en tanto dispositivo, es necesario identificar qué es una comunidad en el marco de la presente investigación. De ese modo, acotaremos el concepto a grupos humanos que (generalmente) pertenecen a la periferia del Estado y están reconocidos como colectivos de especial protección. Por ejemplo, los pueblos Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros; pueblos indígenas; pueblo Rrom – gitano y campesinado. En este grupo también se posicionan, por fuera de la legislación, expresiones de organizaciones urbanas que cuentan con sistemas de resolución de conflictos comunitarios como el movimiento comunal de Colombia.

En relación a los pueblos indígenas y Negros, Afrocolombianos, Raizales y Palenqueros, no hay una única forma de resolución de conflictos, pues no existe un ordenamiento jurídico unificado para ninguna de las comunidades étnicas.¹⁴ Las modalidades de abordaje responden a dinámicas territoriales,

14 A pesar de ello, está validado ante la estatalidad que en dichos pueblos existan múltiples formas de justicia.

históricas y culturales que van definiendo cursos de acción para la resolución de conflictos.

El pueblo Rrom-gitano sí posee una estructura jurídica reconocida por la institucionalidad estatal, denominada *kriss romaní*. Ella es utilizada como la principal forma de resolución de conflictos al interior del pueblo gitano en Colombia. Por otro lado, los pueblos campesinos y organizaciones urbanas cuentan con las Juntas de Acción Comunal, las cuales son un impulso por la organización popular. Éstas han adquirido un rol protagónico en la regulación de las relaciones sociales de grupos campesinos y urbanos, siendo además la primera instancia para la resolución de sus conflictos. En especial, aquellos derivados de la convivencia social.

Como puede advertirse, la comprensión y análisis de la aplicación de la justicia comunitaria basada en tradiciones y expresiones culturales resulta amplia y compleja. Cualquier estudio detallado sobre cada una de sus expresiones y aristas desbordaría el objeto y alcance de este proyecto. El cometido es más modesto: pretendemos enfatizar su relevancia institucional como forma paralela a la vía judicial y los MASC, reconstruyendo a partir de la información recuperada su condición de justicia válida, estructurada desde el territorio y centrada en las personas.

4.3.3. Vía judicial: reglas, organización y burocracia

Los mecanismos judiciales para dirimir asuntos civiles y de familia son regulados tanto por el derecho procesal como por el sustantivo. En materia procesal, la Ley N° 1564 de 2012 sancionó el Código General del Proceso,¹⁵ el cual instituye diversos dispositivos para el tratamiento de las conflictividades objeto de estudio. Sin pretensiones de exhaustividad y a mero título ejemplificativo, entre ellos destacan:

15 El Código General del Proceso de Colombia es el cuerpo normativo que regula la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios.

Tabla N° 3
Tipos de procesos de familia regulados en el CGP

Conflictos de familia	Disposiciones normativas
Proceso verbal sumario para la fijación, aumento, disminución, exoneración de alimentos y restitución de pensiones alimenticias	Artículo 390 del Código General del Proceso – numeral 2° y 3°
Proceso verbal sumario para las controversias que se susciten respecto del ejercicio de la patria potestad	
Proceso verbal sumario para las diferencias que surjan entre los cónyuges sobre fijación y dirección del hogar	
Proceso verbal sumario por el derecho del cónyuge a ser recibido en el hogar y la obligación de vivir juntos	

Fuente: Elaboración propia

Tabla N° 4
Tipos de procesos civiles regulados en el CGP

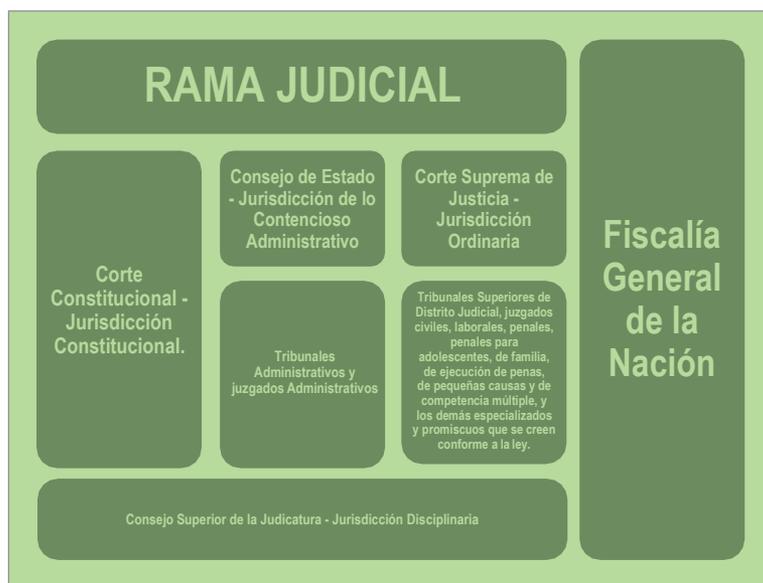
Conflictos de familia	Disposiciones normativas
Proceso declarativo especial de deslinde y amojonamiento	Artículo 400 y siguientes del Código General del Proceso
Proceso declarativo especial divisorio	Artículo 406 y siguientes del Código General del Proceso
Proceso verbal sumario para asuntos de propiedad horizontal	Artículo 390 del Código General del Proceso – numeral 1°
Proceso verbal sumario de lanzamiento por ocupación de hecho de predios rurales	Artículo 390 del Código General del Proceso – numeral 8°

Fuente: Elaboración propia

A nivel sustancial, la normativa relativa a los conflictos de familia se halla en: (i) el Código Civil. Entre los títulos 10 y 21 del Libro 1º se regulan aspectos vinculados con la relación entre padres e hijos; y, (ii) el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley N° 1098 de 2006). Para los asuntos civiles es necesario referirse a los títulos 1 y 14 del Libro 2º del Código Civil (“De los bienes y de su dominio, posesión, uso y goce”), en donde se abordan aspectos relacionados con la adquisición, transferencia y pérdida de los derechos reales reconocidos por el sistema jurídico colombiano, tales como el derecho real de dominio, la posesión o el usufructo.

Desde una perspectiva organizacional, la rama o Poder Judicial en Colombia se encuentra conformada de la siguiente manera:

Gráfico N° 5
Organización del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia

En clave institucional, la vía judicial se encuentra articulada desde la Dirección de Justicia Formal del Ministerio de Justicia y del Derecho, la cual trabaja coordinadamente con la Dirección de Desarrollo del Derecho y

el Ordenamiento Jurídico y la Dirección Jurídica. Ésta a su vez se divide en diversos grupos de trabajo, tales como el de fortalecimiento de la justicia con Enfoque de Género; el Grupo de Comisarías de Familia; y, el Grupo de Registro, Vigilancia y Seguimiento a Consultorios Jurídicos.

En el desarrollo de su función, los jueces y juezas se encuentran su-peditados a la Ley N° 2094 de 2021. En su artículo 1, estipula que: *“A la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y a las Comisiones Seccionales de Disciplina Judicial les corresponde ejercer la acción disciplinaria contra los funcionarios y empleados judiciales, incluidos los de la Fiscalía General de la Nación, así como contra los particulares disciplinables conforme a esta ley y demás autoridades que administran justicia de manera temporal o permanente”*.¹⁶

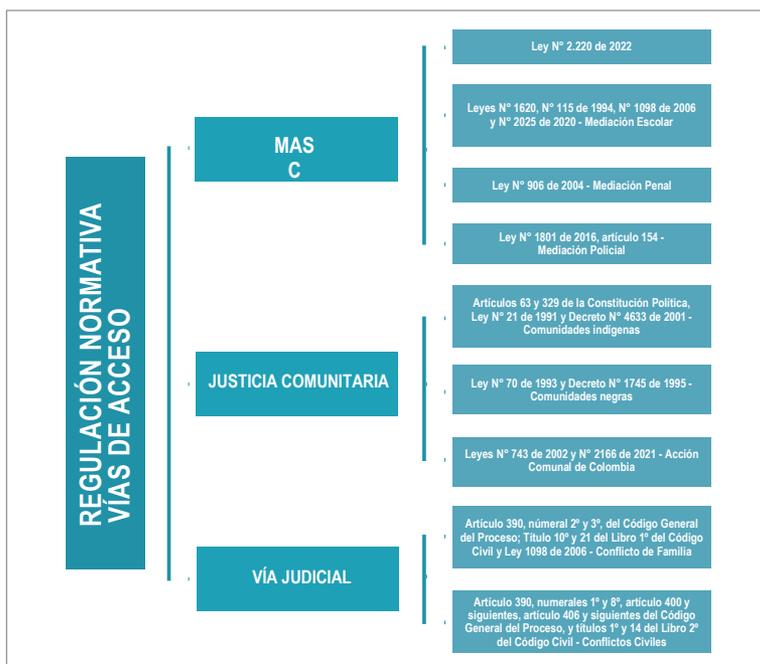
La rama judicial del poder público colombiano es una pieza fundamental para el debido funcionamiento del país y el Estado, siendo la encargada de aplicar las normas para proteger los derechos de los ciudadanos, el cumplimiento de las obligaciones de los mismos y, en general, de solucionar conflictos para garantizar una convivencia pacífica.

Respecto de las condiciones de ejercicio de la magistratura, cabe señalar que el Poder Judicial tiene total independencia en la toma de decisiones frente a otros departamentos del poder público (v.gr., ejecutivo y legislativo). De igual manera, cada jurisdicción de la rama judicial es autónoma frente a las demás.

En esa línea, el artículo 228 de la Constitución Política estatuye que: *“La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo”*.

16 Ver lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 1952 de 2019.

Gráfico N° 6
Regulación de las vías de acceso a la justicia



Fuente: Elaboración propia

Para finalizar el presente apartado nos interesa recuperar dos datos del estudio Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia 2024 de USAID que son relevantes para la presente investigación. El primero dice relación con el modo en que actúan las personas cuando tienen problemas: tan solo el 52% de las personas a las cuales se les presenta un conflicto hacen algo al respecto. El segundo se vincula con las fuentes de ayuda o mecanismos que utilizan para abordarlos: arreglo directo (43%); intervención de la policía (15%); intervención de miembros de la familia (7%); ayuda de un abogado (6%); autoridad pública local (5%); ayuda de un vecino (4%); autoridad pública nacional (4%); jueces (4%); intervención de un amigo (3%); de un profesional de la salud (3%); comisaría de familia, inspección de policía e inspección de tránsito (2%); y, casas de justicia y centros de convivencia ciudadana (2%) (USAID Colombia, 2024:20).

5. ¿QUÉ CARACTERIZA A LOS CONFLICTOS MATERIA DEL ESTUDIO?

5.1. Patriarcado y pobreza como base de la conflictividad familiar

Previo a la presentación de los hallazgos, es importante señalar que el presente estudio se circunscribe a los conflictos de familia vinculados con: (i) la fijación de cuota alimentaria por padres a hijo/as menores de edad. Es decir, la obligación de los padres de reconocer el costo de vida de sus hijos e hijas en el tiempo y hacer frente a la misma;¹⁷ (ii) la determinación de un régimen de visitas;¹⁸ y, (iii) custodia y cuidado personal.¹⁹

De la recolección de información en la ciudad de Bogotá D.C., se observó que existe una abrumadora frecuencia de conflictos vinculados a la fijación de cuotas alimentarias a menores de edad y sobre el régimen de custodia y cuidado personal de los mismos. Algunos hallazgos menos frecuentes en Bogotá D.C. son los conflictos de divorcio; solicitudes de liquidación de sociedad conyugal o sociedad patrimonial de hecho entre compañeros permanentes; solicitud de fijación de cuota alimentaria para personas de la tercera edad; y, uniones maritales de hecho entre parejas heterosexuales y parejas del mismo sexo.

17 El artículo 24 de la Ley N° 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) establece que “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a los alimentos y demás medios para su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante. Se entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción y, en general, todo lo que es necesario para el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. Los alimentos comprenden la obligación de proporcionar a la madre los gastos de embarazo y parto”.

18 El artículo 256 del Código Civil de Colombia dispone que “Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.

Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes en segundo grado de consanguinidad o segundo grado de parentesco civil por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos”.

19 El artículo 23 de la Ley N° 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia) prescribe que “Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a que sus padres en forma permanente y solidaria asuman directa y oportunamente su custodia para su desarrollo integral. La obligación de cuidado personal se extiende además a quienes convivan con ellos en los ámbitos familiar, social o institucional, o a sus representantes legales”.

También se observa que en un gran número de casos la conflictividad está atravesada por escenarios de violencia intrafamiliar y maltrato, en los que a pesar del deseo de la víctima de alejarse de su victimario, no puede hacerlo por necesidad económica.²⁰ De igual modo, en muchas causas se evidencian luchas de poder entre las ex parejas. Es decir, que lo más importante para las partes no es el conflicto por el que acuden, sino perjudicar a la otra parte y buscar venganza por asuntos no jurídicos previos a la aparición del conflicto puntual. Por ejemplo, una infidelidad, desacuerdos económicos o de guía del hogar. Las situaciones descritas se traducen no solo en conflictos jurídicos que -en algunos supuestos- se tramitan ante la vía judicial, los MASC o la Justicia Comunitaria, sino que derivan en otra serie de problemáticas como consumo de drogas, abandono del hogar, problemas de sueño o trastornos mentales.

En la ciudad de Florencia (Caquetá), se observaron indicadores altos sobre violencia intrafamiliar en todos los espectros o modalidades. Se constataron como especialmente altos el índice de violencia física, económica, psicológica y emocional. En general, dichas situaciones son abordadas por la comisaría de familia y por el consultorio jurídico de la Universidad de la Amazonía. Sin embargo, no conocen sobre ellas otras instituciones o vías existentes en el territorio. Por ejemplo, el Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Florencia.

A nivel de justicia comunitaria en el departamento del Caquetá, los actos de violencia intrafamiliar y/o de género entre parejas se tratan en forma privada. Los operadores de justicia comunitaria manifiestan que, aunque los actos de violencia son conocidos en el barrio y por los vecinos, son “*problemas de cada casa*” en los que ni ellos ni nadie debe intervenir. Es decir, una tríada caracterizada por el ocultamiento, la privacidad y la no intervención.

20 Dicha situación fue puesta de manifiesto por una gran cantidad de operadores de la conciliación en derecho, situación que se replicó dentro y fuera de la ciudad de Bogotá D.C.

En la ciudad de Barranquilla (Atlántico), se observó que los conflictos de familia emergen por dos órdenes de razones o espacios. El primero, se asocia a las carencias económicas que condicionan el contexto familiar. El segundo, con los egos y autopercepción de la persona.

En los demás municipios donde se recolectó información -especialmente, en Bojayá (Chocó), Pereira (Risaralda) y Bucaramanga (Santander)-, las usuarias y actores entrevistados mencionaron la presencia de altos índices de violencia intrafamiliar, VBG y VBD en el marco de las relaciones familiares. En particular, violencias psicológica o económica, las cuales son (generalmente) ejercidas por los hombres hacia las mujeres; y, un alto porcentaje de infidelidades y situaciones problemáticas derivadas de éstas, tales como abandono del hogar, múltiples hogares y familia, entre otros.

Lo expuesto complejiza la prestación de los servicios de acceso a la justicia disponibles, en todos los territorios en que se llevó adelante la investigación. Si nos detenemos en la vía judicial, advertiremos que la resolución del conflicto no se reduce a la interposición de la demanda de fijación de alimentos y/o custodia y cuidado personal, sino que implica la activación paralela de varios canales a efectos de abordar un conflicto multifacético.

Si nos centramos en los MASC y la Justicia Comunitaria, constataremos que -al menos sobre el papel- el planteo conllevaría la pérdida de competencia del operador de justicia. Dicha situación agrava la problemática en una alta cantidad de casos, pues la persona víctima de violencia no cuenta con los medios para acceder a la vía judicial (ya sea por motivos económicos, sociales, demográficos o geográficos). Ello supone un particular escenario de violación permanente de derechos, sin que se presenten por parte de la institucionalidad opciones viables de atención. Sin embargo, ello no significa que dichos conflictos no se resuelvan: se lo hace de facto, a través de los servicios que prestan operadores de MASC o de Justicia Comunitaria, aun cuando la norma establece que no tienen competencia en dichos asuntos.

Tal como ocurrió en Bogotá D.C., las operadoras de justicia de la vía judicial de Barranquilla y Florencia comparten la percepción de que, en gran medida y por ciertos demandantes, el proceso judicial de familia se asemeja a un instrumento de venganza entre las partes. Ello fue particularmente mencionado por la jueza del Juzgado 1° de Familia de Florencia (Caquetá), doctora María Elisa Benavides y por Ricardo Romo, conciliador en Equidad de la Casa de Justicia de La Paz en Barranquilla (Atlántico).

La caracterización de los conflictos de familia no se puede comprender de forma aislada a los fenómenos sociales. Menos aún en un país como Colombia, donde la institución familiar permanece como un espacio entretejido por estructuras sociales ampliamente arraigadas en los sistemas de creencias de la mayoría de la población. La religión católica, con sus sistemas morales y de comportamiento, ha condicionado la deconstrucción del concepto de familia(s) y reglado su funcionalidad como núcleo fundamental de la sociedad. Los mandatos de conducta y tipos de relacionamientos son propios de la doctrina cristiana. Entre ellos, la prevalencia de una cultura patriarcal que se expresa tanto en las relaciones sociales como en las figuras de resolución de conflictos institucionales o extraoficiales.

El sistema de creencias basado en la religión, el patriarcado y la dominación masculina, deriva en VBG y VBD, violencia intrafamiliar o abandono de responsabilidades con sus hijos e hijas, despersonalizando su involucramiento con la institucionalidad familiar. Esta afirmación no responde a un mero posicionamiento teórico crítico, sino que encuentra sustento en la información recolectada: la inmensa mayoría de denuncias y casos sobre estos conflictos están interpuestos por mujeres hacia hombres en temas específicos como pensión de alimentos, régimen de visitas o tenencia de niños, niñas y adolescentes (NNA), entre otros.²¹

En este sentido, el cuestionamiento al orden de género imperante ha generado tensiones al interior de la sociedad, las cuales se expresan, entre otros modos, en conflictos de familia. Las diferentes formas de entender lo que significa ser hombre y mujer en las diversas regiones del país, con posturas incluso antagónicas, aumenta los desencuentros en el seno de las familias, dándole lugar a múltiples formas de violencias que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y niñas.

En este contexto, emerge un dato de interés: aunque siguen siendo minoría, cada vez más hombres se acercan a las diferentes vías de justicia para reclamar la custodia de sus hijos e hijas o para reportar hechos de violencia por parte de sus parejas.

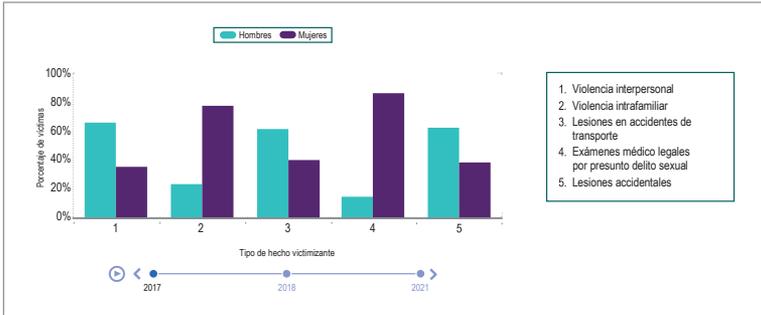
21 Dicha situación fue puesta de manifiesto por una multiplicidad de actores de todas las vías de acceso a la justicia. Sin embargo, llama la atención lo expuesto por la doctora Luz Elena Conchilla -asistente social del Juzgado 1° de Familia de Barranquilla (Atlántico)- quien reflexionó sobre la importancia de la comunicación en el abordaje y la transformación de conflictos de familia, aludiendo a que su ausencia es el presupuesto del escalamiento de los conflictos.

Sumado a lo anterior, la creciente visibilización de las parejas del mismo sexo ha implicado importantes retos para una sociedad (tradicional) acostumbrada a una sola forma de entender el género y la sexualidad. Esto repercute en el ejercicio de sus derechos y en la disponibilidad, uso y administración de vías de acceso a la justicia para protegerlos. Por ejemplo, en la declaratoria de Unión Marital de Hecho, bien sea por la vía judicial o por la Conciliación en Derecho.²²

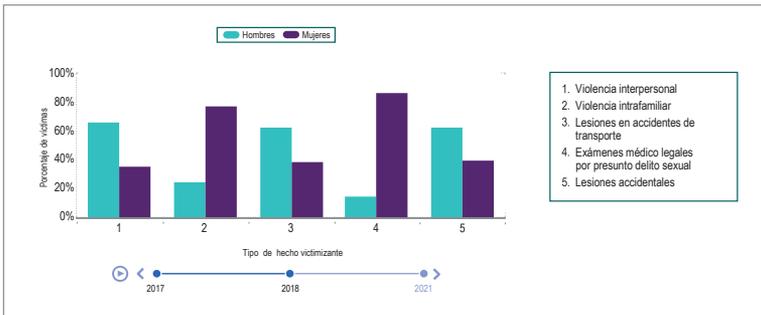
Con relación al fenómeno de VBG y violencia intrafamiliar, vale la pena traer a discusión algunas cifras de Colombia.

Gráfico N° 7

Progresión de porcentajes de lesiones no fatales según contexto y sexo (2017-2021)

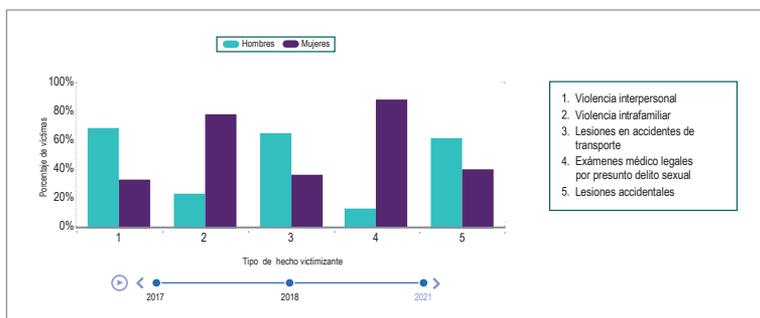


Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)



Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)

22 A través de la Conciliación en Equidad no se puede declarar la Unión Marital de Hecho de parejas heterosexuales o del mismo sexo.

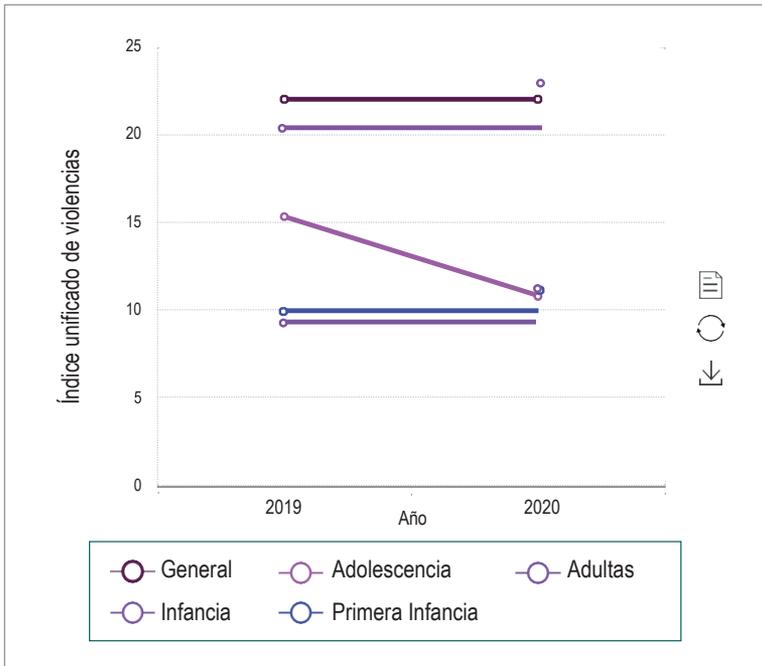


Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)

Como se puede evidenciar en los gráficos, durante los años 2017, 2018 y 2021, se mantuvo una tendencia en los casos de lesiones no fatales. Las mujeres reportaron en mayor proporción que los hombres ser afectadas por violencia intrafamiliar y tener que presentar exámenes médico – legales por presuntos delitos sexuales. Por su parte, durante estos años, los hombres reportaron más casos que las mujeres de violencia interpersonal, lesiones en accidentes de transporte y lesiones accidentales.

Por otro lado, el índice unificado de violencias del Observatorio Colombiano de Mujeres de Colombia permite visibilizar de forma multidimensional las violencias que sufren las mujeres a lo largo de su ciclo vital. En este sentido, entre los años 2019 y 2021, la tendencia tuvo una pequeña variación pasando de 21.94% a 21.81%. Sin embargo, en el caso de las adultas hubo un crecimiento del 20.33% al 22.86%; en la primera infancia varió del 9.85% al 11%; en la infancia se incrementó del 9.22% al 11.11%; Y, fue solo en el caso de las adolescentes, en que descendió del 15.27% al 10.78%.

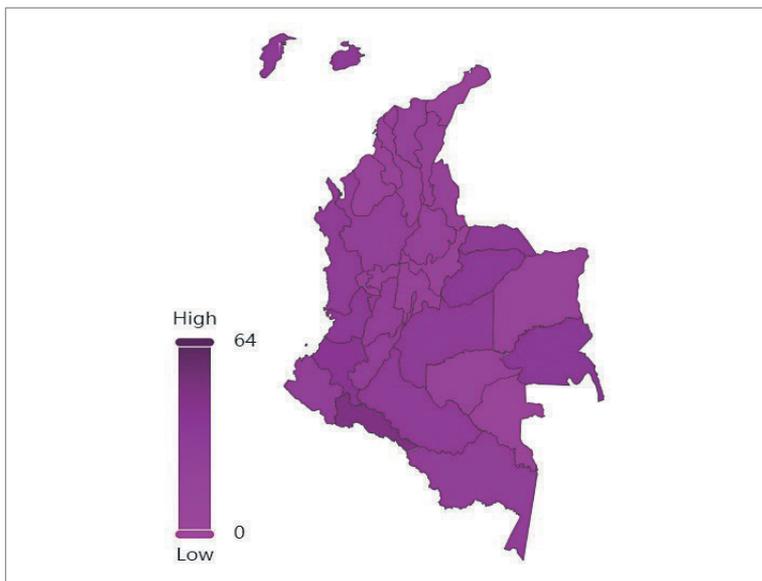
Gráfico N° 8
Índice unificado de violencias



Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)

De la lectura del índice unificado de violencias por departamento es posible concluir que Putumayo, Cauca, Guainía, Casanare y Valle del Cauca, tienen los índices más altos del país, mientras que Guaviare, Sucre, Córdoba, Vaupés y La Guajira tienen los más bajos. No obstante, es fundamental tener en cuenta que el subregistro persiste.

Gráfico N° 9
Índice unificado de violencias-general según departamento (2020)



Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)

Los datos presentados se ven reforzados por la información exhibida en el marco del informe “*Vías de acceso a la administración de justicia en asuntos civiles y de familia*” elaborado por CEJA –IDRC Canadá (2023). Allí se expone que los hogares liderados por mujeres en Colombia “*están vinculados a mayores niveles de pobreza y conflictos familiares. Las mujeres, especialmente en roles de jefatura de hogar y cuidado, enfrentan desafíos únicos que impactan directamente en su bienestar y el de sus dependientes*”, situación que -como aludíramos - se radicaliza en los conflictos de familia y vivienda, en tanto son problemáticas que afectan desproporcionadamente a las mujeres y las personas a su cargo.

Tabla N° 5
Porcentaje de pobreza bajo jefatura femenina (2021)

Variable	Colombia
Pobreza Urbana Bajo Jefatura Femenina (2021)	37%
Pobreza Rural Bajo Jefatura Femenina (2021)	49%
Muerte de Mujeres por Pareja/ Ex pareja (2021), por cada 100,000 mujeres	0.5

Fuente: Elaborada por CEJA -IDRC Canadá (2023)

5.2. La vivienda como problema transversal: informalidad, precariedad y convivencia

En el presente informe se trabajarán con conflictos civiles vinculados con el derecho a la vivienda y sus problemáticas, tanto desde una visión jurídica como comunitaria. Dentro de ellos, en particular, serán abordados fenómenos tales como: arrendamiento; propiedad y deslindes; usufructos; servidumbres; convivencia vecinal; relacionamiento barrial; uso y disposición de basuras; convivencia de mascotas; uso del agua; entre otros. Estas conflictividades se ven fuertemente marcadas por procesos socio – históricos del país. En especial, por la historia del conflicto social y armado que ha persistido durante más de seis décadas, dejando una estela de violencia y desigualdad.

En el proceso de recolección de información, y de manera general en todos los municipios priorizados por el proyecto, se observó un altísimo índice de conflictos relacionados con el alquiler de inmuebles rurales y urbanos. De las entrevistas conducidas, más del 90% de los conciliadores vinculados y de las operadoras de juzgados civiles, mencionaron como un conflicto relevante a tratar la ejecución, incumplimiento y terminación de los contratos de arriendo de vivienda.

Este fenómeno es crucial para entender la indivisibilidad e interdependencia en materia de derechos humanos tanto desde su enclave fáctico (realidad) como jurídico. Ello así, porque las dificultades para acceder a una vivienda digna en Colombia en cualquiera de sus formas (v.gr., propiedad o arrendamiento), se vincula y retroalimenta de los altos índices de

informalidad laboral y desempleo. La realidad de la persona, su pertenencia (barrio-comunidad) y los condicionantes estructurales, limitan las posibilidades de optar por otros proyectos de vida o mejores niveles de disfrute que el sistema jurídico les promete en términos de derechos.

Lo expuesto permite relativizar lo afirmado desde ciertos sectores, respecto del acceso a la vivienda como una cuestión estrictamente legal o secundaria frente a otros fenómenos como los conflictos de familia. Como fuera mencionado por una conciliadora en derecho de la ciudad de Bogotá D.C., la afectación de la vivienda es una afectación directa de los derechos fundamentales del ser humano y en ningún caso un contrato de arrendamiento debe entenderse como un fenómeno exclusivamente jurídico.²³

En consonancia con lo explicitado, las problemáticas en torno a la vivienda surgen por la falta de pago del arrendamiento, pero también por un mercado inmobiliario especulativo que dificulta a la población en general la adquisición de una vivienda propia. Dicha circunstancia y las gravosas condiciones estructurales existentes (v.gr., política de zonificación; limitaciones de acceso al suelo; mercantilización de derechos; o, ausencia de créditos blandos), terminan promoviendo e imponiendo al arrendamiento como única forma de acceso a vivienda en entornos especialmente urbanos.

Alquiler que suele presentar varias dificultades (acumulativas) adicionales: (i) no siempre cumple los requisitos legales para su constitución; (ii) se desarrolla en el marco de relaciones inequitativas o estructuralmente desiguales de poder entre las partes. Esto se agrava exponencialmente en los supuestos de personas migrantes, madres cabezas de hogar o población LGBTIQ+; y, (iii) no garantiza los estándares mínimos desarrollados en la materia por las autoridades interpretativas del Sistema Interamericano y Universal de Derechos Humanos. En particular, la seguridad jurídica en la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, accesibilidad y habitabilidad.

En esa misma línea, se presentan conflictos sobre el acceso y tenencia de la tierra en espacios rurales del país y una desigualdad aguda en materia de tenencia de la tierra, pues solo el 1% de la población colombiana posee el 81% de la tierra del país (OXFAM, 2017).

23

Dra. Clemencia Muñoz, Conciliadora en Derecho, entrevistada el 26 de Septiembre de 2023.

Ésta desigualdad social que se manifiesta en la tenencia de la tierra, ha devenido o decantado en expresiones de violencias cotidianas que se fueron nutriendo de las prácticas del conflicto armado. Esto supone que en los lugares del país más azotados por el mismo -en sus comunidades y barrios-, las formas de resolución de conflictos de menor complejidad o cotidianos, pueden ser atendidos de manera violenta, sin acudir a instancias de mediación de ningún tipo.

En el espacio urbano, la intolerancia y la cultura de la violencia lleva a que conflictos que se podrían resolver por medio del diálogo, escalen y se vuelvan más difíciles de gestionar. En especial, cuando el objeto del conflicto es un inmueble o algún derecho real, como el de dominio o la posesión.

En este sentido, es importante señalar que el enfoque diferencial permitió identificar ciertas tipologías de conflictos o modulaciones que se derivan de la discriminación hacia ciertas poblaciones, como ocurre por ejemplo con el colectivo LGBTIQ+. Es frecuente que las personas-colectivo enfrenen múltiples formas de exclusión por parte de vecinos o arrendatarias cuando se enteran que tienen parejas del mismo sexo o que viven de acuerdo a una identidad de género no hegemónica.²⁴ A lo señalado debe sumarse una dificultad adicional: los conflictos derivados de la discriminación por motivos sexuales, de nacionalidad, etnia-raza o de género, suelen ser comúnmente invisibilizados.

En la ciudad de Bogotá D.C. se halló que existe una abrumadora mayoría de conflictos por incumplimiento de contratos de arrendamiento. Estos se canalizan a través de: (i) la vía judicial, en procesos judiciales de restitución de inmueble arrendado; y, (ii) la Conciliación en Derecho, en negociaciones de pago de cánones de arriendo causados y no pagados y/o finalizaciones del contrato de arrendamiento con el compromiso de realizar la entrega física y material del inmueble objeto de la controversia.

Conforme la información producida, otros conflictos relacionados con el derecho real de dominio que se presentan en la vía judicial -aunque con menor regularidad que los de arrendamiento- son: procesos de prescripción adquisitiva; divisorios; y, de reconocimiento de servidumbre. En

24 Dicha circunstancia fue expuesta por la doctora Astrid Acuña Chadid, asesora de la Clínica Jurídica de la Universidad del Norte de Barranquilla (Atlántico).

el ámbito de los MASC y la Justicia Comunitaria, prevalecen los conflictos relacionados con incumplimientos de contratos de obra, entrega de zonas comunes por constructoras y problemas de convivencia.

En la ciudad de Florencia (Caquetá), se presenta una alta conflictividad por asuntos rurales, situación que no se ha visto mitigada por el hecho de contar con una cabecera municipal relevante. Esto resulta entendible si reparamos en que gran parte del municipio se ubica en zona rural con una marcada tradición cultural campesina, la cual permea los asuntos geográficamente rurales pero también las relaciones de las partes dentro del casco urbano.

En ese contexto, la gran mayoría de los conflictos que se presentan en el municipio en cuestión son movimientos y mantenimientos de cercas, servidumbres e, incluso, contratos de arrendamiento. Estos asuntos son tradicionalmente atendidos en sede de MASC o justicia comunitaria, pues

-como fuera expresado por los operadores de los juzgados civiles municipales y juzgados civiles de circuito de Florencia- la mayoría de conflictos que estos conocen son procesos ejecutivos por incumplimientos contractuales o de obligaciones y/o conflictos de responsabilidad médica por cirugías estéticas.²⁵

En la ciudad de Barranquilla (Atlántico), se percibe que la principal característica de los conflictos objeto de análisis, reside en la escasez de recursos económicos por parte de la ciudadanía, así como en una percepción generalizada de que la otra persona actúa con mala fe e intención de generar daño.

En el marco de la caracterización planteada y con base en la información producida, surge que los conflictos prevalentes en materia de vivienda versan sobre: construcciones; disposiciones de escombros; obras sin licencia; conflictos por derechos de posesión irregular; venta de tenencia como posesión o propiedad; riñas de borrachos, chismes y habladerías en los barrios; interrupción de las servidumbres de paso, agua y luz; contaminación auditiva; y, disposición indebida de basura.

25 La situación planteada fue precisada por los doctores Carlos Alberto Ruiz Oviedo (Secretario del Juzgado 1º Civil del Circuito) y Mariano Duque (Oficial Mayor del Juzgado 1º Civil del Circuito) de Florencia (Caquetá).

Por último, es necesario precisar que tanto los operadores de Conciliación en Derecho como las abogadas litigantes en materia de familia, refieren que los conflictos civiles por vivienda se diferencian de los conflictos de familia en que los primeros: (i) suelen contemplar un componente económico más claro; (ii) presentan una menor emocionalidad -aunque esto es relativo, difícilmente mensurable y poco generalizable, si pensamos en un desalojo familiar o situaciones análogas-; y, (iii) suelen ser intervenidos en sede de conciliación con un alto número de acuerdos, dado que se percibe o entiende que presentan criterios de negociación objetivos, componentes que no se observarían en los conflictos de familia.²⁶

6. VÍAS DE ACCESO A LA JUSTICIA: ¿QUÉ, QUIÉNES, CUÁNTO Y DÓNDE?

6.1. Los MASC

Como fuera expresado, lograr contactarse con usuarios de los MASC a efectos de obtener datos útiles no fue una labor de sencilla, motivo por el cual se recurrió al Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC). La información que aquí se presenta fue obtenida de dicho sistema.

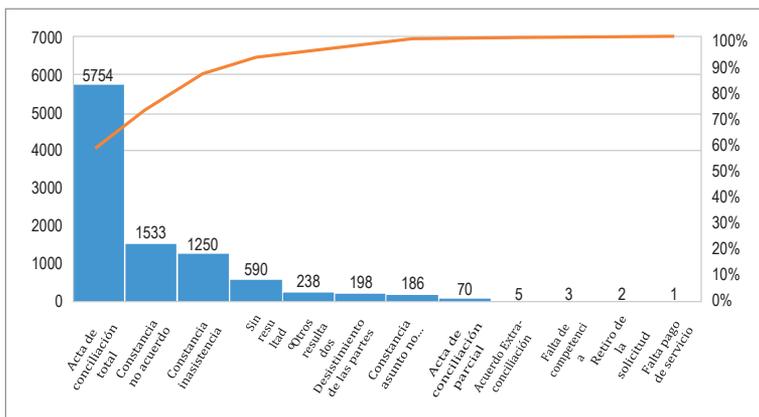
6.1.1. Departamento de Atlántico

- **Ingresos y tipos de resultados**

Para el año 2023 se recibieron en el departamento del Atlántico 9.830 solicitudes. Los resultados indican que la gran mayoría fueron actas de conciliación (58.5%), constancias de no acuerdo (15.6%) y de inasistencia (12.7%).

26 Conforme expusiera la doctora Clara Stella Montañez Torres, conciliadora en derecho del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Gráfico N°10
Ingresos y tipos de resultados (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 6
Ingresos y tipos de resultados (2023)

Tipos de resultados	Número de casos	%
Acta de conciliación total	5754	58.54%
Acta de conciliación parcial	70	0.71%
Constancia asunto no conciliable	186	1.89%
Constancia inasistencia	1250	12.72%
Constancia no acuerdo	1533	15.60%
Acuerdo Extra-conciliación	5	0.05%
Falta de competencia	3	0.03%
Falta pago de servicio	1	0.01%
Desistimiento de las partes	198	2.01%
Retiro de la solicitud	2	0.02%
Otros resultados	238	2.42%
Sin resultado	590	6.00%
Total	9830	

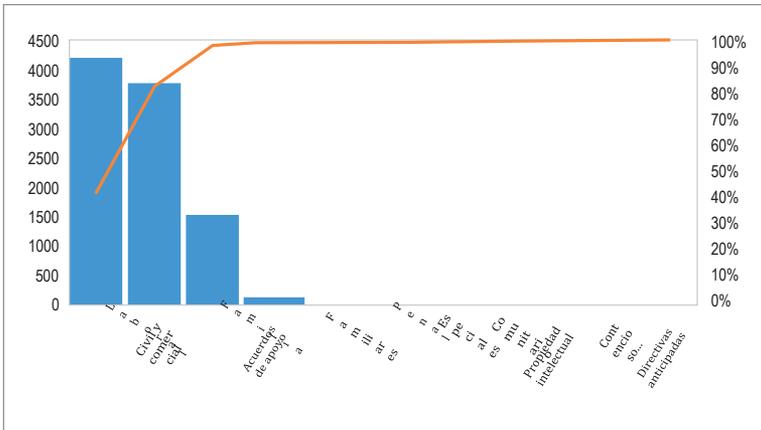
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Como se observa, el porcentaje de acuerdos es superior a la mitad de los casos presentados, siendo el menor número de resultados los acuerdos directos entre partes (0.05%). Otros elementos de baja incidencia que resultan alentadores son: (i) la ausencia de competencia de los conciliadores (0.03%); (ii) el retiro de la solicitud de audiencia de conciliación (0.02%); y, (iii) la falta de pago del servicio solicitado (0.01%).

- **Áreas de conciliación**

Durante el 2023, la mayoría de los casos de conciliación en el departamento del Atlántico fueron de materia civil y comercial (38.8%), familia (15.9%) y laboral (43.2%).

Gráfico N° 11
Materias objetos de conciliación (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 7
Materias objetos de conciliación (2023)

Áreas de conciliación	Número de casos	%
Acuerdos de apoyo	171	1.75%
Civil y comercial	3795	38.79%
Comunitario	4	0.04%
Contencioso administrativo	3	0.03%
Directivas anticipadas	2	0.02%
Especiales	6	0.06%
Familia	1555	15.89%
Familiares	8	0.08%
Laboral	4228	43.21%
Penal	8	0.08%
Propiedad intelectual	4	0.04%
Total	9784	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Si partimos de la premisa de que los centros de conciliación privados no pueden entender en casos de mediación laboral, pues los derechos nacidos de la relación laboral no son de libre disposición de las partes, la información presentada es (por lo menos) llamativa: *se trata de la materia de mayor preponderancia o más recurrente (43.21%)*. Los casos menos comunes son asuntos comunitarios y de propiedad intelectual (0.04%); asuntos relativos al contencioso administrativo (0.03%); y, solicitudes de directivas anticipadas (0.02%).²⁷

- **Solicitudes de conciliación por tema**

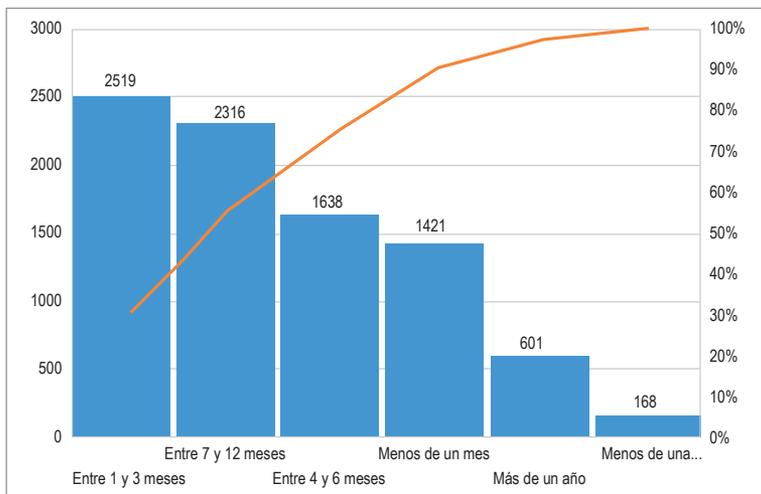
La mayoría de las conciliaciones corresponden a temas de contratos (26.9%).

