



JUSTICIA CENTRADA EN LAS PERSONAS

VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA EN COLOMBIA

Efectividad de los abordajes y respuestas



Centro de Estudios de Justicia de las Américas



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

2024



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.

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 Espinoza, 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 promocionada 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:

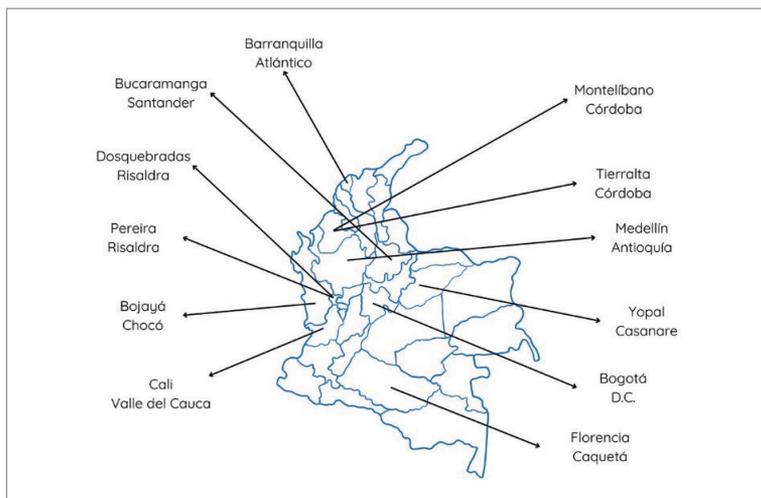
3.1. Recolección de información

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

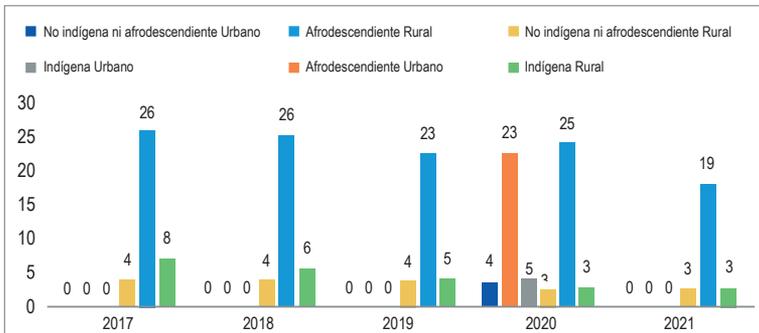
Variable	Colombia
Pobreza Urbana (2021)	32.7%
Pobreza Rural (2021)	44.6%
Pobreza Extrema Nacional (2021)	15.0%

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.

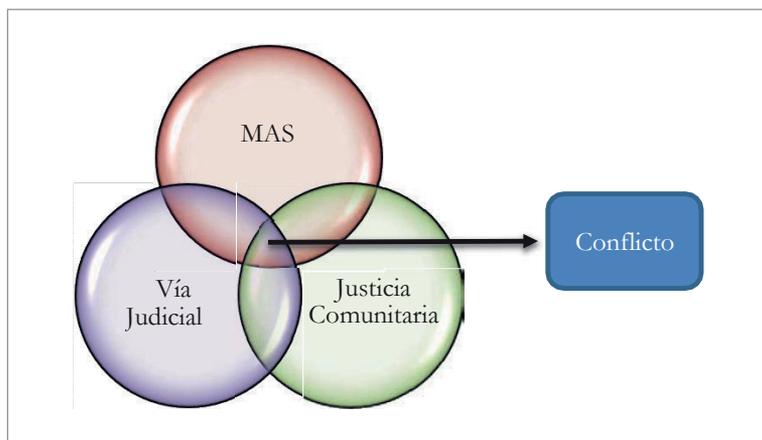
En este sentido, aunque la pacificación es un camino largo y los esfuerzos de la sociedad civil suelen ser limitados y focalizados, es relevante comprender la forma en la cual la existencia y eficiente operación de diversos canales de abordaje y gestión de conflictos permiten acercar a la ciudadanía 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>).

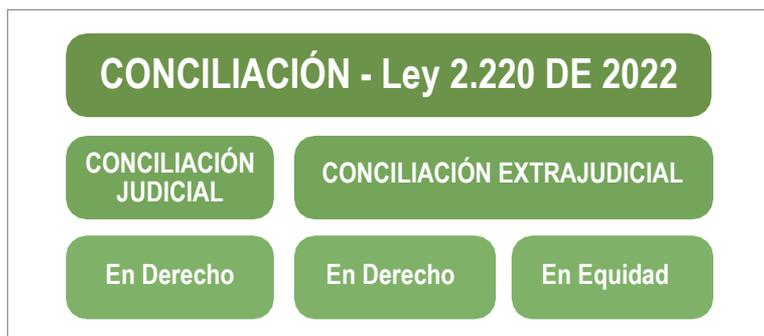
Los principios que informan la herramienta conforme el marco legal son: ser autocompositiva; garantizar el acceso a la justicia; celeridad; confidencialidad; informalidad; economía; transitoriedad de la función de administrar justicia; independencia del conciliador; seguridad jurídica; neutralidad e 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