²⁷ Mediante la Ley N° 1996 de 2019 se establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad. En ella se prevé que, en el marco de una audiencia de conciliación, una persona puede determinar el tipo de apoyo que requiere para el ejercicio de sus capacidades legales.

Duración del trámite conciliatorio

La mayoría de los tramites duran entre uno y tres meses (29%), seguido de entre 7 y 12 meses (26.7%).

Gráfico N° 12
Período de tiempo y cantidad de casos (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 8
Duración, cantidad y porcentaje (2023)

Duración del trámite conciliatorio	Número de casos	%
Menos de una semana	168	1.94%
Menos de un mes	1421	16.40%
Entre 1 y 3 meses	2519	29.08%
Entre 4 y 6 meses	1638	18.91%
Entre 7 y 12 meses	2316	26.73%
Más de un año	601	6.94%
Total	8663	

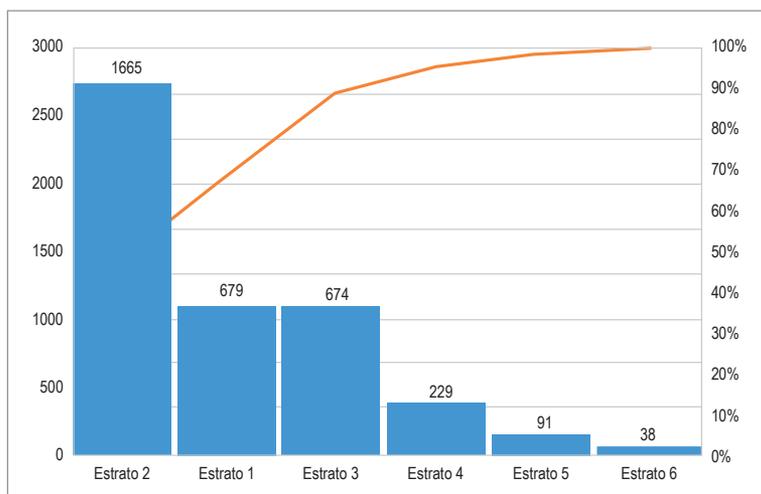
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

De acuerdo a las disposiciones legales vigentes, el término conciliatorio no debería durar más de seis (6) meses desde presentada la solicitud de audiencia de conciliación. Como podemos advertir de la información producida, ello no se cumple en el 33.67% de los casos.

- Solicitantes según estrato socioeconómico²⁸

La mayoría de los convocantes pertenecen al estrato 2 (49.3%), seguido por los estratos 1 (20.11%) y 3 (19.96%).

Gráfico N° 13
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

28 Mediante la Ley N° 142 de 1994 y modificatorias, se implementó en Colombia el sistema de estratificación socio económica. Conforme la DANE, “*este es la clasificación de los inmuebles residenciales de un municipio, que se hace en atención al Régimen de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia.*” En Colombia, los estratos socio económicos son: 1) bajo-bajo; 2) bajo; 3) medio-bajo; 4) medio; 5) medio alto; y, 6) alto.

Tabla N° 9
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)

Convocantes según estrato	Número de casos	%
Estrato 1	679	20.11%
Estrato 2	1665	49.32%
Estrato 3	674	19.96%
Estrato 4	229	6.78%
Estrato 5	91	2.70%
Estrato 6	38	1.13%
Total	3376	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

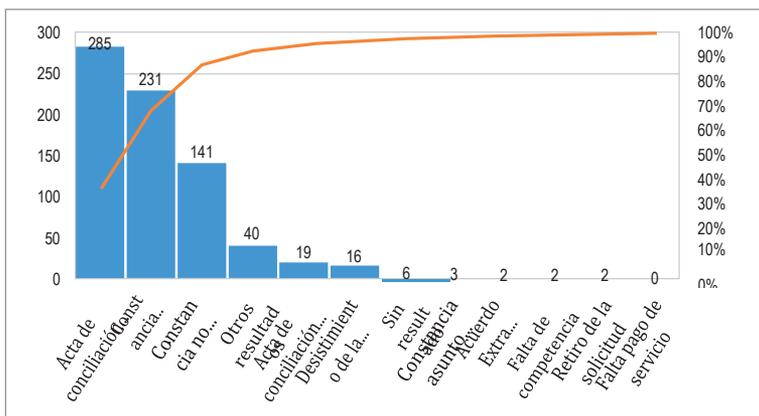
Teniendo en consideración que el estrato socioeconómico de mayor incidencia es el 2 seguido de los estratos 1 y 3, se puede concluir que para el Departamento del Atlántico colombiano el público objetivo de la conciliación son personas con bajos ingresos económicos. Ello explica el alto porcentaje de uso de los canales de acceso gratuitos, como aquellos puestos a disposición de la ciudadanía en casas de justicia por servidores públicos.

6.1.2. Departamento del Caquetá

- **Ingresos y tipos de resultados**

Para el 2023 se recibieron en el departamento de Caquetá 747 solicitudes. La mayoría concluyeron mediante actas de conciliación (38%), constancias de no acuerdo (18.9%) y de inasistencia (30.9%).

Gráfico N° 14
Ingresos y tipos de resultados (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 10
Ingresos y tipos de resultados (2023)

Tipos de resultados	Número de casos	%
Acta de conciliación total	285	38.15%
Acta de conciliación parcial	19	2.54%
Constancia asunto no conciliable	3	0.40%
Constancia inasistencia	231	30.92%
Constancia no acuerdo	141	18.88%
Acuerdo Extra-conciliación	2	0.27%
Falta de competencia	2	0.27%
Falta pago de servicio	0	0.00%
Desistimiento de las partes	16	2.14%
Retiro de la solicitud	2	0.27%
Otros resultados	40	5.35%
Sin resultado	6	0.80%
Total	747	100%

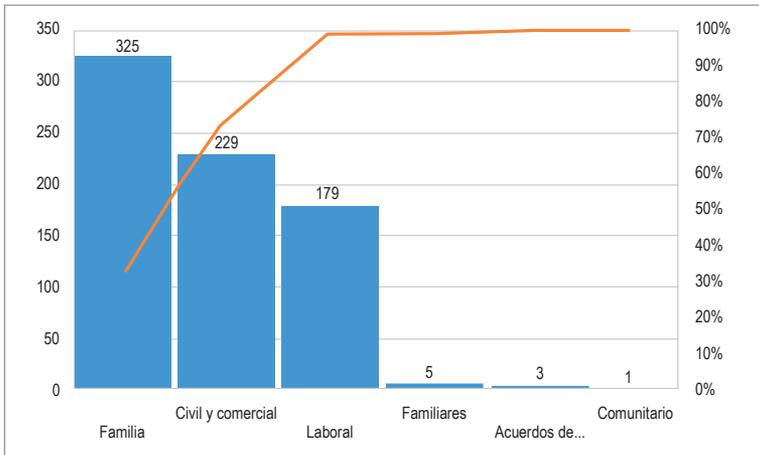
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Para el Departamento del Caquetá se observa que, al igual que en Atlántico, el resultado más común de las audiencias de conciliación es el acta acuerdo. Sin embargo, entre ambos existe una diferencia de 20 puntos porcentuales: 38.15% (Caquetá) contra un 58.54% (Atlántico). Los resultados menos comunes son las constancias de asunto no conciliable (0.40%) y acuerdos directos, falta de competencia y retiro de solicitud (cada uno con un 0.27%).

- **Áreas de conciliación**

La mayoría de los casos de conciliación durante el 2023 fueron en materia civil y comercial (30.86%) y familia (43.8%).

Gráfico N° 15
Materias objetos de conciliación (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 11
Materias objetos de conciliación (2023)

Áreas de conciliación	Número de casos	%
Acuerdos de apoyo	3	0.40%
Civil y comercial	229	30.86%
Comunitario	1	0.13%
Familia	325	43.80%
Familiares	5	0.67%
Laboral	179	24.12%
Total	742	

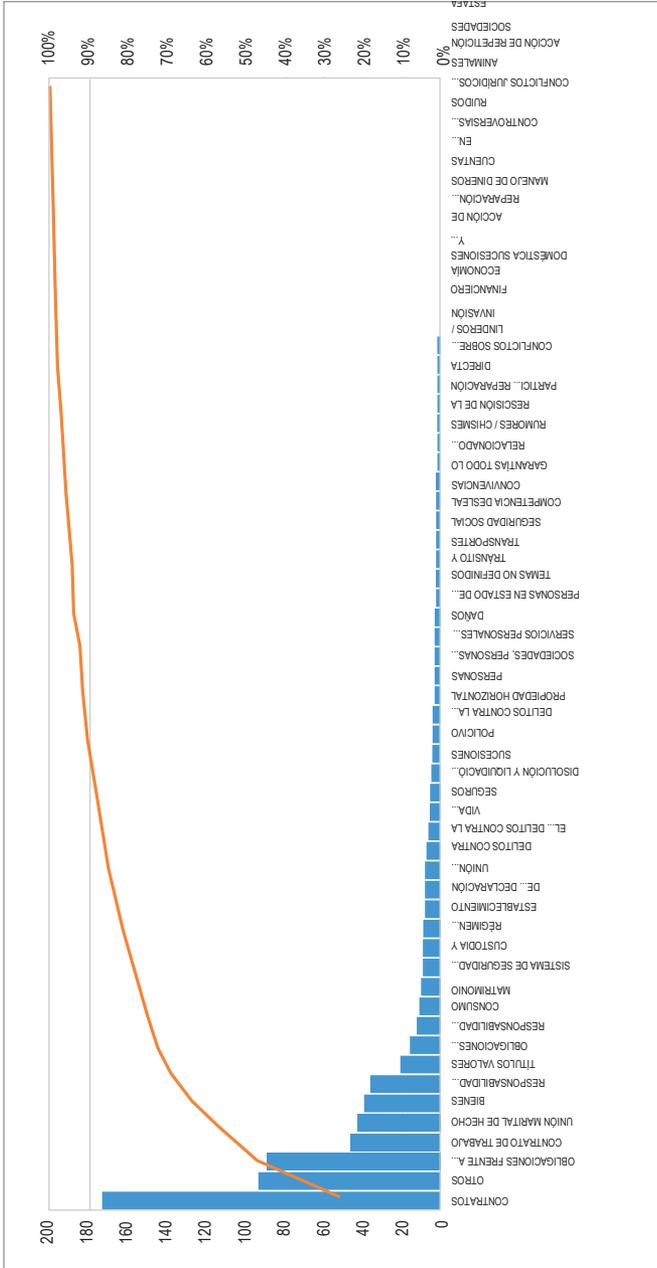
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

El área de conciliación más común es familia, donde se presentan asuntos vinculados a la fijación de cuota alimentaria, cuidado personal y custodia de niños, niñas y adolescentes (43.80%). Le siguen los asuntos comerciales y civiles (30.86%).

- **Solicitudes de conciliación por tema**

La mayoría de las conciliaciones corresponden a temas de contratos (22.7%).

Gráfico N° 16
Solicitudes de conciliación (2023)

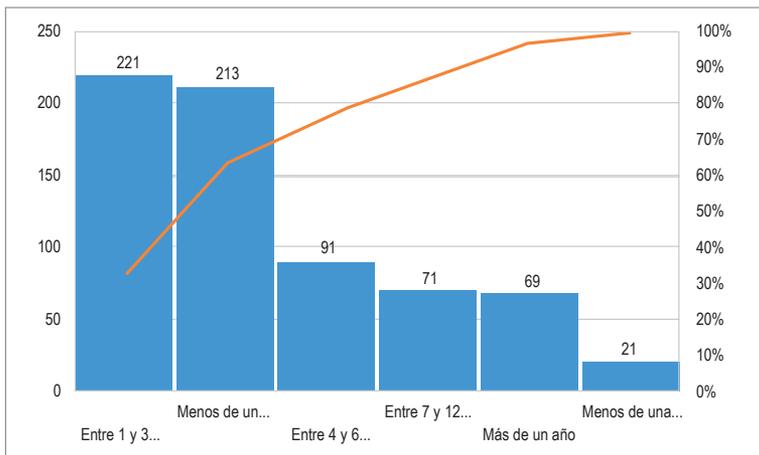


Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

- **Duración del trámite conciliatorio**

La mayoría de los tramites duran entre uno y tres meses (32.22%), aunque un porcentaje similar de casos dura menos de un mes (31.1%).

Gráfico N° 17
Período de tiempo y cantidad de casos (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 12
Período de tiempo y cantidad de casos (2023)

Duración del trámite conciliatorio	Número de casos	%
Menos de una semana	21	3.06%
Menos de un mes	213	31.05%
Entre 1 y 3 meses	221	32.22%
Entre 4 y 6 meses	91	13.27%
Entre 7 y 12 meses	71	10.35%
Más de un año	69	10,06%
Total	686	

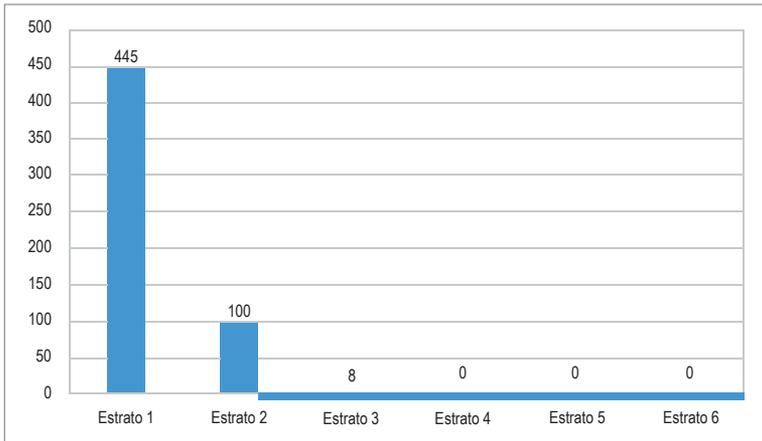
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Al contrario de Departamento del Atlántico, en el Caquetá se observa una mayor y mejor aplicación del principio de celeridad de la conciliación. El 79.6% de los casos se resuelven en 6 meses o menos y el 66,33% en menos de 3 meses.

- **Convocantes según estrato socioeconómico**

La mayoría de los convocantes pertenecen al estrato 1 (80.47%), seguido del estrato 2 (18.08%). Para el 2023 no se presentaron convocantes en el estrato 4, 5 y 6.

Gráfico N° 18
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 13
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)

Duración del trámite conciliatorio	Número de casos	%
Estrato 1	445	80,47%
Estrato 2	100	18,08%
Estrato 3	8	1,45%
Estrato 4	0	0,00%
Estrato 5	0	0,00%
Estrato 6	0	0,00%
Total	553	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

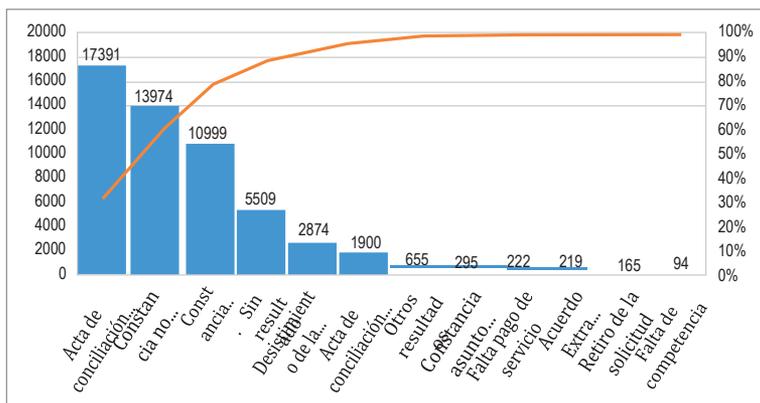
Los datos recolectados y analizados en relación al estrato socioeconómico de las partes, permiten concluir que el público objetivo de los servicios de conciliación de los departamentos de Atlántico y Caquetá son similares. Por otro lado, si bien de la información obtenida por medio del Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición surge que no se habrían presentado solicitudes de conciliación en los estratos 4, 5 y 6, de la visita realizada en campo se tuvo noticia de la operatividad del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Putumayo. Siendo que ésta tiene como público objetivo el sector empresarial del municipio, parecería existir una contradicción o inconsistencia sin explicación clara.

6.1.3. Bogotá D.C.

- **Ingresos y tipos de resultados**

Durante el 2023 en Bogotá se recibieron 54.297 solicitudes. La mayoría concluyeron mediante acta de conciliación (32%). No obstante, las constancias de no acuerdo (25.7%) e inasistencia (20.3%) sumaron un 46% del total.

Gráfico N° 19
Ingresos y tipos de resultados (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 14
Ingresos y tipos de resultados (2023)

Tipos de resultados	Número de casos	%
Acta de conciliación total	17391	32.03%
Acta de conciliación parcial	1900	3.50%
Constancia asunto no conciliable	295	0.54%
Constancia inasistencia	10999	20.26%
Constancia no acuerdo	13974	25.74%
Acuerdo Extra-conciliación	219	0.40%
Falta de competencia	94	0.17%
Falta pago de servicio	222	0.41%
Desistimiento de las partes	2874	5.29%
Retiro de la solicitud	165	0.30%
Otros resultados	655	1.21%
Sin resultado	5509	10.15%
Total	54297	

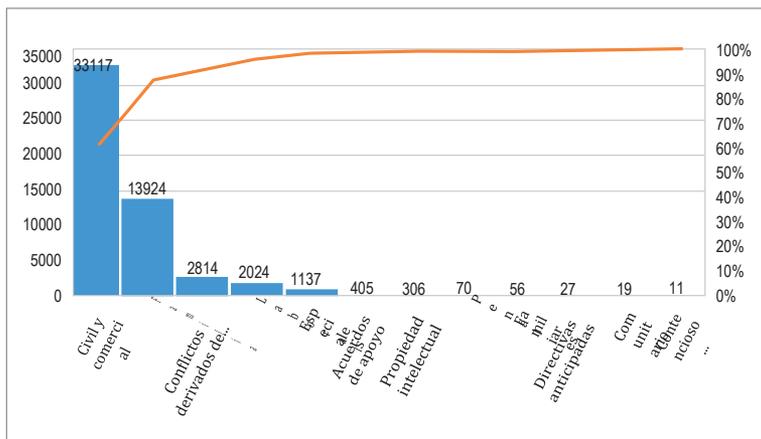
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

En la ciudad de Bogotá D.C., el porcentaje de acuerdos logrados sobre solicitudes de conciliación presentadas no solo se reduce (32.03%), sino que inclusive es menor que en Atlántico y Caquetá²⁹. Los resultados menos comunes siguen siendo acuerdos directos (0.40%), retiro de la solicitud(0.30%)y falta de competencia por el conciliador(0.17%).

- **Áreas de conciliación**

La mayoría de los casos de conciliación fueron de materia civil y comercial (61.4%) y familia (25.8%).

Gráfico N° 20
Materias objetos de conciliación (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

29

Es relevante mencionar que aun cuando la información presentada es de todas las audiencias de conciliación de la ciudad de Bogotá D.C., el centro de conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá presenta un porcentaje de acuerdo sobre solicitudes de audiencia cercano al 80%.

Tabla N° 15
Materias objetos de conciliación (2023)

Áreas de Conciliación	Número de casos	%
Acuerdos de apoyo	405	0.75%
Civil y comercial	33117	61.43%
Comunitario	19	0.04%
Conflictos derivados del SGSSS	2814	5.22%
Contencioso administrativo	11	0.02%
Directivas anticipadas	27	0.05%
Especiales	1137	2.11%
Familia	13924	25.83%
Familiares	56	0.10%
Laboral	2024	3.75%
Penal	70	0.13%
Propiedad intelectual	306	0.57%
Total	53910	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

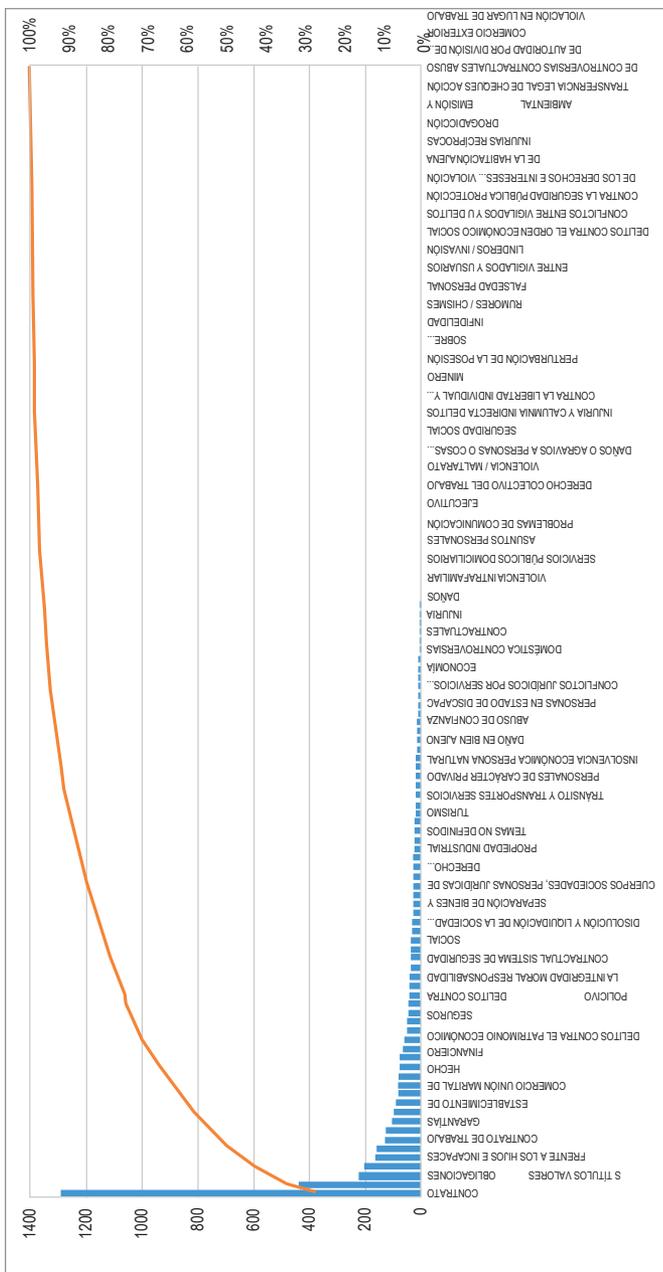
Para la ciudad de Bogotá D.C., las áreas de conciliación más presentes para el año 2023 fueron problemáticas de derecho civil y comercial (61.4%), seguido de lejos por cuestiones de familia (25.8). Los casos menos comunes versaron sobre directivas anticipadas (0.05%), asuntos comunitarios (0.04%) y relativos a lo contencioso administrativo (0.02%).³⁰

- **Solicitudes de conciliación por tema**

La mayoría de las conciliaciones correspondieron a temas de contratos (25.4%).

³⁰ Las bajas tasas de asuntos contenciosos administrativos que se presentan a conciliar pueden ser indicativas del fracaso del actual esquema colombiano, lo cual puede asumirse como un llamado a la reformulación del mismo.

Gráfico N° 21
Solicitudes de conciliación (2023)

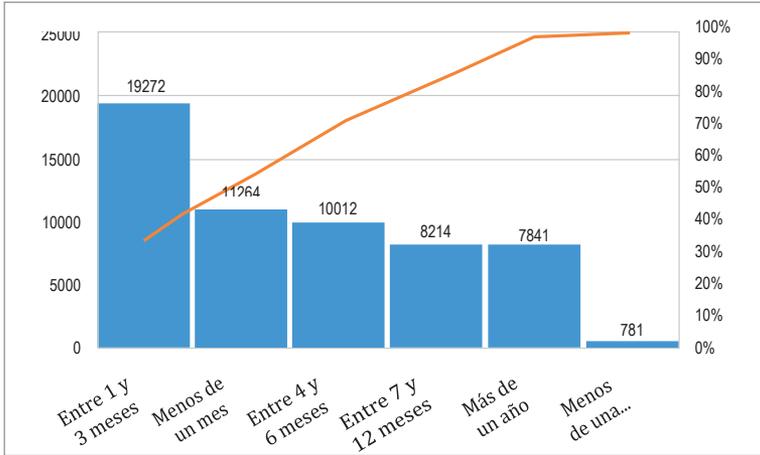


Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

- **Duración del trámite conciliatorio**

La mayoría de los trámites duran entre uno y tres meses (33.58%), aunque un porcentaje significativo es menor a un mes (19.6%).

Gráfico N° 22
Período de tiempo y cantidad de casos (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 16
Período de tiempo y cantidad de casos (2023)

Duración del trámite conciliatorio	Número de casos	%
Menos de una semana	781	1.36%
Menos de un mes	11264	19.63%
Entre 1 y 3 meses	19272	33.58%
Entre 4 y 6 meses	10012	17.45%
Entre 7 y 12 meses	8214	14.31%
Más de un año	7841	13.66%
Total	57384	

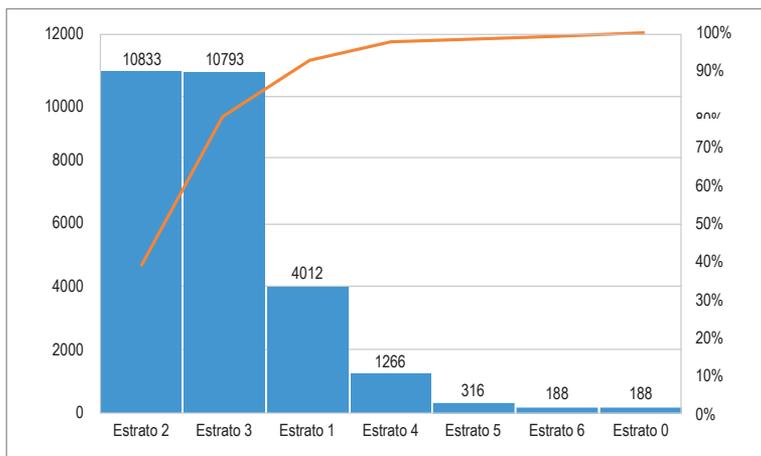
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Al igual que en el Departamento del Caquetá, en la ciudad de Bogotá D.C. se observa que la mayoría de casos (54.57%) se resuelven en un máximo tres (3) meses desde presentada la solicitud de audiencia de conciliación. El porcentaje se amplía al 72.02% si tenemos en cuenta el límite de 6 meses estatuido legalmente.

- **Solicitantes según estrato socioeconómico**

En su gran mayoría, los convocantes pertenecen a los estratos bajo-medio (78.37%), siendo el 39.26% bajo (estrato 2) y el 39.11% medio-bajo (estrato 3).

Gráfico N° 23
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 17
Solicitantes por estrato socioeconómico (2023)

Convocantes según estrato	Número de casos	%
Estrato 1	4012	14.54%
Estrato 2	10833	39.26%
Estrato 3	10793	39.11%
Estrato 4	1266	4.59%
Estrato 5	316	1.15%
Estrato 6	188	0.68%
Estrato 0	188	0.68%
Total	27596	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

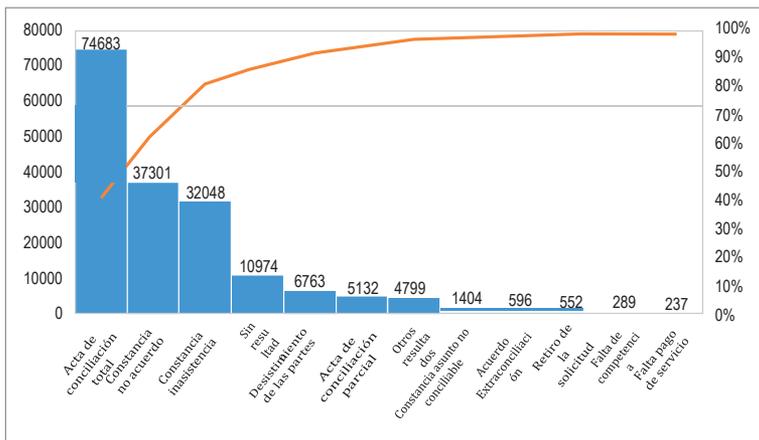
De manera similar a los Departamentos de Caquetá y Atlántico, se puede concluir que el público objetivo de la conciliación en Bogotá D.C. son los estratos bajos-medios. La caracterización socioeconómica de las personas que requieren el servicio, guarda correlato con la gratuidad de las vías de atención y explica la altísima solicitud de audiencias de conciliación que se deben canalizar a través de las casas de justicia y/o funcionarios públicos con funciones conciliatorias.

6.1.4. Conglomerado nacional

- **Ingresos y tipos de resultados**

Durante el año 2023 a nivel nacional, se recibieron 172.886 solicitudes. La mayoría de ellas concluyeron en conciliaciones totales (42.7%), aunque la tasa de resultados negativos acumulados fue cercana (39.6%). Dicho porcentual se desagrega en constancias de no acuerdo (21.3%) y de inasistencia (18.3%).

Gráfico N° 24
Ingresos y tipos de resultados a nivel nacional (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 18
Ingresos y tipos de resultados a nivel nacional (2023)

Tipos de resultados	Número de casos	%
Acta de conciliación total	74683	42.7%
Acta de conciliación parcial	5132	2.9%
Constancia asunto no conciliable	1404	0.8%
Constancia inasistencia	32048	18.3%
Constancia no acuerdo	37301	21.3%
Acuerdo Extra-conciliación	596	0.3%
Falta de competencia	289	0.2%
Falta pago de servicio	237	0.1%
Desistimiento de las partes	6763	3.9%
Retiro de la solicitud	552	0.3%
Otros resultados	4799	2.7%
Sin resultado	10974	6.3%
Total	174778	

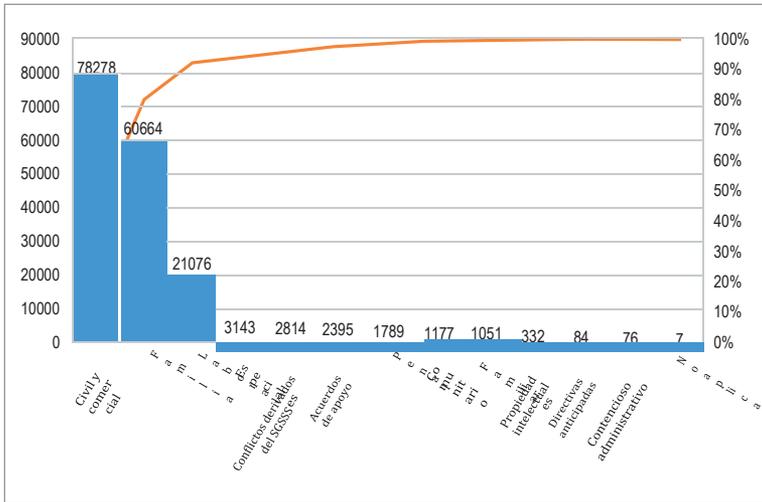
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Como se puede observar, la media nacional señala que el resultado más común frente a la celebración de audiencias de conciliación es el acuerdo conciliatorio, sea total (42.7%) o parcial (2.9%), porcentaje que se encuentra por encima de los guarismos de Bogotá D.C. y Caquetá, pero por debajo de Atlántico. Los resultados menos comunes fueron arreglos directos y retiros de solicitud (0.3%), falta de competencia (0.2%) y falta de pago del servicio de conciliación solicitado (0.1%).

- **Áreas de conciliación**

La mayoría de los casos de conciliación fueron de materia civil y comercial (45.3%), seguido de problemáticas de familia (35.1%) y laboral (12.2%).

Gráfico N° 25
Materias objetos de conciliación a nivel nacional (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 19
Materias objetos de conciliación a nivel nacional (2023)

Áreas de conciliación	Número de casos	%
Acuerdos de apoyo	2395	1.4%
Civil y comercial	78278	45.3%
Comunitario	1177	0.7%
Conflictos derivados del SGSSS	2814	1.6%
Contencioso administrativo	76	0.0%
Directivas anticipadas	84	0.0%
Especiales	3143	1.8%
Familia	60664	35.1%
Familiares	1051	0.6%
Laboral	21076	12.2%
No aplica	7	0.0%
Penal	1789	1.0%
Total	172886	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

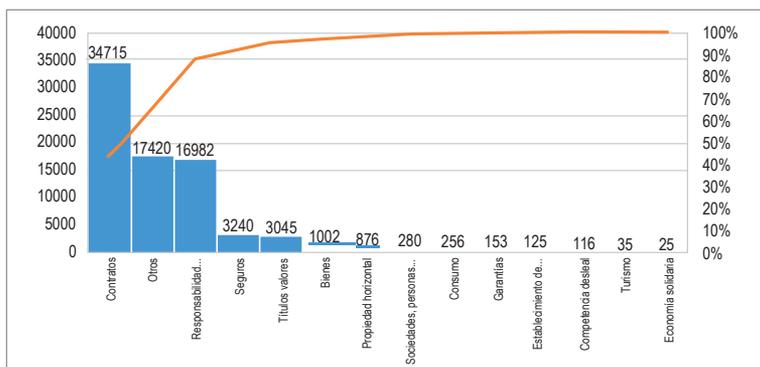
Los asuntos menos comunes versaron sobre directivas anticipadas y conflictos en lo contencioso administrativo, cada uno con un porcentaje inferior al 0.0% del total nacional.

- **Solicitudes de conciliación por tema**

La mayoría de las conciliaciones corresponden a temas contractuales (44.3%), seguidos de otros (22.3%) y responsabilidad extracontractual (21.7%).

Gráfico N° 26

Solicitudes de conciliación a nivel nacional (2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

Tabla N° 20

Solicitudes de conciliación a nivel nacional (2023)

Áreas de conciliación	Número de casos	%
Bienes	1002	1.3%
Competencia desleal	116	0.1%
Consumo	256	0.3%
Contratos	34715	44.3%
Economía solidaria	25	0.0%
Establecimiento de comercio	125	0.2%
Garantías	153	0.2%
Otros	17420	22.3%
Propiedad horizontal	876	1.1%
Responsabilidad extracontractual	16982	21.7%
Seguros	3248	4.1%
Sociedades, personas jurídicas de derecho privado	280	0.4%
Títulos valores	3045	3.9%
Turismo	35	0.0%
Total	78278	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

- **Tabla comparativa de resultados**

Tabla N° 21
Comparativa de resultados en departamentos analizados (2023)

	ATLÁNTICO	CAQUETÁ	BOGOTÁ D.C.	NACIONAL
Resultado	Acuerdo – 58,54%	Acuerdo – 34,15%	Acuerdo – 32,03%	Acuerdo – 42,7%
Área	Laboral	Familia	Civil y Comercial	Civil y Comercial
Tema	Contratos	Contratos	Contratos	Contratos
Estrato socioeconómico	2	1	2	No aplica

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

La tabla comparativa nos permite concluir preliminarmente que: (i) el resultado más frecuente fue la suscripción de acuerdos, aun cuando se percibe una diferencia sustancial entre los porcentajes de centros privados de conciliación y aquellas audiencias que se llevan a cabo en escenarios públicos; (ii) la herramienta de la conciliación se utilizó de modo prevalente en áreas vinculadas al derecho civil y comercial, aunque seguido de cerca y con porcentajes igualmente altos por asuntos de familia; y, (iii) el fenómeno temático más usual para la presentación de solicitudes de audiencia de conciliación son la suscripción, ejecución y terminación de contratos, independientemente de su naturaleza.

6.1.5. Otros datos relevantes del orden nacional

- **Áreas de conciliación por región**

Tabla N° 22
Materias objetos de conciliación a nivel nacional (2023)

REGIÓN	ACUERDOS DE APOYO	CIVIL Y COM.	COMUNITARIO	SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL	CONTENCIOSO ADTVO.	DIRECTIVAS ANTICIPADAS	ESPECIALES	FAMILIA	FAMILIARES	LABORAL	NO APLICA	PENAL	PROPIEDAD INTELECTUAL
CARIBE	2.7%	41.0%	2.7%	0.0%	0.7%	0.2%	2.8%	24.1%	1.4%	15.7%	0.0%	8.4%	0.3%
PACIFICA	2.7%	43.4%	4.8%	0.0%	2.5%	0.3%	1.9%	24.0%	3.0%	10.3%	0.0%	6.8%	0.2%
AMAZONIA	7.2%	34.1%	0.6%	0.0%	0.0%	0.0%	4.0%	24.4%	0.8%	28.4%	0.0%	0.3%	0.0%
ORINOQUIA	2.5%	46.2%	3.6%	0.0%	0.4%	0.0%	2.0%	35.8%	0.8%	4.0%	0.0%	4.8%	0.0%
ANDINA	2.9%	43.2%	5.2%	0.0%	0.3%	0.6%	3.7%	30.6%	2.5%	7.8%	0.0%	3.0%	0.2%
BOGOTÁ D.C.	1.3%	50.8%	2.6%	0.5%	2.0%	2.3%	4.8%	14.5%	2.0%	10.2%	0.3%	6.1%	2.6%
SAN ANDRÉS	11.1%	88.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

La presente tabla permite observar que, con independencia de la región en la cual se instrumente el proceso conciliatorio, el área de trabajo más frecuente son los conflictos civiles y comerciales, seguidos por los conflictos en asuntos de familia.

- **Tipo de servicio por departamento**

Entre las posibles instituciones que pueden prestar el servicios de conciliación se encuentran: alcaldías; consultorios jurídicos; entidades del sistema financiero; notarias; entidades públicas; fiscalía; ICBF; juzgado civil municipal; ministerio de la protección social o de trabajo; persona jurídica sin ánimo lucro; personería; procuraduría judicial civil o de familia; superintendencia de notariado; y, registro. En la siguiente tabla realizaremos un desagregado por departamento.

Tabla N° 23
Porcentaje de servicio por departamento (2023)

DEPARTAMENTO	ENTIDADES
AMAZONAS	Alcaldía - 80.00% ICBF - 20.00%
ANTIOQUIA	Alcaldía - 20.90% Consultorios jurídicos - 12.20% Persona jurídica sin ánimo lucro - 23.90%
ARAUCA	Alcaldía - 28.60% Consultorios jurídicos - 16.10% Persona jurídica sin ánimo lucro - 39.30%
ATLÁNTICO	Consultorios jurídicos - 26.40% Entidades Públicas - 23.00% Persona jurídica sin ánimo lucro - 26.40%
BOGOTÁ D.C.	Consultorios jurídicos - 23.00% Entidades Públicas - 29.30% Persona jurídica sin ánimo lucro - 24.20%
BOLÍVAR	Alcaldía - 13.40% Consultorios jurídicos - 29.10% Persona jurídica sin ánimo lucro - 24.60%

DEPARTAMENTO	ENTIDADES
BOYACÁ	Alcaldía - 27.00% Persona jurídica sin ánimo lucro - 16.00% Personería - 23.70%
CALDAS	Alcaldía - 26.90% Consultorios jurídicos - 17.50% Superintendencia de Notariado y Registro - 17.50%
CAQUETÁ	Consultorios Jurídicos - 23.70% Entidades Públicas - 21.10% Persona jurídica sin ánimo lucro - 23.70%
CASANARE	Alcaldía - 10.40% Consultorios jurídicos - 10.40% Entidades Públicas - 31.20% Persona jurídica sin ánimo lucro - 32,50%
CAUCA	Alcaldía - 15.20% Consultorios jurídicos - 18.80% Entidades Públicas - 37.70%
CESAR	Consultorios jurídicos - 30.40% Persona jurídica sin ánimo lucro - 58.40%
CHOCÓ	Alcaldía - 9.50% Consultorios jurídicos - 28.60% Entidades Públicas - 44.40%
CÓRDOBA	Consultorios jurídicos - 32.20% Ministerio del Trabajo - 16,70% Persona jurídica sin ánimo lucro - 20.00%
CUNDINAMARCA	Alcaldía - 28.10% Entidades Públicas - 14.50% Persona jurídica sin ánimo lucro - 28.60%
GUAINÍA	Ministerio de la Protección Social - 16.70% Ministerio del Trabajo - 83.30%
GUAVIARE	Alcaldía - 33.30% Superintendencia de Notariado y Registro - 66.70%

DEPARTAMENTO	ENTIDADES
HUILA	Alcaldía - 30.00% Consultorios jurídicos - 19.30% Persona jurídica sin ánimo lucro - 18.50%
LA GUAJIRA	Entidades públicas - 47.20% Ministerio de Trabajo - 19.40% Persona jurídica sin ánimo lucro - 20.80%
MAGDALENA	Alcaldía - 17.10% Consultorio Jurídico - 23.80% Entidades públicas - 26.70% Persona jurídica sin ánimo lucro - 19.00%
META	Consultorio Jurídico - 15.80% Entidades públicas - 22.80% Persona jurídica sin ánimo lucro - 44.60%
NARIÑO	Alcaldía - 16.70% Entidades públicas - 25.40% Persona jurídica sin ánimo lucro - 24.20%
NTE DE SANTANDER	Consultorio Jurídico - 34.90% Entidades públicas - 19.10% Persona jurídica sin ánimo lucro - 23.90%
PUTUMAYO	Alcaldía - 17.70% Persona jurídica sin ánimo lucro - 22.60% Personería - 45.20%
QUINDÍO	Alcaldía - 33.30% Entidades públicas - 18.40% Persona jurídica sin ánimo lucro - 17.20%
RISARALDA	Entidades públicas - 18.70% Persona jurídica sin ánimo lucro - 23.60% Superintendencia de Notariado y Registro - 17.60%
SAN ANDRÉS	Persona jurídica sin ánimo lucro - 100.00%
SANTANDER	Consultorio Jurídico - 20.50% Persona jurídica sin ánimo lucro - 18.00% Superintendencia de Notariado y Registro - 17.90%

DEPARTAMENTO	ENTIDADES
SUCRE	Consultorio Jurídico - 32.10% Persona jurídica sin ánimo lucro - 42.90% Procuraduría Judicial de Familia - 10.70%
TOLIMA	Alcaldía - 28.40% Consultorio Jurídico - 23.20% Persona jurídica sin ánimo lucro - 21.60%
VALLE DEL CAUCA	Consultorio Jurídico - 24.50% Entidades públicas - 12.60% Persona jurídica sin ánimo lucro - 38.40%

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

Lo que permiten derivar los datos presentados, es que: (i) un número significativo de casos se concentran en las alcaldías, consultorios jurídicos, entidades públicas y personas jurídicas sin ánimo de lucro; y, (ii) entidades como juzgados, procuradurías o entidades del sistema financiero no son atractivas para celebrar conciliaciones por parte de la ciudadanía.

6.2. Justicia Comunitaria

Como se expusiera a lo largo de esta investigación, la información recolectada da cuenta que las vías de acceso a la justicia se han visto comprometidas por multiplicidad de factores. En el supuesto de la Justicia Comunitaria, los esquemas de violencias presentes en el territorio nacional han sido particularmente adversos, evitando y/o desalentando que las personas en conflicto acudan a los operadores disponibles.

De allí que, aun cuando la Justicia Comunitaria opera en determinados escenarios y formas -tales como la mediación comunitaria, los mecanismos de justicia propia o de justicia en equidad de las comunidades multiculturales de Colombia-, rastrear las características socio demográficas de los usuarios fue impracticable o inasequible en el marco del presente proyecto.

6.3. Vía Judicial

El proceso de recolección de información de usuarios del sistema judicial representó serias dificultades por: (i) las estrictas políticas de tratamiento de datos personales de Colombia; (ii) el temor de ciertas personas de ser entrevistadas en el marco de la nueva ola de violencia de país; y, (iii) el hecho de contar hoy en día con entornos eminentemente virtuales para la realización de los procesos judiciales, lo cual dificultó el contacto presencial en escenarios como palacios de justicia de los municipios focalizados.

Debido a ello, no se presentan datos concluyentes sobre las características socio demográficas de los usuarios de la vía judicial en Colombia. No obstante, a continuación se presentan algunos datos relevantes de la operatividad de la rama judicial en Colombia.

- **Departamento del Atlántico**

Para el Departamento del Atlántico se observa que los procesos judiciales promovidos entre los años 2013 y 2022 fueron 1.023.853, siendo el año de mayor ingreso el 2022, con un total de 118.940 procesos. Por contrapartida, los egresos de procesos judiciales suman un total de 863.253 para el mismo periodo de tiempo, siendo el 2020 el año con menor egreso (58.004 casos), seguido del año 2016 con 62.265. La comparativa anterior permite observar una tasa de ingreso superior a la tasa de egresos (Consejo Superior de la Judicatura, 2023).

- **Departamento del Caquetá**

En Caquetá los ingresos efectivos entre los años 2013 y 2022 sumaron 266.117 procesos, siendo el año de mayor ingreso el 2016 con un total de 40.450 procesos. Los egresos ascienden a un total de 231.864 procesos para el mismo periodo, siendo los años con menor egreso el 2018 (con 15.417 casos) y el 2020 (con 19.698 casos). La comparativa muestra una tasa de ingreso superior a la de egresos (Consejo Superior de la Judicatura, 2023).

- **Bogotá D.C.**

Bogotá D.C. tuvo 5.338.006 de ingresos efectivos entre los años 2013 y 2022. El 2015 fue el año de mayor ingreso de procesos con un total de 707.632. Respecto de los egresos, el total durante el mismo período fue 4.248.760. Los años de menor egreso fueron el 2019 (232.569 casos egresados) y

2020 (319.902 casos). Como en los supuestos anteriores, la tasa de ingreso fue superior a la de egresos (Consejo Superior de la Judicatura, 2023).

- **Nivel Nacional**

A nivel nacional se observa que los ingresos efectivos entre los años 2013 y 2022 ascienden a 24.947.305 procesos, siendo el año de mayor ingreso el 2015 con un total de 3.152.339. A su vez, los egresos suman un total de 20.859.641 para el mismo periodo de tiempo, siendo los años con menor ingreso el 2019 con 1.140.659 y el 2020 con 1.521.088 casos egresados. La comparativa anterior permite constatar una tasa de ingreso superior a la tasa de egresos (Consejo Superior de la Judicatura, 2023).

Tabla N° 24
Solicitudes de conciliación (2023)

	ATLÁNTICO	CAQUETÁ	BOGOTÁ D.C.	NIVEL NACIONAL
INGRESOS	1.023.853	266.117	5.338.006	24.947.305
EGRESOS	863.253	231.864	4.248.760	20.859.641
RELACIÓN ³¹	1.18 casos ingresados por cada salida	1.14 casos ingresados por cada salida	1.25 casos ingresados por cada salida	1.19 casos ingresados por cada salida

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

31 La relación se estableció mediante la división del número de ingresos totales entre el número de egresos, lo cual implica que cualquier resultado por encima de 1 significa la presencia de congestión judicial.

7. ¿BARRERAS EN LAS VÍAS DE ACCESO A LA JUSTICIA? DATOS PARA COMPRENDER, INFORMACIÓN PARA PROBLEMATIZAR

Si la analizamos desde su contenido socio jurídico, la justicia no es únicamente la satisfacción de los intereses jurídicos: emerge como un principio ético y moral que está a cargo de las instituciones del Estado y de la comunidad, las cuales ejercen las *justicias propias* dentro de sus esferas de influencia.

Este principio responde a los sistemas culturales de cada sociedad, la que -en ejercicio de su autonomía (territorial y nacional) y a través de entramados jurídicos complejos- los vuelve a poner en entredicho al intentar resolver o dar respuesta a las demandas ciudadanas “por justicia”. En este marco, el acceso a la justicia en tanto derecho ciudadano y obligación jurídica estatal, desempeña un papel fundamental para el desarrollo de sociedades más igualitarias: sin acceso no hay exigibilidad ni justiciabilidad (alguna) de derechos.

De allí que la justicia social y el acceso a la justicia sean conceptos relacionales, que conforman pilares fundamentales para alcanzar sociedades justas e igualitarias. Según el informe sobre acceso a la justicia presentado por Amadasi, E., & Salvia, A. (2019), las personas empobrecidas y marginadas son aquellas que tienen menos posibilidades de lograr acceso a la justicia debido a una serie de barreras, tales como la falta de recursos económicos o de conocimiento e información sobre sus derechos o las vías de acceso. Por otro lado, se afirma que la baja accesibilidad a servicios de justicia exacerba la desigualdad social, puesto que: (i) las personas que no logran hallar solución a problemas que la justicia debe resolver, enfrentan consecuencias negativas en materia económica; y, (ii) dificulta o posterga la posibilidad de abordar y solucionar los conflictos estructurales de la sociedad, sea en clave individual o colectiva.

Estos problemas estructurales en la sociedad colombiana, se construyen a partir de un entramado complejo que tiene al conflicto social y armado como epicentro. La violencia que caracteriza dicho proceso, a pesar de los ingentes esfuerzos por promover el diálogo y la paz, han

modelado los modos de resolver conflictos cotidianos. Ese escenario (re) crea y profundiza condiciones desiguales de existencia (v.gr, situación de pobreza o falta de oportunidades para acceder a tierras y/o vivienda) y limita el desarrollo y potencia de las institucionales estatales y comunitarias para su modificación (v.gr., carencia de rendición de cuentas, denuncias de corrupción e ineficiencia en los métodos de resolución).

Según la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia (2023), se afirma que entre los años 2010 y 2023 se han presentado 57.582 denuncias asociadas a hechos de corrupción, de las cuales el 93.99% no tiene condena, el 89.7% no tiene capturas y el 77.15% está en investigación. De los datos obtenidos, destacan dos aspectos de interés: (i) la mayoría de las denuncias sin respuesta o condena se encuentran en los departamentos con mayor pobreza y presencia de puntos activos del conflicto armado en Colombia³²; y, (ii) en materia de corrupción solo hay un 6% de efectividad en la aplicación de justicia.

En este contexto, lograr fortalecer las vías de acceso a la justicia formales y comunitarias, dotándolas del mismo peso jurídico e importancia ante las instituciones del Estado, parece ser una de las maneras más adecuadas para empezar a disminuir las brechas de desigualdad social que se manifiestan en el modo en que la ciudadanía puede abordar y resolver sus conflictos.

En los siguientes apartados se caracterizarán las vías de acceso a la justicia y se presentarán las principales barreras en el acceso u operatividad percibidas por usuarios y actores relevantes del sector. Por barreras en el acceso entenderemos los obstáculos que dificultan el ingreso a la vía de solución de conflictos o justicia, mientras que las de operatividad se definen como los impedimentos al debido funcionamiento de un sistema. El análisis no será meramente descriptivo, sino que contendrá valoraciones y problematizaciones que surgen de los procesos de recolección y validación de información llevados a cabo.

32 Vaupés, Guaviare y Guainía, departamentos ubicados en la región amazónica colombiana.

7.1. Brechas en los MASC: Entre lo que son y lo que podrían ser

En todos los municipios en los cuales se recolectó información sobre los MASC, los operadores mencionaron que (en general) estos son percibidos como una herramienta adecuada para la pronta administración de justicia. No obstante, para los propios operadores los MASC se presentan como una vía relativamente novedosa sobre la que es necesario sensibilizar a la ciudadanía para que demande su utilización. Esto revela la existencia de falencias en torno a la promoción de las herramientas de acceso a la justicia por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.³³

Respecto de la operatividad de los MASC, se resalta: (i) su celeridad y prontitud; (ii) la posibilidad de abordar los conflictos desde una visión especializada –v.gr., comisarías de familia e inspecciones de policía–; y, (iii) su importancia como *herramienta complementaria* a la vía judicial, con efectos positivos como la descongestión de despachos judiciales³⁴, la desjudicialización de los conflictos que se presentan en la vida social³⁵ y, en general, la disminución de conflictos.³⁶

Los entrevistados en el municipio de Florencia (Caquetá), señalan que la mayoría de las disputas que se encuentran en sede de Conciliación en Derecho son conflictos de familia por alimentos, custodia y cuidado personal de menores de edad. Los asuntos relacionados con el derecho

33 Aun cuando no se cuenta con cifras oficiales de acciones de comunicación y pedagogía llevadas a cabo por el Ministerio de Justicia y del Derecho, la percepción generalizada de los operadores de MASC (e incluso de la vía judicial en relación con la Conciliación Judicial) es que a la ciudadanía le falta mayor información sobre la existencia de los MASC.

34 Si bien la descongestión de despachos judiciales es una consecuencia de los MASC, la misma no puede confundirse con uno de los fines de estos. Sería equivocado y reduccionista proponer que los MASC existen únicamente con la finalidad de evitar o aligerar la congestión judicial, cuando sus ventajas en términos de construcción de paz, reparación del tejido social y justicia restaurativa son innegables.

35 La desjudicialización es un fenómeno deseable de la aplicación de los MASC y su existencia en los ecosistemas de justicia, haciendo esta referencia a la posibilidad de que determinados casos -dada su naturaleza, partes, dinámicas o particularidades- no lleguen a los despachos judiciales o se resuelvan prioritariamente en otras instancias.

36 El asunto de la disminución de los conflictos sociales a través de los MASC suele ser uno de los puntos más críticos de la existencia de los mismos, pues en general se tiene la percepción de que a través de los métodos de resolución de conflictos la conflictividad de un lugar determinado disminuirá. Sin embargo, esto no es (necesariamente) cierto o lineal, toda vez que los MASC lo que buscan es el entendimiento de las partes en conflicto y poder llegar a un acuerdo, lo cual disminuye las manifestaciones violentas del conflicto y no el conflicto como un fenómeno social complejo que es inevitable en la vida en sociedad.

civil y la convivencia ciudadana, son preferentemente abordados por medio de la vía judicial. La percepción u observación mayoritaria indica que esa preferencia y decisión de los usuarios no sería intencional o deliberada, sino que respondería al desconocimiento de las diversas posibilidades que los MASC ofrecen para dichas materias.

En la municipalidad de Barranquilla (Atlántico) se detectó que los conflictos no suelen resolverse a través de acuerdos pacíficos. La Conciliación en Equidad o en Derecho, judicial o extrajudicial, no suele ser utilizada por la ciudadanía, lo cual - según la información recolectada de los operadores- es una cuestión cultural.³⁷ Por el contrario, en el mismo municipio se observa que los conflictos de alimentos en sede judicial suelen conciliarse.

También se advierte un decrecimiento de los números de solicitudes de audiencias de conciliación en Derecho en centros privados, lo cual se asocia a la incertidumbre económica y política que atraviesa el país. Ello fue especialmente destacado por los actores entrevistados en el Centro de Conciliación del Consultorio Jurídico de la Universidad del Norte.

Otro dato de interés que aparece en diversos municipios respecto de la Conciliación en Derecho, es que cuando esta es practicada por la inspección de policía presenta un índice mayor de éxito. Ello puede estar asociado al hecho de que, ante el fracaso de la audiencia, la inspección de policía cuenta con la facultad de proceder con el proceso sancionatorio correspondiente (art. 206, Ley N° 1801 de 2016). Esto constituye un aliciente para que las partes lleguen a un acuerdo y, al mismo tiempo, un desincentivo para el sostenimiento de conductas de mala fe u obstructivas.

No obstante, cabe señalar como algo llamativo, que la persona que celebra la audiencia de conciliación es también la encargada de pronunciarse sobre las sanciones administrativas procedentes. Podría argumentarse que ello jaquea la imparcialidad del funcionario público y pone en crisis a la conciliación como espacio de composición, al conformar un incentivo problemático para el ejercicio de la libre voluntad, en la cual se deben basar los MASC –v.gr., concertar acuerdos por miedo a sanciones administrativas-

37 El escaso uso de la conciliación se agrava aún más en asuntos relacionados con herencias o con la solicitud de pagos totales en incumplimientos contractuales, se haya interpuesto o no una demanda previa al encuentro conciliatorio.

Respecto de la Conciliación en Equidad para el municipio de Barranquilla (Atlántico), se observa que la misma funciona a través de las casas de justicia. Opera principalmente respecto de conflictos de familia asociados a alimentos; de conflictos de orden civil vinculados con arriendos derivados del no pago del canon de arrendamiento; y, de conflictos vecinales, tales como chismes, uso indebido del agua, contaminación auditiva, riñas de borrachos e infidelidades.³⁸ En la ciudad de Florencia (Caquetá) no se pudo levantar información respecto de este instrumento, ya que fue imposible establecer contacto con operadores del territorio. Dicha situación se repitió en el municipio de Pereira (Risaralda) y Bojayá (Chocó). Ello no implica que no existan (o, no necesariamente), pero sí deja en claro la dificultad de cualquier ciudadano en acceder al dispositivo.³⁹

Las principales barreras percibidas respecto de los MASC, tanto en su acceso como para su operatividad, son:

- 1) Baja cobertura nacional de centros de conciliación privados. Se estima que los mismos existen en un bajísimo porcentaje del territorio nacional.⁴⁰ En este mismo sentido, la prestación del servicio por fuera de los centros poblados, las cabeceras municipales y las capitales departamentales, presenta barreras geográficas de diversa entidad. En entornos rurales e interculturales -como el Departamento de Casanare⁴¹-, se percibe una dificultad adicional:

38 Al respecto del análisis de la operatividad de la Conciliación en Equidad en el municipio de Barranquilla (Atlántico), fue esencial el aporte del Conciliador en Equidad Ricardo Romo, quien trabaja en la Casa de Justicia del Barrio La Paz y cuenta con cerca de 18 años de experiencia.

39 Como se ha expresado anteriormente, una de las principales dificultades en la operatividad de los MASC en Colombia es la falta de solicitud de los mismos por parte de la ciudadanía general, falta de solicitud que nace del desconocimiento y la ausencia de un plan de comunicación que pueda llegar a los ciudadanos de manera real, efectiva y eficiente, especialmente en municipios y zonas rurales.

40 En el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) se observa que -al momento de la elaboración del presente informe- hay 494 Centros de Conciliación en funcionamiento normal en Colombia, de los cuales: 99 se encuentran en Bogotá D.C.; 39 en Medellín (Antioquia); 35 en Cali (Valle del Cauca); 22 en Barranquilla (Atlántico); y, 14 en Bucaramanga (Santander). Es decir, que un total de 209 Centros de Conciliación o un 42,30% de la oferta de los mismos a nivel nacional, se hallan concentrados en cinco (5) ciudades capitales, mientras que en municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, tales como Miranda en Cauca, Turbo en el Urabá Antioqueño o Istmina en Chocó, no se registran Centros de Conciliación.

41 Al respecto de esta cuestión, la Directora del Centro de Conciliación de la Cámara de Comercio de Casanare, doctora Sonia Arenas, menciona las grandes dificultades que en términos de comunicación se presentan, pues se tiene la percepción errónea de que una sola pieza de comunicación puede darse a conocer por múltiples canales de comunicación y a diversos públicos objetivos, cuando en la práctica no es lo mismo promocionar un servicio a una empresa del sector hidrocarburos, una entidad financiera o unos padres de familia en zona rural, sumando a dichas dificultades las múltiples expresiones lingüísticas que se presentan en un país como Colombia.

las barreras lingüísticas y de expresiones de comunicación para dar a conocer la figura a toda la población.

En los puntos geográficos retirados de la prestación del servicio de Conciliación en Derecho, donde la justicia formal ni siquiera llega, su vacío es llenado por la justicia comunitaria. En particular, por la mediación comunitaria a través de las comisiones de convivencia y conciliación de las Juntas de Acción Comunal o los jueces de paz.⁴²

- 2) Desde la expedición de la Ley N° 2.220 se percibe por parte de los operadores de la Conciliación en Derecho y en Equidad que hay una creciente burocratización y reglamentación de la herramienta, sea en clave procesal o legislativa. A esto se le debe sumar la imposibilidad legal de que los conciliadores en Derecho conozcan de materias tales como derecho laboral, derecho contencioso administrativo o la inexistencia del requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, asuntos neurálgicos para la prestación del servicio en el país.
- 3) Hay un exiguo conocimiento de los MASC en general y de la Conciliación en Derecho o en Equidad en particular. Respecto de la mediación y sus diferentes manifestaciones, el conocimiento de la ciudadanía es prácticamente un nulo. Ello dificulta sensible- mente su utilización.
- 4) Limitaciones económicas de las partes en conflicto. Existe una percepción generalizada de que la prestación del servicio de Conciliación en Derecho por centros privados es sumamente costosa, a pesar de estar las tarifas reguladas por ley⁴³. Esta apreciación fue corroborada por las direcciones de los mencionados centros, quienes destacaron lo difícil que puede resultar acceder a la herramienta en razón de los costos fijos asociados y los ingresos de las personas que pretenden su utilización.

42 Este es otro claro ejemplo de la delgada línea que en la práctica divide los MASC y la Justicia Comunitaria, pues son múltiples las situaciones en las cuales la justicia comunitaria -como concepto- toma el ropaje de los MASC para su materialización.

43 Decreto N° 1069 de 2015 -Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho-, modificado por su similar N° 1885 de 2021.

Otra barrera económica es la asimetría en el acceso al capital, la cual imposibilita o dificulta la posibilidad de alcanzar acuerdos igualitarios entre las partes. Por ejemplo, el arrendatario o la madre cabeza de familia que está buscando la fijación de una cuota alimentaria, se pueden ver compelidos a aceptar una propuesta de acuerdo desventajosa por el simple hecho de hallarse en una posición económica-de poder desigual para negociar.

En este sentido, las diferentes personas entrevistadas mencionan que la disparidad económica influye en la capacidad de negociación, consolidando las relaciones de poder existentes entre las partes en torno a la dependencia de algunos miembros de la familia y la sociedad. Esto favorece acuerdos injustos o desiguales-donde la parte más vulnerable se ve obligada a ceder ante las demandas de la parte más poderosa-, perpetuando los factores estructurales de desigualdad. En este sentido, los MASC deben tener en cuenta el factor económico y la condición de poder que expresa para las partes en conflicto, a fin de lograr interacciones horizontales que favorezcan acuerdos beneficiosos para todos los implicados.

Los obstáculos patrimoniales también han desnaturalizado la labor comunitaria de los centros de conciliación públicos. La función social de estos centros era garantizar el acceso gratuito a la justicia de las personas de estratos sociales más bajos. Sin embargo, en la práctica, un gran número de personas que no pertenecen a este grupo objetivo solicitan la prestación del servicio gratuito, congestionando el sistema público y afectando aún más a quienes no puede pagar centros privados de conciliación.

- 5) En los municipios en los cuales se recolectó información, el tiempo estimado para la celebración de audiencias de conciliación en centros de conciliación públicos y gratuitos puede ser de hasta seis (6) meses y, en ninguno de los casos, inferior a tres (3) semanas. Esto supone una vulneración de los derechos en conflicto, especialmente en asuntos como la fijación de una cuota alimentaria o una controversia sobre un contrato de arrendamiento, donde no se pagan alimentos o el canon del alquiler se mantiene mientras las partes esperan por la celebración de la audiencia.

- 6) Existen obstáculos digitales en el acceso a servicios de MASC para parte de la población colombiana, especialmente en los centros de conciliación privados que han digitalizado sus procesos a partir de la pandemia del COVID – 19. Esta brecha digital-cultural se agrava exponencialmente, dado que algunos centros no ofrecen alternativas no digitales para la recepción de casos.⁴⁴
- 7) Los operadores de Conciliación en Derecho acusan una baja inversión en infraestructura física y funcional para la debida operatividad de los MASC del sector público. En especial, en las zonas rurales del país.⁴⁵
- 8) Existe una barrera cultural vinculada con el modo en que se piensan y abordan los conflictos. Varios entrevistados insistieron con que “a la gente solo le gusta el castigo”⁴⁶ y todo lo desean llevar al litigio. Ello se ve profundizado por la cultura altamente litigiosa que reproduce la abogacía desde su saber técnico, la cual considera que los procesos judiciales son más beneficiosos para sus propios intereses profesionales y económicos que la utilización de otros mecanismos⁴⁷.
- 9) Limitaciones y sesgos cognitivos. Tanto en los diplomados de Conciliación en Derecho o en Equidad, como en el grado universitario, existe una deficiente formación en MASC. Numerosos en-

44 Tal como lo expresó el asesor para el área de proceso de familia, civiles y comerciales de la Universidad del Norte, doctor Moisés Daniel Raad Char, los procesos digitales no adecuados para todas las personas y su implementación forzada se configura como una barrera de acceso a administración de justicia para determinadas poblaciones.

45 Dicha situación fue señalada por diversos servidores públicos con funciones conciliatorias, así como funcionarios de la vía judicial el referirse a la Conciliación Judicial en Derecho. Entre otros, por el secretario del Juzgado 1º Civil Municipal de Barranquilla; la secretaria del Juzgado 7º Civil Municipal de Barranquilla; la trabajadora social del Juzgado 2º de Familia de Barranquilla; la dirección del Centro de Conciliación y Arbitraje de la Universidad del Norte de Barranquilla -quien hizo especial énfasis en la dificultad para el acceso de personas con movilidad reducida u otros tipos de dificultades-; la coordinación de la Casa de Justicia de Florencia; y, por conciliadores en derecho de Centros Privados de la misma ciudad.

46 La gran mayoría de los operadores de MASC entrevistados hicieron énfasis en esta barrera de carácter cultural. Especialmente, aquellos que se dedican a asuntos de familia.

47 Esta barrera cultural había sido identificada mediante el informe de “Vías de acceso a la administración de justicia en asuntos civiles y de familia”, elaborado por CEJA-IDRC Canadá (2023). Allí se expuso que “los abogados prefieren procesos judiciales por razones económicas, afectando la inclinación hacia la conciliación.”

entrevistados refirieron que en general, los estudiantes de derecho no reciben suficientes herramientas analíticas o prácticas, lo cual se traduce en una indebida asesoría jurídica a futuros usuarios e, inclusive, en deficiencias en la redacción de acuerdos de conciliación (CEJA –IDRC:2023).

En la misma línea, los operadores de MASC aludieron déficits en las especializaciones existentes. En particular, en aquellos aspectos relacionados con habilidades blandas para el ejercicio de la conciliación y la mediación, tales como la lectura de contexto y la identificación de necesidades e intereses reales de las partes en conflicto.

Para cerrar el presente apartado, estimamos importante recuperar las conclusiones extraídas a través del proceso de validación de información instrumentado⁴⁸:

7.1.1. Respeto de la democratización de acceso a la justicia

En primer lugar, debemos comprender que -a nivel técnico- los MASC son la apuesta gubernamental para democratizar el acceso a la justicia. Sin embargo, hay dos cuestiones neurálgicas que atender. La primera dice relación con las barreras existentes: no se puede cumplir la promesa de democratizar cuando se presentan multiplicidad de obstáculos desde el hacedor principal de la política pública. La segunda se vincula con la razón de ser de los MASC. Por su naturaleza y funcionamiento, la administración de estos mecanismos excede las cuestiones estrictamente jurídicas, lo cual lleva a preguntarnos, ¿cómo deberían concebirse, articularse y gestionarse para ser instrumentos verdaderamente democráticos?

Dicho interrogante cobra especial importancia en suelo colombiano, dado que las prácticas dan cuenta de la existencia de pequeños monopolios de poder dentro de la administración de justicia. Monopolios que interpretan la norma jurídica y la política pública de manera discrecional y

48 El proceso de validación de la información recolectado para la vía de MASC se llevó a cabo mediante:

(i) entrevistas a profundidad realizadas a la doctora Alejandra Tarazona Zambrano, abogada especialista en MASC y alianzas público privadas del Programa de Justicia Inclusiva de USAID, ex-funcionaria de la Corte Constitucional de Colombia y ex-directora de prevención de violencias en el Distrito (Bogotá D.C.); y, (ii) la realización de un grupo focal en el cual participaron diversos actores relevantes y reconocidos en Colombia por sus conocimientos en MASC.

arbitraria, lo cual entorpece procesos necesarios para la democratización de los MASC. Por ejemplo, la diversidad de canales o la expansión geográfica de los mismos.

Más allá de las discusiones teóricas o dogmáticas, la eficiencia de los MASC dependerá de cada operador de conciliación o mediación, la situación conflictiva y contexto en el que opere. En otras palabras, los MASC no son eficientes *per se*, sino que se hallan condicionados por el factor humano, contextual e institucional.⁴⁹

Finalmente, en términos de democratización, es importante considerar la implementación de estrategias innovadoras de cobertura nacional de los MASC. Por ejemplo, la caja de herramientas en MASC a la cual se aludió en el presente documento. También debería evaluarse la posibilidad de que el operador de MASC tenga las facultades necesarias para igualar y equilibrar la situación de las partes en conflicto, cuando perciba una asimetría que pueda afectar el proceso de acuerdo.

7.1.2. Respeto del abordaje de conflictos de familia

En relación con los conflictos de familia, se observa que los MASC constituyen herramientas de procesamiento más beneficiosas que la instancia judicial. Esta clase de problemáticas suelen ser singularmente dolorosas para las partes en disputa, donde la emocionalidad juega un papel sensible y donde los derechos de las partes mutan con mayor facilidad.⁵⁰

En ese marco, una decisión rígida como la de un juez en sede judicial, puede: (i) ser contraproducente a los intereses no estrictamente jurídicos de la familia como sistema existente y distintivo; y, (ii) generar posibles fricciones entre las partes por el esquema ganador/perdedor que se maneja en dichos

49 Dicha necesidad de contar con un perfil especializado para dedicarse a los MASC no fue únicamente identificado por parte de la doctora Tarazona Zambrano, sino en el marco del informe de “Vías de acceso a la administración de justicia en asuntos civiles y de familia” (CEJA-IDRC Canadá:2023). En dicho documento se señalaba que los operadores de MASC deben tener vocación y presentar un debido desarrollo de habilidades tales como la empatía y la comunicación efectiva.

50 Esta premisa expresada tanto por la doctora Tarazona Zambrano como por multiplicidad de operadores de MASC ya había sido puesta en otros estudios, precisando que en Colombia los MASC “muestran una alta efectividad en resolver conflictos familiares, especialmente en materias de alimentos y custodia de menores, con tasas de acuerdo superiores al 60% y 70% respectivamente” (CEJA-IDRC Canadá: 2023).

escenarios, lo cual no sucede con los MASC, donde las decisiones son tomadas por las partes de manera conjunta y a la medida de las necesidades de los asistentes al encuentro y sus posibles hijos o demás miembros del sistema familiar.

Los asistentes al grupo focal llamaron la atención sobre la necesidad de comprender los diversos componentes jurídicos que se hallan en juego en los conflictos de familia, tales como las narraciones antagónicas que se postulan, la emocionalidad de las partes o la incertidumbre sobre el futuro de las mismas. Dichos aspectos deben ser sopesados por el operador de MASC para un debido manejo de la audiencia de conciliación o el encuentro de mediación.⁵¹

En esa línea, cabe objetar que -por falta de formación, desconocimiento o mala fe- los operadores pueden terminar realizando acciones en las cuales funjan como jueces, desconociendo el alcance formal y material de los MASC, desnaturalizando la figura y generando, en el fondo, una acción con daño respecto de las partes en conflicto.

Sobremano, porque los conflictos de familia son escenarios de afectación desproporcionada para grupos tradicionalmente discriminados, tales como las mujeres, la población LGBTIQ+ y los niños, niñas y adolescentes. Ello agrava el deber de monitorear y eliminar las barreras operativas de malas prácticas en que incurrir los operadores de MASC.

Poder entender el conflicto implica tener la capacidad (institucional-personal) para asumirlo en su materialidad histórica y compleja, a efectos de poder instrumentar una adecuada gestión. De allí que, en un gran número de ocasiones, acudir a medidas de justicia en sede judicial o administrativa no genera una resolución del conflicto de familia, a pesar de que se pueda garantizar un derecho a “regañadientes”.

51 Durante la realización del grupo focal, la doctora Martha Eliana Martínez Espinosa (Conciliadora en Derecho, Mediadora Narrativa, ex jefe del área de Conciliación en Derecho y del área de proyectos del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá), señaló la importancia del uso adecuado de herramientas para el abordaje de determinados conflictos. Por ejemplo, las herramientas y técnicas propias de la mediación narrativa para los conflictos de familia, pues dicho esquema de mediación permite la comprensión de las historias de las partes y ve el acuerdo como un resultado orgánico que nace de la empatía y de la comprensión, y no reduce el proceso de interacción del encuentro de mediación a una simple transacción de necesidades e intereses, como puede suceder con otros modelos.

7.1.3. Respeto del abordaje de conflictos civiles

En general, las observaciones realizadas respecto de los beneficios de los MASC en relación a los conflictos de familia, son aplicables a los conflictos de vivienda (v.gr., flexibilidad; manejo de la alta emocionalidad de las partes; o, el papel del operador de MASC). Sin embargo, estos presentan algunas notas distintivas que consideramos conveniente destacar:

- 1) La posibilidad de los MASC de realizar encuentros *in situ* para la adecuada comprensión y abordaje del conflicto de vivienda o convivencia, circunstancia especialmente relevante en entornos rurales en donde se discuten situaciones tales como el movimiento de una cerca, la necesidad de una servidumbre o la ocupación por terceros de un espacio.
- 2) Ante el fracaso de la intervención de un operador de MASC se abre la posibilidad de gestionar el conflicto a través de la agencia ciudadana como parte y extensión de la justicia comunitaria. Por ende, la vía judicial no es la única opción existente.

En consonancia con lo expuesto, los asistentes al grupo focal mencionaron que no encuentran una diferencia sustancial entre los conflictos de familia y los civiles en términos de abordaje desde los MASC, pues ambos reportan altas dosis de emocionalidad y afectación a los núcleos de interés más profundos de la persona.

7.1.4. Consideraciones desde el enfoque de género y diferencial

Los roles de género afectan de múltiples modos el acceso a la justicia de las mujeres. En las entrevistas realizadas, se refiere que muchas personas aún hoy consideran que la mujer tiene (por naturaleza) el papel de cuidadora y el hombre el rol de proveedor, lo cual influye directamente en la baja autonomía económica de algunas mujeres al momento de representar sus propios intereses en espacios de negociación y diálogo, tales como la conciliación y mediación.

Los roles de género también pueden generar conflictos en las familias cuando las mujeres deciden cuestionar -desde su comportamiento- los mandatos que les han sido asignados. Esta situación, da paso a disputas en

las que algunos hombres consideran que las mujeres no están cumpliendo con su función en la familia, omitiendo u olvidando que se trata de una expectativa y construcción social y cultural.

Otro elemento identificado en las entrevistas realizadas a actores relevantes de los MASC, es el abandono que experimentan algunos adultos mayores que carecen de pensión o ingresos propios para sostenerse. En estos contextos, las personas adultas mayores se ven inmersas en una situación de dependencia económica para con sus familia o hacia instituciones públicas, lo cual suele generar tensiones intrafamiliares y conflictos económicos que difícilmente permiten la debida representación de los intereses de la persona en escenarios auto-compositivos de gestión de conflictos. Esta situación puede tener efectos emocionales y psicológicos sobre la salud mental de las personas mayores, derivando en cuadros de marginación social o vulnerabilidad frente a la pobreza, la exclusión y el maltrato.

Por otra parte, las diferentes discapacidades pueden requerir una amplia gama de medidas diferenciales para lograr la inclusión social, desde adaptaciones físicas, hasta la provisión de mecanismos que garanticen la comunicación y el acceso a la información. En este sentido, algunos conciliadores pueden carecer de la formación y la sensibilidad necesaria para identificar y abordar estas necesidades de manera adecuada. Esto puede llevar a la exclusión de las personas con discapacidad de procesos de conciliación fundamentales para sus vidas, lo cual perpetúa las desigualdades y obstaculiza la justa resolución de conflictos. Aunque los MASC tienen un carácter transformador, la verdadera incorporación del enfoque diferencial en esta materia todavía requiere mayores esfuerzos.

Por último, en áreas rurales, la limitada accesibilidad a dispositivos tecnológicos, la falta de conectividad a internet, el analfabetismo digital o la desconfianza en la tecnología, son obstáculos que contribuyen a la radicalización de la brecha digital y a la exclusión de estas comunidades: la carencia de tecnologías impide la disponibilidad de información fundamental para el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos. En especial, para personas adultas mayores y poblaciones rurales con bajo o nulo acceso a medios digitales.

7.2. Justicia Comunitaria, ¿efectiva?: violencia, centralismo y trabajo gratuito

El primer acercamiento territorial a la Justicia Comunitaria en el marco del proceso de recolección de información, se concretó en el municipio de Florencia (Caquetá). Allí se entrevistó a integrantes y directivos de la comisión de convivencia y conciliación de la Junta de Acción Comunal del barrio El Mirador, quienes manifestaron que la Justicia Comunitaria-entendida desde las acciones que pueden realizarse por parte de los diversos niveles del movimiento comunal de Colombia y, especialmente, desde su base que son las Juntas de Acción Comunal (en adelante, JACs) y las Juntas de Vivienda Comunitaria- puede ser muy amplia en términos de abordaje y transformación de conflictos.

Sin embargo, la práctica evidenciaría que su efectividad es limitada. Según las entrevistadas, ello obedecería a una multiplicidad de factores, entre los cuales destacan:

(i) La falta de formación de los integrantes de las JACs y sus Comisiones de Convivencia y Conciliación⁵² en el abordaje y transformación de conflictos de carácter comunitario y convivencial;

(ii) El hecho de que un alto número de los nombramientos al interior de las JACs no responden a factores ligados a la idoneidad o un interés genuino de las personas nombradas, sino a favores o cuotas políticas. Por ejemplo, las vicepresidencias e integrantes de Comisiones de Convivencia y Conciliación;

(iii) La carencia de acciones de comunicación y sensibilización de cara a la ciudadanía, aspectos imprescindibles para dar a conocer la posibilidad de abordar y transformar conflictos desde las instancias del movimiento comunal; y,

(iv) El resurgimiento de esquemas de violencia, los cuales desincentivan a las partes para la gestión pacífica de conflictos, bien sea por la toma de vías de hecho o por el miedo a ser víctima de las mismas.

52 Es relevante recordar que las Comisiones de Convivencia y Conciliación de los diferentes niveles del movimiento comunal de Colombia son espacios para el tratamiento de conflictos internos de dichos niveles, pues de acuerdo al artículo 48 de la ley 2166 de 2021 “la comisión de convivencia y conciliación constituye el órgano encargado de garantizar que los afiliados gestionen sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral denominado conciliador. La comisión propenderá a la resolución pacífica de conflictos, la sana convivencia, el fortalecimiento y el orden justo de la comunidad que hace parte del organismo de acción comunal”. Debe mencionarse adicionalmente que esta comisión deberá existir en todos y cada uno de los organismos de la acción comunal, que se integrará por un número impar de mínimo tres (3) personas (artículo 49, Ley N° 2166 de 2021).

En este punto es necesario señalar el fenómeno que se presenta en Colombia respecto de las llamadas Comisiones de Convivencia y Conciliación del Movimiento Comunal. Dichas comisiones se regulan mediante la Ley N° 2166 de 2021 (artículos 48 al 59), la cual establece que sus integrantes reciben el título de conciliadores y tienen la facultad de conocer de los conflictos que se presenten al interior de la organización de la que son parte, cualquiera sea el nivel del Movimiento Comunal.

La Ley N° 2.220 de 2022 (arts. 84 y 85) complementa el régimen señalado, posibilitando que los integrantes de las comisiones en cuestión puedan configurarse como Conciliadores en Equidad en la medida en que cumplan los requisitos legales a tan fin. Dicha circunstancia deja a la herramienta de las comisiones sin incidencia real en el marco del abordaje y la transformación de conflictos de carácter comunitario.

Vinculado con ello y de acuerdo a lo estipulado por la norma, llama la atención que los conciliadores de las comisiones no son necesariamente formados en gestión de conflictos por ninguna entidad pública o privada de manera anterior o posterior a su nombramiento, además de que su labor se circunscribe a los conflictos internos del Movimiento Comunal -v.gr., conflictos organizativos, procesos de impugnación y disciplinarios- o, eventualmente, a fungir como conciliadores en equidad. Esto relativiza la efectividad e impacto social de la institución en términos de acceso a la justicia.

Los miembros del Movimiento Comunal de Florencia (Caquetá) entrevistados, mencionaron que las personas prefieren que los asuntos de convivencia sean resueltos por la Policía Nacional a través de la mediación policial, dado que: (i) las JACs del municipio no están fungiendo como espacios de abordaje y transformación de conflictos; y, (ii) las vías comunitarias son, en la mayoría de las ocasiones, secundarias. A los motivos expuestos, añaden el temor que existe en los miembros de las JACs de intervenir, de enemistarse con los vecinos o, en el peor de los casos, de sufrir agresiones o atentados por parte de grupos armados debido al resurgimiento de esquemas de violencia social paraestatal.⁵³

53 La presencia de grupos armados al margen de la ley, así como la administración de justicia de facto que los mismos ejercen de forma paralela a la ley y el Estado, fue mencionada por los miembros y operadores de la Justicia Comunitaria, de la vía judicial y los MASC.

Esto es importante ponerlo de resalto, ya que uno de los principales beneficios que suelen predicarse de la Justicia Comunitaria y los MASC en entornos marcadamente violentos y con presencia de grupos armados al margen de la ley, es la posibilidad de que su implementación conlleve el empoderamiento de los miembros de la comunidad en la resolución de sus conflictos y, con ello, la reducción de la influencia de dichos grupos.

En relación con la Mediación Policial, se entrevistó a la Subintendente de policía encargada de Mediación Policial de la Casa de Justicia de Florencia (Caquetá), quien mencionó que su presencia para la intervención en conflictos comunitarios es cada vez más solicitada. Señaló que ello es positivo si se analizan como variables la reducción de hechos violentos en la sociedad y la descongestión de la justicia administrativa, pero negativo si se valora su funcionalidad en términos integrales: debe hacerse cargo de las tareas de mediación policial en el municipio y de las demás labores dentro de la organización, sin que haya más apoyo o recursos para el servicio.

Respecto de la Justicia Comunitaria en la ciudad de Barranquilla (Atlántico), las personas entrevistadas⁵⁴ manifestaron que los principales conflictos que se presentan a nivel convivencial -y de los cuales se tiene noticia a través de las juntas de acción comunal de los barrios- son: conflictos de familia que están estructuralmente atravesadas por violencia intrafamiliar y VBG; abandono del hogar; pandillas; uso de drogas; abandono de adultos mayores; y, perturbación del orden público, donde destacan la disposición de deshechos de mascotas, de basura y el uso del espacio público para fiestas o ejercicio del trabajo sexual.

También señalaron que el Movimiento Comunal de Colombia podría tener un gran impacto en la comunidad y los modos de resolver sus problemas. Sin embargo, por múltiples razones, la herramienta carece de efectividad. Por ejemplo, porque –como sucedía en Florencia-, los conciliadores de las Comisiones de Convivencia y Conciliación son percibidos por las comunidades como operadores de justicia en potencia, sin que se encuentren debidamente formados ni capacitados legalmente.

54 Entre ellas, a Pablo Arteta Manrique (mediador comunitario y Conciliador en Derecho); César Hernández Otero (integrante de la Junta de Acción Comunal Los Laureles, de la Asociación Comunal Sur Oriente de Barranquilla, integrante de la Federación de la misma ciudad y conciliador de la comisión de conciliación y convivencia de la Confederación Nacional del Movimiento Comunal de Colombia); y, a Patricia Peña Ruiz (Presidenta de la Federación Departamental de Juntas de Acción Comunal de Barranquilla y Docente de Colegio Público de la misma ciudad).

En las entrevistas realizadas a integrantes de JACs de otras jurisdicciones,⁵⁵ surgió la falencia de la estructura legal respecto de la creación y funcionamiento de las Comisiones de Convivencia y Conciliación. Entre las posibles alternativas para abordar el problema, sugieren: (i) modificar la norma para que los conciliadores de las comisiones tengan las mismas funciones de los conciliadores en derecho de los servidores públicos; o, (ii) todavez que la mediación no se encuentra regulada en Colombia, se forme de modo paralelo o complementario a dichos conciliadores como mediadores comunitarios, en habilidades y técnicas especializadas para el abordaje de conflictos comunales y barriales.⁵⁶

Respecto de la justicia comunitaria en Pereira (Risaralda), se precisa que no opera de forma óptima ya que la ciudadanía ignora los canales de acceso y los funcionarios públicos desconocen técnica y materialmente su operatividad. Esto lleva a que los ciudadanos prefieran la intervención en los conflictos de la presidenta de la Junta de Acción Comunal o de los ediles de las localidades, dejando en evidencia la falta de empoderamiento de los operadores de la justicia comunitaria en el municipio.

Por su parte, Quintana Moreno y Bru García -al vivir en municipios eminentemente rurales- señalan las dificultades de operar la justicia comunitaria desde sus labores como líderes comunitarios por las constantes intervenciones de los grupos armados, situación similar a la ya referenciada en el municipio de Florencia (Cauquetá).

Otro aspecto que alude Bru García, es que los roles de conciliador en equidad y miembro del movimiento comunal no se encuentran completamente divididos: no es que *“un día me despierte como miembro de la comisión de convivencia y al otro como conciliador en equidad”*. Dicha manifestación

55 Entre ellas, María Isabel Gutiérrez -integrante de la JACs del Barrio La Palmilla, presidenta de la Asociación de JACs de Pereira (Risaralda) y Secretaria Ejecutiva de la Confederación Comunal de Colombia-; Edwin Enrique Quintana Moreno -presidente de la JACs del barrio El Diamante en Tierralta (Córdoba); y, Waldyr Bru García -presidente de la JACs del barrio el Tiempo en Montelíbano (Córdoba), integrante de la Comisión de Convivencia y Conciliación de la Federación Departamental de Córdoba y Conciliador en Equidad-.

56 Una experiencia similar se concretó en los meses de octubre y diciembre de 2023, en el marco del proceso de implementación de la Caja de Herramientas en Métodos de Resolución de Conflictos llevado a cabo por la Unión Temporal de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali y Medellín y el Programa de Justicia Inclusiva de USAID. En ese proceso se formaron a cien integrantes del Movimiento Comunal de Colombia de las regiones del Urabá Antioqueño, Montes de María, Córdoba, Chocó, el Pacífico Nariñense, Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, entre otras.

refuerza la tesis expuesta con anterioridad, en torno a que la Justicia Comunitaria y los MASC están separados por una línea sumamente delgada y, en algunos casos, inexistente.