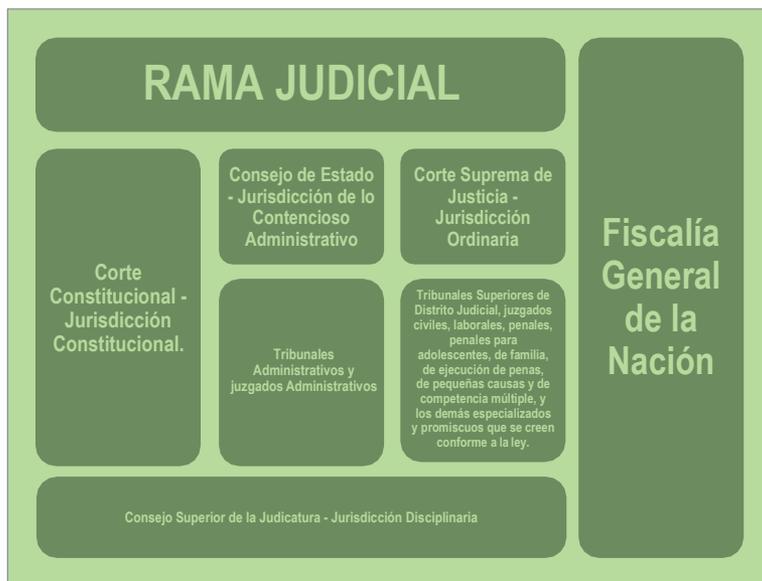
Conflictos de familia	Disposiciones normativas
Proceso declarativo especial de deslinde y amojonamiento	Artículo 400 y siguientes del Código General del Proceso
Proceso declarativo especial divisorio	Artículo 406 y siguientes del Código General del Proceso
Proceso verbal sumario para asuntos de propiedad 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 supeditados 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

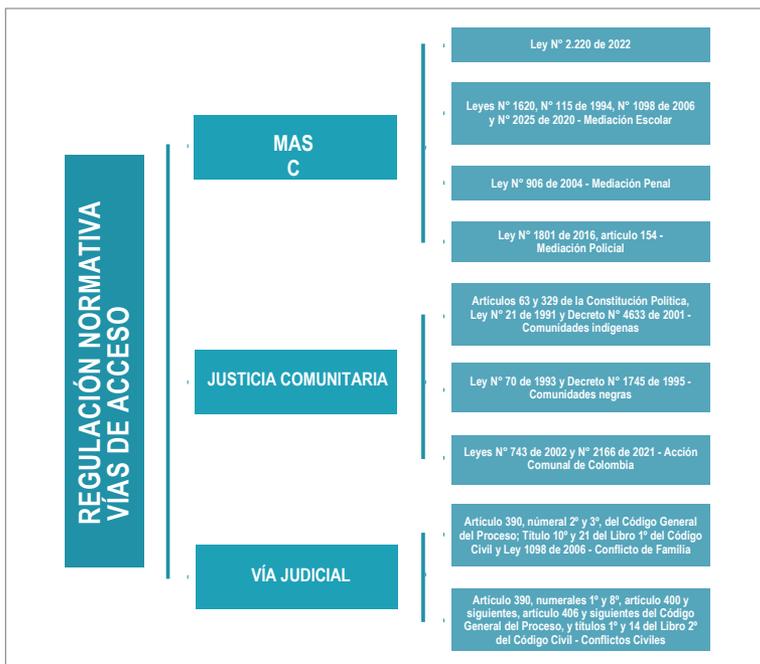
La rama judicial del poder público colombiano es una pieza fundamental para el debido funcionamiento del país y el Estado, siendo la encargada de aplicar las normas para proteger los derechos de los ciudadanos, el cumplimiento de las obligaciones de los mismos y, en general, de solucionar conflictos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

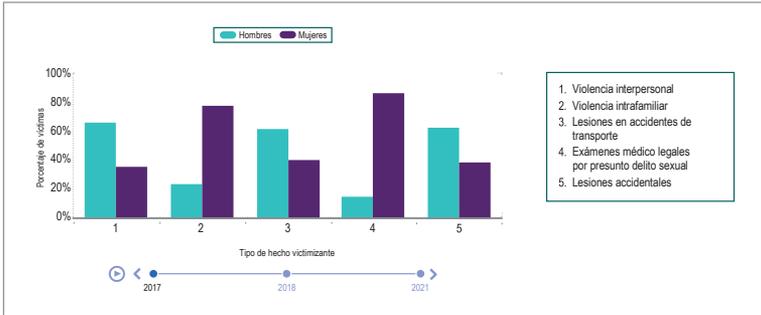
21 Dicha situación fue puesta de manifiesto por una multiplicidad de actores de todas las vías de acceso a la justicia. Sin embargo, llama la atención lo expuesto por la doctora Luz Elena Conchilla -asistente social del Juzgado 1° de Familia de Barranquilla (Atlántico)- quien reflexionó sobre la importancia 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