Uno de los entrevistados⁵⁷ enfatizó que, una de las maneras más eficientes para democratizar el acceso a la justicia en un país como Colombia, es a través de la Justicia Comunitaria. En especial, la que ofrece el Movimiento Comunal, pues ha demostrado tener la capacidad de: (i) llegar a zonas a las cuales el Estado y sus vías formales no han llegado; y, (ii) brindar espacios de diálogo y construcción de relaciones sociales que trabajen por la consolidación de una paz estable y duradera.

Las principales barreras percibidas respecto de la Justicia Comunitaria, tanto en su acceso como para su operatividad, son:

- 1) Falta de un sentido de pertenencia de los miembros de las comunidades para la construcción de la justicia y la paz como un lugar inmaterial de interés colectivo.
- 2) El resurgimiento del fenómeno de la violencia en los departamentos del Caquetá, Córdoba y otras zonas del país, el cual constituye un factor de intimidación para los líderes y lideresas comunitarios que intervienen en asuntos sociales, producto del temor a sufrir represalias de los actores armados al margen de la ley.
- 3) Falta de formación en habilidades y técnicas para el abordaje y transformación de conflictos por parte de los integrantes de Movimiento Comunal, especialmente de los Conciliadores de las Comisiones de Convivencia y Conciliación del orden municipal y departamental. Ello afecta la calidad del servicio que se presta.

En términos macro, el fenómeno de falta de formación también se extiende a la población en general. Como fue expuesto por CEJA – IDRC Canadá (2023) *“las mujeres rurales y afrodescendientes presentan bajos niveles de escolaridad, con un alto porcentaje alcanzando solo entre 0 a 5 años de educación. Esta brecha afecta*

57 Jaime Gutiérrez Ospina, director ejecutivo de la Confederación del Movimiento Comunal de Colombia, Defensor de Derechos Humanos, integrante del Consejo Nacional de Paz y Juez de Paz para el municipio de Dosquebradas (Risaralda).

su comprensión y acceso a la justicia ordinaria, resaltando la importancia de la mediación oral y la justicia comunitaria”. Esto incide negativamente en dos sentidos. Por un lado, en el acceso a la justicia por vías reales y eficientes. Por otro, en la instrumentación y relacionamiento con los procesos de negociación.

- 4) Ausencia de esquemas comunitarios de justicia propia que permitan que determinadas poblaciones accedan a la justicia.
- 5) Algunos de los líderes que llegan a cargos relevantes dentro de estructuras como el movimiento comunal de Colombia y/o las JACs, carecen de formación técnica y especializada para la gestión de conflictos.
- 6) Falta de confianza de la ciudadanía en los líderes comunitarios, aspecto estrechamente ligado a la ausencia de acciones de comunicación para divulgar y sensibilizar en torno al funcionamiento y alcance de sus labores.
- 7) La existencia de un excesivo centralismo institucional en Colombia que limita la operatividad de la Justicia Comunitaria. En esa lógica, el movimiento popular se lee como una amenaza, dado que -conforme estiman las personas entrevistadas- contaría con cerca de 17.000.000 de afiliadas a nivel nacional.
- 8) Falta de reconocimiento y remuneración de los operadores de Justicia Comunitaria por parte del Estado Colombiano. El trabajo que desarrollan se sigue entendiendo como una labor comunitaria y esencialmente gratuita, soslayando que están ejerciendo una función y cumpliendo una tarea que le corresponde al Estado.

Para concluir el presente apartado, consideramos importante reseñar las conclusiones extraídas del proceso de validación de información ejecutado:⁵⁸

58 El proceso de validación de la información recolectado para la vía de Justicia Comunitaria se llevó a cabo mediante entrevista a profundidad realizada al doctor Juan Diego Manrique Osuna, abogado en ejercicio, especialista en Derecho de Tierras, consultor en resolución de conflictos en asuntos relacionados con el uso, la tenencia y la propiedad de la tierra, Métodos de Resolución de Conflictos y responsable de Derechos Humanos del pueblo Tayrona a nivel nacional, así como mediante la realización de un grupo focal en el cual participaron diversos actores relevantes y reconocidos en Colombia por sus conocimientos en Justicia Comunitaria.

7.2.1. Respeto de la contribución en términos de acceso a la justicia

La justicia comunitaria habilita a las comunidades rurales para administrar sus conflictos de manera autónoma, desafiando el paradigma de la intervención estatal y proponiendo un enfoque renovado en la resolución de disputas. Este cambio de perspectiva no sólo redefine el acceso a la justicia, sino que fortalece el poder de las comunidades al modificar las reglas de administración y gestión de la justicia y otorgarles un mayor control sobre sus propios asuntos.

En ese sentido, la justicia comunitaria colombiana emerge como una alternativa al sistema legal formal, permitiendo que las comunidades aborden sus conflictos sin depender exclusivamente de la intervención gubernamental. Este empoderamiento comunitario -particularmente significativo en áreas rurales donde la presencia estatal puede ser limitada-, promueve la autodeterminación y la autogestión, desplazando el modelo tradicional en el que las partes involucradas en los conflictos eran meros receptores de decisiones externas.

7.2.2. Respeto de los niveles de Justicia Comunitaria

La justicia comunitaria opera en diversos niveles, en un espectro que comprende desde la validación de la justicia ordinaria hasta la adopción de medidas que podrían contravenir la ley. Sin embargo, la distinción entre la justicia comunitaria y oficial carece de claridad, lo que suscita cuestionamientos sobre su legitimidad y posición en relación con el sistema legal nacional. Especialmente en sistemas legales reconocidos y paralelos al sistema jurídico oficial, como es el caso de la autonomía de cabildos indígenas o consejos comunitarios afro que tienen sus propios sistemas jurídicos.

Esta amplia gama de niveles ilustra la complejidad inherente a la justicia comunitaria y cómo puede encontrarse en un continuo entre las prácticas socialmente aceptadas y las normativas legales formales. La justicia comunitaria se sustenta en principios arraigados en las tradiciones y valores locales de las comunidades, los cuales no están codificados en leyes formales. Esta distinción es fundamental ya que contrasta con la justicia ordinaria, cuyas bases y presupuestos descansan en las normativas legales establecidas.

Este enfoque intercultural de la justicia comunitaria, aunque enriquecedor, plantea desafíos significativos en su implementación y expansión. Sobremanera, en un país tan diverso como Colombia, donde: (i) las comunidades poseen múltiples interpretaciones y enfoques de la justicia; y, (ii) la adaptación a los valores culturales y tradiciones locales se convierte en un proceso complejo y multifacético. Estos desafíos requieren un acercamiento cuidadoso y sensible, el cual permita asegurar que la justicia comunitaria pueda desarrollarse de manera efectiva y beneficiosa para todas las partes involucradas.

7.2.3. Respetto de los actores de la comunidad que intervienen

En Colombia no existen comunidades homogéneas. Cada una de ellas carga con símbolos, tradiciones y formas de organizarse diversas. Esto incide en el perfil e identificación de los actores que intervienen.

La experiencia de formación a operadores locales de justicia permite formular una apreciación general: los actores que mayor incidencia y visibilidad tienen en el abordaje colaborativo de resolución de conflictos son los líderes y lideresas sociales. Estos liderazgos sociales no se reducen a expresiones meramente políticas, dado que su intervención responde a dinámicas culturales, históricas y situadas.

Por ejemplo, en las comunidades indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, son los líderes espirituales quienes resuelven la mayoría de conflictos familiares o *civiles* en cada asentamiento. Esta dimensión de la justicia comunitaria resulta una opción viable de las comunidades que desconocen el lenguaje jurídico y, además, suelen desestimarlo por ser lejano de su idiosincrasia étnico-territorial.

7.2.4. Respetto del abordaje de conflictos de familia

La justicia comunitaria se distingue por su capacidad para encontrar soluciones innovadoras en la resolución de conflictos familiares, adaptando sus métodos a las necesidades particulares de cada comunidad. Esta flexibilidad permite que las partes involucradas recuperen su autonomía y participen activamente en la búsqueda de soluciones, promoviendo así procesos de curación y reconciliación.

No obstante, debe reconocerse que existe el riesgo de que algunos acuerdos puedan resultar injustos o dolorosos, lo cual se relativiza argumentalmente a partir de los beneficios que reportaría. De ese modo, los

acuerdos pueden ser socialmente aceptados producto de las ventajas significativas que aportan a nivel comunitario, a pesar de que el tratamiento del conflicto en entornos oficiales hubiera sido diferente. Por ejemplo, en situaciones de VBG.

Esta capacidad de la justicia comunitaria para abordar los conflictos familiares de manera sensible y contextualizada, resalta su importancia en la promoción de la cohesión social y el bienestar de las comunidades locales. Además, su enfoque centrado en la participación activa de las partes interesadas contribuye a fortalecer los lazos comunitarios y fomentar un sentido de responsabilidad compartida en la resolución de disputas.

7.2.5. Respeto del abordaje de conflictos civiles

La justicia comunitaria emerge como un recurso importantísimo en la gestión de conflictos de vivienda y tenencia de tierras, especialmente en áreas donde la presencia y eficacia del Estado se ven comprometidas -v.gr., zonas rurales o comunidades marginadas-. Estos conflictos pueden surgir por una multiplicidad de causas, tales como disputas sobre la propiedad de la tierra, invasiones de terrenos o problemáticas relacionadas con la vivienda. En este contexto, la justicia comunitaria ofrece una alternativa valiosa para abordar estas disputas de manera localizada y contextualizada.

Es importante destacar que la aplicación de la justicia comunitaria no se limita a las poblaciones locales establecidas, sino que se extiende a conflictos de vivienda relacionados con migrantes. Estas personas, debido a su estatus migratorio y la posibilidad de enfrentar barreras en el acceso a los sistemas legales tradicionales, pueden beneficiarse significativamente de la intervención de la justicia comunitaria y su flexibilidad al momento de abordar conflictos. Al ofrecer un espacio donde se reconocen las necesidades y preocupaciones específicas de los migrantes, la justicia comunitaria puede desempeñar un papel crucial en la resolución de sus disputas de vivienda y tierras. Ello es trascendental en Colombia, donde en los últimos años se ha visto un incremento significativo de migración. En especial, en zonas como Santander, el Caribe colombiano, el Urabá Antioqueño, el sur del país -con foco en la ciudad de Cali- y Bogotá D.C.

En este sentido, la justicia comunitaria no solo proporciona una vía posible para abordar los conflictos de vivienda y tenencia de tierras en áreas donde el Estado no llega de forma eficiente, sino que también sirve

como un canal inclusivo y sensible para resolver las disputas relacionadas con la vivienda de los migrantes. Ello contribuye a la promoción de la equidad y la justicia social en diferentes contextos comunitarios.

En definitiva, la exploración de la justicia comunitaria revela un sistema dinámico y adaptable que desempeña un papel fundamental en la resolución de conflictos en una variedad de contextos sociales y geográficos. Desde la gestión de disputas familiares hasta la resolución de conflictos relacionados con la vivienda y la tenencia de tierras, la justicia comunitaria ofrece una opción valiosa en sí y/o cuando el sistema legal formal puede no ser accesible o adecuado. Su capacidad para adaptarse a las necesidades específicas de las comunidades locales y su enfoque en la participación activa de las partes interesadas, son aspectos destacados que demuestran su relevancia en la búsqueda de la equidad y la justicia social.

Sin embargo, esta valiosa contribución no está exenta de desafíos. La falta de claridad en la relación entre la justicia comunitaria y el sistema legal nacional, plantea interrogantes sobre su legitimidad y capacidad para garantizar una protección adecuada de los derechos individuales. En ese marco, el perfeccionamiento de la coordinación entre ambas instancias, se presenta como una necesidad urgente para facilitar una aplicación equitativa de la ley y de los derechos en todos los contextos.

A modo de síntesis, la justicia comunitaria emerge como un componente vital en el panorama legal y social de Colombia, ofreciendo una perspectiva única que reconoce y valora la diversidad cultural y las tradiciones locales. Su fortaleza radica en la capacidad para adaptarse a los desafíos y necesidades cambiantes de las comunidades, promoviendo la cohesión social y contribuyendo a la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Sin embargo, para que esta contribución sea plena, es imperativo abordar los desafíos existentes y trabajar hacia una mayor integración y coordinación entre la justicia comunitaria y el sistema legal formal.

7.2.6. Consideraciones desde los enfoques de género y diferencial

Desde el sector comunitario, se debe mencionar que existe una concepción cultural según la cual la violencia de género es un asunto privado que no debería ser expuesto en el ámbito público. Esta idea constituye un obstáculo para prevenir y atender la problemática de forma adecuada, puesto que produce un espacio propicio para que los agresores puedan

mantener su forma de actuar indetectable, mientras las víctimas guardan silencio y toleran el abuso con el fin de evitar el estigma social. Además, cuando las personas piensan que este tipo de situaciones son asuntos privados, se dificulta la comprensión del fenómeno como un problema que requiere una respuesta estructural y colectiva en la que todas las personas pueden contribuir. En especial, desde la justicia comunitaria, a través de la sensibilización y deconstrucción en materia de estereotipos de género que reproducen la violencia y discriminación.

De igual modo, la discriminación que enfrentan las personas LGBTIQ+ en sus comunidades, las lleva a evitar el acercamiento a la justicia comunitaria por temor al rechazo. La falta de confianza en las instituciones comunitarias también se debe a que, en ocasiones, las personas que ostentan los liderazgos comunitarios no cuentan con conocimientos en temáticas relacionadas con diversidad sexual y de géneros. Inclusive, algunas formas de justicia comunitaria pueden ser abiertamente excluyentes para las personas el LGBTIQ+, en tanto no son reconocidas como tales dentro de los marcos culturales y sociales hegemónicos.

La justicia comunitaria acoge y procesa conflictos de poblaciones muy variadas. Por ejemplo, personas con discapacidad, migrantes y/o jóvenes rurales. Esto nos permitió observar que conforma un tipo de justicia horizontal. Sin embargo, el poco o nulo conocimiento de los enfoques diferenciales en ciertas comunidades lleva a que sus particularidades no sean valoradas durante los procesos, limitando su acceso a la justicia y desatendiendo los temas específicos que pueden estar generando conflictos. Por ejemplo, las disparidades económicas y sociales.

En este sentido, la justicia comunitaria tiene la potencialidad de abordar activamente estas dimensiones para proponer soluciones que mitiguen las desigualdades, aunque la escasa importancia brindada en determinadas comunidades al enfoque de género y diferencial puede llevar a que los líderes y lideresas no estén preparados para reconocer la discriminación ni para abordar de forma efectiva las necesidades específicas de grupos históricamente marginados.

Un dato que no puede soslayarse, es la inestabilidad política y la presencia de grupos armados al margen de la ley que existen en varias regiones del país. Dicha circunstancia dificulta la puesta en marcha de medidas de

justicia comunitaria y hace que la implementación de acciones diferenciales sea todavía más desafiante debido a la falta de seguridad y garantías de no repetición. La presencia limitada del Estado en áreas remotas ha contribuido a la percepción de abandono, ya que las comunidades sienten que no reciben el adecuado respaldo en términos de servicios públicos, seguridad y acceso a la justicia.

7.3. Legitimidad judicial, ¿sin credibilidad? Congestión, costos y déficits institucionales

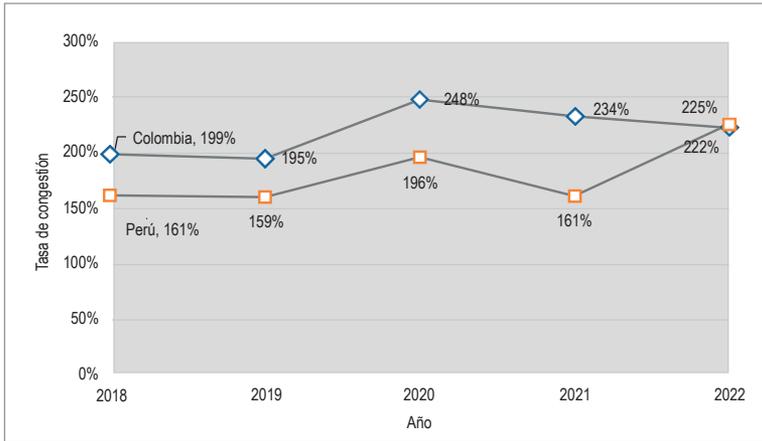
La instancia judicial en Colombia se caracteriza por ser “turbulenta y de difícil tránsito”,⁵⁹ sea en términos de acceso u operatividad. Ello responde a una multiplicidad de causas, entre las que ocupa un lugar destacado, la alta congestión de los despachos judiciales.⁶⁰ Dicha saturación provoca un retardo o dilación en el tratamiento de los casos y, por consiguiente, una violación a la garantía de plazo razonable. Por un lado, los procesos judiciales se demoran en ser asignados a determinados despachos. Por otro, dada la cantidad de casos y los problemas en el procesamiento, los tiempos de espera para los pronunciamientos de fondo son significativamente extensos.

Durante el proceso de recolección de información en la ciudad de Bogotá D.C., algunos entrevistados aludieron que el promedio de aceptación de la radicación de una demanda es de siete (7) meses.

59 Expresiones usadas por la doctora María Isabel Santos, abogada litigante y Conciliadora en Derecho para asuntos de familia.

60 Se la identifica como la principal barrera de acceso y operatividad, en la medida en que fue señalada como tal por las diferentes personas entrevistadas y el proceso de validación de información.

Gráfico N° 27
Solicitudes de conciliación (2023)



Fuente: Elaborado por CEJA-IDRC Canadá (2023)

En el municipio de Florencia (Caquetá), además de la congestión en los despachos judiciales, aparece como problema el tema económico: el acceso a los servicios jurídicos de abogado/as tiene un alto costo. Esto dificulta el poder contar con representación judicial e imposibilita, en la práctica, la acreditación de un requisito esencial de acceso a la vía judicial. Recordemos que, como ocurre en otras latitudes, en el sistema jurídico colombiano se exige en la gran mayoría de casos el patrocinio letrado obligatorio.

Por ejemplo, los costos en un proceso de fijación de cuota alimentaria giran en torno al 20% del valor de los alimentos, por el término de un año; y, en un proceso de reconocimiento de servidumbre, puede representar 4 salarios mínimos (más un 5% del porcentaje de la indemnización).⁶¹

61 Debe resaltarse que en Colombia existe una costumbre en el mercado legal, que es acogerse -como mínimo- a las tarifas publicadas anualmente por parte del Colegio Nacional de Abogados de Colombia (CONALBOS). Sin embargo, dichas tarifas no son de consulta pública, pues el público objetivo de la misma son los abogados, quienes deben pagar para acceder a la misma. Adicionalmente, debe considerarse que las tarifas son recomendaciones promedio, lo cual no implica que grandes firmas de abogados no puedan cobrar más por la prestación de sus servicios o que, dada la extensión del territorio nacional y la cantidad de abogados en Colombia, haya profesionales que cobren por debajo de las tarifas mencionadas por servicios deficientes.

Las barreras existentes para la operatividad de los despachos judiciales en Colombia, se vinculan con la falta de instalaciones adecuadas para la prestación del servicio. En general, se trata de edificaciones antiguas, sin las adecuaciones y comodidades básicas para garantizar la privacidad de las usuarias y el trabajo de los funcionarios. Por ejemplo, en el municipio de Florencia (Caquetá), donde la temperatura media anual es de 30° y la humedad superior al 80%, se observó la ausencia de ventiladores o aires acondicionados en el Palacio de Justicia. Idéntica situación se replicó en el municipio de Barranquilla (Atlántico).

El obstáculo identificado se halla estrechamente ligado con la distribución geográfica de los recursos judiciales. Tal y como fue expuesto por CEJA – IDRC Canadá 2023, “*existe una concentración de recursos judiciales en áreas urbanas*”. En la práctica esto implica una dificultad adicional para la población rural, dado que debe desplazarse durante jornadas enteras para poder acceder a servicios especializados de justicia.

Tabla N° 25

Número de juzgados especializados por departamento en Colombia (2023)

DEPARTAMENTO	FAMILIA	CIVIL	TOTAL	POBLACIÓN
Antioquia	16	135	625	6.848.360
Bogotá D.C.	14	190	623	7.907.281
Caquetá	4	6	15	425.053

Fuente: Elaborada por CEJA-IDRC Canadá (2023)

Otro de los impedimentos operativos advertidos es la falta de personal especializado dentro de los despachos judiciales. En particular, en los despachos de familia. Por ejemplo, psicólogas o trabajadores sociales que puedan responsabilizarse o colaborar con aspectos o procedimientos puntuales tales como los intentos de conciliación judicial o las visitas in situ al hogar de las partes en conflicto. La ausencia de este personal genera que las abogadas de los despachos judiciales no sólo deban hacerse cargo de todos los asuntos relacionados con los procesos -generándose así retrasos en los mismos y una baja capacidad de respuesta institucional-, sino que el abordaje sea de menor calidad o eficiencia –al no contar con la experticia

técnica interdisciplinaria para entender, comprender y proponer soluciones más idóneas al conflicto.

Finalmente, en el proceso de recolección de información, también se constató la falta de redes y/o alianzas entre entidades del ecosistema de justicia que trabajen en la divulgación de las formas de trabajo, los derechos reconocidos y las instituciones disponibles. En el municipio de Pereira (Risaralda) se mencionó que los operadores judiciales encuentran dificultades en el cruce de la información que se produce por parte de entidades ajenas a los juzgados, tales como el Instituto Colombiano de Bienes Familiar -ICBF- o las secretarías de familia. Aparentemente, estas últimas comunican a la ciudadanía la posibilidad de tramitar o gestionar determinados asuntos ante los juzgados, siendo dicha información errada o inexacta.

Las dificultades en el conocimiento de las reglas no es patrimonio exclusivo de las personas legas. Los expertos también adolecen del mismo déficit, producto de las repetidas y regulares modificaciones legislativas que se concretan. Ello dificulta el trabajo profesional de los abogados litigantes y las funcionarias públicas del sector justicia.⁶²

No obstante lo expuesto, debe reiterarse que la vía judicial cuenta con gran legitimidad dentro de la sociedad colombiana, quien –si bien es consciente de su lentitud- sigue reconociéndola como una instancia “justa” cuyas decisiones son consideradas legítimas y válidas.

Por otro lado, la valoración de los operadores del sector justicia respecto de la función judicial es positiva. Por lo menos, para los municipios de Medellín (Antioquia) y Pereira (Risaralda), donde se destaca la disponibilidad de herramientas (digitales y físicas) de trabajo. Dicha situación, contrasta con la realidad de municipios eminentemente rurales. Por ejemplo, en Florencia (Caquetá) la prestación digital de la vía judicial se ve comprometida por la deficiente red de servicio eléctrico con que se cuenta, situación que se puede replicar en un sinnúmero de ayuntamientos del país.

62 Lo expuesto permite concluir que, los desafíos institucionales para la vía judicial inicialmente identificados por parte del informe CEJA -IDRC Canadá (2023), fueron acertados. En especial, aquellos relacionados con una elevada congestión judicial, particularmente en materia de familia; una falta de debida capacitación de los jueces en conciliación judicial en derecho y las habilidades necesarias para llevarla a cabo; y, una inadecuada orientación de las partes en términos de expectativas y funcionamiento del proceso judicial por parte de los abogados.

Entre las principales consideraciones extraídas del proceso de validación de información de la vía judicial,⁶³ destacamos:

7.3.1. Respeto de la democratización de acceso a la justicia

Colombia muestra avances significativos en los mecanismos de acceso a la administración de justicia, lo cual facilita la instrumentación de este derecho fundamental al tiempo que robustece la democratización de su ejercicio.

Por ejemplo, las tecnologías de la información y comunicación aplicadas al servicio judicial han posibilitado el ejercicio de acciones judiciales y simplificado su burocracia al eliminar pasos o exigencias ineficientes -v.gr., tener que desplazarse físicamente hasta los juzgados y esperar a que los funcionarios de turno atiendan a las partes y sus abogados-.

Esas mismas tecnologías y los procesos de digitalización también han permitido mejorar la transparencia y *accountability*, cooperando en la construcción de prácticas más deferentes a ideales democráticos. Por ejemplo, han permitido estandarizar procedimientos, otorgar previsibilidad en ciertas reglas de actuación o en los resultados esperados. Ello relativizó la incidencia de hábitos forenses objetables, tales como el derecho de la baranda.

Las dificultades administrativas y de cobertura geográfica han sido enfrentadas a través de la instalación de consultorios jurídicos, casas de justicia y centros de convivencia ciudadana. En cierto sentido, dichas medidas mitigan la dificultad estatal de llegar a zonas inaccesibles, tales como regiones rurales, espacios urbanos o poblaciones tradicionalmente marginalizadas (v.gr., migrantes, LGBTIQ+ y/o víctimas de VBG o VBD).

7.3.2. Respeto del abordaje de conflictos de familia

Las particularidades sociales que presentan los conflictos de familias exceden lo estrictamente jurídico, circunstancia que exige repensar

63 La entrevista a profundidad para validar los hallazgos de la vía judicial se realizó a la Dra. Juliana María Giraldo Sema (abogada, especialista en Derecho Comercial y Master en Derecho Deportivo; Árbitro; Secretaria de Tribunal Arbitral; Conciliadora; ex Directora del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cali; docente universitaria de Derecho Probatorio).

la instancia judicial, su desarrollo e idoneidad. Incluso cuando se abordan temas como fijaciones de cuota alimentaria, custodia y cuidado personal de niños, niñas y adolescentes, el conflicto de familia presenta un trasfondo relacional que no puede obviarse. Solo con una mirada comprensiva y responsable de lo que implica una ruptura de las relaciones familiares, se puede abordar y transformar debidamente un conflicto, lo cual no siempre sucede en sede judicial por: (i) los esquemas estrictos e impersonales que reproduce la ley; y, (ii) el sistema jerarquizado de ganador – perdedor que impera en la vía judicial.

Partiendo de esta premisa, es razonable afirmar que la vía judicial no reporta las mejores condiciones o capacidades institucionales para abordar un conflicto de familia en su totalidad, careciendo el sistema y sus operadoras de herramientas reales para satisfacer los intereses de las partes. Bajo esa lógica, pareciera que canales como los MASC y la Justicia Comunitaria podrían brindar abordajes más integrales y eficientes.

7.3.3. Respeto del abordaje de conflictos civiles

Si los conflictos civiles, de vivienda y vecinales se comprenden como conflictos de convivencia en entornos sociales tales como barrios, lo primero que deberíamos repensar es su ámbito de (re)solución. Esas problemáticas no deberían ingresar en sede judicial y, si lo hacen, es un claro ejemplo de que el conflicto ha escalado de manera desproporcionada. La sociedad debería estar en condiciones o tener la capacidad de atender dichos conflictos desde la autogestión o, en el caso más extremo, mediante expresiones de justicia comunitaria o MASC.

7.3.4. Consideraciones desde los enfoques de género y diferencial

En varios de los conflictos de familia reportados por las personas entrevistadas, aparece como un eje común o persistente la violencia contra las mujeres. Estas violencias son de diversa índole -v.gr., psicológica, económica, física y/o institucional- y no distinguen clases sociales, ámbitos o situaciones. Afectan a las mujeres en su diversidad: urbanas, rurales, migrantes, indígenas, afro-descendientes, jóvenes o mayores.

En las entrevistas realizadas a actores del sector judicial emergió como un aspecto clave la conservación de sesgos de género en operadores judiciales. Ello no solo constituye una violación en sí misma a los derechos

de las mujeres, sino el desconocimiento indirecto de otros. Por ejemplo, el derecho a no ser re victimizadas. En este sentido, una de las barreras de género más importantes es el desconocimiento y falta de empatía del personal que recibe sus conflictos en la vía judicial.

Por otro lado, la inclusión social de personas con discapacidad es reconocida por las personas entrevistadas como un tema fundamental que requiere plena atención por parte de los operadores de justicia. Sin embargo, la información recabada permite evidenciar una brecha entre la intención de incluir y la implementación efectiva de acciones concretas que permitan lograrlo. De hecho, aunque en algunos lugares existen protocolos destinados a identificar y abordar adecuadamente las necesidades específicas de esta población, la baja apropiación de sus lineamientos por parte del personal dificulta la garantía de sus derechos.

En otro sentido, revelar públicamente la orientación sexual o identidad de género cuando se es una persona LGBTIQ+ puede generar disputas familiares debido a los patrones culturales cisheteronormativos que persisten en distintas regiones del territorio nacional. Esta situación desencadena experiencias de rechazo, violencia, exclusión e, incluso, expulsión del hogar, lo cual a su vez reproduce barreras de acceso a la vía judicial. En especial, por razones económicas.

Ello produce un fuerte temor en las personas el LGBTIQ+, quienes se ven expuestas a ser discriminadas, estigmatizadas o violentadas física y/o emocionalmente por denunciar agresiones o hechos de discriminación. Además, según las personas entrevistadas en el sector judicial, las funcionarias públicas de las instituciones judiciales continúan careciendo de las herramientas necesarias para atender adecuadamente las necesidades diferenciales de las personas LGBTIQ+, por lo que se perpetúan prejuicios y formas de exclusión sutiles y difíciles de identificar.

Por otro lado, la desigualdad económica en las diferentes regiones de Colombia representa un desafío importante para el acceso a la justicia. Esto se debe a que los bajos recursos económicos pueden generar obstáculos significativos a la hora de realizar trámites, contratar abogados y realizar procedimientos legales. Para muchas personas en situación de pobreza, el acceso a los servicios legales puede ser excesivamente costoso, lo cual dificulta el ejercicio de sus derechos, sobre todo cuando necesitan

representación legal especializada. En ese orden de ideas, las barreras económicas amplían la desigualdad ante la ley y perjudican la efectividad del sistema judicial.

Finalmente, en algunas zonas del país, se observa que los recursos son limitados para implementar adecuadamente las políticas, programas y proyectos relacionados con el acceso a la justicia. Los pocos recursos económicos, tecnológicos y humanos con que cuentan muchas regiones, dificultan la implementación de acciones adecuadas para el acceso a la justicia y limitan la disponibilidad de asesoría legal.

8. PROBLEMAS EN LA ARTICULACIÓN DE VÍAS

Si analizamos los aspectos favorables, advertiremos que la articulación entre las diversas vías existentes ha: (i) permitido una conversación más profunda sobre lo que significa el derecho fundamental de toda persona a acceder a la justicia en Colombia; y, (ii) generado efectos prácticos relevantes, tales como la reducción de las vías de hecho entre las partes -al ser la ciudadanía consciente sobre la oferta de mecanismos-, la formación de operadores de justicia en zonas apartadas del Estado, mediante iniciativas privadas y/o públicas y la conformación de espacios de diálogo y trabajo conjunto que generan sinergias interesantes en el ecosistema de justicia.

Sin perjuicio de ello, y a pesar de los esfuerzos institucionales nacionales, departamentales y municipales realizados para mejorar la articulación entre vías, lo deseable dista de la realidad. De allí que cada una de las vías presente déficits a resolver.

Respecto de los MASC, se observan fallas de comunicación y armonización entre las instituciones y los actores relevantes del territorio, así como entre los operadores que conforman cada espacio. Esto incide negativamente en la implementación de los MASC.

Las fuentes consultadas permiten concluir que el Ministerio de Justicia y del Derecho es el único actor que desarrolla programas de promoción e inversión pública destinados a la estandarización de procesos y no

propiamente a la promoción de los MASC. De allí que aparezca como primordial para su debido funcionamiento, la intervención de diversos actores del orden institucional en la promoción de los métodos de resolución de conflictos y, por extensión, en la Justicia Comunitaria (Departamento Nacional de Planeación: 2017).

En ese sentido, la Ley N° 2.220 creó el Sistema Nacional de Conciliación, en tanto instancia de articulación sectorial. Su artículo 133 expresa:

“Créase el Sistema Nacional de Conciliación por medio del cual el Ministerio de Justicia y del Derecho implementa la política pública de conciliación, con el objetivo de coordinar las acciones y aunar esfuerzos interinstitucionales para la promoción, fortalecimiento y desarrollo de la conciliación”.

Como se puede advertir, el mencionado sistema hace referencia a la creación e implementación de la política pública de conciliación, dejando fuera figuras como la mediación y las diversas variantes reseñadas en este documento. También excluye del sistema en cuestión expresiones de Justicia Comunitaria, reduciendo la existencia de la conciliación a cuestiones estrictamente jurídicas y de justicia, entendiendo la misma como la satisfacción de intereses jurídicos.

Sopesando lo expuesto, se recomienda la creación de un Sistema Nacional de MASC, en cuyo seno o marco se vinculen el orden nacional, departamental y municipal, garantizando la participación de organizaciones de la sociedad civil de base comunitaria a efectos de delegar funciones para la promoción, implementación y seguimiento de los MASC, su estructuración y operatividad.

Entre las instituciones que deberían ser parte de dicho sistema, en consonancia con lo planteado en las *Recomendaciones de política pública para la aplicación de los MASC en la ruralidad (USAID)*, se hallan: *“la Alta Consejería para la Paz, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación Nacional, la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Ministerio de Salud y Protector Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Social, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Unidad Nacional de Protección, los representantes de Jueces de Paz, las Juntas de Acción Comunal, Organizaciones de la Sociedad Civil, así como actores del sector privado, tales como universidades, institutos de investigación, entre otros” (2021:28)*

A través del Sistema Nacional de MASC, se podrían promover alianzas estratégicas entre diversos actores que permitan la realización de acciones de divulgación (comunicación) y sensibilización (educación). Ambas conforman tareas imprescindibles para reducir los obstáculos y brechas existentes en el acceso a justicia, a través de los MASC. Ello cobra especial importancia, ya que parte del sistema nacional propuesto son entidades de carácter territorial (departamental y municipal). El conocimiento local sobre las formas de divulgación de información permitiría asegurar su apropiación por parte de la ciudadanía, favoreciendo la oferta y demanda de los servicios de MASC (e, incluso, de Justicia Comunitaria).

Respecto de la Justicia Comunitaria, debe destacarse su capacidad para implementar mecanismos específicos que previenen y resuelven disputas en el ámbito de las familias y la vivienda, ofreciendo soluciones que se adaptan a la diversidad de contextos (rurales o urbanos) presentes en Colombia. Más allá de ello o de su eficacia, la Justicia Comunitaria enfrenta desafíos significativos. En particular, problemas de coordinación con leyes y regulaciones nacionales que dificultan la integración de los procesos de justicia comunitaria con el sistema legal formal. Dicha circunstancia afecta (directa o mediatamente) la protección de los derechos individuales o colectivos y la equidad en la aplicación de la ley.

Para superar estos retos, es crucial diseñar políticas públicas que promuevan una mayor integración y coordinación entre la justicia comunitaria y el sistema legal nacional. Esto implicaría la creación de marcos legales y regulaciones que reconozcan y respalden los procesos de la Justicia Comunitaria, así como la implementación de mecanismos efectivos de cooperación y comunicación entre ambas instancias.

En este sentido, una integración más estrecha entre la justicia comunitaria y el sistema legal nacional no solo garantiza una protección adecuada de los derechos de las personas involucradas en conflictos, sino que también promovería una aplicación más equitativa de la ley en todos los contextos, fortaleciendo así el estado social de derecho y la cohesión social en Colombia.

9. RECOMENDACIONES PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA

En el presente apartado se realizarán recomendaciones que buscan robustecer las vías de acceso a la justicia, su debido funcionamiento y operatividad. Para ello se valorarán los hallazgos, buenas prácticas y lecciones aprendidas durante el proceso de recolección, validación y análisis de información en los municipios explorados.

9.1. Recomendaciones para los MASC

Entre las principales recomendaciones vinculadas a los MASC, destacamos:

- 1) Informar, sensibilizar y educar a la ciudadanía sobre la existencia, razón de ser y alcance de los MASC. Para ello es primordial realizar acciones que divulguen, informen y eduquen sobre su disponibilidad y uso. Por ejemplo, a través de campañas que den a conocer a la ciudadanía las rutas de acceso a los MASC, los puntos de atención, las operadoras y donde encontrarlos. Esas campañas deben ser acciones de comunicación sencillas, con lenguaje simple y apropiado culturalmente, que pueda replicarse de manera virtual en diversos municipios y regiones de país.

Sería recomendable que dichas acciones de comunicación con enfoque territorial que sensibilicen en torno a los MASC, también informen sobre los asuntos cotidianos o tipologías de conflictos que se pueden atender, puntos de atención, costos asociados, ventajas y, en general, el funcionamiento de la figura como instancia de composición o resolución del conflicto.

- 2) Concertar alianzas estratégicas entre actores del sistema de justicia para favorecer los MASC. Por ejemplo, construir modos de vinculación más flexibles entre los juzgados y entidades tales como casas de justicia, centros de convivencia ciudadana o consultorios jurídicos de universidades para la atención de casos a través de la Conciliación en Derecho y en Equidad.

En ese mismo sentido, se sugiere tener mayor presencia de estudiantes de consultorios jurídicos de universidades en casas de justicia, Centros de Convivencia Ciudadana y PACEs para la realización de audiencias de conciliación en derecho. Ello fortalecerá la oferta institucional de justicia y las habilidades y destrezas de los futuros profesionales.

- 3) Incorporar a los MASC en los planes de educación temprana de instituciones educativas, promoviendo en ellas la implementación de la Mediación Escolar.
- 4) Habilitar la figura de la Conciliación en Derecho para los procesos ejecutivos, los cuales representan un porcentaje significativo de los procesos judiciales en Colombia.
- 5) Especializar en gestión y abordaje de conflictos a los funcionarios públicos con tareas de conciliación. En consonancia con lo expresado por gran parte de los entrevistados, se propicia que, el proceso de formación y capacitación que se imparta a lo/as conciliadoras que actualmente o en el futuro operen en Colombia, privilegie o destaque las habilidades blandas de tratamiento del conflicto por sobre las destrezas técnicas y conocimientos jurídicos.
- 6) Fortalecer el apoyo institucional del MJD y de las administraciones municipales para el desarrollo de la Conciliación en Equidad, mediante la facilitación de recursos o capacidades institucionales tales como el transporte, seguridad o insumos de oficina.

Finalmente, es relevante traer a consideración las recomendaciones de política pública para la sostenibilidad de los MASC en la ruralidad, elaboradas por la Unión Temporal de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali y Medellín, en el marco de proceso de implementación de la Caja de Herramientas en MASC para el programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID (2021). Entre ellas destacan:

- (i) *“Promover un diálogo participativo sobre los alcances diferenciales de los MASC para entenderlos como herramientas que transforman la cultura de los ciudadanos para la resolución pacífica de los conflictos, que contribuyen al mejoramiento de las relaciones de los ciudadanos, generan confianza y promueven la democracia*

participativa, el diálogo y apoyan el acceso a la justicia en los territorios, en resumen, como herramientas privilegiadas para la construcción de paz” (p. 16).

- (ii) *“Incorporar la perspectiva de paz y resolución de conflictos entre los principios orientadores de los MASC a través del reconocimiento expreso en los instrumentos normativos, de que la mediación y la conciliación, en cualquier modalidad, son métodos que contribuyen a la construcción de paz” (p. 16).*
- (iii) *“Descentralizar los MASC a través del empoderamiento territorial, desde dos dimensiones de acuerdo con el esquema definido en el orden constitucional: el posicionamiento de los MASC entre las autoridades del orden nacional, así como el posicionamiento de los MASC en las autoridades territoriales del orden municipal y departamental” (p. 25).*
- (iv) *“Incentivar a terceros, actores locales y organizaciones regionales con vocación social y de base comunitaria para llevar a cabo procesos de implementación y promoción de los MASC bajo la metodología impartida por la Caja de Herramientas de MASC, pues ésta responde a las necesidades diferenciales de los territorios del país, especialmente en la ruralidad dispersa” (p. 25).*
- (v) *“Motivar para que las administraciones municipales implementen, de manera paralela a los demás MASC, la Conciliación en Derecho en virtud de la capacidad instalada de operadores de este método” (p. 25).*

Por último, es fundamental recalcar que cualquier proceso de recomendación de los MASC debe estar acompañado de una profunda comprensión de estas herramientas como vehículos de diálogo social, de construcción de paz y de justicia restaurativa, las cuales toman forma a través de la interacción de las partes para la modificación de sus posiciones y narrativas de relación entre ellas y con el conflicto, motivo por el cual estos MASC no pueden ser irresponsablemente reducidos a unas herramientas de descongestión de despachos judiciales y desjudicialización de procesos.

9.2. Recomendaciones para la Justicia Comunitaria

Entre las principales sugerencias asociadas a la Justicia Comunitaria, señalamos:

- 1) Mejorar el trabajo de sensibilización y divulgación de la justicia comunitaria, su razón de ser, objetivos y medios. En particular, sus canales de acceso o protocolos de activación para el abordaje y la transformación de conflictos.
- 2) Promover los escenarios de comunicación y diálogo ciudadano en el marco de espacios de justicia comunitaria, tales como las Juntas de Acción Comunal (JAC).
- 3) Fomentar la apropiación y el reconocimiento de la multiculturalidad de las regiones rurales del país, con el objetivo de afianzar el sentido de pertenencia e idiosincrasia. Ello permitirá reconocer y atender su singularidad en el abordaje y transformación de los conflictos para su debida aplicación y réplica.
- 4) Formar a los líderes y lideresas comunitarias en esquemas de gestión de conflictos, mediación comunitaria y/o mediación intercultural.

En particular, se propone mejorar los procesos formativos de las presidentas, vice presidentas y miembros de las comisiones de conciliación y convivencia de las JAC. Con el fin de dotar de efectos prácticos a dichos procesos, se recomienda la ampliación legal de las funciones de los conciliadores de las comisiones de convivencia y conciliación de JAC, Asociaciones de Juntas, Federaciones Departamentales o Distritales Especiales y la Confederación Nacional.

- 5) Clarificar los criterios de operatividad entre los MASC y la justicia comunitaria, a efectos de repensar su alcance y modos de vinculación.
- 6) Sensibilizar a las operadoras de la vía comunitaria en materia de géneros y desigualdad, a efectos de lograr que los abordajes no reproduzcan situaciones discriminatorias y permitan abordajes adecuados para abordar de forma efectiva las necesidades específicas de grupos históricamente marginados.

El análisis de la información recolectada y validada nos permite afirmar que la Justicia Comunitaria no deja de ser un fenómeno abstracto y complejo. Por ello las recomendaciones aludidas pretenden apalancarse en su flexibilidad y presencia en el territorio nacional, para garantizar una justicia centrada en las personas y más humana.

9.3. Recomendaciones para la Vía Judicial

Entre las propuestas para un debido acceso y operatividad de la vía judicial, destacan:

- 1) Considerar en los futuros proyectos de reforma al sistema de justicia en general y al judicial en particular, la participación, apoyo y visión de la academia y sociedad civil.
- 2) Formular las reglas que se expidan para el funcionamiento de la rama judicial, valorando las realidades territoriales y las necesidades funcionales de los operadores y actores relevantes.
- 3) Acrecentar el apoyo a las juezas de los municipios rurales de Colombia para el descongestionamiento de los despachos judiciales, con el objetivo de mejorar los índices de oferta institucional. A pesar de que, un alto número de personas entrevistadas en el proceso de recolección de información realizaron esta recomendación, ninguna de ellas especificó cómo lograrlo. Sin embargo, el proceso de análisis y validación de información nos ha permitido concluir que el fortalecimiento de los MASC y la creación de más juzgados a nivel nacional favorecería –en parte y en cierto sentido- el descongestionamiento judicial.
- 4) Analizar los problemas organizacionales y de metodologías de trabajo existentes que limitan la calidad de las respuestas jurisdiccionales. Ello permitirá administrar soluciones eficaces y eficientes, valorando cuáles son las verdaderas causas de los problemas (v.gr., ¿falta personal, está mal organizado o no es productivo porque no existen mecanismos de rendición de cuentas?).

Bajo esa lectura, correspondería evaluar la demanda de ciertos operadores que surge del informe, asociada con la necesidad de

dotar de mayor cantidad y calidad de personal a la rama judicial. Para la especialidad civil, solo sería necesario personal técnico en derecho. En cambio, para familia se requiere apoyo de otros profesionales, tales como psicólogas o trabajadores sociales. Esa asistencia es fundamental para mejorar el abordaje de las problemáticas del fuero que actualmente llevan a cabo lo/as jueces/zas.

Adicionalmente, para la especialidad de familia, se recomienda que los operadores de los juzgados tengan mayor auxilio de áreas como la Medicina Legal, especialmente, de cara a los altos índices de violencia intrafamiliar, VBG y VBD que se presentan en las relaciones familiares. También sería deseable adecuar los espacios físicos para la atención de las personas afectadas por éstas problemáticas y contar con procesos de formación en habilidades técnicas y blandas para su tratamiento, desde una visión de acción sin daño y restauración de derechos.

En el mismo sentido, se sugiere considerar la posibilidad de que las visitas *in situ* que practican los asistentes sociales al hogar de las familias en el marco de los procesos judiciales, se haga antes de la primera audiencia del proceso judicial, con el fin de agilizar la toma de decisiones.

En el marco del fortalecimiento de las capacidades institucionales, resultaría conveniente capacitar a las asistentes sociales o profesionales que prestan servicios en los juzgados de familia en el abordaje y transformación de conflictos. Ello, permitiría que contribuyan de otra manera y lugar en los encuentros de mediación entre las partes, fortaleciendo los MASC, el esquema judicial y la auto determinación de las partes en los conflictos que les atañen. Al mismo tiempo, ello repercutiría positivamente en la clarificación de los intereses en disputa, su finalización anticipada o, en todo caso, un mejor procesamiento producto de la depuración del conflicto.

- 5) Los operadores de juzgados en diversos municipios sugieren la eliminación de los Centros de Servicio de la Rama Judicial, a efectos de reintegrar de manera física y funcional a funcionarios que los juzgados requieren para la realización de sus labores operativas.

Dichos centros, son dependencias de los palacios de justicia en donde se concentra parte de la labor administrativa de los juzgados.

Consideramos que dicha afirmación, exigiría un análisis más profundo y serio en torno a los factores que explican el buen o mal funcionamiento de los Centros y los Juzgados. En especial, porque cualquier idea moderna de gestión judicial supone la necesaria profesionalización de las tareas, la escisión de funciones administrativas y jurisdiccionales y la creación de estructuras especializadas a tal fin.

- 6) Favorecer el proceso de migración de la rama judicial a entornos virtuales, sin soslayar los obstáculos existentes en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia y la posibilidad de profundizar las desigualdades a partir del problema de la brecha digital.

En particular, se propicia la creación de áreas especializadas al interior de estructuras de la rama judicial para la atención de asuntos prácticos propios de la virtualidad que administrativamente consumen tiempo y dificultan la labor de los operadores de los juzgados, tales como el almacenamiento de documentos, digitalización y sistematización del envío de citaciones y noticias.

La recomendación expuesta no implica la virtualización integral del servicio judicial. No solo por lo señalado en torno al analfabetismo digital u otras barreras, sino porque las TICs conforman medios y no fines: el dato estructural en torno al cual debe organizarse la justicia, son las personas y sus conflictos. Partiendo de esa premisa y haciéndonos cargo de las desigualdades de base, lo relevante es pensar e instrumentar toda clase de medidas (físicas, digitales o de cualquier otra naturaleza) que faciliten y mejoren el abordaje y solución de conflictos.

- 7) Repensar la gestión judicial con el objetivo de propiciar cambios que permitan mejorar la administración de la organización y su funcionamiento. En consonancia con lo referido con antelación, sería útil escindir con claridad las responsabilidades jurisdiccionales de las labores de apoyo y administrativa, para que cada recurso humano pueda atender las tareas para las que guarda especialidad. También, convendría optimizar las metodologías

de trabajo administradas en la gestión judicial, incorporando medidas de medición, monitoreo y rendición de cuentas.

- 8) Evaluar la instrumentación y/o reforzamiento de apoyo psicosocial para las operadoras de juzgados de familia, a efectos de resguardar su salud mental. Los asuntos tratados suelen ser sumamente sensibles y desgastantes.
- 9) Implementar algún sistema de retroalimentación de la labor realizada por la judicatura y realizar seguimientos al cumplimiento de los fallos judiciales, con el objetivo de conocer cuánto/cómo se observan, sus razones y la cantidad de ejecuciones concretadas.
- 10) Reconocer, regular y/o administrar soluciones para (lo que coloquialmente se conoce como) el derecho de la baranda en los juzgados y el exceso ritual manifiesto en los procesos judiciales. Este aspecto ha sido puesto de resalto tanto por operadores de juzgados como por usuarias del sistema judicial.
- 11) Repensar los modos en que se concibe y estructuran las relaciones entre sujetos procesales y justiciables al interior de la vía judicial. En particular, en aquellos conflictos asociados a derechos no mercantiles, complejos y continuos. En ese sentido, resultan problemáticos los esquemas escriturarios, impersonales y jerarquizados que reproduce la ley y prácticas (v.gr., asimetría entre autoridad judicial y el resto de sujetos; o, esquema ganador – perdedor que impera en la vía judicial y que resulta poco útil en relaciones familiares).

Un aspecto a valorar al ponderar las recomendaciones e instrumentar cualquier proceso de mejora, es que -a pesar de las altas tasas de demora expuestas- el sistema de justicia cuenta con una gran legitimidad de la ciudadanía.

9.4. Recomendaciones generales

En el presente apartado realizaremos algunas recomendaciones generales tendientes a mejorar la operatividad de las vías de acceso a la justicia, a saber:

- 1) Fortalecer la operatividad y creación (en donde no existan) de Sistemas Locales de Justicia⁶⁴. En dichos, escenarios se pueden liderar múltiples iniciativas, tales como procesos formativos o de perfeccionamiento de operadores de MASC. También pueden proporcionar un asiento permanente a operadoras de MASC y Justicia Comunitaria.⁶⁵
- 2) Crear un Sistema Nacional de Métodos de Resolución de Conflictos, el cual integre las diversas expresiones existentes para un abordaje y transformación de conflictos con enfoque de derechos humanos, género, diferencial y plural.
- 3) Reforzar figuras heterocompositivas como la justicia de paz.
- 4) Concentrar asesorías jurídicas, psicológicas y financieras, a través de la oferta estatal existente. Por ejemplo, en las casas de justicia, lo cual permitiría atender la problemática estrictamente jurídica desde una mirada transversal, pero también los aspectos emocionales, sociales o económicos que suelen ser la raíz de los conflictos más comunes en la sociedad.
- 5) Democratizar y facilitar el acceso al patrocinio letrado por parte de la ciudadanía, con el fin de mejorar su conocimiento sobre las vías existentes para abordar su conflicto y poder ejercer su derecho de defensa de modo autónomo, responsable e igualitario.
- 6) Sensibilizar y profundizar a la ciudadanía en general y las operadoras en particular sobre el sentido, alcance y aplicación concreta de los enfoques de derechos humanos, género y diferenciales,

64 Conforme expresa el Ministerio de Justicia y del Derecho, “los Sistemas Locales Justicia (SLJ) son una estrategia que armoniza y articula el trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad para asegurar respuestas efectivas a las necesidades de justicia de los ciudadanos, y contribuir a la resolución de conflictos en lo local y en lo rural, de manera integral y pertinente” (MinJusticia:2024). Ello posibilita la construcción de un espacio de interacción y diálogo entre los diferentes actores del ecosistema de justicia local, tales como inspectores de policía, comisarías de familia, notarias, secretarías de gobierno de las administraciones municipales y/o conciliadoras en Equidad.

65 Al respecto de esta recomendación, el informe “Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia 2024” (USAID Colombia), menciona que “Colombia cuenta con generadores de cambio que pueden impartir justicia a escala en los territorios. Por ejemplo, los Sistemas Locales de Justicia que han sido promovidos por el Estado colombiano desde 2009, son un mecanismo de gobernanza que permite articular a los actores de justicia a nivel local y que se ha convertido en una estrategia eficaz para la superación de las necesidades jurídicas y la construcción de paz” (2024:33).

a efectos de brindar soluciones igualitarias y obtener abordajes enfocados en las personas que exigen justicia.⁶⁶

En ese sentido, se propicia revisar la arquitectura legal, organizacional y prácticas vigentes, a partir de los compromisos reforzados asumidos por el Estado en el marco de los sistemas de protección universal y regional de derechos humanos. En específico, consideramos importante valorar: (i) la necesidad de adoptar nuevas medidas o cursos de acción; (ii) de monitorear y fiscalizar las existentes; y, (iii) de construir sistemas racionales y responsables, mediante incentivos adecuados.

- 7) Diseñar políticas que refuercen la razón de ser de los MASC y la Justicia Comunitaria, en tanto mecanismos autónomos de solución de controversias y no como sustitutivos o complementarios del sistema judicial. Su finalidad no es descongestionar los despachos judiciales al desjudicializar ciertos conflictos o crearles instancia previas de tratamiento, sino que brindar opciones de igual jerarquía, valor e importancia para el abordaje adecuado y plural de los conflictos individuales o colectivos que las personas y sociedad tienen.

Con ese objeto, resulta primordial que: (i) la regulación, diseño, organización y modos de articulación se estructuren desde los conflictos, de forma racional y con un régimen de (des)incentivos adecuados; y, (ii) los abordajes sean consistentes en su concepción y prácticas, a efectos de lograr respuestas adecuadas. Por ejemplo, pensar cómo -para la instrumentación de cualquier mecanismo de solución de conflictos- contar con información resulta determinante.

- 8) Enfatizar la necesidad de promover posicionamientos críticos e interdisciplinarios en torno al derecho, a efectos de contar con mayores y mejores herramientas para la comprensión de los

66 En el mismo sentido, USAID Colombia señala que enfocarse “en los resultados de las personas, no de las instituciones, permite a las partes interesadas rastrear y estimar los cambios verdaderos en las vidas de las personas debido a la resolución de su problema legal. Esto les ofrece a los proveedores de justicia una medición de la calidad de sus servicios. Enfocarse en los resultados puede probar la efectividad de servicios de justicia nuevos o rediseñados, lo que puede ligarse a una financiación basada en el desempeño” (2024:32).

conflictos y la gestión de soluciones. Ello facilita la instrumentación de las obligaciones propias de los enfoques de derecho, géneros o diferenciales. A modo de ejemplo, al advertir que el derecho a la vivienda está compuesto por un conjunto de obligaciones positivas y negativas tendientes a facilitar y garantizar el acceso al suelo, un techo o lugar donde vivir en forma asequible y seguro, el cual no se reduce a un problema de arrendamientos sino de regulaciones sectoriales ligadas a la tierra, la construcción, los préstamos bancarios, el desalojo o las condiciones y disponibilidad de usos públicos-privados.

- 9) Trabajar en dispositivos que, desde ya partiendo de las vías de acceso a la justicia, permitan transformar gradualmente las estructuras de vinculación social discriminatorias. En especial, aquellas ligadas a expresiones patriarcales o conservadoras.

En ese sentido, la caracterización de los conflictos de familia no se puede comprender de forma aislada a los fenómenos sociales, menos aún en un país como Colombia, donde la institución familiar permanece como un espacio entretejido por sistemas de creencias ampliamente arraigados.

- 10) Crear condiciones de ejercicio razonables para que, la utilización de las opciones de justicia, sean reales y viables para las personas en situación de vulnerabilidad. Recordemos que tan solo el 52% de las personas a las cuales se les presenta un conflicto hacen algo al respecto, las cuales recurren a los mecanismos analizados en porcentajes dispares y/o reducidos.

A modo de conclusión, es necesario reiterar que gran parte de las recomendaciones planteadas hacen referencia a la necesidad de articulación entre las instituciones que componen los diversos niveles territoriales de Colombia. Ello así, con el fin de promover el desarrollo y garantizar el cumplimiento del acceso a la justicia, de manera tal que la ciudadanía pueda tomar decisiones informadas y adecuadas desde y para sus necesidades, realidades y derechos.

10. BIBLIOGRAFÍA

Amadasi, E. y. (2019). Acceso a la Justicia y Condiciones de Desigualdad Social. Buenos Aires, Argentina: SAJ.

Banco Mundial. (2023). Indicador del coeficiente de Gini para Colombia.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas e International Development Research Center. (2023). Vías de acceso a la administración de justicia en asuntos civiles y de familia. Santiago de Chile: CEJA-IDRC.

Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre [Oxfam], 2017.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023). Boletín técnico - Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia - Año 2022. Bogotá D.C.: DANE.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2023). Pobreza Monetaria en Colombia - Año 2022. Bogotá D.C.: DANE.

Departamento Nacional de Planeación (2017). Recomendaciones para la Inversión pública en Conciliación.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2023b). Boletín técnico - Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia - Año 2022. Documento disponible en <https://metodosderesoluciondeconflictos.files.wordpress.com/2018/05/recomendaciones-para-la-inversion-publica-en-conciliacion.pdf>

Estado de Colombia. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Acuerdo bilateral. La Habana, Cuba.

Instituto de estudios para el desarrollo y la paz - INDEPAZ. (2022). Informe Conflictos socioambientales en Colombia. . INDEPAZ.

Mera, A. (2016). Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en América Latina. Diagnóstico y Debate en un Contexto de Reformas. En Guía para la Implementación de Mecanismos Alternativos al Proceso Judicial para Favorecer el Acceso a la Justicia. Santiago de Chile, Chile: Centro de Estudios de Justicia para las Américas - CEJA.

Ministerio de Justicia y del Derecho (15 de julio de 2024). ¿Qué son los sistemas locales de justicia? <https://www.minjusticia.gov.co/>

Observatorio Colombiano de las Mujeres. (2022). Observatorio Colombiano de las Mujeres Violencia. Presidencia de la República. Tomado de: <https://observatoriomujeres.gov.co/es/Violence>.

Programa de Justicia para una Paz Sostenible de USAID (2021). Recomendaciones de la Política Pública para la sostenibilidad de los MASC en la ruralidad. Bogotá D.C.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2023). Percepciones y bienestar subjetivo en Colombia. Informe sobre el Desarrollo Humano para Colombia. PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2023). Informe sobre Desarrollo Humano para Colombia. PNUD.

USAID Colombia. (2024). Necesidades y Satisfacción con la Justicia en Colombia. Bogotá D.C.: USAID Colombia.

Vargas Rivera, V. (2018). Mujer víctima, violencia de género y conflicto armado. Realidad que persiste. . Noche y Niebla.

Fallos

Sentencia T-799/11 de la Honorable Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-799-11.htm>. Consultado en 29 de febrero de 2024.

Sentencia C-1195/01, Honorable Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1195-01.htm>. Consultado en 27 de febrero de 2024.

Sentencia C-631/12, Honorable Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-631-12.htm>. Consultado en 27 de febrero de 2024.

Sentencia C-1195/01, Honorable Corte Constitucional de Colombia. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1195-01.htm>. Consultado en 27 de febrero de 2024.

Normativa

Congreso de la República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Constitución Política de Colombia . Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2006). Ley 1098 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá D.C., Colombia: Congreso de la República de Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1564. Bogotá D.C., Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html. Consultado en 29 de febrero de 2024.

Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1801. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2019). Ley 1952. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2021). Ley 2166. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la Republica de Colombia. (2022). Ley 2022. Bogotá D.C., Colombia. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2.220_2022.html. Consultado en 29 de febrero de 2024.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). Decreto 1069 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio del Interior de Colombia. (1995). Decreto 2164. Bogotá D.C., Colombia.

11. ANEXO. PAUTAS METODOLÓGICAS

El proceso de recolección, validación y análisis de información llevado a cabo por el equipo de Colombia fue realizado de la siguiente manera:

11.1. Proceso de recolección de información

Como se precisó en el apartado 3 del informe, el proceso de recolección tuvo lugar entre el 25 de septiembre de 2023 y el 12 de enero de 2024, período durante el cual se entrevistó a 146 perfiles pertenecientes a distintas áreas de interés municipales del país.

Tabla N° 28
Personas entrevistadas por municipios (2024)

VÍAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA, CEJAJ-IDRC										
COLOMBIA										
15/12/23										
Proyecto:	VÍAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA, CEJAJ-IDRC									
Equipo Local:	COLOMBIA									
Fecha de reporte:	15/12/23									
Ciudad	Nivel	# de usuarios/as entrevistados	H	M	# de operadores entrevistados	H	M	# de stakeholders entrevistados	H	M
BOGOTÁ D.C. 25 sept - En curso	1	20	3	17	0	0	0	7	4	3
	2	0	0	0	21	3	18	4	1	3
	3	0	0	0	1	1	0	6	3	3
FLORENCIA, CAQUETÁ 14 - 16 Nov.	1	8	3	5	7	4	3	1	1	0
	2	0	0	0	9	1	8	4	2	2
	3	0	0	0	2	0	2	3	0	3
BARRANQUILLA, ATLÁNTICO 4 - 8 Dic.	1	3	2	1	7	2	5	3	1	2
	2	0	0	0	5	5	0	4	3	1
	3	0	0	0	3	2	1	6	3	3
OTROS MUNICIPIOS 25 Sept - En curso	1	2	1	1	3	2	1	0	0	0
	2	0	0	0	2	2	0	4	0	4
	3	0	0	0	2	1	1	9	6	3
OTROS MUNICIPIOS FOCALIZADOS: Bucaramanga, Santander, Dosquebradas, Risaralda; Bójayá, Chocó; Cali, Valle del Cauca; Montelibano, Córdoba; Tierraalta, Córdoba; Medellín, Antioquia; Yopal, Casanare, Pereira, Risaralda.										
Porcentaje por género: Hombres 56 / Mujeres 90										
Total de perfiles: 146										

Fuente: Elaborada por CEJAJ-IDRC Canadá (2023)

Como puede observarse en la tabla, la principal dificultad se halló en poder establecer contacto con los usuarios de las vías de acceso a la administración de justicia, dificultad que estuvo asociada con:

- i. Las políticas de tratamiento de datos personales de los operadores de las vías de acceso a la administración de justicia, ya que no es posible que juzgados, centros de conciliación o abogados litigantes puedan legalmente proporcionar información de sus usuarios y/o clientes.
- ii. El miedo a ser entrevistados y figurar en proyectos de investigación que puedan darles algún tipo de visibilidad en entornos altamente violentos de Colombia -v.gr., zonas rurales en donde fue recolectada información-, circunstancia que podría traducirse en un riesgo para su seguridad.

Siendo conscientes de las dificultades advertidas, desde el equipo de trabajo se formularon diversas estrategias tendientes a fortalecer dicho proceso. Ello permitió obtener los resultados expuestos, respecto de los cuales es necesario realizar las siguientes precisiones.

En primer lugar, es relevante mencionar la diferencia entre perfiles entrevistados y el total de personas entrevistadas. Lo que se observó desde la aplicación de los instrumentos metodológicos de recolección de información es que, una misma persona, puede tener multiplicidad de roles. Por ejemplo, los operadores de la Conciliación en Derecho, que por ley requieren ser abogadas, en la mayoría de los casos comparten su quehacer de operadores de MASC con el litigio; o, el caso de los estudiantes activos de los consultorios jurídicos de universidades, que al mismo tiempo realizan funciones de Conciliación en Derecho.

La multiplicidad de perfiles en una sola persona fue una situación imprevista, que permitió obtener información comparativa con la que no se esperaba contar. Por ejemplo, un operador de Conciliación en Derecho que es litigante tiene la capacidad de comparar la operatividad de los MASC en sede judicial y extrajudicial; o, un director de centro de conciliación, que es conciliador en derecho, es capaz de brindar una mirada complementaria desde el andamiaje administrativo que brindan los centros de conciliación a los operadores y las necesidades desde la administración de justicia ejercida por los conciliadores.

En segundo lugar, es necesario traer a discusión que algunas de las personas entrevistadas presentan perfiles que exceden el límite territorial de recolección inicialmente delimitado por los municipios focalizados, toda vez que son perfiles de incidencia regional o nacional. El acceso a los mismos debe apreciarse como un logro adicional no previsto, que permite una visión macro, más completa y profunda sobre la operatividad de las vías de acceso a la administración de justicia en Colombia. Los perfiles más relevantes en este sentido son:

MARCELO ROJAS

Coordinador del área de Conciliación en Derecho de la Dirección de MASC del Ministerio de Justicia y del Derecho.

GERMAN VALLEJO

Consultor privado en asuntos relacionados con acceso a la justicia y MASC.

Ex director de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho.

ALEJANDRA TARAZONA ZAMBRANO

Abogada especialista en MASC y alianzas público privadas del Programa de Justicia Inclusiva de USAID con presencia en los departamentos de Córdoba, Chocó, Antioquia, Cauca, Nariño y Putumayo.

Ex funcionaria de la Corte Constitucional de Colombia.

Ex directora de prevención de violencias en el Distrito (Bogotá D.C.).

WILLIAM SAMACA QUIROGA

Jefe de justicia comunitaria de la Cámara de Comercio de Bogotá.

JAIME GUTIERREZ OSPINA

Director ejecutivo de la Confederación Nacional del Movimiento Comunal de Colombia.

Miembro del Concejo Nacional de Paz.

Defensor de Derechos Humanos en Colombia.

Juez de Paz para el municipio de Dosquebradas, Risaralda.

MARIA ISABEL GUTIERREZ

Integrante JAC Barrio La Palmilla, Pereira.

Presidente de ASOJUNTAS de Pereira, Risaralda.

Secretaría Ejecutiva de la CONFEDERACIÓN Comunal de Colombia.

También deben valorarse especialmente las entrevistas realizadas a las directoras y coordinadoras de los Centros de Conciliación de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Cali, Medellín y Bucaramanga, doctoras Mónica López Jaramillo, Ana Lucía Fernández de Soto, Diana Cecilia Domínguez y Karol Viviana Pastrana -respectivamente-, toda vez que dichos centros de conciliación se corresponden con cuatro de las cinco Cámaras de Comercio coordinadoras de Colombia.

11.2. Proceso de validación de información

La validación de información se llevó a cabo mediante dos metodologías:

- i. Un grupo focal que tuvo lugar el día 1 de febrero de 2024 entre las 14:00 y las 16:00 horas, al cual asistieron las siguientes personas:

ASISTENTE	PERFIL
Mónica López Jaramillo	Jefe del área de Conciliación en Derecho de la Cámara de Comercio de Bogotá.
Edgar Augusto Ardila Amaya	Director de la escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional de Colombia.
Nubia Garzón	Abogada litigante y Conciliadora en Derecho.
Juan Diego Manrique	Consultor en resolución de conflictos en tierras y responsable de Derechos Humanos del pueblo Tayrona a nivel nacional.
Martha Eliana Martínez	Conciliadora en Derecho y Mediadora Narrativa.

ii. Tres (3) entrevistas a profundidad realizadas a:

ENTREVISTADO	PERFIL
<p>Alejandra Tarazona Zambrano – Realizada el 24 de enero de 2024.</p>	<p>Abogada especialista en MASC y alianzas público privadas del Programa de Justicia Inclusiva de USAID, ex-funcionaria de la Corte Constitucional de Colombia y ex-directora de prevención de violencias en el Distrito (Bogotá D.C.),</p>
<p>Juan Diego Manrique Osuna – Realizada el 7 de febrero de 2024.</p>	<p>Abogado en ejercicio, especialista en Derecho de Tierras, consultor en resolución de conflictos en asuntos relacionados con el uso, la tenencia y la propiedad de la tierra, Métodos de Resolución de Conflictos y responsable de Derechos Humanos del pueblo Tayrona a nivel nacional,</p>
<p>Juliana María Giraldo Serna – Realizada el 9 de febrero de 2024.</p>	<p>Abogada, con especialización en derecho comercial, master en derecho deportivo, arbitro, secretaria de tribunal arbitral, conciliadora, ex directora del Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cali, docente universitaria de derecho probatorio, se centró en la operatividad y funcionamiento del sistema judicial colombiano.</p>

El proceso de validación de información llevado a cabo permitió exponer a las personas expertas las diferentes hipótesis planteadas y complementar su desarrollo conceptual con el fin de: (i) brindar una mayor profundidad al debate técnico y conceptual de las brechas de operatividad y acceso a las vías de acceso a la administración de justicia; y, (ii) realizar recomendaciones para su mejora.

11.3. Proceso de análisis de la información

Concluido el proceso de validación de información, se procedió a su análisis por parte del siguiente equipo de trabajo.

MIEMBRO DEL EQUIPO	PERFIL
Mateo Vásquez	Coordinador del proyecto. Abogado con maestría en administración de empresas y candidato a master en mediación y gestión del conflicto. Conciliador en Derecho y mediador con más de 5 años de experiencia y más de 500 casos atendidos, Con más de 5 años de experiencia en proyectos de cooperación internacional desde el área técnica y administrativa.
Andrés Pacheco Jaimes	Antropólogo, con experiencia relevante de trabajo con grupos poblaciones tales como el pueblo gitano de Colombia y población migrante, además en la formulación de estrategias de desarrollo de MASC para los mismos.
Leonardo García	Psicólogo con experiencia relevante en el proceso de recolección y análisis de datos cuantitativos para proyectos de impacto nacional e internacional.
Samed Vargas	Politólogo con énfasis en los derechos de las mujeres, el ejercicio de los mismos la Violencia Basada en Género y rutas de atención.
Ginna L. Ramos	Abogada, Conciliadora en Derecho de la casa de Justicia de Popayán (Cauca) y lideresa afro de la misma ciudad.
L. Johanna Ñungo	Administradora de Empresas designada por parte de la Cámara de Comercio de Bogotá para el acompañamiento del proceso.

Capítulo 3

VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA EN PERÚ:

Efectividad de los abordajes y respuestas

*Este estudio ha sido diseñado y conducido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Conformaron el equipo de investigación en el Perú: Eduardo Vega y Federico Chunga (Lima), Cristell Casani (Arequipa), Liliana Fernández (Loreto) y Victoria Ormeño (Lima). El estudio ha recibido las contribuciones de Nataly Ponce, Lorena Espinosa, Matías Sucunza y Javiera Domange.

1. RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2023, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) inició el presente informe, cuyos objetivos fueron: (i) analizar las barreras de acceso y operatividad de tres vías de abordaje y transformación de conflictos en Perú, específicamente la vía judicial, los métodos de resolución de conflictos (MASC) y la justicia comunitaria -con énfasis en la justicia de paz-; y (ii) formular recomendaciones al Estado para fortalecer y mejorar su funcionamiento.

La investigación fue realizada por un equipo de trabajo radicado en Perú, enfocándose en ciertas ciudades priorizadas.

El proyecto se justificó por dos razones principales: la prevalencia de conflictos civiles y familiares y las limitaciones en el acceso a la justicia evidenciadas por las personas involucradas, especialmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad, con particular atención a las mujeres en contextos de pobreza o extrema pobreza.

La pesquisa comprendió la recopilación, validación y análisis de información cuantitativa y cualitativa a nivel nacional y en las ciudades de Lima, Callao, Arequipa e Iquitos. Incluyó 172 entrevistas en profundidad, la mayoría dirigidas a personas usuarias, así como a jueces y juezas, conciliadores/as, expertos/as y actores claves (stakeholders).

También se realizó una amplia difusión y discusión metódica de los hallazgos con diferentes grupos de expertos/as, lo cual facilitó la formulación de recomendaciones que incluyen propuestas de políticas públicas para mejorar el acceso y la operatividad de la justicia en ambos tipos de conflictos.

En términos generales, el estudio identifica similitudes en los hallazgos en las ciudades priorizadas. Esto no significa que la política pública no deba considerar un enfoque territorial que aborde la desigualdad histórica entre zonas urbanas y rurales, y entre la capital del país (Lima y Callao) y regiones como Arequipa e Iquitos, especialmente en materia de pobreza, eficiencia y presencia del Estado. En lo que interesa a nuestro estudio, esta desigualdad es mucho más evidente en relación con la justicia de paz, aunque no es ajena a las otras vías de solución de conflictos.

Entre los principales hallazgos destacan:

a) El Estado carece de información actualizada y de calidad sobre los MASC y su aplicación e interacción con el sistema judicial. Por ejemplo, a casi treinta años de vigencia de la ley de conciliación, no ha habido una evaluación completa sobre su impacto ni se ha implementado una política pública consistente para mejorar la difusión, el acceso y la calidad del servicio de conciliación, ni la función de los juzgados de paz.

b) Persiste en la sociedad peruana una cultura de la litigiosidad, lo que contradice uno de los principales objetivos de los MASC –la construcción de paz a través de mecanismos autocompositivos– y sus finalidades mediatas, como contribuir a disminuir la histórica sobrecarga del sistema de justicia tradicionales.

c) La política pública de conciliación extrajudicial presenta debilidades vinculadas a la ausencia de evaluaciones sobre sus avances y necesidades de ajustes. Durante las últimas dos décadas no se han realizado monitoreos rigurosos. También se constatan debilidades específicas asociadas a: (i) la labor de supervisión estatal de los centros de conciliación privados; y (ii) el proceso de formación, capacitación y acreditación de conciliadores/as, más enfocado en temas legales que en habilidades blandas, fundamentales para el tipo de conflictos que abordan y el rol que cumplen.

En este contexto, existe una fuerte percepción de que la conciliación extrajudicial en los casos civiles se ha convertido en un trámite más, cumplido solo por ser un requisito obligatorio para acceder a la vía judicial. La posibilidad de conciliar extrajudicialmente en estos casos se verifica como mínima, encareciendo el acceso a la justicia. Por el contrario, siendo voluntaria, la conciliación extrajudicial en asuntos de familia tiene una mayor demanda, lo cual se explicaría por la naturaleza del conflicto –mayoritariamente de alimentos– y el perfil de las solicitantes –principalmente mujeres con escasos ingresos y urgencia de obtener una pensión alimenticia para sus hijos–.

Este hallazgo pone en entredicho la discusión entorno a la obligatoriedad o vinculatoriedad de los MASC y su relación con la utilidad del servicio que prestan. Al mismo tiempo, sirve como evidencia de que la conciliación debidamente implementada puede ser un vehículo eficiente y eficaz para solucionar conflictos de manera rápida y justa.

d) El tratamiento de los casos familiares en las distintas vías evidencia déficits en el tipo de atención brindada. Los principales problemas radican en la falta de adecuación “del medio y la forma” a la naturaleza y características de los conflictos, que exigen un tratamiento integral más humano y menos jurídico. Por ejemplo, en la vía judicial se identifica como una debilidad que la capacitación se enfoque en aspectos legales de la problemática, pero casi en ningún caso en las dimensiones sociales o psicológicas.

e) Existe una marcada insatisfacción de las personas usuarias del servicio judicial. Las razones de esta insatisfacción son múltiples, destacando la demora en el procesamiento de los casos, atribuida a la excesiva carga procesal y la persistente cultura litigiosa, y la percepción de trato discriminatorio manifestada por los usuarios, especialmente por razones económicas o raciales.

Esto difiere de la apreciación que tienen las personas usuarias respecto a las vías de conciliación extrajudicial y comunitaria. La gratuidad –en el caso de los centros estatales– o el bajo costo en comparación con la vía judicial –en el caso de los centros privado–, son factores que contribuyen a su valoración positiva. No obstante, también sobre ellas existe una percepción negativa, relativas a (i) el tiempo que emplean en abordar el proceso, y (ii) las expectativas insatisfechas por no lograr un acuerdo eficaz, afectando especialmente a mujeres de escasos recursos de las zonas periféricas de las ciudades y regiones con altos niveles de pobreza.

A partir de los hallazgos, se propician algunas recomendaciones tendientes a fortalecer las políticas públicas de solución de conflictos en casos civiles y familiares, haciendo especial énfasis en: (i) la conciliación (judicial y extrajudicial) y la justicia de paz; y (ii) la efectiva vigencia del derecho fundamental al acceso a la justicia de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad.

2. OBJETIVOS

El estudio tiene como propósito analizar: (i) las vías de solución de controversias que existen en el Perú para garantizar el acceso a la justicia en los conflictos de familia y de vivienda; y (ii) su efectividad para lograr los objetivos declarados al instituirlos.

La propuesta se justifica en dos ejes principales: la prevalencia de estos conflictos y la particular incidencia de los obstáculos o limitaciones en el acceso a la justicia para las personas en situación de vulnerabilidad.

Según el World Justice Project (2023), en Perú, el 44% de las personas declaró tener un problema jurídico, pero solo el 21% tuvo la oportunidad de obtener ayuda para solucionarlo. Dentro de este último grupo, solo el 47% logró resolverlo efectivamente.

Este análisis se desarrolla en un contexto de altos niveles de pobreza monetaria (18,9% en la prepandemia por COVID-19), con una marcada diferencia entre las zonas urbanas (12,4%) y rurales (41,4%). Esta brecha socioeconómica se agrava al observar la pobreza extrema: el 5% de la población nacional se encuentra en esta situación, con un 1,7% en áreas urbanas y un 16,6% en zonas rurales (CEJA - IDRC Canadá, 2023:10-11).

La falta de ingresos regulares para satisfacer las necesidades básicas es una de las principales causas de la pobreza, ya que priva a las personas y familia del acceso a derechos fundamentales como la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y la justicia.

Aunque esta carencia es más acentuada en el contexto rural, adquiere mayor preponderancia en los procesos de búsqueda de justicia en las ciudades, debido a la dependencia de las personas hacia la renta. En el mundo rural, esta dependencia se relativiza por la coexistencia de otras formas de transacción e intercambio distintas de las monetarias.

El aumento de la conflictividad familiar y los problemas relacionados con la vivienda están estrechamente asociados a la falta de renta. Esta relación se explica a partir de varios factores interconectados. La escasez de ingresos limita el acceso a viviendas adecuadas y asequibles, obligando a las familias a vivir en condiciones precarias, con hacinamiento y falta de servicios básicos como agua potable, energía y saneamiento. Estas condiciones pueden exacerbar las tensiones familiares, dificultando la convivencia armoniosa.

La inseguridad económica generada por la falta de renta aumenta el estrés y la ansiedad en los miembros de la familia, la preocupación constante por la supervivencia económica y la incapacidad para satisfacer necesidades básicas pueden provocar o agravar conflictos y altercados dentro del hogar.

La falta de recursos económicos también limita el acceso a la educación y las oportunidades de empleo, perpetuando un ciclo de pobreza y restricciones conflictivas para el ejercicio de la autonomía personal y la construcción de proyectos de vida personales y comunitarios.

En contextos de bajos ingresos y condiciones estructurales de desigualdad, las decisiones sobre el uso de los recursos limitados pueden convertirse en una fuente significativa de disputas. Por ejemplo, la decisión de priorizar la alimentación sobre el pago del alquiler puede generar desacuerdos y tensiones. La inestabilidad en la vivienda, como desalojos frecuentes o la incapacidad para pagar el arriendo, puede generar un ambiente de incertidumbre y miedo, afectando la estabilidad emocional y psicológica de las familias. Esto puede acrecentar o desencadenar conflictos entre los miembros de la familia, así como con los propietarios o vecinos.

La pobreza monetaria (ya aún más la multidimensional) puede influir en los conflictos familiares, especialmente en aquellos relacionados con alimentos, el régimen de visitas o las tareas de cuidado de los niños. Los niños en hogares monoparentales, y particularmente quienes se encuentran en situación de pobreza, están en mayor riesgo de enfrentar conflictos familiares (McLanahan y Sandefur, 1994). Estos problemas pueden agravarse debido a la falta de recursos económicos para solventar disputas legales o para proveer adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes.

Las mujeres al frente de hogares monoparentales se encuentran en una situación aún más crítica debido a diversos factores que visibilizan la desigualdad de género y su estrecha relación con la pobreza, como brechas salariales, discriminación laboral y falta de acceso a servicios de cuidado infantil asequibles.

En relación con los problemas asociados a la vivienda, un estudio de Espinoza y Fort (2020) encuentra que en las últimas dos décadas las ciudades peruanas se han expandido cerca del 50%, y que el 93% de este crecimiento es de carácter informal. Esta situación conlleva carencias asociadas al acceso de servicios básicos, poniendo en riesgo el goce de otros derechos como la salud. El mismo estudio concluye que las personas que habitan estos lugares deben esperar en promedio 14 años para acceder a esos servicios. Según los autores, estas cifras convierten a Perú en el segundo país con más asentamientos informales de Latinoamérica, después de Cuba.

Esta situación se ve fomentada por un gran déficit habitacional, lo que ha potenciado el crecimiento de la propiedad horizontal y, con ello, algunos conflictos habitacionales previsible en una población que se enfrenta por primera vez a este fenómeno.

Los asentamientos informales son tierra fértil para el surgimiento de conflictos mayores, como disputas entre grupos por el control del territorio o de las organizaciones vecinales, y el surgimiento de mecanismos de gobernanza paralelos a los del Estado que promueven modos de administrar reñidos con la eficiencia y transparencia pública.

3. METODOLOGÍA

El estudio utilizó una metodología mixta, integrando tanto métodos de análisis cualitativos como cuantitativos. Esta combinación permitió recopilar y analizar información desde diferentes perspectivas y niveles.

Dada la naturaleza del informe, se otorgó preeminencia a la dimensión cualitativa. El principal objetivo fue conocer, comprender e interpretar las perspectivas de los actores clave (*stakeholders*), los operadores de justicia y las personas usuarias. Para ello, se realizaron tres rondas de trabajo de campo en Lima (piloto y levantamiento de información), Arequipa e Iquitos (recuperación de información).

Complementariamente, la vía cuantitativa se utilizó para: (i) cuantificar y contextualizar el escenario de emergencia de los conflictos de familia y vivienda estudiados; y (ii) caracterizar las vías de solución mediante análisis estadístico a nivel nacional y regional.

3.1. Fuentes de información

Para la realización del estudio se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. Entre las fuentes primarias se destacan: entrevistas semiestructuradas, observaciones no participantes, conversatorios y talleres con diversas audiencias. En cuanto a las fuentes secundarias, se priorizó

el uso de bases de datos administrativos de acceso público y la revisión documental de materiales existentes (por ejemplo, documentos e informes sobre las temáticas tratadas, material de IDRC o literatura general) y producidos específicamente para la investigación (como reportes de viajes, documentos de talleres y productos comunicacionales).

3.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La recopilación de información cualitativa se realizó mediante entrevistas individuales presenciales y telemáticas⁶⁶, utilizando instrumentos especialmente diseñados, como pautas de entrevistas y guías de observación.

La información primaria se recolectó a través del trabajo de campo in situ, particularmente con personas usuarias, operadoras de las vías de conciliación extrajudicial y justicia comunitaria, actores clave urbanos y jueces.

A lo largo del análisis y evaluación, se utilizó un enfoque participativo para retroalimentar la investigación con las perspectivas, aportes y recomendaciones de los grupos locales de investigación, el IDRC y otros aliados estratégicos.

Finalmente, el 28 de mayo de 2024, CEJA convocó una reunión de trabajo con expertos y expertas en Lima para discutir críticamente una versión preliminar de este informe. Estos aportes permitieron enriquecer el estudio, ajustar las conclusiones y mejorar sus recomendaciones.

3.3. Muestra

Dada la naturaleza principalmente cualitativa del estudio, se utilizó un método de muestreo intencionado para seleccionar las ciudades en las que se realizó el trabajo de campo y las entrevistas semiestructuradas. Se eligieron tres ciudades inicialmente: Lima, incluyendo Callao, Arequipa e Iquitos, y se añadió una cuarta ciudad, Piura, para complementar el estudio.

67 Previo a su instrumentación, se llevó adelante un trabajo previo de coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial y los centros de conciliación privados. Cada persona entrevistada suscribió una declaración de consentimiento informado, autorizando la utilización de la información brindada.

Los criterios de selección fueron los siguientes:

a) Diversidad regional: Representación de las principales regiones naturales (v.gr., costa, sierra y selva).

b) Oferta de vías de justicia: Disponibilidad y variedad de mecanismos de justicia en cada ciudad.

c) Complejidad urbana: Incluyó ciudades capitales, intermedias y pequeñas, considerando su volumen de población.

d) Particularidades demográficas e interseccionalidad: Ejemplos como la tasa de nacidos vivos de mujeres menores de 15 años de edad; y,

e) Pobreza multidimensional: Niveles de pobreza que afectan a la población de cada ciudad.

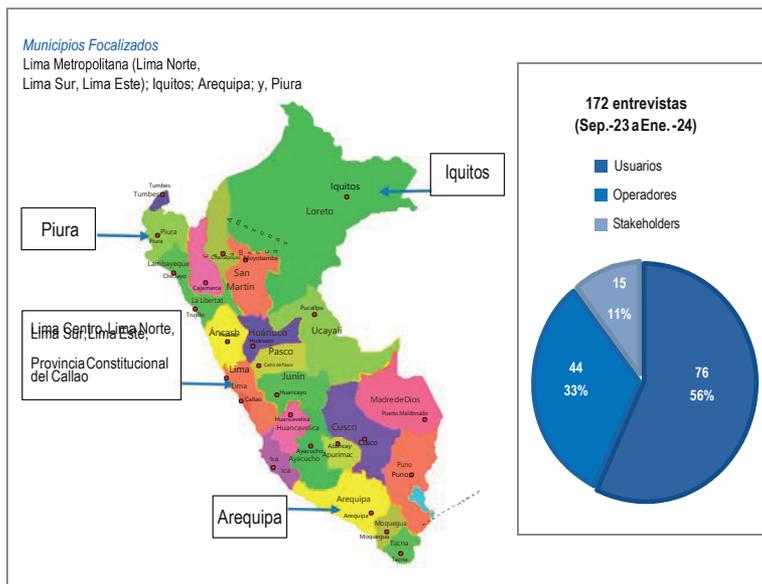
Para determinar la muestra de personas entrevistadas se consideraron las siguientes variables:

a) Operadores de justicia: Integrantes de instituciones de provisión de justicia en las vías estudiadas.

b) Actores clave (stakeholders): Personas influyentes en la construcción de la agenda nacional sobre vías de justicia, incluyendo representantes de organismos multilaterales, formuladores de políticas, académicos y representantes de la sociedad civil organizada; y,

c) Usuarías y usuarios: Personas que utilizan las distintas vías de justicia y han experimentado conflictos familiares y de vivienda. Se puso un énfasis especial en muestrear a mujeres, debido a su mayor vulnerabilidad en los conflictos tratados. También se incluyó a personas con procesos judiciales recientes o concluidos en los últimos cuatro meses para obtener una evaluación integral de su experiencia en el sistema de justicia.