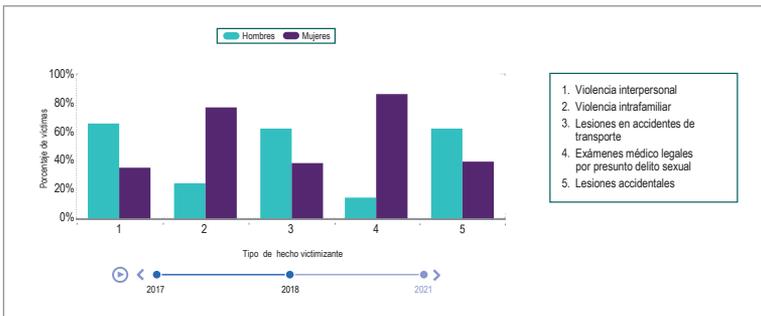
Con relación al fenómeno de VBG y violencia intrafamiliar, vale la pena traer a discusión algunas cifras de Colombia.

Gráfico N° 7

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

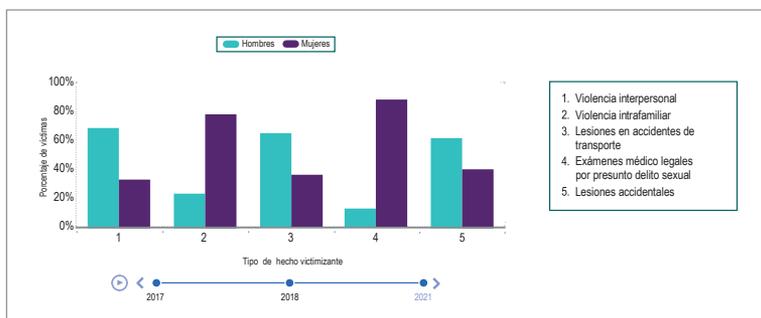


Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)



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.

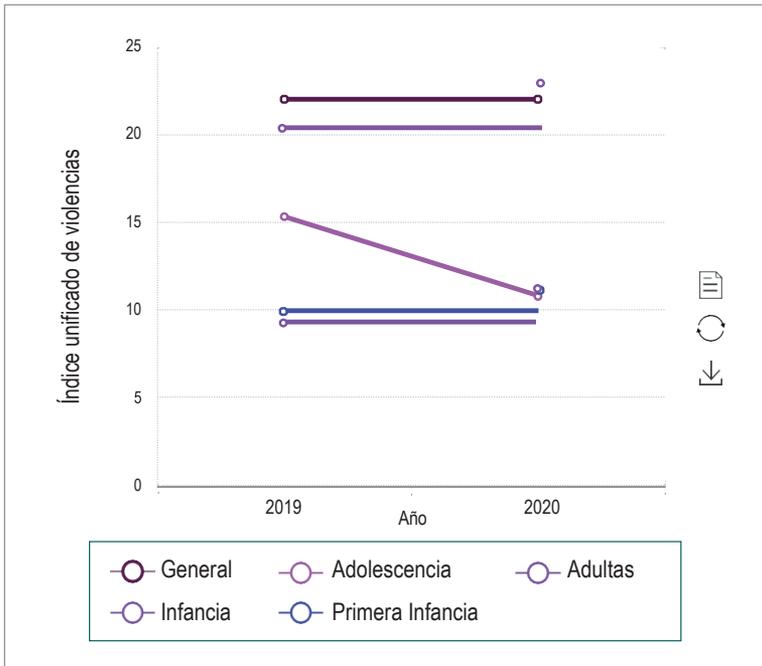


Fuente: Elaborado por el Observatorio Colombiano de Mujeres (2022)

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%.