Gráfico N° 1
Componentes de la muestra



Fuente: Elaborado por CEJA -IDRC Canadá (2023)

3.4. Procesamiento de datos

La información cualitativa se procesó mediante un análisis de contenido, utilizando la plataforma *Atlas.ti* para asistir en esta tarea. Se consideraron las preguntas, criterios y variables que guían el estudio, y se emplearon matrices para la organización, el entrecruzamiento y la validación de datos.⁶⁸

⁶⁸ En todo el proceso de análisis de la información cualitativa se guardó confidencialidad de las personas entrevistadas, a fin de impedir que sean individualizadas por sus declaraciones o argumentos, salvo casos de especial interés en que: (i) se sopesaron los riesgos de dicha exposición; y, (ii) se contó para ello con el consentimiento informado de la persona involucrada.

4. PERÚ EN CONTEXTO

4.1. Información relevante sobre el país

El Perú es una república democrática, social, independiente y soberana (art. 43, Constitución Política). Ubicado en la costa oeste de Sudamérica, el país cuenta con una población de 33.7 millones de personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023:9).

En el último siglo, Perú ha pasado de ser predominantemente rural (64.6% según el censo de 1940) a ser principalmente urbano (82.6%) y costeño (INEI, 2023:23). Hasta el censo de 1961, el 52.3% de la población se concentraba en la sierra y el 39% en la costa. Sin embargo, en el censo de 2017, se constató que el 58% se encontraba en la costa, el 28.1% en la sierra y el 13.9% en la selva (INEI, 2023:18).

Perú es un país pluricultural, donde se hablan 47 idiomas y conviven 55 pueblos indígenas.⁶⁹ Según el censo de 2017, cerca de 4.3 millones de personas manifestaron hablar un idioma indígena como lengua materna (como el quechua, aymara o alguno de los idiomas amazónicos). Además, 6 millones de personas, aproximadamente el 18% de la población total, se autoidentificaron como quechuas, aymaras o pertenecientes a un grupo indígena amazónico.

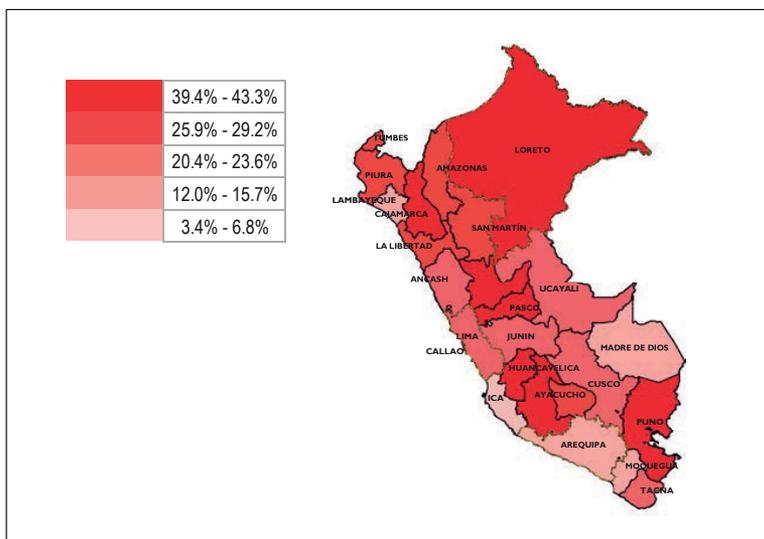
Es también un Estado fuertemente centralizado, donde el 33% de la población se encuentra en la capital, Lima, y más del 82% en áreas urbanas. Las capitales regionales más importantes y con mayor población son: La Libertad, Piura, Arequipa, Cajamarca y Cusco, aunque con poblaciones significativamente menores a la de Lima.

69 Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura de Perú, disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas/>. Cabe señalar que esta base es referencial, por lo que el número de pueblos indígenas podría aumentar cuando otros logren su inscripción.

Estas características reflejan las profundas disparidades regionales en la distribución de la pobreza. Como muestra el siguiente mapa (CEJA - IDRC Canadá, 2023:11), la extrema pobreza se concentra en algunas regiones, donde dos de cada cinco personas viven en condiciones de grave privación. En contraste, las zonas con colores más claros presentan porcentajes significativamente más bajos (de 3,4% a 23,6%), lo que indica una situación menos severa pero igualmente preocupante.

Como puede observarse en el gráfico, Loreto, una de las tres regiones estudiadas y ubicada en la Amazonía, presenta un alto nivel de pobreza extrema. Esto está relacionado con la vastedad de su territorio, las dificultades de acceso a los pueblos más alejados,⁷⁰ especialmente los indígenas,⁷¹

Gráfico N° 2
Niveles de pobreza



Fuente: Elaborado por CEJA -IDRC Canadá (2023)

70 Iquitos tiene la particularidad de ser la única ciudad de Perú a la que no se puede acceder por vía terrestre desde otras regiones, sino sólo por vía aérea y fluvial.

71 En ciertas zonas -por ejemplo, en el Lote 8- la actividad petrolera ha causado la contaminación del agua y del suelo, así como la desaparición de diversas especies. Ello ha sido denunciado por las comunidades *achuar*, *kichwa*, *kukama* y *urarina* (United Nations Development Programme, 2022).

la infraestructura, los recursos naturales y económicos, y la inversión en servicios básicos. Cada uno de estos aspectos juega un rol crítico en la prevalencia de la pobreza extrema. Regiones con tasas altas, como Loreto, enfrentan desafíos adicionales, como menor acceso a mercados, educación limitada y servicios de salud insuficientes (CEJA - IDRC Canadá, 2023:10-11).

Otro elemento significativo es el análisis de la pobreza y su impacto desde un enfoque de género (CEJA - IDRC Canadá, 2023:19). En el ámbito urbano, los hogares encabezados por mujeres presentan sistemáticamente tasas de pobreza superiores a aquellos liderados por hombres. En 2017, la pobreza urbana en estos hogares alcanzó el 43%, comparado con el 33% en los liderados por hombres. Si bien en los años sucesivos esta brecha disminuye levemente, no altera la diferencia señalada, evidenciando las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en el acceso a recursos, servicios esenciales y oportunidades.

Por otro lado, la pobreza extrema urbana muestra un patrón distinto. En 2020, se observa un aumento dramático, duplicándose las tasas tanto para hogares liderados por hombres como por mujeres, alcanzando el 26% en ambos casos. Este fenómeno podría estar relacionado con la crisis sanitaria global y sus consecuencias económicas, afectando de manera aguda a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En contraste, los entornos rurales presentan una situación diferente. Aunque las tasas de pobreza son generalmente más bajas en comparación con el ámbito urbano, las diferencias de género son más acentuadas en la pobreza extrema. En 2020, la pobreza extrema en hogares rurales liderados por mujeres alcanzó el 8%, frente al 7% en aquellos liderados por hombres. Este aumento puede estar vinculado a factores estructurales y culturales que perpetúan la desigualdad.

La persistencia de estas desigualdades tiene implicaciones directas en el uso de vías de justicia en Perú. Las mujeres, que enfrentan mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, son más propensas a encontrarse en situaciones de conflicto y a necesitar servicios de justicia. Sin embargo, su capacidad para acceder a estos servicios está condicionada por su situación económica y el entorno geográfico en el que se encuentran.

Cabe remarcar que estas situaciones se perpetúan, pese a los avances logrados por el país en materia de crecimiento económico y reducción de la

pobreza en las dos décadas anteriores a la pandemia de COVID-19. La estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y un entorno internacional favorable le permitieron convertirse en una economía de ingreso mediano alto, con un aumento del ingreso *per cápita* desde los US\$ 2,040 en 2002 hasta los US\$ 7,126 en 2022 (OCDE, 2023).

Sin embargo, diversos organismos internacionales han advertido que el país sigue enfrentando amenazas significativas para alcanzar un mayor desarrollo y prosperidad, como el impacto del cambio climático, las desigualdades y su estructura económica primaria (o dependiente de sus recursos naturales). Además, los desarreglos constitutivos no abordados limitan la creación de empleos formales, la diversificación económica y el ritmo de reducción de la pobreza y la desigualdad (OCDE, 2023).

En este contexto, la OCDE ha señalado que “una mejor calidad de los servicios públicos, una gobernanza más sólida, un entorno empresarial propicio y estabilidad política serán fundamentales para un crecimiento mayor e inclusivo que promueva la reducción de la pobreza y la desigualdad” (OCDE, 2023).

En ese sentido, se constata como un factor negativo la permanente crisis política en la que se halla inmerso el país, agravada desde 2016. En los últimos siete años, Perú ha tenido seis presidentes. Esta crisis se profundizó a fines de 2021 e inicios de 2022, con un alto nivel de conflictividad social que provocó la muerte de al menos 60 personas, especialmente en la sierra sur del país (principalmente en Puno y Ayacucho) y también en Lima (CIDH, 2023).⁷²

4.2. ¿Acceso a la justicia? Estado de situación, problemas y reformas

Las vías de solución de conflictos materia de la presente investigación, enfrentan desafíos significativos en términos de accesibilidad, eficiencia y equidad, especialmente para las poblaciones vulnerables. Mientras que el

72 Cabe señalar que diferentes fiscalías de derechos humanos se encuentran investigando los casos bajo la hipótesis de uso excesivo de la fuerza y presuntas ejecuciones extrajudiciales. En su informe, la CIDH ha recomendado investigar de manera celeré estas presuntas violaciones de derechos humanos, asegurar que no habrá impunidad respecto de dichos delitos y brindar una reparación adecuada a las víctimas.

sistema de justicia ordinaria muestra problemas de confianza, accesibilidad y demora en los trámites, los MASC y la justicia comunitaria ofrecen alternativas valiosas, aunque no exentas de limitaciones y áreas que requieren mejoras.

La evolución de estos sistemas y su capacidad de adaptación para responder a las necesidades de las poblaciones más vulnerables es crucial para garantizar una justicia más inclusiva y efectiva. Por ejemplo, la justicia comunitaria, a pesar de no contar con datos estadísticos sobre su oferta, desempeña un papel clave en el acceso a la justicia en sociedades donde el sistema formal es menos accesible. Esta forma de justicia, arraigada en prácticas y tradiciones locales, puede ofrecer soluciones más asequibles y pertinentes para conflictos familiares y de vivienda, especialmente en áreas rurales e indígenas.

Organismos como la OCDE también han centrado su atención en el sistema de justicia peruano, reconociendo que su adecuado funcionamiento es fundamental para el desarrollo sostenible del país. Entre otras razones, porque *“la protección de los derechos de propiedad, la adecuada aplicación de las normativas y el cumplimiento de los contratos privados requieren un sistema judicial eficaz”* y estas instituciones son vitales para proteger *“los rendimientos de los inversores, [reducir] los costos de transacción y [disuadir] comportamientos oportunistas, incentivando así el ahorro, la inversión y los complejos intercambios económicos que son la base del comercio y la especialización. Está demostrado que la lentitud de los tribunales reduce significativamente el crecimiento económico, especialmente en sectores donde las relaciones contractuales con los proveedores son cruciales”* (OCDE, 2023:86).

Sin embargo, *“el desempeño del sistema judicial peruano está por debajo de los países de la OCDE y también de otros pares de la región, y ha verificado que tanto las empresas como los ciudadanos consideran que el sistema carece de transparencia y accesibilidad y es ineficaz e ineficiente a la hora de resolver litigios”* (OCDE, 2023).

La percepción de falta de imparcialidad es otro factor destacado en la imagen negativa de la justicia. Más del 80% de los peruanos y peruanas sienten que esta no se administra con igualdad (Latinobarómetro, 2021). Una situación similar ocurre en relación con la corrupción. Desde que se realiza la encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción, el Poder Judicial aparece entre las tres instituciones “más corruptas” del país (2022:29).

A lo largo de la historia, se han intentado reiteradas reformas al sistema de justicia. En el presente siglo, uno de los principales hitos fue la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS, 2003), como parte del pacto político “Acuerdo por la Justicia”. A través de esta comisión, se buscaba reconstruir el sistema de Justicia gravemente afectado por la corrupción generalizada durante la década de los noventa.

El informe de la CERIAJUS tuvo un notable carácter técnico y una amplia legitimidad, ya que fue elaborado con la colaboración de los órganos del sistema de justicia y mediante consultas ciudadanas. Sin embargo, su impacto en términos de implementación fue exiguo (CEJA, 2004).

En los últimos años, destaca el informe producido por la Comisión Wagner, creada en 2019 tras un escándalo de tráfico de influencias y corrupción en los altos mandos del Poder Judicial, conocido como el “Caso Cuellos Blancos”. Las recomendaciones de este informe fueron incorporadas en la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-25), cuya aplicación “se ha visto frenada hasta ahora por volatilidad política e inestabilidad en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” (OCDE, 2023:88), producto de la aludida crisis política e institucional mencionada.

Actualmente, opera el Consejo Para la Reforma del Sistema de Justicia, compuesto por los principales mandatarios y funcionarios de las instituciones más relevantes del Estado.⁷³ Este organismo ha sido creado para impulsar la reforma, monitorear su implementación y coordinar la ejecución de la política a cargo de las entidades que integran el ecosistema de justicia.

Entre los principales problemas identificados en relación con la vía judicial, destacan: (i) la existencia de una proporción significativa de juezas contratadas bajo modalidades de corta duración (61%),⁷⁴ quienes, por esa condición, pueden ser destituidas fácilmente de su cargo; (ii) la vigencia de dos mecanismos para el nombramiento de jueces interinos, ajenos a la selección por méritos. Uno de estos mecanismos es la contratación de

73 Creado mediante la Ley N° 30942, el Consejo se encuentra conformado por lo/as presidente/as de la República, del Congreso, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, de la Junta Nacional de Justicia, así como por el Fiscal de la Nación, el Contralor General y el Defensor del Pueblo.

74 Durante la pandemia de COVID-19 este porcentual aumentó el 5 %.

juezas titulares con carácter interino para una función de nivel superior a aquella para la que fueron inicialmente nombradas (juezas provisionales). El otro, consiste en la designación de jueces supernumerarios y fiscales provisionales, elegidos de la lista de candidatos que no superaron el proceso de selección, también con contratación temporal. Un sistema similar se utiliza para los fiscales; y, (iii) la sobrecarga de casos (OCDE, 2023:88).

Por otro lado, los MASC como la conciliación, se presentan como una vía más flexible y accesible para resolver disputas. Estos métodos se enfocan en el diálogo y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos, lo que puede ser especialmente valioso en comunidades donde existe desconfianza hacia el sistema judicial formal o donde las normas culturales favorecen los modos compositivos, dialógicos o colaborativos. Los MASC pueden ser más rápidos y menos costosos que los procedimientos judiciales tradicionales, lo que los hace particularmente atractivos para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

No obstante, existe una diferencia sustancial entre los procesos de conciliación estudiados. De acuerdo con la normativa vigente, la conciliación en temas de familia es facultativa o voluntaria, mientras que en cuestiones civiles es obligatoria, constituyendo un requisito de admisibilidad de la demanda judicial. Como se desarrollará, esta diferenciación impacta de forma considerable en el uso y la eficacia de la herramienta.

En Perú, hay 84 centros de conciliación públicos y gratuitos, lo que representa una tasa de 0,25 centros por cada 100.000 habitantes. La falta de centros de conciliación accesibles implica que gran parte de la ciudadanía enfrente importantes obstáculos en la resolución de sus conflictos, lo que puede derivar en la perpetuación de ciclos de violencia y en la marginación de los más vulnerables (SISCONCI, 2024).

Las poblaciones indígenas y rurales, así como las mujeres y los niños, son particularmente afectadas por esta falta de acceso, ya que a menudo carecen de los recursos económicos y de la información necesaria para conocer, ingresar, comprender y transitar el sistema judicial formal. En este sentido, la escasez de centros de conciliación gratuitos perpetúa las desigualdades existentes y afianza la vulnerabilidad de estos grupos.

De allí que la oferta pública de MASC se erija como una estrategia clave para democratizar el acceso a justicia, proporcionando a las comunidades

más desfavorecidas herramientas efectivas para la resolución de sus conflictos. La gratuidad de estos servicios asegura que la capacidad económica no sea un impedimento, contribuyendo a mitigar una barrera histórica que ha marginado a las personas en situación de vulnerabilidad.

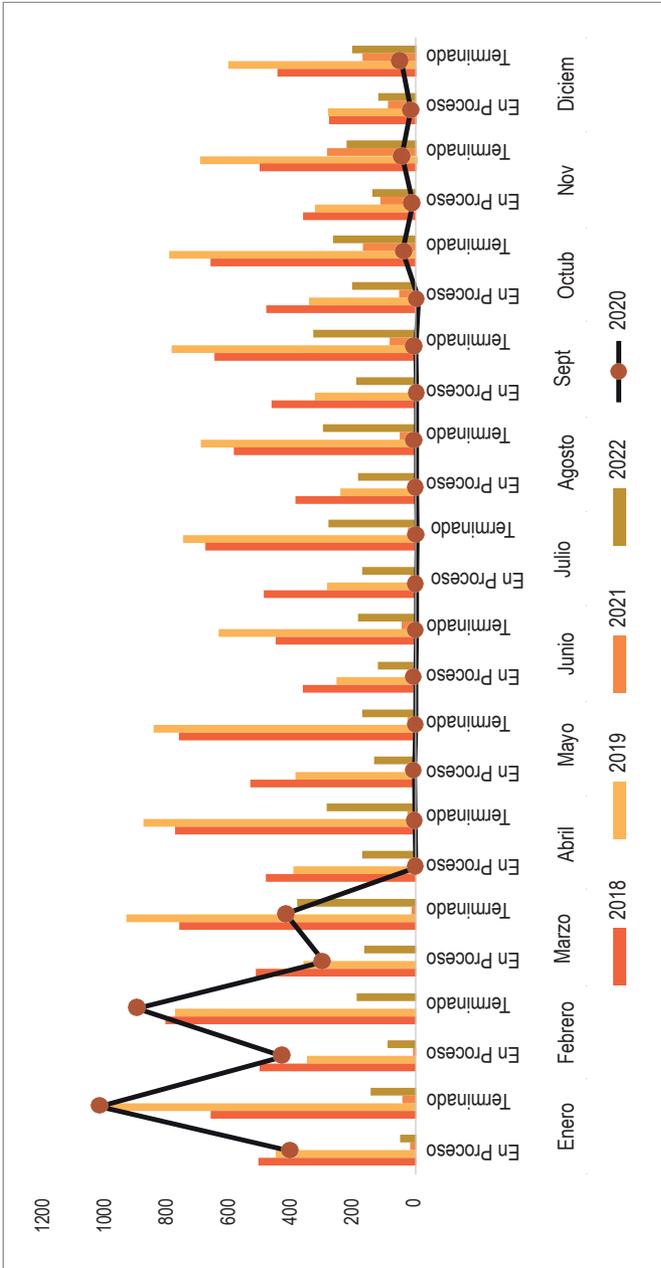
La implementación de MASC gratuitos también contribuye a: (i) la eficiencia del sistema de justicia en su conjunto, aliviando la carga de los tribunales y permitiendo que los conflictos se resuelvan de manera más ágil; (ii) la promoción de enfoques y abordajes más participativos y humanos, lo que repercute positivamente en la gestión del caso, la búsqueda de soluciones y su cumplimiento; y, (iii) la mejora en la prevención de conflictos y la promoción de una cultura de paz.

Al facilitar el acceso a mecanismos de resolución de disputas, se fomenta la gestión pacífica de las diferencias y se contribuye a la creación de entornos más estables y armoniosos, especialmente en comunidades afectadas por la violencia.

En el caso de los centros de conciliación privados, los procedimientos son más ágiles debido a su estructura acotada, lo que favorece la celeridad. Lo único que se requiere es la concurrencia de ambas partes y de la persona conciliadora.

En contraste, los centros de conciliación públicos enfrentan serios problemas de congestión. Además, han sido afectadas por externalidades que han impactado su funcionamiento. Como se observa en la siguiente gráfica sobre casos de pensión alimentaria, entre abril y noviembre de 2020 no atendieron debido a la pandemia por COVID-19. El tiempo transcurrido desde entonces no ha mostrado signos manifiestos de recuperación, dado que a fines de 2022 hubo 2,78 veces menos ingresos que en 2018.

Gráfico N° 3
Casos en proceso y terminados sobre pensión de alimentos en centros de conciliación públicos en Perú (2018-2022)



Fuente: Elaboración de CEJA a partir de datos de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

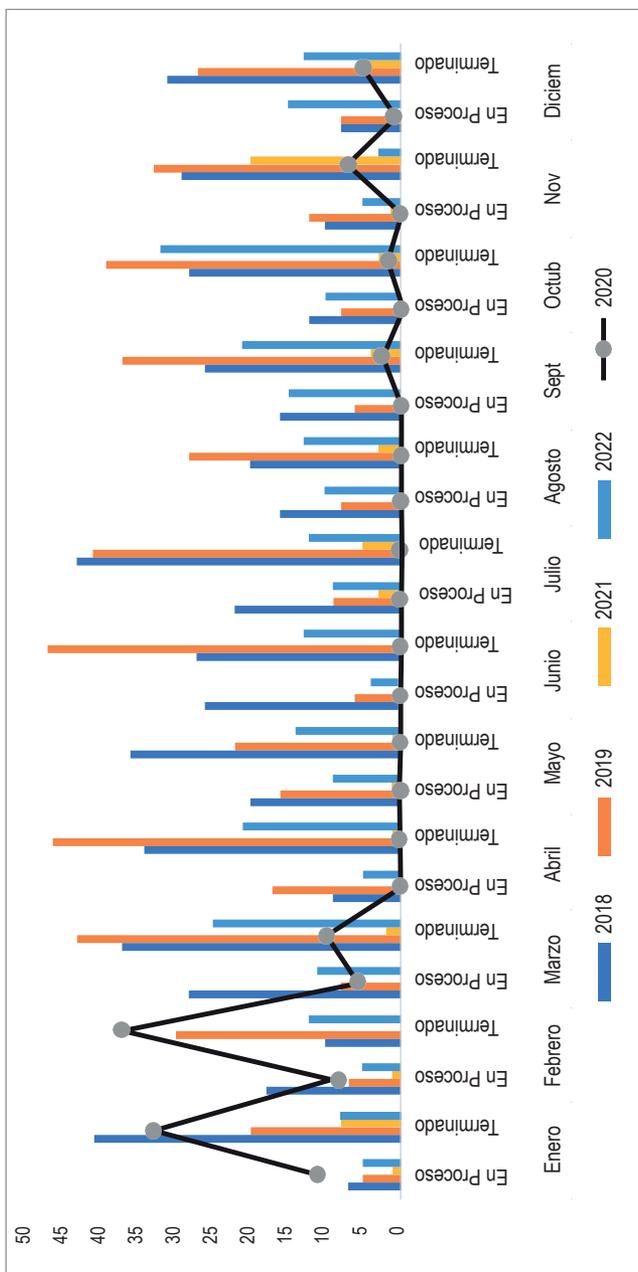
Se observa también una leve estacionalidad en la demanda de pensión alimentaria hacia el primer trimestre de 2022, la cual disminuye significativamente durante los meses de junio y agosto, para luego volver a ascender y declinar durante noviembre y diciembre.

La congestión en este tipo de conflictos durante el período analizado muestra variaciones significativas: 239 % en 2018, 185 % en 2019, 194 % en 2020, 170 % en 2021, y 218 % en 2022. Aunque en 2022 la congestión tiende a la baja, sigue estando cerca del promedio general para la vía judicial en Perú (225%).

Como mencionamos anteriormente, aunque las cifras son relativamente similares, no es posible compararlas directamente en términos de los tiempos de funcionamiento del sistema judicial, por lo tanto, estos datos solo sirven como referencia para evaluar el trabajo de la persona conciliadora.

En los casos de desalojo, la gráfica siguiente advierte un patrón similar durante la pandemia. Si bien, el volumen de demanda es menor en comparación con los casos de pensión de alimentos, se observa una reducción significativa de los casos en proceso durante el año 2020. Esta disminución de la demanda permitió incorporar al sistema casos que, en la práctica, ya habían finalizado pero que no podían ser atendidos debido a la alta carga de trabajo durante el año.

Gráfico N° 4
Casos en proceso y terminados sobre desalojo en centros de conciliación públicos en Perú (2018-2022)



Fuente: Elaboración de CEJIA a partir de datos provistos por la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En cuanto a la vía comunitaria, Perú cuenta con una tradición histórica ejercida dentro de las comunidades, especialmente en áreas rurales y entre poblaciones indígenas y campesinas, basada en principios y prácticas locales. Su efectividad radica en su relevancia cultural y accesibilidad para comunidades que pueden sentirse distantes del sistema de justicia formal.

Este mecanismo permite resolver conflictos de manera coherente con las tradiciones y valores locales, promoviendo soluciones más sostenibles y socialmente legítimas. Sin embargo, la efectividad de esta vía puede verse afectada por dos factores: (i) la falta de reconocimiento o integración con los sistemas de justicia formal, y (ii) las preocupaciones en torno a la equidad y consistencia en la aplicación de la justicia.

Un dato relevante es que el 49% de las personas que utilizan la justicia comunitaria en los Andes Peruanos son mujeres, y la mayoría de sus demandas están relacionadas con conflictos penales y violencia contra la mujer. Esto subraya la importancia de estos mecanismos en la atención de asuntos de gran sensibilidad social y personal. No obstante, la baja proporción de conflictos familiares atendidos a través de la justicia comunitaria sugiere una posible subutilización de estos mecanismos en ciertos temas o una preferencia por resolver estos asuntos por otros medios.

Al respecto, la justicia comunitaria también desempeña un rol destacado en la gestión de casos de violencia contra mujeres, niñas y niños clasificados como graves. Del total de casos tratados, el 57,9% son graves, lo que evidencia la utilidad de este mecanismo para ofrecer instancias y soluciones culturalmente adecuadas y sensibles. Las sanciones, reparaciones y la intervención comunal son formas comunes de resolución, lo que refleja el enfoque comunitario en la resolución de conflictos.

Dentro de esta vía se encuentra también la justicia de paz. Según la Ley N° 29.824, se trata de una función u “*órgano integrante del Poder Judicial [sin pertenecer a la Carrera Judicial], cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú*” (art. I). Es decir, sus decisiones se motivan “*de acuerdo a su leal saber y entender, no siendo obligatorio motivarlas jurídicamente*” (art. IV). Estos servicios son gratuitos y “*deben recibir*

el apoyo del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y las rondas campesinas” (arts. VI y VII), para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En definitiva, la efectividad de los abordajes y respuestas depende de las formas, reglas y prácticas que definen cada vía, así como de su capacidad o incapacidad para adaptarse a las características, necesidades y circunstancias de la población en general, y de los colectivos en situación de vulnerabilidad en particular. Mientras que la justicia ordinaria ofrece un marco legal formal, los MASC y la justicia comunitaria proporcionan enfoques más flexibles y culturalmente sensibles.

El desafío consiste en garantizar que estos sistemas funcionen de manera adecuada, con abordajes deferentes y sensibles a las particularidades de los conflictos que ingresan, y de manera complementaria, proporcionando una gama completa de opciones para la resolución de conflictos que sean accesibles, efectivas y justas para todas las personas, especialmente para aquellas en situaciones de vulnerabilidad.

4.3. Calidad de las intervenciones: ¿qué información? El caso de los alimentos

Los hallazgos presentados en este informe analizan y reflexionan sobre las diversas formas en que la población peruana resuelve sus conflictos a través de la vía judicial, los Mecanismos de Resolución de Conflictos (MASC), y la justicia comunitaria en asuntos de familia y civil, haciendo hincapié en el funcionamiento, operatividad, buenas prácticas y posibilidades de mejora en cada una de estas vías.

Durante todas las fases del estudio—recolección, validación, procesamiento y análisis de información—se han tenido en cuenta las particularidades de los casos de familia (alimentos, visitas y tenencia) y civil (propiedad y convivencia vecinal) seleccionados. Sin embargo, existen pocos estudios previos que evalúen la calidad de la atención del sistema de justicia en relación con estos casos. El único proceso que ha sido analizado de manera ordenada y metódica es el de alimentos.

En 2018, la Defensoría del Pueblo publicó un informe basado en una muestra representativa de aproximadamente **3.000** expedientes a nivel nacional, los cuales estaban relacionados con las características económicas y sociales de los litigantes. Los principales hallazgos, que complementan los identificados en este informe, fueron los siguientes:

- a) El **90.2%** de las demandas presentadas por mujeres fueron de alimentos a favor de niñas, niños y adolescentes.
- b) Las mujeres representan un **95.3%** del universo de personas usuarias en procesos de alimentos.
- c) Para la mayoría de las demandantes, la pensión de alimentos es su única fuente de ingresos para cubrir las necesidades básicas de sus hijos, ya que el **50.6%** se dedica a las labores del hogar, el **16.8%** está desempleada, y solo el **16.3%** realiza una actividad laboral remunerada.
- d) En el **95.3%** de los casos, los demandados son hombres, quienes mayoritariamente se dedican a actividades remuneradas en los sectores de servicios (39.4%) y transportes (13.2%). Solo el **0.6%** de los demandados se dedica exclusivamente a las labores del hogar.
- e) Más de la mitad de los demandados mantiene un vínculo de convivencia con la demandante (**51.1%**), y algo más de la décima parte, uno matrimonial (**13.5%**).
- f) En el **53.1%** de los casos el demandado no intervino en el proceso, lo que tiene un efecto directo en cuanto al incumplimiento posterior de la sentencia.
- g) Solo en un **18.7%** de los casos se ha demandado la *asignación anticipada de alimentos*, a pesar de la importancia que tiene para satisfacer las necesidades alimenticias de los niños, niñas y adolescentes; y en aquellos caso en que se concedió el beneficio, el **70.5%** no superó los **500 soles** (151 dólares al tipo de cambio de la época).
- h) Un alto porcentaje de jueces y juezas (**81.2%**) otorga una pensión que no superaba los **500 soles**. Con ese monto se cubre la alimentación de un niño, niña o adolescentes -el promedio mensual de la Canasta Básica Familiar del INEI fue de 328 soles en el 2016-,

resultando totalmente insuficiente para atender otros aspectos indispensables para su desarrollo como salud, educación, vestido y/o recreación.

El estudio realizado señaló no haber advertido diferencias porcentuales significativas entre lo resuelto por jueces y juezas respecto de demandas presentadas por hombres o mujeres. Frente a demandas presentadas por mujeres, los jueces concedieron la pensión en un 48.2%, mientras las juezas la hicieron en un 47%. Respecto a demandas presentadas por hombres, la pensión fue concedida por jueces en un 33%, y por juezas en un 32.9%.

- i) El 37.1% de las demandas evaluadas fueron calificadas dentro del plazo legal de 5 días hábiles. Sumemos a ello lo ya mencionado: en menos del 19% de los casos se otorgan anticipo provisorio de alimentos. Esta situación deja indefensos y pone en situación de especial vulnerabilidad a quienes recurren a dicho proceso para su subsistencia.
- j) Menos del 3% de las demandas de alimentos fueron resueltas en primera instancia dentro del plazo legal de **30 días hábiles**. Lamentablemente, casi la mitad de los procesos estudiados (47.5%) tardaron más de medio año.
- k) Solamente el **4.7%** de los procesos de alimentos se ha solucionado mediante conciliación judicial, en un tiempo promedio de 229 días (7 meses y medio). Es decir, el mecanismo judicial de conciliación no coadyuva a reducir la carga procesal de expedientes en trámite de los juzgados de paz letrado. Esto abre interrogantes en torno a cómo se trabaja con la gestión del caso (v.gr., producción de evidencias que faciliten la composición, técnicas para mejorar la comprensión y comunicación de intereses o administración de desincentivos jurisdiccionales para disuadir actitudes maliciosas o temerarias), a efectos de lograr dicho objetivo institucional.
- l) Casi la quinta parte de los procesos de alimentos son declarados en abandono (14.4%), dato que resulta problemático en varios sentidos, de los cuales destacamos los siguientes: (i) conforma un porcentaje alto de mujeres que no prosiguen procesos donde reclaman mayoritariamente alimentos para

sus hijos e hijas; y, (ii) los órganos jurisdiccionales se ven incentivados a declarar el abandono a efectos de disminuir su carga procesal, no ejerciendo las facultades instructoras agravadas que tienen para motorizar esta clase de casos. Ambos supuestos suponen un empeoramiento de las condiciones de exigibilidad de derechos.

- m) El **89.6%** de las sentencias emitidas en primera instancia son declaradas firmes, por lo que procede a su inmediata ejecución a favor de la parte demandante. Solo el **10.4%** fueron apeladas.
- n) El **38.9%** de las sentencias que concedieron una pensión de alimentos fueron cumplidas. No obstante, en el **27.3%** la entrega de la pensión se hizo efectiva en un lapso de 5 meses, mientras que en el **23.5%** el cumplimiento tardó más de 15 meses. Dichas circunstancias generan incertidumbre sobre la eficacia de las herramientas legales y judiciales existentes en el marco de las ejecuciones judiciales en general y alimentarias en particular.
- o) El formulario estándar para la presentación de demandas de alimentos es muy empleado por la ciudadanía, pues el proceso no requiere firma de abogado/a. Pese a ello, se ha detectado que presenta: (i) omisiones relevantes, tales como la imposibilidad de demandar el aumento de la pensión de alimentos previamente establecida, de solicitar una asignación anticipada de alimentos o de solicitar otras medidas cautelares; y, (ii) incongruencias que pueden confundir a la persona que pretende demandar alimentos.
- p) Más de las tres cuartas partes de las usuarias entrevistadas (**77.4%**) acuden al propio juzgado para indagar sobre el estado de sus procesos, a pesar de contar con el servicio virtual de Consulta de Expedientes Judiciales.

Las evidencias recogidas en este estudio se corresponden con las halladas en la investigación de la Defensoría del Pueblo. Entre ellas, destaca el hecho de que las solicitantes son mayoritariamente mujeres en situación de pobreza, que ven la pensión de alimentos como un medio de subsistencia para sus hijos. En muchos casos, esta pensión es su única fuente de ingresos.

Junto con lo anterior, se observa el escaso impacto de la conciliación judicial para resolver el conflicto a mediano y largo plazo, así como los serios problemas que enfrentan las demandantes para que se cumpla efectivamente una sentencia a su favor, lo cual equivale, en muchos casos, a que el conflicto no llegue a resolverse. El reconocimiento de un derecho es estéril si no se logra su cumplimiento.

4.4. ¿Cómo se regulan las vías de solución de conflictos?

4.4.1. Justicia especializada: necesaria, pero ¿suficiente?

En Perú, la mayoría de los procesos civiles están regulados por el Código Procesal Civil, vigente desde 1993 y sujeto a numerosas modificaciones desde entonces. Este código establece los mecanismos de tramitación y los plazos para procesar casos contenciosos y no contenciosos, categorizándolos en tres tipos principales: proceso de conocimiento (el más extenso en tiempo, con mayores posibilidades probatorias y recursivas), proceso abreviado (intermedio), y proceso sumarísimo (el más rápido y limitado).

Sin embargo, los procesos civiles que involucran a menores de edad, como los relacionados con pensiones alimenticias, tenencia y visitas, se rigen por una normativa procesal específica: el *Código de los Niños y Adolescentes* (Ley N° 27337). Esta ley establece que los casos de alimentos, visitas y tenencias deben seguir exclusivamente el proceso sumarísimo. El Código Procesal Civil y otras normativas sustantivas o procesales se aplican solo de manera supletoria, y el derecho consuetudinario se aplica siempre que no vulnere el orden público.⁷⁵

En cuanto al proceso de alimentos, la reciente modificación del artículo 170-A del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 31.464) ha priorizado los principios de oralidad, concentración, celeridad y economía procesal. Esto obliga al juez a comunicar verbalmente su fallo durante la audiencia única e informar por escrito en los siguientes cinco días.

75 Según el artículo VII del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, “*las normas del Código Civil, Código Penal, Código Procesal Civil y Código Procesal Penal se aplicarán cuando corresponda en forma supletoria al presente Código. Cuando se trate de niños o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se observará, además de este Código y la legislación vigente, sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias a las normas de orden público*”.

Jerárquicamente, las competencias jurisdiccionales en estos casos están distribuidas de la siguiente manera: Juzgados de Paz Letrado, Juzgados Especializados, Salas Superiores, y Salas Supremas. En particular, los procesos de alimentos se tratan inicialmente en los juzgados de paz letrados y, en segunda instancia, en los juzgados especializados. Por su parte, los casos de tenencia y régimen de visitas son gestionados por los juzgados especializados y revisados en segunda instancia por las salas especializadas.

En procesos civiles, la competencia se asigna tanto por la materia como por la cuantía del derecho en disputa. Los casos de menor cuantía se inician en los juzgados de paz letrados, mientras que los de mayor cuantía se tramitan en los juzgados especializados, siendo la revisión de segunda instancia realizada por la instancia inmediatamente superior.

Siguiendo la lógica de especialización, existen juzgados de familia en todo el país, ubicados principalmente en capitales de región y algunas provincias con alta densidad poblacional (art. 11 y ss., Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial). No obstante, solo la Corte Superior de Justicia de Lima cuenta con salas especializadas de Familia; en el resto del país, son las salas superiores civiles las que se encargan de los asuntos de familia.

Familia(s)

La normativa vigente para los procesos judiciales de familia está conformada, principalmente, por los siguientes cuerpos normativos:

- (i) Código Civil (1984),⁷⁶ como derecho sustantivo.
- (ii) Código Procesal Civil (1993),⁷⁷ como derecho adjetivo, que establece reglas de tramitación de los procesos.
- (iii) Código de Niños, Niñas y Adolescentes (2000),⁷⁸ que regula un proceso único para los procesos de alimentos, visitas y tenencia.

La competencia respecto de dichos procesos está determinada del siguiente modo:

76 Aprobado por el Decreto Legislativo N° 295, en noviembre de 1984.

77 Su Texto Único Ordenado fue aprobado por la Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, en enero de 1993.

78 Aprobado mediante la Ley N° 27337, en agosto de 2000.

- (i) Los procesos de alimentos son competencia de los juzgados de paz letrados, cuyas decisiones pueden ser revisadas por los juzgados especializados de familia, actuando estos como segunda instancia.
- (ii) Los procesos de régimen de visitas y tenencia son competencia de los juzgados de familia, con la posibilidad de revisión ante las salas civiles o de familia, según el área, y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Vivienda

Las principales reglas asociadas a procesos judiciales en materia de vivienda son:

- (i) Código Civil, como derecho sustantivo.
- (ii) Código Procesal Civil que establece un trámite sumarísimo para casos de arrendamiento y un proceso de conocimiento para casos de reivindicación de propiedad.
- (iii) Ley de Municipalidades, que reglamenta las funciones de las municipalidades, incluyendo su poder de policía para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones en materia de convivencia vecinal y aplicar sanciones en caso de conflicto.
- (iv) Ley N° 31.313 de desarrollo urbano sostenible, que promueve la asequibilidad de la vivienda y fomenta políticas estatales para garantizar el acceso a viviendas dignas para personas con menores recursos.
- (v) Decreto legislativo 16-68 sobre normas de convivencia en propiedad horizontal, que establece los derechos y obligaciones de los vecinos propietarios y la posibilidad de judicializar conflictos.

En cuanto a la competencia en dichos procesos:

- (i) Los procesos de arrendamiento son competencia de los juzgados civiles de primera instancia, con posibilidad de revisión ante la sala civil y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.⁷⁹ En casos de desalojo por falta de pago o vencimiento de

79 Salvo que haya doble conforme (en primera y segunda instancia), en cuyo caso no podrá accederse a la Corte Suprema.

contrato, cuando el monto en disputa no supera las 50 unidades de referencia procesal,⁸⁰ el proceso se tramita ante el juzgado de paz letrado, y la revisión corresponde a los juzgados civiles. Cabe señalar que, según el cuarto Pleno Jurisdiccional Nacional Civil (2017) y otros plenos jurisdiccionales, los casos de arrendamiento precario (cuando el arrendatario no tiene título o su título ha caducado) son competencia de los juzgados civiles.

- (ii) Los procesos de reivindicación de la propiedad son competencia de los juzgados civiles de primera instancia, con posibilidad de revisión por las salas civiles y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.
- (iii) Los conflictos vecinales se tramitan como procesos contencioso-administrativos ante las municipalidades,⁸¹ que se encargan de fiscalizar y determinar responsabilidades. Si se imponen multas, la ejecución de su cobro es competencia de los juzgados de paz letrados.

80 Monto que sirve de base para el pago de las tasas, aranceles y multas en los juicios y trámites en el Poder Judicial. La Unidad de Referencia Procesal (URP) se fija en función de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), que es ajustada anualmente. En el caso peruano, una URP es el 10 % de una UIT. En el 2023, una URP equivalió a S/ 495.00 soles (US\$ 130.20 al tipo de cambio de 2023).

81 En el marco del procedimiento administrativo en sede municipal, la municipalidad puede hacer visitas, levantar actas y, eventualmente, imponer multas.

Tabla N° 1
Tipo de procesos vinculados a vivienda

Proceso	Competencia Primera Instancia	Revisión Segunda Instancia	Recurso de Casación
Arrendamiento	Juzgados civiles (a excepción de desalojo por falta de pago)	Sala Civil	Corte Suprema de Justicia
Desalojo por falta de pago o vencimiento del contrato, < 50 unidades de referencia procesal	Juzgado de Paz Letrado	Juzgados civiles	
Reivindicación de la propiedad	Juzgados Civiles	Salas civiles	Corte Suprema de Justicia
Conflictos vecinales	Trámite contencioso administrativo (Municipalidades)		
Multas	Juzgados de paz letrado		

Fuente: elaboración del CEJA a partir de información oficial

4.4.2. MASC: la conciliación como matriz (excluyente)

MASC judiciales

En el Perú, el Código Procesal Civil estableció la conciliación judicial, reconociendo a “*las partes [la posibilidad de] conciliar su conflicto de intereses en cualquier estado del proceso, siempre que no se haya expedido sentencia en segunda instancia*” (art. 323). Los jueces pueden convocar, de oficio o a solicitud de parte, una audiencia de conciliación antes de emitir sentencia, salvo en casos de violencia familiar (art. 324).

Aunque los datos obtenidos para este estudio no son generalizables, las entrevistas realizadas revelan que aproximadamente el 60% de los casos

de familia se someten a conciliación judicial, alcanzándose acuerdos en el 30% de ellos. En los casos de vivienda, la conciliación judicial es mucho menos común, aplicándose en menos del 5% de los casos.⁸²

MASC extrajudiciales

En cuanto a los MASC extrajudiciales, estos se rigen por la Ley N° 26872 para la conciliación y por el Decreto Legislativo N° 1071 para el arbitraje.⁸³ A pesar de que se han presentado proyectos de ley para promover otros medios alternativos, como la mediación, la cultura jurídica peruana se ha centrado en la conciliación, siendo este el mecanismo utilizado para los conflictos analizados en este estudio,⁸⁴ siendo este el mecanismo utilizado para los conflictos analizados en este estudio.

Institucionalidad de la conciliación extrajudicial

La Ley N° 26.872 establece la conciliación como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, que no constituye un acto jurisdiccional (arts. 4 y 5), en el cual las partes buscan una solución consensual acudiendo a un centro de conciliación extrajudicial. Este procedimiento puede llevarse a cabo de manera presencial, a través de medios electrónicos u otros métodos similares.

Los operadores del sistema comprenden a los conciliadores extrajudiciales, capacitadoras, centros de conciliación extrajudicial y centros de formación y capacitación de conciliadores (art. 19-A).

Al respecto, la formación y capacitación de conciliadores está a cargo de centros autorizados, que pueden incluir universidades, gobiernos y colegios profesionales. La Escuela Nacional de Conciliación Extrajudicial del MINJUSDH también desempeña un papel clave en la formación de estos operadores. Asimismo, estos centros de formación y capacitación deben cumplir ciertos requisitos para inscribirse en el Registro Nacional Único de Centros de Formación y Capacitación del MINJUSDH, que supervisa y fiscaliza el dictado de los cursos, imponiendo sanciones en caso de incumplimiento.

82 Entrevistas a tres jueces civiles y a uno de paz letrado.

83 El arbitraje tiene rango constitucional. En ese sentido, el art. 139 de la Constitución Política del Perú estipula que “(...) no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral”.

84 Entrevistas al juez y jueza de familia Edwin Berjar y María Elisa Zapata.

Por otro lado, la Ley estipula que los centros de conciliación extrajudicial pueden ser constituidos por personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro, siempre que incluyan la función conciliadora entre sus objetivos. No obstante que, para su funcionamiento, deben contar con la autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (arts. 19 y 24).

Por este mandato, el MINJUSDH tiene la responsabilidad de supervisar, registrar, renovar, habilitar y sancionar a estos centros (art. 26).

De conformidad a lo establecido en la Ley N° 26.872, la labor de conciliador está abierta a cualquier persona que obtenga una acreditación, no siendo exclusiva para abogados. Sin embargo, la norma exige que cada centro de conciliación cuente con al menos un abogado encargado de supervisar la legalidad de los acuerdos conciliatorios (art. 29). Asimismo, que los centros de conciliación establecidos por universidades, colegios profesionales y gobiernos regionales o locales deban priorizar la atención a personas de escasos recursos (art. 25).

En el contexto de la defensa de derechos, las Defensorías Municipales de Niños, Niñas y Adolescentes (DEMUNAS) también están facultadas para conciliar en materia de familia, siempre que se trate de la defensa o resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En relación al término de estos procesos, la conciliación puede concluir de diversas maneras: con un acuerdo total o parcial, con la falta de acuerdo, o con la inasistencia de una o ambas partes. En este sentido, la Ley N° 26.872 es clara al establecer que la conciliación es una institución consensual, donde los pactos adoptados obedecen exclusivamente a la voluntad de las partes (arts. 15 y 3). También, es importante señalar que el acta de conciliación tiene valor de título ejecutivo, por lo cual, frente al incumplimiento del respectivo acuerdo, la parte afectada puede promover su cumplimiento a través del proceso único de ejecución (arts. 18, 19 y concs.).

En cuanto al derecho de familia, la Ley N° 26.872 establece que son conciliables: (i) las pretensiones sobre pensión de alimentos, régimen de visitas y tenencia, y (ii) cualquier otra derivada de una relación familiar, siempre y cuando las partes tengan libre disposición. La conciliadora debe valorar el interés superior del niño/a involucrado. En estos casos, la conciliación

extrajudicial no constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, lo que significa que no es obligatorio transitar por esta vía antes de presentar una demanda (arts. 7 y 9, inciso i).

Por su parte, en temas relacionados con la vivienda, son materia de conciliación aquellas pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes. Por ello, en conflictos de arrendamiento y propiedad, es necesario pasar por una instancia de conciliación extrajudicial antes de acudir a la justicia civil. Sin embargo, están exceptuados de esta obligación los casos de desalojo previstos en el Decreto Legislativo sobre Régimen de Promoción del Arrendamiento para Vivienda y en la Ley que regula el Contrato de Capitalización Inmobiliaria (art. 7-A, inciso i, Ley N° 26872).

Finalmente, cuando la ley lo estipula, el tránsito por la instancia conciliatoria constituye un requisito de admisibilidad. En caso de no cumplirse, la jueza deberá declarar inadmisibile la demanda judicial que se interponga (art. 6).

4.4.3. Justicia y comunidad: condicionamientos para la (justicia de) paz

En relación a la justicia comunitaria, los principales mecanismos existentes son: (i) la justicia de paz; y, (ii) las rondas campesinas. Nos centraremos en el primero. Respecto del segundo, solo haremos referencias de concepto, dado que no ha sido materia del presente estudio.

La figura del **juez o jueza de paz** es histórica y su existencia se remonta hasta el mismo inicio de la República. La función fue introducida oficialmente por la Constitución Política de 1823, como la única persona que -desde entonces- mantiene la calidad de juez/a sin ser un profesional del derecho. Inclusive, en varios momentos de la historia, fue elegido por votación popular (Escobedo, 2016).

Actualmente, sus funciones están reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 183) y la Ley de Justicia de Paz (N° 29.824), con el propósito de facilitar el acceso a la justicia en aquellas áreas donde la justicia ordinaria aún no ha logrado establecerse.

El/la juez/a de paz letrado/a es elegido/a por voluntad popular, como una figura respetable, investido de jurisdicción y con facultades esencialmente

conciliadoras. En conformidad a lo establecido por la ley, puede ser juez/a de paz cualquier persona, no siendo excluyente a su cargo, contar con el título de abogado/a.

Esta figura, forma parte del Poder Judicial, aunque no tiene derecho a ejercer carrera judicial ni es remunerada. En estos espacios, donde todos/ as se conocen y hay una presión social fuerte, se espera que los intentos de conciliación sean más exitosos.

Los juzgados tienen competencia para conocer determinados casos, entre ellos, los de alimentos y las solicitudes de conciliación. En estos últimos la persona interesada puede acudir a cualquier juzgado de paz para atender su pretensión. Sin embargo, en conflictos relacionados con temas de propiedad el criterio de atribución de competencia cambia: solo pueden ser interpuestas ante el juzgado de paz que tenga jurisdicción sobre el lugar donde se encuentra el bien o el domicilio de alguna de las partes.

Las actas de conciliación emitidas por los juzgados de paz son ejecutadas ante sí. Según las entrevistas a los jueces/zas de paz, los casos más recurrentes de conciliación que atienden son los de alimentos, siendo menores los relacionados a propiedad, puesto que en estos casos las partes prefieren acudir a la justicia ordinaria.

Uno de los jueces de paz de Arequipa señaló en su entrevista que, cuando las partes recurren a su despacho para resolver su conflicto sin tener claridad sobre los hechos contenciosos, se les propone solicitar el esclarecimiento de hechos, a fin de determinar si la materia es conciliable. La jueza se reúne con las partes y les explica las vías a las que pueden acudir para resolver su conflicto, inclusive, se les proporciona el directorio de las clínicas jurídicas gratuitas y los centros de defensa pública y acceso a la justicia del MINJUSDH existentes en la ciudad. En caso de que las partes deseen conciliar, se les solicita los documentos correspondientes y se fija fecha para la audiencia de conciliación.

Se ha advertido que los juzgados de paz no cuentan con un lugar propio instituido o constituido por el Poder Judicial. En la mayoría de los casos, funcionan en los domicilios de los jueces y juezas. En otros casos, principalmente en regiones, operan en locales de propiedad de las juntas vecinales o de la municipalidad de su jurisdicción. Además, los bienes muebles necesarios para su funcionamiento son en su mayoría proporcionados

por la propia comunidad en calidad de préstamo o donación.⁸⁵ En Lima y Callao, los jueces indicaron que este material sí les era proporcionado por su corte superior de justicia.

La posibilidad de contar con personal de apoyo es contingente y se halla sometida a las mismas reglas que la justicia de paz: no perciben remuneración alguna y, de existir, suelen ser personas vecinas de la comunidad o estudiantes de derecho (art. 49 inciso 1, del reglamento de la Ley N° 29824).

Las sentencias emitidas por los juzgados de paz pueden ser impugnadas ante una instancia superior, que -en la mayoría de casos- es el juzgado de paz letrado de su jurisdicción (art. 31, del reglamento de la Ley N° 29824). Si bien no hay un listado oficial único de los juzgados de paz existentes en el país, al 2019 se contabilizaban cerca de 6.000 distribuidos en todas las regiones. La mayoría de ellos en zonas urbanas periféricas (Alverde, 2019).

Las **rondas campesinas**,⁸⁶ reconocidas por la Constitución Política del Perú como una forma de justicia comunitaria,⁸⁷ tienen su órgano interno de resolución de conflictos. Tal como señala la Defensoría del Pueblo, son organizaciones que representan y estructuran la vida comunal ejerciendo funciones de seguridad, justicia e interlocución con el Estado, garantizando la paz comunal y promoviendo el desarrollo rural, en territorios caracterizados por la ausencia o debilidad del Estado para garantizar el orden y el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana (2006:7). Se trata de un mecanismo de amplia aceptación en los territorios en los que funciona.

85 Entrevista a jueces de paz de Arequipa.

86 Forma de organización en donde intervienen determinados ciudadanos con el objetivo de resolver sus conflictos con sus propias normas.

87 El artículo 149 de la Constitución Política dispone que *“las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial”*. En ese mismo sentido, el artículo 60 de la Ley N° 29.824 estipula que *“en los centros poblados donde coexistan juzgados de paz con organizaciones comunales como las rondas campesinas, comunidades campesinas o comunidades nativas, deben trabajar coordinadamente para una adecuada administración de justicia de conformidad con el artículo 140 de la Constitución Política del Perú”*.

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE FAMILIA Y CIVILES OBJETO DE ESTUDIO

5.1. Familia de madres: (ir) responsabilidad patriarcal e informalidad laboral

5.1.1. Pensión de alimentos

En términos generales, se verifica que el conflicto de alimentos se caracteriza por:

i. Ser el más recurrente en las tres vías de resolución de conflictos: justicia especializada, centros de conciliación, y justicia de paz.

ii. En su gran mayoría estos procesos son iniciados por mujeres de escasos recursos, quienes por esta condición, presentan con urgencia sus solicitudes como condición de sobrevivencia de sus hijos e hijas.

Este informe pudo constatar, que la mayoría de las entrevistadas en Lima, Arequipa e Iquitos, tomaban esta urgencia como un factor determinante a la hora de decidir ante qué organismo resolver su conflicto, viendo a la conciliación extrajudicial como la vía más rápida y de menor costo. Asimismo, que desconocían las vías de acceso a la justicia y que, luego de consultas y averiguaciones en instituciones y con personas de su entorno, optaron por acudir a la conciliación para intentar evitar la vía judicial, incluso temiendo que hubiera pocas posibilidades de hacerlo. Finalmente, que al acudir a centros estatales, la gratuidad del servicio representó un incentivo adicional para optar por esta vía.

iii. El incumplimiento continuo por parte (principalmente) del padre en pagar la cuota mensual de alimentos, responde a dos motivos centrales. El primero dice relación con la evasión de la responsabilidad o la resistencia a cumplirla, la discusión por la tenencia del hijo o hija y la fijación del régimen de visitas. El segundo se vincula con la (in)capacidad económica del obligado de asumir el gasto de manutención. Algunas juezas de familia señalaron que los altos niveles de informalidad laboral - cercana al 80% en el país - complicaban la posibilidad de establecer una pensión alimenticia basada en los

ingresos del obligado, así como las posibilidades de una ejecución forzosa, lo que se podría facilitar si esta se efectuara sobre los ingresos en planilla.

Frente a esta situación, algunas juezas indicaron que determinaban el monto de la pensión a partir de su conocimiento de la realidad local, tomando en cuenta el ingreso aproximado del oficio informal que el obligado desarrolla -por ejemplo, si es mototaxista, estibador o realiza múltiples oficios- y las necesidades básicas que debe cubrir el o la menor de edad. Por ejemplo, en Iquitos una jueza de familia mencionó que valoraba el elevado costo de vida que existe en dicha ciudad, a fin de otorgar una pensión de alimentos que garantice la supervivencia de los niños y niñas.

iv. Los prejuicios y discriminaciones de cultura patriarcal⁸⁸ en el marco de prácticas litigiosas y en contextos de vulnerabilidad, que permite comprender la cantidad de casos y su complejidad para lograr acuerdos y ejecutarlos. Lo mismo ocurre con las sentencias.

Varios de los jueces y juezas expresaron que el machismo se evidencia en la negativa de algunos padres a brindar alimentos por el temor de que el monto dinerario beneficie a una nueva pareja de la madre, exista o no en la realidad, inclusive, en algunos casos, el litigante ha llegado a manifestar que los alimentos pueden condicionarse a una reconciliación de la pareja.

Respecto de la cultura litigiosa, existe la percepción de que en la provincia constitucional del Callao esta es mucho mayor que en el resto de regiones bajo estudio. Así nos lo hizo saber una de las juezas de familia entrevistadas que ha prestado servicios en varias cortes, pero que identifica que en su actual jurisdicción se encuentra más acentuada, lo que relaciona con patrones culturales específicos de la zona.

88 Si bien en los últimos años se vienen registrando avances en términos de deconstrucción -sobre todo entre los más jóvenes-, las encuestas siguen dando cuenta de niveles preocupantes de machismo, que se expresa en diferentes formas de violencia. Véanse las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos para su Informe especial por el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25N de noviembre de 2023) y la de IPSOS-Apoyo sobre Actitudes de los peruanos hacia la mujer (marzo de 2022).

5.1.2. Régimen de visitas

Es el segundo mayor conflicto en términos de ocurrencia en las tres instancias. En las entrevistas, las juezas señalaron que existe una tendencia de las partes a acordar el régimen de visitas. En la mayoría de casos, sin posibilidad de extenuación y con supervisión por parte de la madre o algún familiar, sobre todo en los supuestos en que el cónyuge cuenta con una nueva pareja. Esta decisión normalmente es adoptada por acuerdo de las partes.

5.1.3. Tenencia de niños, niñas y adolescentes

Se ha identificado que, por regla general, la tenencia de los niños, niñas y adolescentes discutida mediante la vía judicial, se asignaba de forma exclusiva a la madre cuidadora, por (i) una mayor dependencia del menor respecto de ella; y, (ii) su mayor disposición, por contexto cultural, a dedicarse a las labores de cuidado.

La Ley N° 31.590, en un intento por modificar esta situación, introdujo al Código de los Niños y Adolescentes la figura de la tenencia compartida, buscando que el niño, niña o adolescente establezca vínculos de afecto con ambos progenitores, y reconocer que las tareas domésticas y de cuidado deben recaer en ambos padres y no solo sobre la madre. No obstante, este estudio ha podido corroborar que el cuidado del menor continua otorgándose de forma exclusiva, a la madre.

Así también, se ha dado cuenta, que algunos de estos procesos sobre tenencia de menores, son llevados por fines utilitarios del padre, por ejemplo, que para lograr la disminución del monto de alimentos -v.gr., el padre deja de brindar el monto correspondiente a aquellos días que el niño o niña queda a su cuidado- o para ejercer un tipo de presión psicológica sobre la madre.

Cada una de las circunstancias expuestas deja en evidencia lo arraigado de las prácticas patriarcales existentes y la necesidad de trabajar de forma integral en su erradicación progresiva, tanto en términos formativos, como legales, organizacionales y operativos.

5.2. La centralidad del arriendo: entre la informalidad y soluciones parciales

5.2.1. Arrendamiento

En el ámbito civil, el arrendamiento se posiciona como uno de los conflictos más frecuentes dentro de la judicatura, aunque no al nivel de preponderancia de los conflictos sobre alimentos.

A modo de contexto, el censo de 2017 determinó la existencia de 1.256.000 viviendas particulares alquiladas (INEI, 2017:66), siendo la ciudad de Lima la que constató el mayor número de viviendas alquiladas con 399.251, Arequipa con 42.653 y Loreto con 11.361 viviendas. No obstante, informes de instituciones privadas calculan que el número real supera los 4 millones y medio de viviendas alquiladas, es decir, que existiría alrededor de un 70% de informalidad en la prestación de estos servicios.⁸⁹

En razón de estos números, en abril del año 2019 se dictó la Ley N° 30.933, que regula el desalojo sumarísimo con intervención notarial y ejecución judicial en el caso de contratos de arrendamiento sujetos a determinadas formalidades. Sin embargo, y hasta la fecha, no hay informes oficiales sobre el impacto de esta ley en la formalización del arrendamiento, uno de los principales objetivos de su promulgación.

Al respecto, luego de su entrada en vigor, tampoco se han levantado estudios sobre cómo este nivel de informalidad limita la concurrencia de los propietarios o arrendadores que se encuentren frente a determinada disputa, a mecanismos de resolución formales, ya sea extrajudiciales o judiciales. Parece razonable plantear la hipótesis de que el impacto es importante, por ejemplo en Iquitos, una jueza refirió que además de la informalidad, las personas tienden a firmar contratos simples, en los cuales no incluyen cláusulas necesarias para solicitar el desalojo rápido y efectivo en caso de incumplimiento por parte del arrendador.

La mayoría de los actores claves y juezas entrevistadas en todas las regiones que comprende el estudio, manifestaron que la (casi) totalidad de las personas que recurren a la conciliación extrajudicial, lo hacen sin

89 Por ejemplo, un informe de 2015 del Fondo Mi Vivienda (2015).

intenciones serias o genuinas de solucionar el conflicto, lo que buscan es obtener el acta que los habilite a presentar su demanda de desalojo por la vía jurisdiccional. Como aludíramos, la conciliación aparece como un trámite por cumplir que se asume ineficaz y no como una instancia de discusión o composición del conflicto.

Abierta la vía jurisdiccional, los operadores de justicia indican que la demora en el proceso radica en la fijación de la audiencia, la cual se posterga por la elevada carga procesal. Una vez fijada fecha de audiencia, la sentencia se expide en el término de dos o cinco días o, incluso, en el mismo desarrollo de la audiencia.

5.2.2. Propiedad y deslindes

Del levantamiento de información producido se ha identificado una escasa presencia de esta tipología de conflictos.

5.2.3. Convivencia vecinal

Aparecen problemas relacionados a obligaciones de hacer o no hacer entre vecinos, los cuales son usualmente abordados a través de las vías judiciales o los MASC. Por ejemplo, las disputas por el uso de áreas comunes.

Si bien no es habitual su presentación ante las vías de solución analizadas, cuando ello ocurre, suelen resolverse mediante acuerdos. También se constató problemáticas ligadas a la perturbación de la posesión (y la consiguiente promoción de interdictos), aunque la cantidad -conforme informaron jueces y juezas- no sería significativa.

6. ¿QUIÉNES UTILIZAN LAS VÍAS DE SOLUCIÓN?

Las personas usuarias comparten un conjunto de características que obligan a que la política pública, para ser adecuada y garantizar el derecho a un acceso efectivo a las vías de solución de conflictos, deba incorporar un enfoque diferencial.

El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, que enfatiza el hecho de que -aunque todas las personas son formalmente iguales ante ley- ésta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico o edad y el contexto en que actúa o se desarrolla. Por ello, las acciones estatales deben hacerse cargo de esas diferencias, adoptando medidas que permitan resolver su incidencia negativa en y para el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad real (Plan Nacional de Derechos Humanos de Perú 2018-2021, 2018:22).

Esta perspectiva es complementada con el enfoque de interseccionalidad, herramienta que visibiliza la presencia simultánea de dos o más de dichas características y cómo esta situación incrementa la desigualdad en el acceso a derechos.

6.1. Mujeres profesionales con asistencia legal gratuita

Las usuarias entrevistadas en la instancia judicial⁹⁰ fueron en su mayoría mujeres entre los 35 y 40 años de edad con estudios superiores que desempeñaban labores profesionales o independientes.

Estas usuarias, se encontraban al cuidado de sus hijos/as y acudieron a la vía judicial porque su ex pareja, cónyuge o conviviente, padre de los menores: (i) incumplió el acuerdo económico al que arribaron al momento de la separación –un acuerdo verbal que no fue llevado por vía judicial, ni consensuado en algún centro de conciliación extrajudicial–, o (ii) “desapa-

90 Las entrevistas se realizaron cuando las personas usuarias concurrían al juzgado.

reció” del entorno familiar, imposibilitando una vía de resolución alternativa. Adicionalmente, algunas usuarias solicitaban la tenencia o cuidado personal de sus hijos, y/o establecieron un régimen de visitas.

Según manifiestan las juezas entrevistadas, en la mayoría de los casos, las usuarias inician sus demandas con asistencia legal gratuita del MINJUSDH.

6.2. Conciliación extrajudicial: mujeres y condicionamientos progresivos

Las personas usuarias entrevistadas en esta instancia, fueron en su mayoría mujeres entre los 30 y 55 años de edad, incluyendo en la muestra a una pareja de 70 años aproximadamente. Estas usuarias no contaban con estudios superiores, y se encontraban en un nivel socioeconómico de medio a bajo, manejando algún tipo de ingreso económico mensual, insuficiente para cubrir las necesidades fundamentales de sus hijos o hijas.

En razón de lo expuesto, estas usuarias acudieron principalmente a centros de conciliación públicos, con el objetivo de reducir los costos en la resolución de sus conflictos, abonando exclusivamente, por ejemplo, la tasa de extracción de copias de partidas de nacimiento de S/ 10,50 (US\$ 2,8 al tipo de cambio actual), por la obtención de copias certificadas en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

La muestra también logró constatar que, en casos de violencia familiar, y de conformidad a lo señalado por las personas usuarias, conciliadores/as, jueces y juezas, es la persona agresora la que no está abierta al diálogo para conciliar en cualquier vía respecto de sus obligaciones alimentarias.

En cuanto a su cumplimiento, se constató que, no obstante haber arribado a un acuerdo, ellos no se cumplieron en su totalidad, sea porque: (i) el obligado simplemente dejó de hacerlo; o, (ii) surgieron discrepancias sobre la forma de ejecutarlo. Esto ocurrió porque la fórmula de conciliación fue ambigua o no cubrió las diversas posibilidades que se presentaron en la realidad, provocando que sus actores se vieran en la necesidad de recurrir ante el órgano jurisdiccional para poder ejecutar el acta de conciliación. Es decir, para que la jueza ordene cumplir con lo acordado.

6.3. Mujeres en la justicia comunitaria

Las personas entrevistadas fueron mujeres entre los 28 a 64 años de edad, sin estudios superiores y, algunas de ellas, solo con estudios primarios. La mayoría se dedica al trabajo doméstico y, en el caso de las madres, realizan labores independientes para estar al cuidado y crianza de sus hijos/hijas.

Ante los conflictos de familia o vivienda, las usuarias acudieron al juez de paz de su localidad por la cercanía, reconocimiento y respeto de la comunidad por dicha autoridad, lo que les brindaba la percepción de contar con mayores posibilidades de solución a sus conflictos. Sin embargo, en conflictos de familia, algunas de estas usuarias igualmente debieron acudir a una instancia judicial, sea porque se incumplió el acuerdo de conciliación pactado ante el juez de paz o porque el padre era renuente a otorgar una pensión de alimentos.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

7.1. Vía de solución judicial: descripción y análisis crítico

7.1.1. Metodologías de trabajo: ¿por qué y para qué las formas

Las entrevistas realizadas dan cuenta de una diferencia sustancial entre los procesos civiles y de familia, derivada principalmente de dos factores.

El primero tiene que ver con el uso de la oralidad como metodología de trabajo, la cual ha permitido acortar sustancialmente los plazos de duración del procedimiento, un trabajo progresivo cuyo éxito dependerá del rigor de la implementación ejecutada.⁹¹

El segundo factor diferencial dice relación con sus distintas naturalezas. El proceso civil se guía por el respeto más estricto a diversas formalidades legales, en consonancia con la toma de posición que se tiene en torno al carácter privado, disponible y patrimonial del conflicto. Por el contrario, en los procesos de familia ello se flexibiliza, en razón del carácter de orden público que ciertos derechos revisten, del agravamiento de las facultades de contralor producto de su tutela preferente o de versar sobre cuestiones sensibles donde la concepción que se tiene de los derechos—por ejemplo, el derecho a la alimentación adecuada—no es mercantilista. Todo ello, sumado a otros factores tales como la “humanidad” o la “carga emocional” que los definen, hacen que la autoridad judicial se centre más en el nudo o sustancia del problema, su razón de ser o soluciones, que en formalidades procesales.

91 Cabe señalar que el Módulo Corporativo de Litigación Oral de la Corte Superior de Justicia de Arequipa fue creado por el Poder Judicial de Perú el 12 de diciembre de 2018 mediante la Resolución N° 312-2018-CE-PJ. Se trata de un proyecto promovido por el CEJA, que busca recuperar la oralidad como metodología de trabajo principal, resignificando y jerarquizando la gestión judicial y del caso, como elementos centrales en la composición y procesamiento proporcional y adecuado del conflicto. Con ello se pretende motivar un cambio integral del sistema, el cual no se reduce solo a la modificación de reglas sino a repensar la organización misma de la justicia y el tipo de prácticas que se construyen mediante la introducción de un régimen formal de incentivos y desincentivos adecuados. Cabe señalar que, además de la Corte Superior de Arequipa, el proyecto viene implementándose en un total de 31 de las 34 cortes superiores del país.

Juezas de familia de las tres regiones de estudio –una de ellas con más de veinte años en la función y otra con más de diez–, señalaron que: (i) la experiencia les ha hecho “entender que su cargo tiene más de psicóloga que de abogada”; y, (ii) si bien la virtualidad iniciada a causa del COVID-19 les ha permitido mejorar el tiempo de atención de las causas, en muchos casos impide que se aborden de un *modo humano*, dado que el medio dificulta instrumentar acciones útiles que la presencialidad facilita. Por ejemplo, el uso de algunas estrategias como la suspensión de la sesión para “bajar los ánimos” o las entrevistas por separado con las partes para brindarles información más detallada sobre las vías de solución del conflicto. Estas estrategias no están normadas y su uso depende de la experiencia y buena voluntad del juez o jueza.

También señalaron la importancia de contar con equipos técnicos y multidisciplinarios -principalmente psicólogos/as, trabajadores/as sociales y médicas-, aunque también expresaron las dificultades de estos equipos para cubrir la carga de trabajo. Por ejemplo, una jueza de familia refirió que si bien la asistencia técnica les permite mayor claridad sobre el conflicto que deben resolver, la alta carga laboral hace que los informes utilicen formatos estandarizados que hacen que se pierda información valiosa del caso individual.

Otro déficit señalado de modo recurrente en las entrevistas dice relación con la falta de capacitación suficiente a los jueces y juezas de familia sobre habilidades blandas (comunicación con las partes, técnicas de conciliación, abordaje de problemas familiares, entre otros). Los cursos formativos del Poder Judicial se centran en temas jurídicos, los cuales son importantes pero no excluyentes.

En el caso de los juzgados civiles el uso de estas estrategias es escaso, dado que –por concepción o interpretación legal– la actuación del juez se encuentra mucho más limitada a la iniciativa procesal de las partes. Ello encuentra excepción en aquellos juzgados civiles que son parte al pilotaje sobre oralidad civil impulsado desde el 2018 por el Poder Judicial peruano con colaboración de CEJA. Dicho pilotaje comenzó en la Corte Superior de Arequipa y fue extendiéndose progresivamente a todas las Cortes Superiores del país.

Otra área sensible para el objeto de estudio es la atención al usuario del Poder Judicial, dado que conforma uno de los primeros espacios en que

reciben información y se conectan con el proceso judicial. De las entrevistas realizadas emergen tres aspectos críticos que deberían evaluarse desde la gestión:

- i. Cuando se brinda información se utiliza lenguaje técnico, poco comprensible para quien no es abogado.
- ii. Se tiene un trato que puede ser considerado distante, hostil y/o discriminatorio, lo que no genera confianza a los litigantes para preguntar aquello que no entienden.
- iii. La rigurosidad de los horarios de atención impide que los litigantes puedan acceder a consultar a los asistentes judiciales sobre el estado de su expediente o sobre trámites recurrentes, como la ejecución de sentencias en los casos de pensión de alimentos.

Tiempo promedio: la demora como síntoma

De la información recuperada surge que los tiempos de resolución de los procesos exceden notoriamente los plazos previstos en la ley,⁹² y que dependen significativamente de las herramientas con las que cuenta la autoridad judicial y la voluntad para instrumentarlas.

Al respecto, un juez de Arequipa nos informó que organiza su despacho de forma tal que puede garantizar la expedición de 50 sentencias al mes. Otro señaló que programa audiencias tanto en la mañana como en la tarde, dejando un día para el “despacho a puerta cerrada”, con lo que llega a atender ocho audiencias diarias. Es decir, 32 semanales, a diferencia de sus otros colegas que se limitan a tres o cuatro diarias (entre 15 a 20 semanales).

Sin embargo, la sobrecarga laboral sigue generando demoras sustanciales, principalmente, en la calificación de la demanda, su contestación, la notificación de actos procesales, la fijación de audiencias y la emisión de sentencias.

92 Estos podrían haber disminuido en los últimos años, dependiendo de las estrategias de descarga que usan las cortes superiores.

En los casos donde se aplica la oralidad, como en Arequipa para las áreas de civil y familia, los plazos suelen acortarse, permitiendo dictar sentencia en la audiencia única, con posterior redacción y notificación escrita. Sin embargo, entrevistas con juezas y expertos revelan que los procesos de alimentos –materia de familia– pueden extenderse por más de dos años, a pesar de que la ley establece un plazo promedio de cinco meses para su tramitación completa.

Por otro lado, en los procesos de desalojo, juezas y expertos señalaron que los plazos pueden prolongarse más allá de cuatro años.⁹³ Por ejemplo, la calificación de una demanda por parte del juzgado puede tomar entre una semana y más de un mes, dependiendo del caso, a pesar de que el plazo legal establecido es de 48 horas (art. 143, Ley Orgánica del Poder Judicial).

La falta de personal en los juzgados es señalada como un problema crítico por parte de los actores entrevistado, ya que afecta el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas, especialmente en las centrales de notificación.

Los retrasos en las notificaciones pueden atribuirse a varias causas. Más allá de la sobrecarga de trabajo, la ineficiencia administrativa o la responsabilidad de las partes, el factor más significativo es la falta de información precisa sobre el demandado. La imposibilidad de localizar su domicilio retrasa el proceso, ya que es necesario notificarlo mediante edictos para garantizar su derecho a la defensa. El tiempo para completar una notificación puede variar entre una semana y dos meses.

Otra de las principales causas de demora es la fijación de la fecha de la audiencia judicial, la cual se ve limitada por la imposibilidad material de programar más audiencias de las que permite el horario laboral. Según la administración del órgano jurisdiccional, las audiencias pueden programarse desde uno hasta más de seis meses después de emitida la resolución de convocatoria.

93 Estos plazos coinciden con un estudio de 2015, que señalaba que un desalojo por ocupación precaria y buena parte de los procesos sumarísimos civiles, excedían los cuatro años de demora en su tramitación (Gaceta Jurídica, 2015).

Una juez de familia del Callao, señaló que “*hay jueces de familia que sí intentan darle celeridad a los casos*”, pero (finalmente) la fijación de la fecha de audiencia responde a razones que no pueden manejar, tales como, la carga de trabajo o la falta de personal. Esto abre interrogantes sobre la mirada de los operadores en torno a los factores que explican los problemas: ¿falta personal o el principal problema son los modos de gestionar el caso y las burocracias que lo definen? Por ejemplo, la centralidad de la formación de un expediente por sobre el conflicto que le da sentido; o, la dispersión de actuaciones a través de escritos, proveimientos y notificaciones propias de un sistema escriturario.

En ese mismo sentido, otra juez de familia de Iquitos señaló lo siguiente: “*nosotros programamos nuestras audiencias por espacio de una hora a hora y cuarto. Y a veces resulta [imposible], porque llegar a convencer a las partes es muy difícil. [Nos] toma más de ese tiempo. Ese es el principal obstáculo. A eso se suma que los padres muchas veces piensan que quien obtiene la tenencia es el ganador. Cuando ven a su hijo como un objeto, como un premio, más no velan por su bienestar*”.

Así también comentó que al celebrar entre 6 o 7 audiencias por día, la posibilidad de realizar otras labores es limitada –v.gr., como la redacción de sentencias–, lo que impacta en la demora de los procesos, viéndose agravado en aquellos casos en los que la audiencia debe reprogramarse por inasistencia del demandado –con intenciones de dilatar–, no logrando conciliar o sentenciar por falta de medios probatorios.

Testimonios de este tipo sugieren la necesidad de pensar en torno a: (i) la necesidad de revisar cómo está estructurado el proceso y qué actos, elementos o evidencias son necesarias para lograr construir conductas más racionales a la resolución del conflicto y la gestión del caso, en especial, aquellas que debiliten posiciones arbitrarias contrarias a los propios intereses; (ii) instrumentar (des)incentivos que promuevan conductas deferentes a los objetivos institucionales, que sean de aplicación efectiva; y, (iii) formar en técnicas de negociación, litigación y conducción de audiencias, a efectos de mejorar el abordaje de los casos.

Un ejemplo de lo señalado es la implementación del proyecto piloto de oralidad. Su introducción –en consonancia con el desafío cultural e institucional que supuso– vino acompañada de una transformación estructural

entérminos organizacionales (con la aprobación de los Módulos Corporativos de Litigación Oral), reglamentarios (con la aprobación de un protocolo de actuación que instituye un sistema de doble o única audiencia) y de prácticas.

Conscientes del carácter integral de la reforma, su diseño previno tareas de seguimiento, capacitación, evaluación y ajustes a cargos de equipos técnicos interdisciplinarios. Ello les permitió, aun en un contexto de estrechez económica, sin presupuesto por resultados para el área civil y con múltiples condicionantes internos y externos existentes (v.gr., falta de capacitación de abogado/as en técnicas de litigación; carga de trabajo; resistencia de los operadores; o, intereses creados en el mantenimiento del *status quo*), implementar progresivamente y con éxito la reforma.

En ese sentido, la Corte Superior de Arequipa informó que se ha disminuido sensiblemente el plazo para emisión de sentencias luego de la audiencia única, no solo para los casos de familia sino también para los casos civiles.

Otras Cortes Superiores también procuran solucionar el conflicto administrando dosis de oralidad. Por ejemplo, a través de la audiencia de conciliación. Una jueza de familia del Callao indicó que su juzgado “busca llegar a una audiencia en un plazo de dos meses, señalando la fecha en el admisorio de la demanda”. Sin embargo, también señaló que a menudo ello se trunca porque, debido a la carga procesal, el equipo multidisciplinario de apoyo programa las visitas o las evaluaciones con un periodo de hasta cuatro meses.⁹⁴

Principales fortalezas y nudos críticos

A pesar de la desconfianza generalizada que la ciudadanía tiene hacia la vía judicial, esta sigue siendo la opción más conocida y con mayor legitimidad para la resolución definitiva de un conflicto. Esto se debe, en parte, a la cultura litigiosa que caracteriza las prácticas de solución de conflictos.

94 Entrevista a jueza de familia del Callao, Dra. Yency Carpio.

En los procesos de familia, uno de los principales obstáculos es el costo. Por ejemplo, aunque en los casos de reclamos de alimentos las demandantes están legalmente exentas del pago de tasas y de la obligación de contar con un abogado, la mayoría opta por contratar uno. Esto ocurre principalmente porque (i) el sistema sigue siendo percibido como inaccesible en términos formales, legales, organizacionales, de lenguaje y de comunicación; (ii) persiste la desconfianza en la imparcialidad de jueces y juezas, lo que lleva a las demandantes a buscar asistencia técnica para mitigar esa percepción; y (iii) en muchos casos, las mujeres de bajos ingresos reciben asistencia de la defensoría pública, pero la calidad de esta asistencia y la duración de los trámites afectan negativamente el desarrollo del proceso, generando un costo adicional difícil de cuantificar.

En este contexto, el costo de un abogado/a es uno de los factores que –a su vez– impulsa a las demandantes a optar por la conciliación extrajudicial gratuita. Sin embargo, existen otros factores relacionados con los costos que también influyen en esta decisión, como los ingresos que las usuarias dejan de percibir al ausentarse de su trabajo para atender el proceso o los meses en los que no se recibe una pensión mientras se tramita la solicitud.

Esta situación impacta especialmente en las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, una realidad que ha sido reiteradamente señalada por los centros de conciliación gratuitos de Lima, Arequipa e Iquitos.

Siguiendo este análisis, se ha constatado que el pago de las pensiones devengadas es una solicitud recurrente en la vía judicial. Aunque esta solicitud puede gestionarse mediante conciliación extrajudicial, la capacidad coercitiva de los juzgados la hace preferible a un acuerdo conciliatorio.

En cuanto a los costos, según testimonios de usuarios, llevar un juicio en los juzgados de familia puede costar entre S/500 (US\$135) y S/3,000 (US\$811), variando según el distrito judicial, siendo Lima y Callao las regiones donde los costos son más elevados.

En conflictos civiles los costos del proceso están determinados por la cuantía (valor económico) de la pretensión planteada. Este monto se utiliza

para calcular las tasas y los honorarios de los abogados. Por ejemplo, en casos de arrendamientos, la pretensión se basa en el valor de la renta mensual, mientras que en el caso de propiedades, se determina por el valor del bien.⁹⁵

7.1.2. Eficacia o efectividad de las soluciones judiciales

La investigación ha revelado que el Poder Judicial enfrenta dos tipos de problemas que afectan la efectividad de las soluciones judiciales:

(i) La ejecución de sentencias no ocupa un lugar central en la institucionalidad y presenta diversos déficits que limitan su funcionamiento. Por ejemplo, los jueces son evaluados en función de la cantidad de sentencias que dictan y su extensión, en lugar de cuántas se cumplen y cuán claras son. Además, la ejecución se convierte en un proceso burocrático y rígido.

(ii) Carece de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. No existen políticas públicas específicas ni instrumentos para monitorear o responsabilizar a los jueces por las decisiones judiciales adoptadas, su ejecución y/o cumplimiento.

Según la opinión de jueces/as y usuarios/as entrevistados/as, en los procesos civiles, la efectividad es alta debido a que, si es necesario, se puede recurrir a la fuerza pública para la ejecución de sentencias. En contraste, en los conflictos de familia se percibe un alto nivel de incumplimiento, aunque no se tiene una idea precisa de su magnitud. Un indicio de esta problemática son las denuncias por omisión a la asistencia familiar, un delito aplicable a quienes incumplen con el pago de alimentos dispuesto en una sentencia o acuerdo conciliatorio extrajudicial.

7.1.3. Conciliación judicial: reducir la litigiosidad, ¿sin técnicas ni información?

De las entrevistas se advierte que la conciliación judicial tiene un alto nivel de ineficacia cuando se trata de procesos judiciales civiles, lo que mejora levemente en el caso de procesos de familia. No obstante, ello depende

95 Las tasas judiciales van desde S/ 51,50 (US\$ 14,00) por presentación de una demanda cuando la cuantía del caso no excede los S/ 51,500 (US\$ 14,000), hasta S/ 133,90 (US\$ 36,00) cuando es mayor a S/ 2,317,500 (US\$ 626,350.00). En otros casos, como una nulidad o casación, teniendo en cuenta el mismo rango de cuantías, las tasas pueden ir desde S/ 824,00 (US\$ 222,70) hasta S/ 18,025 (US\$ 4,872.60). Puede verse la tabla oficial de tasas judiciales correspondiente al 2024 en el siguiente enlace: <https://www.bn.com.pe/tramites-entidades-publicas/tupa/poder-judicial.pdf>

más de la pericia de la autoridad judicial para guiar, acercar o facilitar el entendimiento de las partes que de las virtudes o ventajas que reporta la normativa procesal, ya que las reglas habilitan a inducir pero no a sugerir fórmulas de acuerdo. La mayoría de jueces y juezas señalaron que el ánimo litigioso es uno de los principales obstáculos para lograr una conciliación, el que atribuyen tanto a las partes como a su defensa legal.

Dos juezas de familia del Callao señalan que existe en las partes una expectativa de “lograr una sentencia”. Es decir, de que sea un tercero con poder legal el que defina la controversia. Asimismo, de acuerdo con las entrevistas a expertas y a los propios jueces, la percepción es que las magistradas con mayor experiencia en el cargo logran mayores niveles de conciliación.

7.1.4. Deudas: demora y trato recibido

El Poder Judicial carece de un mecanismo para evaluar el nivel de satisfacción de sus usuarios/as. Según la percepción de jueces y juezas, “*la parte que gana el proceso está satisfecha y la que no, insatisfecha*”, aunque reconocen que la **principal fuente de insatisfacción**, de forma transversal, es la demora en la tramitación.

Como se señaló con anterioridad, si bien ello ha mejorado en las cortes que han incorporado oralidad y en aquellos juzgados cuyos titulares han establecido algún mecanismo para gestionar de mejor manera el caso y el conjunto de casos, la insatisfacción general persiste.

Aunque, como se mencionó anteriormente, esta situación ha mejorado en las cortes que han incorporado la oralidad y en aquellos juzgados cuyos titulares han implementado mecanismos para gestionar mejor los casos, la insatisfacción general persiste.

Al respecto, usuarias entrevistadas en casos de alimentos expresaron su descontento por el tiempo que tardaron en obtener una sentencia judicial, que osciló entre siete meses y cuatro años, así como por las consecuencias de esa demora, como tener que cubrir solas los gastos de alimentación. No obstante, que algunas usuarias señalaron que esta vía fue necesaria para asegurar una pensión de alimentos fija y puntual, ya que solo con una sentencia judicial se puede realizar el descuento directo en la planilla de remuneraciones de los trabajadores formales.

La **segunda mayor razón de insatisfacción** es el trato recibido en los órganos judiciales. Las usuarias señalaron repetidamente que el personal judicial no fue cordial ni empático, especialmente ante su falta de conocimiento sobre los trámites. Una entrevistada mencionó que se sintió “*impotente*” ante esta situación, ya que no podía reclamar nada porque “*se las agarran contigo y no te atienden*”.

Además, algunas personas señalaron la discriminación como un problema central. Varias mencionaron haberse sentido discriminadas, diciendo: “*las que tenemos menos recursos no somos escuchadas*”. Una de ellas reclamó que “*las mamás deberíamos ser más escuchadas; yo no me siento escuchada, como si me ignoraran. Así me siento en el Poder Judicial*”.

7.2. Vía de solución de conciliación extrajudicial: descripción y análisis crítico

7.2.1. ¿Cuánto se conoce, por quién y por qué?

Uno de los hallazgos más destacados de la investigación es que la conciliación extrajudicial es poco conocida por la ciudadanía. En todas las entrevistas, las personas usuarias manifestaron desconocer su existencia hasta que enfrentaron la necesidad de resolver un conflicto civil o de familia. Varias expertas y juezas de paz entrevistadas coincidieron con esta observación, lo que podría explicarse por el escaso interés del Estado en promover esta política pública.

La falta de presupuesto para llevar a cabo una adecuada difusión se destacó como una de las principales señales de la ausencia de voluntad política. En este sentido, los jueces de paz subrayaron que, tras la pandemia, las campañas y otras herramientas de divulgación han disminuido notablemente.

Centros de conciliación públicos y privados

Otro hallazgo relevante de la investigación es que el Estado posee información de mayor calidad sobre el funcionamiento y eficacia de los centros de conciliación públicos y gratuitos (84 prestadores),⁹⁶ en comparación con

96 El directorio de los centros de conciliación gratuitos se encuentra disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2042058/DIRECTORIO%20DE%20CENTROS%20DE%20CONCILIACION%CC%81N.pdf?v=1655753267> (2024).centroMain.xhtml (2024).

los centros privados (2,366 centros).⁹⁷ Respecto a estos últimos, la información es escasa, y las entrevistas indican que la ciudadanía recurre poco a ellos. Por ejemplo, en varios centros privados de conciliación en Arequipa e Iquitos, apenas se reciben entre tres y seis conciliaciones al mes.

Aunque el promedio en los centros gratuitos aumenta levemente, la diferencia no es significativa. Hasta agosto de 2023, se reportó un promedio de 900 procesos de conciliación al mes a nivel nacional en las 84 sedes públicas, lo que equivale a un promedio de 10.71 procedimientos por centro al mes, o 0.49 trámites diarios si consideramos 22 días hábiles al mes.

Los centros que dependen de instituciones reconocidas, como cámaras de comercio o universidades, presentan mayor demanda, lo que podría deberse a su reputación, prestigio o credibilidad, como se observó en Arequipa.

También se identificaron otros problemas: (i) aunque existe una obligación legal de supervisar los centros de conciliación privados, esta se ejerce de manera limitada, principalmente por la falta de recursos; (ii) el registro nacional de centros de conciliación carece de información fiable sobre el número de prestadores privados que operan efectivamente, así como sobre la calidad del servicio que prestan, incluyendo cómo los abogados verifican la legalidad de los acuerdos.

Al respecto, entrevistas con juezas y actores clave revelaron un consenso sobre la baja calidad de los acuerdos de conciliación redactados en los centros privados, una situación que también afecta a los centros públicos. Estos acuerdos suelen ser generales, ambiguos o no considerar problemas futuros, especialmente en casos de alimentos, lo que dificulta o imposibilita su ejecución, llevando el conflicto de vuelta a la vía judicial. A pesar de la percepción recurrente de este problema, el Estado no cuenta con datos sobre su magnitud.

Plazos acordes y problemas en la notificación

En cuanto a los plazos de tramitación, tanto en centros públicos como privados se encontró que generalmente se cumplen. El tiempo varía según el caso, pero si las partes llegan habiendo conversado o con la voluntad

97 Según el Directorio de centros de conciliación extrajudicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, disponible en: <https://directoriocentros.minjus.gob.pe/directoriocentros/public/centro/centroMain.xhtml> (2024).

de llegar a un acuerdo, es probable que el trámite sea breve, e incluso que se complete en una sola audiencia. Según la ley, esto puede tomar hasta 14 días hábiles, pero en circunstancias favorables –como la descrita– puede durar menos de 5 días hábiles.

Sin embargo, si la solicitud es presentada por solo una de las partes, el tiempo se extiende, principalmente debido a la dificultad de notificar a la otra parte o por su inasistencia a la primera audiencia. A pesar de estas complicaciones, los conciliadores públicos y privados entrevistados señalaron que los plazos legales suelen cumplirse, con un plazo total de alrededor de 35 días hábiles (cerca de dos meses calendario).

Cuando los usuarios son notificados y acuden a la primera audiencia de conciliación, las probabilidades de resolver el procedimiento en el plazo son mayores. Esto se debe a que en dicha audiencia: (i) se proporciona información clara y precisa sobre las ventajas del proceso conciliatorio; y (ii) se utilizan técnicas de comunicación que facilitan la comprensión y procesamiento de intereses y preferencias.



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

Mecanismo expedito, ¿de calidad?

Según las entrevistas, la principal fortaleza de la conciliación radica en la rapidez del mecanismo. Quienes lo utilizan perciben que pueden obtener una solución rápida a su conflicto. Sin embargo, esta percepción positiva se ve atenuada por objeciones relacionadas con la calidad del procesamiento del conflicto, especialmente en lo que respecta a la ejecución de los acuerdos, que a menudo presentan problemas debido a la forma en que están formulados.

Las debilidades observadas incluyen: (i) la escasa difusión y el bajo conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia y utilidad de la conciliación; (ii) la percepción de que los conciliadores están poco preparados y de

que el Estado no cumple adecuadamente con su función de supervisión; y (iii) la falta de una base de datos nacional que registre los procesos de conciliación, lo que facilitaría a los conciliadores y jueces conocer si los usuarios han realizado una conciliación previa antes de iniciar un nuevo proceso o si el demandado tiene una conducta conflictiva reiterada en lo civil o familiar, lo que justificaría el uso de estrategias adicionales en la conciliación.

Costos de actuación y oportunidad

Como se mencionó anteriormente, los centros de conciliación públicos ofrecen su servicio de manera gratuita, por lo que los gastos que asumen los usuarios están relacionados con el costo de movilización o de oportunidad, es decir, lo que dejan de hacer para intentar una conciliación. Para personas con escasos recursos, estos gastos son significativos y afectan gravemente su vida.

Los centros privados a cargo de instituciones, como universidades, ofrecen tasas sociales para casos de alimentos, sujetas a una evaluación de vulnerabilidad económica del solicitante. En estos centros, los costos por el servicio oscilan entre S/200 y 350 (US\$ 54 y 95).

Tabla N° 2
Costos según tipo de Centros de Conciliación

Aspecto	Centros Públicos	Centros Privados
Costo de ingreso	Gratuito, en algunos casos solo se debe gastar en copias certificadas	Desde S/ 70 (US\$ 19.00) hasta S/ 1,000 (US\$ 270,20), dependiendo del distrito en que se realice
Tarifas por audiencia	Incluido en el costo total	Incluido en el costo total
Honorarios de conciliador/a	Incluido en el costo total	Incluido en el costo total
Otros gastos (copias, certificados, pasaje)	S/ 50 (US\$ 13,50)	S/ 100 (US\$ 27,00)
Total aproximado	50 soles (US\$ 13,50)	Desde S/ 170 hasta S/ 1,170 (US\$ 45,90 hasta US\$ 316.20)

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

7.2.2. Eficacia condicionada

La percepción inicial de usuarios/as, stakeholders, decanas de colegios de abogados, autoridades universitarias y directoras de estudios de abogacía es que la conciliación se valora significativamente por su capacidad para resolver conflictos de manera rápida, económica y definitiva. Sin embargo, esto depende en gran medida de la voluntad de la parte demandada de participar en el procedimiento.⁹⁸

Se observó que no se registraron demoras significativas en la programación de audiencias debido a la falta de disponibilidad en la agenda del conciliador o del centro de conciliación, incluso en los centros gratuitos, que suelen tener una mayor carga. Esto sugiere que el procedimiento de conciliación no enfrenta demoras considerables.

No obstante, la percepción de rapidez en la conciliación se ve afectada por problemas relacionados con la eficiencia y credibilidad de la institución. Los dos problemas principales identificados son: (i) el porcentaje relativamente bajo de acuerdos de conciliación, que según las entrevistas oscila entre el 10 y el 40% de los procesos iniciados; y (ii) las deficiencias en la formulación de acuerdos, su impacto en la ejecución y la falta de mecanismos de monitoreo sobre el cumplimiento de las actas. Algunos entrevistados indicaron que la inejecutabilidad de los acuerdos podría alcanzar hasta el 80% de los casos.

Tanto el Poder Judicial como el MINJUSDH carecen de mecanismos para abordar estos problemas. Una posible solución sería cruzar la información que poseen ambas instituciones. Por ejemplo, se podría comparar el número de acuerdos logrados en conciliación extrajudicial registrados por el MINJUSDH con el número de casos judiciales iniciados por incumplimiento o inejecución, y las razones de ello, registradas por el Poder Judicial. Procesar esta información, junto con otros indicadores relevantes, podría ofrecer una perspectiva más clara sobre la magnitud del problema.

98 De conformidad con lo establecido por el artículo 15 incisos d) y e) de la Ley N° 26872, el procedimiento conciliatorio se da por concluido por la inasistencia de una de las partes a dos sesiones o por la inasistencia de ambas partes a una sesión.

7.2.3. Satisfacción de personas usuarias

De acuerdo con la información levantada, la evaluación respecto de los centros de conciliación públicos es positiva, principalmente en función de su gratuidad. En contraste, la percepción sobre los centros privados es más variada y suele ser desfavorable. Muchos consideran que estos centros no cumplen una finalidad útil y representan un costo adicional tanto en dinero como en tiempo.

Más allá de la rapidez del proceso, las personas usuarias valoran la seguridad que les proporciona el título ejecutivo que emite el acta de conciliación. Varias usuarias expresaron que *“la conciliadora me ha indicado que tiene el mismo valor que una sentencia, eso me da seguridad”*.

No obstante, en muchos casos, los usuarios no están completamente satisfechos con los acuerdos, especialmente en lo que respecta al monto establecido para la pensión de alimentos. A pesar de ello, suelen aceptar los acuerdos porque, como indicó una entrevistada, *“prefiero que me dé poco a ir a un proceso judicial que me demandará dinero y tiempo”*.

En general, las entrevistadas han señalado que el servicio recibido en los centros de conciliación es adecuado, en términos de la información proporcionada sobre el proceso y su utilidad, así como en la calidad de las instalaciones. Los centros privados visitados disponían de servicios básicos pero suficientes para una atención razonable, a pesar de que las dimensiones de los espacios cumplían solo con los requisitos mínimos legales y la afluencia de público era escasa.⁹⁹ En contraste, los centros de conciliación adscritos a universidades, como los de Arequipa, ofrecían espacios mucho más amplios y acogedores.

Si bien los centros de conciliación estatales tienen mayor afluencia de público, sus instalaciones cumplen los requisitos de ley y permiten prestar el servicio adecuadamente. Sin embargo, las directoras de estos centros señalaron la necesidad de contar con espacios más amplios y mejor infraestructura, como más salas de audiencia, para mejorar aún más el servicio.

99 De acuerdo con el artículo 47 del Decreto Supremo N° 014-2008-JUS, reglamento de la Ley N° 26872, actualmente el local de un centro de conciliación debe contar con las siguientes instalaciones mínimas: un ambiente para la sala de espera y recepción, una oficina administrativa, un servicio higiénico y una sala de audiencias cuyas dimensiones oscilará entre los tres metros de ancho por tres de largo.

7.3. Justicia de Paz: la necesidad de fortalecer una política comunitaria

7.3.1. Actores de la comunidad que solucionan los conflictos

En el caso peruano, en las tres regiones objeto de este estudio, la justicia comunitaria es administrada por la justicia de paz, que forma parte del Poder Judicial y está vinculada a cada corte superior. Los jueces y juezas de paz son ciudadanos reconocidos y respetados en sus comunidades, elegidos por votación popular. No es necesario que sean abogados; lo esencial es que cuenten con legitimidad y confianza entre los miembros de su comunidad. Esta legitimidad les otorga una mayor credibilidad y capacidad para resolver los conflictos que están bajo su competencia.

Mapa de actores

En las tres regiones se entrevistó a jueces de paz ubicados en zonas periféricas de sus respectivas capitales. En todos los casos, se trata de zonas urbanas alejadas de la ciudad, en situación de pobreza o extrema pobreza. Los juzgados de paz de Iquitos analizados, destacan por una mayor presencia de usuarios que se identifican como indígenas o descendientes de indígenas y que mantienen el legado cultural de estos pueblos. En ese sentido, dichos juzgados incorporan costumbres comunitarias dentro de los mecanismos con los que imparten justicia.

Cabe señalar que en este estudio no se ha entrevistado a personas que administran justicia indígena o campesina.

La costumbre o tradiciones como insumo para el abordaje

Si bien el juez/a de paz no tiene que ser abogada o profesional, recibe por parte del Poder Judicial capacitaciones (principalmente) técnico-legales, para ejercer su función sin contravenir la ley.

Como expusimos, ello es criticado porque descuida el abordaje de estrategias de conciliación o habilidades blandas, como las de comunicación o redacción de documentos, por ejemplo, la redacción de los acuerdos de conciliación.

De ese modo, los jueces/zas de paz ejercen su función a partir de lo que podría denominarse su “sentido común” o su “idea de justicia”, la cual

es construida –más allá de las herramientas técnicas aportadas por el Poder Judicial– a partir de su conocimiento de la vida y costumbres de su comunidad. La gestión de la conflictividad y soluciones conjugan esos elementos, en la medida que estos no colisionen con la legislación.

Como las entrevistas no han sido realizadas en zonas rurales, no se han identificado costumbres o tradiciones específicamente originarias o indígenas, como parte de los mecanismos de impartición de justicia.

Articulación entre justicia legal y técnica: retroalimentación

Los jueces de paz entrevistados en Iquitos mencionaron que en la resolución de conflictos aplican el leal saber, el diálogo y sus conocimientos de justicia, pero no términos ni códigos jurídicos. En esa inteligencia, enfatizan su condición de jueces legos, que actúan según las costumbres, respetando las leyes y Constitución.

En otros casos, como en el Callao, una jueza nos informó que mantenía buena relación con algunos jueces de la corte superior a quienes consultaba regularmente cuando tenía dudas sobre los términos jurídicos con los que debía resolver un caso. Esta articulación entre justicia de paz y justicia especializada, que podría ser considerada como una buena práctica, es una iniciativa personal y no forma parte de la política pública sobre la materia.

Credibilidad comunitaria, ¿presupuesto público?

La principal fortaleza de los juzgados de paz radica en su legitimidad y la confianza que deposita en ellos la ciudadanía, así como en su profundo conocimiento de la vida y las costumbres de su comunidad. Este conocimiento les permite comprender mejor los conflictos y encontrar soluciones adecuadas.

En Iquitos, se observó claramente esta legitimidad y confianza a través del trabajo coordinado entre las autoridades comunales, como los agentes municipales, el teniente gobernador, el personal de seguridad ciudadana y los juzgados de paz, que colaboran estrechamente en el cumplimiento de sus funciones. No obstante, esta práctica de colaboración no se evidenció en otras ciudades. En el Callao, por ejemplo, se informó que antes de la pandemia de COVID-19 existía un nivel similar de coordinación, que se ha reducido significativamente desde entonces.

Por otro lado, una de las principales debilidades de estos juzgados es que, a pesar de depender del Poder Judicial, han recibido cada vez menos apoyo de este poder del Estado, especialmente después de la pandemia. Los funcionarios de los juzgados de paz no reciben remuneración por su labor y, en muchos casos, no cuentan con las condiciones básicas para desempeñarla adecuadamente. Por ejemplo, no se les proporciona un local para su trabajo; la mayoría de los jueces y juezas entrevistados despachan desde sus hogares. Y tampoco se les cubren gastos esenciales como los de luz, agua o internet. Solo en algunos casos, como en Callao, se les ha provisto de sellos, una computadora o impresora, aunque sin suministros necesarios como tinta o papel.

Tiempo y costos

Los procesos suelen enfrentar demoras debido a la falta de apoyo estatal en el cumplimiento de su función. En muchos casos, son los propios funcionarios quienes realizan las notificaciones, las cuales a menudo resultan infructuosas debido a la dificultad para ubicar o conocer la dirección del destinatario. La principal causa de estas demoras es precisamente la notificación. Sin embargo, una vez superado este obstáculo, los procesos tienen la posibilidad de cumplir relativamente con los plazos legales. Esta posibilidad de ajuste a los plazos también se relaciona con la baja concurrencia de la ciudadanía; puesto que, según las entrevistas, la carga de trabajo varía entre tres y ocho casos al mes.

En cuanto a los costos, estos son mínimos. El servicio es gratuito, no requiere patrocinio legal y los gastos de movilidad son muy bajos, ya que los juzgados están ubicados cerca de los usuarios. Solo en casos en los que se necesiten notificaciones fuera de la jurisdicción el usuario debe cubrir los gastos de traslado.

7.3.2. Eficacia o efectividad de la vía comunitaria

La eficacia suele ser alta cuando se trata de conflictos menores. La práctica ha llevado a los jueces/zas a derivar el caso a los juzgados de paz letrado cuando se advierte que algún punto del conflicto excede a su competencia, comprensión o posibilidades de abordaje.

7.3.3. Satisfacción de personas usuarias

El nivel de satisfacción es alto, producto de la cercanía entre usuarios/as y juezes/zas, la poca complejidad de los casos y la gratuidad de la atención. Las usuarias entrevistadas mencionaron que se sienten satisfechas al acudir al juzgado de paz, porque “*reciben una buena atención*”, han podido llegar a acuerdos conciliatorios o recibido orientaciones sobre sus derechos y otras vías para solucionar sus conflictos. En general, sienten la disposición del juez o jueza de “*servirles*”.

Dicho esto, se advierte que el Estado no cuenta con una política pública que fortalezca este servicio y que, en general, desaprovecha su potencialidad para generar una cultura de paz desde las bases de la sociedad.

7.4. Interacción entre vías: ¿desde dónde, para quién y cómo se regula y trabaja?

Una de las principales conclusiones del estudio es que el Estado carece de información sistematizada sobre los problemas que afectan el acceso a la justicia, especialmente en relación con el impacto de la conciliación extrajudicial. A pesar de las percepciones de diversos operadores, no se han realizado estudios oficiales ni se ha recopilado data sistematizada sobre esta problemática, lo que dificulta dos aspectos clave: (i) conocer de manera metódica y empírica la dinámica y relaciones de los procesos, y (ii) abordar los problemas de manera integral y transversal. Esta falta de información contribuye a la ausencia de una política pública que articule efectivamente las tres vías de resolución de conflictos.

Los problemas específicos de cada vía, particularmente de la judicial, se abordan de manera aislada sin una visión sistémica. No se evalúa, por ejemplo, el impacto de la conciliación extrajudicial en la reducción efectiva de la carga procesal de la vía judicial, ni los problemas que afectan su instrumentación y eficacia, a pesar de que, teóricamente, es un objetivo deseable.

En las entrevistas, se identificaron importantes iniciativas del Poder Judicial para fortalecer el servicio de los juzgados de familia y civil. Estas incluyen la implementación de un proyecto de oralidad para reducir plazos y mejorar el acceso, así como acciones de capacitación para entender nueva legislación y mejorar la gestión judicial. Además, un porcentaje significativo de juezes y juezas, especialmente en el ámbito familiar, cuenta con experiencia valiosa.

No obstante, el Poder Judicial no dispone de información sistematizada y confiable sobre el sistema de conciliación, a pesar de que su plataforma “Expediente Judicial Electrónico” (EJE) contiene datos sobre procesos concluidos por conciliación y casos de incumplimiento. Sistematizar y analizar esta información podría proporcionar un diagnóstico claro del estado actual y permitir la implementación de medidas para mejorar el sistema.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a jueces/zas, conciliadores/as y expertos/as, no se tiene claridad sobre cuestiones básicas asociadas a las vías. Por ejemplo, el número de centros de conciliación que están funcionando efectivamente; la calidad de sus servicios; o, el impacto real de la composición sobre la disminución de la carga procesal.

Las entrevistas con jueces, conciliadores y expertos revelan una falta de claridad sobre aspectos básicos como el número de centros de conciliación operativos, la calidad de sus servicios y el impacto real en la carga procesal. El trabajo de campo muestra una baja utilización del servicio, con centros privados reportando entre 3 y 8 servicios al mes. Los problemas en la formulación de acuerdos y su ejecución pueden verse exacerbados por la falta de control riguroso sobre la legalidad de los acuerdos, a pesar de que la legislación exige que los centros cuenten con abogados para verificar los acuerdos.

En cuanto a la vía comunitaria, a pesar de su potencial, esta es subutilizada e infravalorada en la política pública. Los jueces de paz destacan dos problemas principales, agravados por la pandemia de COVID-19: (a) la falta de apoyo presupuestal y logístico, que afecta su capacidad para resolver conflictos y garantizar derechos, y (b) la reducción en la capacitación y difusión del servicio, que ha disminuido la demanda ciudadana.

Estos hallazgos sugieren que la función de los juzgados de paz no se está integrando adecuadamente en la estrategia de política pública de acceso a la justicia, a pesar de sus ventajas, como la legitimidad del decisor, la confianza comunitaria, la gratuidad y la cercanía. Su potencial para sensibilizar y promover la resolución de conflictos basados en una cultura de paz no está siendo plenamente aprovechado, lo que podría tener un impacto positivo en la vida social y en la legitimidad del sistema.

En conclusión, es fundamental reevaluar la política pública existente e incorporar medidas concretas para fortalecer la conciliación extrajudicial y la justicia comunitaria.

8. CONCLUSIONES

El estudio realizado revela similitudes transversales en los hallazgos de Lima y Callao, Arequipa e Iquitos, lo que sugiere una necesidad de enfoque común en las políticas públicas de acceso a la justicia. Sin embargo, esto no implica que la política pública deba ser uniforme y rígida. La integralidad y sistematicidad deben estar acompañadas de enfoques que aborden el pluralismo, las identidades y las necesidades diferenciadas de los sujetos y colectivos. Es esencial un enfoque territorial que considere la histórica brecha de pobreza y eficiencia del Estado entre las zonas urbanas y rurales, así como entre la capital (Lima y Callao)-interior del país (regiones como Arequipa e Iquitos).

Esta brecha es particularmente evidente en la justicia de paz, donde las zonas rurales, como en Iquitos, muestran una precariedad mayor que el promedio nacional. También se refleja en los Mecanismos de Solución de Conflictos (MASC), donde la escasa difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía, especialmente en áreas rurales, limita su uso.

Los principales hallazgos que justifican un análisis más exhaustivo desde las políticas públicas del Estado incluyen:

1) Falta de información actualizada: El Estado peruano carece de datos de calidad sobre los MASC y su interacción con el sistema judicial. A casi treinta años de la ley de conciliación, no se ha realizado una evaluación completa de su impacto. Tampoco existe una política pública consistente para mejorar la difusión, acceso y calidad del servicio, ni para fortalecer la función de los juzgados de paz, donde los problemas de presupuesto y logística parecen ser estructurales.

Lo expuesto se traslada a la disponibilidad y uso del servicio, el cual –si bien en algunos momentos mejoró temporalmente– se hallaría en niveles mínimos (como viene ocurriendo después de la pandemia del COVID-19).

2) Persistencia de la vía judicial: A pesar de la desconfianza generalizada hacia la vía judicial, esta sigue siendo la más conocida y legitimada para la resolución definitiva de conflictos. Esto puede estar relacionado con la persistencia de una cultura litigiosa en la sociedad, en los modos, hábitos y formas para abordar y resolver conflictos, un problema que no ha sido medido rigurosamente.

Hace casi tres décadas, la política pública de conciliación y de promoción de la justicia de paz buscaba reducir esta litigiosidad, y establecer mecanismos que permitieran procesar los conflictos en espacios distintos al proceso judicial, lo que directa o mediatamente, contribuyó a la sobrecarga del poder judicial.

Se esperaba que los medios de solución de conflictos no solo resolvieran un significativo número de casos, evitando su llegada a la justicia ordinaria, sino que ello contribuyese progresivamente a una comprensión social del valor del diálogo como forma de abordar aquellos conflictos que podían ser resueltos más fácilmente por esa vía.

Estos objetivos no se cumplieron plenamente y no existe una data rigurosa para evaluar sus avances o retrocesos, y los factores que los explican.

Lo/as experto/as coinciden en señalar la necesidad de que esta política pública se extienda más allá del sistema de justicia y contribuya a construir una cultura de paz que impacte en la disminución de la conflictividad social y en una mejora sustancial de la vida social personal y comunitaria.

3) Predominancia y Jerarquización de Vías: La jerarquización de vías sigue siendo un factor central en la organización de los dispositivos para gestionar conflictos. La ley de conciliación aún se refiere a vías alternativas, lo que no es solo una cuestión conceptual, sino también multidimensional.

Existe una construcción de sentido, reproducida a través de la educación legal, las reglas vigentes y la organización estatal, que instituye ciertas prácticas. Ellos son presupuestos de la alegada cultura litigiosa y no meras consecuencias.

Para deconstruir esta cultura, es necesario pensar en los conflictos desde una perspectiva más racional y centrada en las personas, ofreciendo incentivos claros para la conciliación.

4) Debilidades en la supervisión estatal: La política pública de conciliación extrajudicial enfrenta serias deficiencias en la supervisión estatal de los centros de conciliación privados, lo que resulta en una falta de información confiable tanto sobre el número de prestadores activos como sobre la calidad del servicio brindado. Esta situación está relacionada con la percepción de que el proceso de acreditación de conciliadores y conciliadoras es deficiente,

ya que en la práctica no se puede fiscalizar adecuadamente si los cursos son de calidad o si los programas se desarrollan en su totalidad. Además, las capacitaciones ofrecidas por el órgano estatal competente tienden a centrarse más en temas legales que en el desarrollo de habilidades blandas.

Estas preocupaciones fueron recurrentes en las entrevistas realizadas, donde juezas y expertos destacaron la necesidad de reformas legales. Estas propuestas varían desde ajustar la obligatoriedad o voluntariedad de la conciliación extrajudicial hasta considerar la eliminación del sistema y el fortalecimiento de la vía judicial.

En relación con ello, se ha señalado que la conciliación extrajudicial obligatoria en casos civiles se ha convertido en un simple trámite, cumplido únicamente para poder acceder a la vía judicial. Esto ha generado la percepción de que la posibilidad de lograr una conciliación extrajudicial efectiva es mínima o nula.

Por otro lado, la conciliación extrajudicial voluntaria en casos de familia ha experimentado una mayor demanda, debido a la naturaleza del conflicto —principalmente casos de alimentos— y al perfil de las solicitantes, que en su mayoría son mujeres con escasos ingresos y con la necesidad urgente de obtener una pensión alimenticia para sus hijos.

Esta realidad ha llevado a que varias entrevistadas sugirieran la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en este tipo de casos. Sin embargo, cualquier decisión en este sentido debería basarse en una evaluación exhaustiva de la política pública, sustentada en información confiable y actualizada, y enmarcada en una reforma integral que priorice a las personas y sus conflictos, en lugar de centrarse únicamente en la autoridad o la jerarquización de vías.

5) Atención de Casos de Familia: En la vía judicial, varios jueces y juezas han expresado su preocupación en cuanto a, que la capacitación recibida se centra principalmente en los aspectos legales de los casos, dejando de lado los componentes sociales, psicológicos y humanos, que también son cruciales. Las entrevistadas señalaron que han tenido que aprender a manejar estos últimos aspectos de manera autodidacta, basándose en su experiencia personal e intuitiva, ya que no cuentan con herramientas o guías que les faciliten una comprensión más profunda del fenómeno y de las posibles vías de solución.

Conocimientos clave, como la comprensión de la cultura comunitaria, la identificación de sesgos machistas detrás de los conflictos o el reconocimiento de la discriminación de género como un elemento esencial de la problemática, han sido adquiridos por los jueces y juezas a través de lo que una de las entrevistadas denominó “*aprendizajes de ensayo y error*”.

A pesar de que los jueces y juezas valoran el apoyo de los equipos interdisciplinarios para evaluar los aspectos psicológicos o de trabajo social, reconocen que la sobrecarga laboral que estos equipos soportan afecta negativamente la calidad de sus informes. Esta situación tiene un impacto directo en la efectividad y utilidad de los informes para alcanzar una solución judicial de calidad.

Dos juezas mencionaron que estos informes se han convertido en “*formatos que los profesionales del equipo llenan*”, principalmente debido a la falta de tiempo para profundizar en la individualización de los casos concretos. Además, señalaron que la sobrecarga laboral de los equipos interdisciplinarios limita seriamente su capacidad para ofrecer una atención rápida y eficaz.

6) Demoras en el Proceso Judicial: Una de las principales causas de insatisfacción de los usuarios es la demora en los procesos judiciales, con plazos que a menudo se duplican o cuadruplican –entre uno y dos años para los casos de familia–, llegando incluso a durar ocho veces más (cuatro años) en materia civil. Las causas incluyen la excesiva carga procesal y la falta de recursos humanos suficientes.

La cultura de litigiosidad continúa siendo un factor importante que coadyuva a esta situación. Si bien algunos jueces y juezas –basados en su experiencia–, utilizan estrategias de gestión del despacho judicial que logran disminuir estos tiempos de trámite, serían casos excepcionales.

Lo expuesto habla acerca de la ineficiencia de un modelo y metodología de trabajo que es necesario revisar. Especialmente, porque parecería presentar serios problemas para satisfacer los derechos ciudadanos y objetivos institucionales, como plazo razonable, transparencia, rendición de cuentas o decisiones justas.

El pilotaje de oralidad es un contraejemplo posible, el cual marca otra forma de organizarse, discutir y trabajar de cara a las personas.

7) Satisfacción en las Vías Extrajudiciales y Comunitarias: En el caso de las vías de conciliación extrajudicial y comunitaria la investigación da cuenta que los plazos legales se cumplen y que el nivel de satisfacción de los usuarios y usuarias es alto, sea por ello, por su gratuidad o bajo costo.

Sin embargo, el costo de oportunidad y las expectativas insatisfechas de lograr un buen acuerdo, afectan de modo importante a las mujeres de escasos recursos, especialmente, en zonas periféricas de las ciudades y en regiones con altos niveles de pobreza y extrema pobreza como Loreto.

Por otro lado, la información que los operadores brindan a los y las usuarias respecto del trámite de la conciliación extrajudicial y el valor legal del acuerdo conciliatorio, genera confianza y satisfacción. No obstante, hay fuertes indicios de que el porcentaje de acuerdos es bajo y que, de ese universo, un importante grupo termina llegando al Poder Judicial por problemas vinculados a su redacción o formulación de sus términos.

8) Percepción de Trato Discriminatorio: Otra causa de insatisfacción sobre la vía judicial es la percepción ciudadana de falta de empatía y cordialidad de los funcionarios y funcionarias judiciales en la atención de usuarios y usuarias. Los testimonios sobre esta situación fueron más reiterados en Lima, aunque estuvieron presentes en todas las ciudades materia del estudio.

Atender este problema desde la política pública es crucial porque limita seriamente el acceso a la justicia de personas especialmente vulnerables, como las mujeres que demandan pensión de alimentos y que desconocen las vicisitudes del proceso judicial. En algunos casos, esta situación es percibida como un trato discriminatorio por situación económica, que podría también tener connotaciones racistas.

Estos hallazgos subrayan la necesidad de una revisión integral de la política pública de acceso a la justicia, que incorpore medidas concretas para fortalecer la conciliación extrajudicial, la justicia comunitaria y la eficiencia de la vía judicial.

9. RECOMENDACIONES

1) Fortalecer el diseño y planificación de políticas públicas desde un enfoque de derechos centrado en las personas y sus contextos. Es crucial comprender que cualquier abordaje debe asumir el carácter complejo, indivisible e interdependiente de los derechos y realidades. Omitir la transversalidad de los problemas y la desigualdad estructural limita la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, reduciendo la eficacia de las soluciones. Por ejemplo, este estudio ha documentado que en las últimas dos décadas, las ciudades peruanas se han expandido cerca del 50%, con un 93% de ese crecimiento siendo informal.

2) Realizar una evaluación rigurosa del acceso a la justicia en los procesos judiciales y extrajudiciales analizados, especialmente en lo referente a la implementación de la legislación sobre medios de resolución de conflictos en general y sobre conciliación, en particular.

Esta evaluación requiere contar con datos confiables y actualizados, los cuales en gran parte están presentes en las bases de datos del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero no se han utilizado para medir el impacto de la conciliación en los objetivos de la ley: construir una cultura de paz y reducir la carga procesal. Disponer de esta información es esencial para cualquier evaluación y decisión sobre mejoras legales o de gestión pública.

3) Repensar el enfoque estatal en la gestión de conflictos. Es necesario propiciar enfoques integrales, centrados en las personas y no en la autoridad ni en la jerarquización de mecanismos como el proceso judicial. Esto requiere que la regulación, diseño, organización y modos de articulación se estructure desde los conflictos, con un régimen adecuado de incentivos y desincentivos. Además, los abordajes deben ser coherentes en su concepción y prácticas a efectos de lograr respuestas adecuadas en la gestión de conflictos.

En consecuencia, resulta problemático que, en la actualidad, el sistema legal peruano no cuente con algún tipo de sistema de intercambio de información para el análisis del conflicto, su abordaje y gestión, como el sistema *discovery* o prueba proactiva en Brasil.

4) Evaluar y ponderar las desigualdades en la distribución de recursos y capacidades institucionales, que perpetúan condiciones de sometimiento generales y para ciertos colectivos en particular. Es necesario revisar la arquitectura legal y las prácticas vigentes, considerando los compromisos asumidos por el Estado en los sistemas de protección universal y regional de derechos humanos.

En ese sentido, es importante pensar en medidas legislativas y de fiscalización que permitan transformar el estado actual, abordando los déficits en procesos, mecanismos o canales y optimizando herramientas su-
butilizadas o acciones no sancionadas.

Por ejemplo, la posibilidad de presentar demandas por alimentos sin patrocinio letrado mediante un formulario facilita el acceso a la justicia, pero se requieren medidas adicionales para corregir posibles desventajas, como sensibilizar sobre la solicitud de alimentos provisionales como medida cautelar o incorporar precisiones en el modelo. Es relevante notar que solo en un 18.7% de los casos se ha demandado la asignación anticipada de alimentos, a pesar de su importancia para las necesidades de niños, niñas y adolescentes.

5) Fortalecer las metodologías de trabajo que empoderen a la ciudadanía, mejoren la transparencia y la rendición de cuentas. La búsqueda de soluciones más justas y de mayor calidad solo puede lograrse potenciando el contradictorio y las razones públicas. Por ello, iniciativas como la oralidad, implementada progresivamente, deben ser profundizadas.

6) Aprovechar la capacidad instalada en los MASC y la justicia comunitaria para fortalecer la política pública orientada a la construcción de una cultura de paz, con énfasis territorial que aborde las problemáticas específicas de las zonas rurales, áreas con mayores niveles de pobreza o regiones con bagajes multiculturales.

En el caso de los juzgados de paz, el Estado debería considerar mejoras significativas en las condiciones mínimas para cumplir su función, como la provisión de locales, acceso a internet, servicios básicos y recursos logísticos. También sería conveniente ampliar la cobertura, mejorar los mecanismos de capacitación y evaluar la posibilidad de un estipendio, que sin ser una remuneración, constituya una retribución que no desincentive a quienes ejercen esta labor de alto prestigio social. El fortalecimiento de estas funciones

debería ser parte de una política pública más amplia dirigida a garantizar el acceso a la justicia y la cultura de paz.

7) Mejorar los procesos de divulgación y sensibilización ciudadana en torno a la existencia, disponibilidad y utilidad de los MASC y la justicia comunitaria. En especial, entre los colectivos estructuralmente desaventajados.

8) Evaluar la política pública teniendo en cuenta las debilidades identificadas en este estudio, para implementar reformas normativas o de gestión pública que incluyan:

- a) Fortalecer la conciliación extrajudicial a través de una mayor y mejor difusión. Por ejemplo, a través de los centros de educación básica y superior.
- b) Mejorar el proceso de acreditación de competencias para el ejercicio de la función de conciliación extrajudicial, lo que podría suponer hacer más riguroso la aprobación del curso de acreditación, mejorando la currícula y garantizando una supervisión estricta de dicho proceso desde el Estado.
- c) Fortalecer normativamente y/o la gestión de la supervisión de los centros de conciliación y de la función del conciliador/a.
- d) Revertir la percepción de falta de imparcialidad e independencia que existe en relación con la justicia, mejorando los mecanismos de selección y nombramiento de jueces y juezas. En especial, reduciendo la proporción de aquellos interinos o provisionales.

9) Garantizar mayores recursos y reorganizar las capacidades institucionales para implementar cualquier reforma sustantiva al sistema de justicia actual.

10) Fortalecer el subsistema de familia, a fin de dotar a los funcionarios y funcionarias de herramientas que les permitan mejorar el abordaje de este tipo de conflictos, incorporando:

- a) Habilidades blandas y técnicas de gestión de casos que profesionalicen su labor e incrementen la eficacia del proceso de conciliación.

- b) Herramientas vinculadas a enfoques de derecho, perspectiva de género y diferencial.

11) Mejorar la atención a las personas usuarias del sistema judicial, especialmente en procesos de familia, que involucran mayoritariamente a mujeres de escasos recursos que desconocen el funcionamiento del sistema y desconfían de él.

Para ello, es esencial que los lineamientos y protocolos de atención al público enfatizan en:

- a) Tratos más cordiales y libres de toda forma de discriminación.
- b) Proveer información completa y oportuna sobre el trámite de sus procesos y las vías de resolución. Esto contribuirá a la construcción de prácticas más humanas, igualitarias, responsables y eficaces.

10. BIBLIOGRAFÍA

Alverde, Fernando, “Justicia de paz en el Perú: una instancia de resolución de conflictos que garantiza el acceso a la justicia”, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2019, disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/274/361>.

Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Oralidad Civil del Poder Judicial (Perú), *Oralidad Civil. Boletín* (2023), Ramiro A. Bustamante Zegarra (Presidente ETTI Oralidad Civil), Lima (Perú).

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “Informe cuantitativo del proyecto Vías de solución de conflictos civiles y de familia y su efectividad en Colombia y Perú”, CEJA-IDRC, pp. 10-11.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “La CERIAJUS: preguntas y respuestas”, Lima, 2004.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de protestas sociales”, CIDH, 2023, disponible en: <https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>

Corporación Latinobarómetro, Informe 2023, disponible en: <https://www.latinobaromet; ro.org/lat.jsp>

Defensoría del Pueblo de Perú, “El reconocimiento estatal de las rondas campesinas”, Lima, 2006, p. 7; disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas_campe-sinas.pdf

Datos Abiertos. Directorio de Centros de Conciliación, Arbitraje, Amigable Composición e Insolvencia, Actualizado al 13 de octubre de 2023. <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Directorio-de-Centros-de-Conciliaci-n-Arbitraje-Am/7p9a-zd9k>

XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022, disponible en: <https://www.dropbox.com/scl/fi/nhvmt5xe9sfnu-xpf46e06/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf?rlkey=naem8igtvq5f-4d3t7l5ufe6r&e=1&dl=0>.

Escobedo, Jaime, “Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI”, EN: Elecciones, revista del Organismo Nacional de Procesos Electorales, ONPE, 2016, disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/177/409>.

Espinoza, A. & Fort, R., “Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú”. Lima, GRADE y ADI, 2020.

Fondo MiVivienda, informe 2015, disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/mercado-alquiler-vivienda-local-altamente-informal-184358-noticia/>

Gaceta Jurídica, “La justicia en el Perú: cinco grandes problemas”, Lima, 2015, disponible en: <https://laley.pe/2015/12/19/conozca-los-cinco-grandes-problemas-de-la-justicia-en-el-peru/>

Instituto de Estudios Peruanos, Encuesta para el Informe especial por el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer – 25N, de noviembre de 2023, disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/IEP-Opinion.-Informe-25N-1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Situación de la población peruana. Una mirada hacia los jóvenes”, Lima, 2023, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1911/libro.pdf

IPSOS-Apoyo, Encuesta sobre Actitudes de los peruanos hacia la mujer”, marzo de 2022, disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Presentaci%C3%B3n%20D%C3%ADa%20de%20la%20Mujer%20para%20lAB%20vf.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censos Nacionales 2017, XII de Población y VII de Vivienda, “Características de las viviendas particulares censadas”, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1538/parteo1.pdf

Fondo MiVivienda, Informe sobre vivienda en el Perú, 2015, disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/mercado-alquiler-vivienda-local-altamente-informal-184358-noticia/>

Corporación Latinobarómetro, informe 2023, disponible en: [https://www.latinobarometro.org/lat.jspLeyN° 29824](https://www.latinobarometro.org/lat.jspLeyN%2029824), Publicada en 2012, disponible

en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7af056004c5f04e9aa80bfdd50fa768f/LEY+29824+%281%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7af056004c5f04e9aa80bfdd50fa768f>

McLanahan, S., & Sandefur, G. (1994). *Growing up with a single parent: What hurts, what helps*. Harvard University Press.

Ministerio de Cultura de Perú, *Base de Datos de Pueblos Indígenas*, disponible en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Estudio de políticas económicas 2023: PERÚ”, 2023, disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1562510/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf.pdf?v=1611244067>

Plan Nacional de Derechos Humanos de Perú 2018-2021, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 02-2018-JUS, de febrero de 2018, p. 22, disponible en: <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Estudio Técnico Independiente (ETI) del Lote 8, 2022, disponible en: <https://www.undp.org/es/peru/publications/estudio-tecnico-independiente-del-lote-8>

SISCONCI, Directorio de Centros de Conciliación Extrajudicial (2024). <https://directoriocentros.minjus.gob.pe/directoriocentros/public/centro/centroMain.xhtml>

Transparencia Internacional, Proética – Capítulo Perú, II Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022, disponible en: <https://www.dropbox.com/scl/fi/nhvmt5xe9sfnuxpf46e06/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf?rlkey=naem8igtvqs5f4d3t7l5ufe6r&e=1&dl=0>

Valverde, Fernando, “Justicia de paz en el Perú: una instancia de resolución de conflictos que garantiza el acceso a la justicia”, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2019, disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/274/361>

World Justice Project (2023), disponible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Peru/Civil%20Justice/>

Normativa

Ley N° 30933, publicada el 24 de abril de 2019, disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1762977-1>

Ley N° 30942 (8 de mayo de 2019), disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/423781/LEY_30942.pdf?v=1574110678.

Código Procesal Civil del Perú, disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED22DDBEDCD9AA-D05257E680061AE63/\\$FILE/CODIGO_PROCESAL_CIVIL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED22DDBEDCD9AA-D05257E680061AE63/$FILE/CODIGO_PROCESAL_CIVIL.pdf)

Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/nuevo-codigo-ninos-adolescentes.pdf>

Ley N° 31464, publicada el 4 de mayo de 2022; disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/05/Ley-31464-LPDerecho.pdf>

Ley N° 26872, disponible en: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26872-nov-12-1997.pdf>.