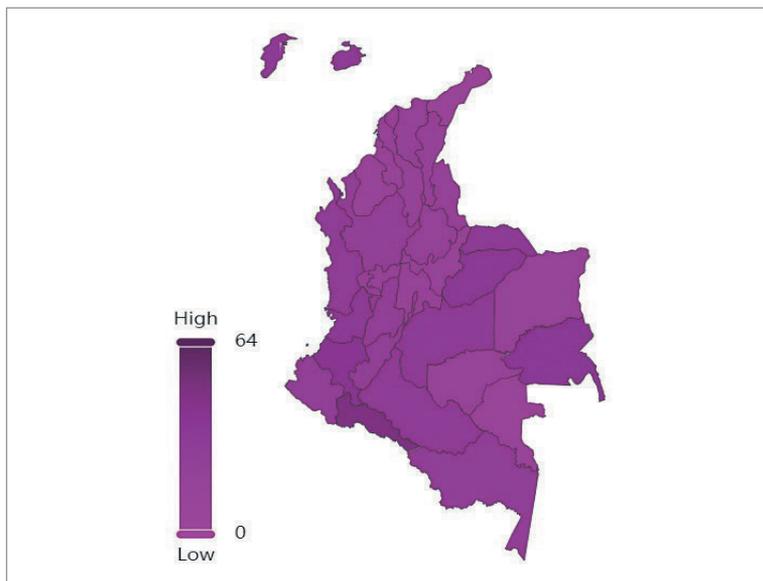
Gráfico N° 8
Índice unificado de violencias



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 enfrenten 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.

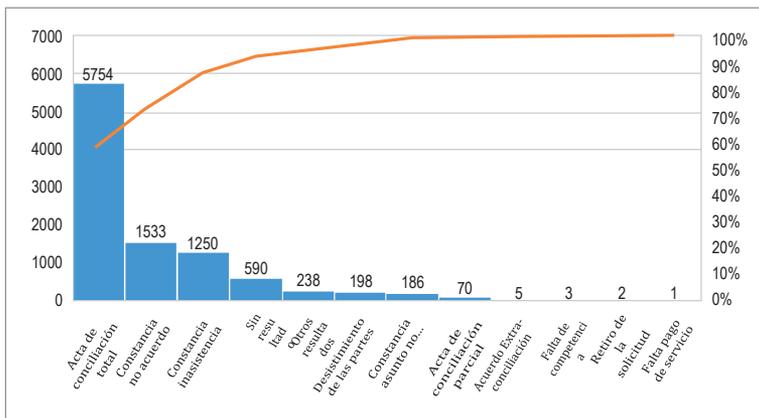
6.1.1. Departamento de Atlántico

- **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%
Conciliación asunto no conciliable	186	1.89%
Conciliación inasistencia	1250	12.72%
Conciliación 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	

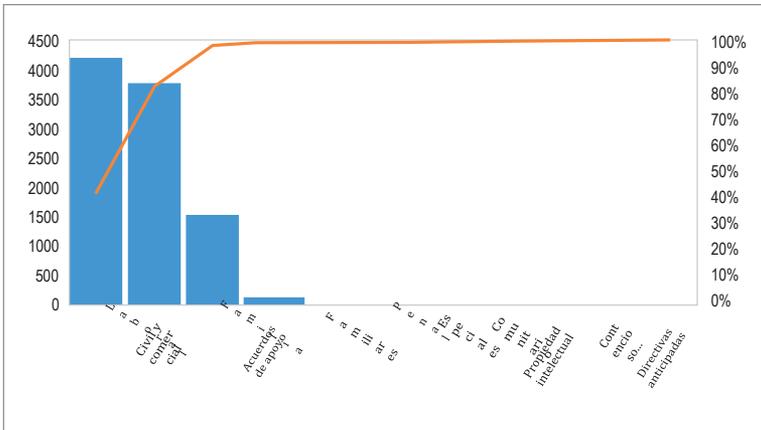
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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**

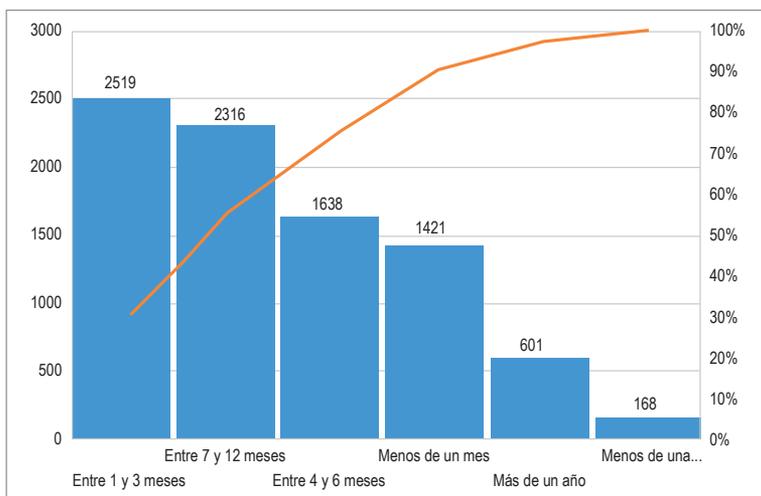
La mayoría de las conciliaciones corresponden a temas de contratos (26.9%).

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	

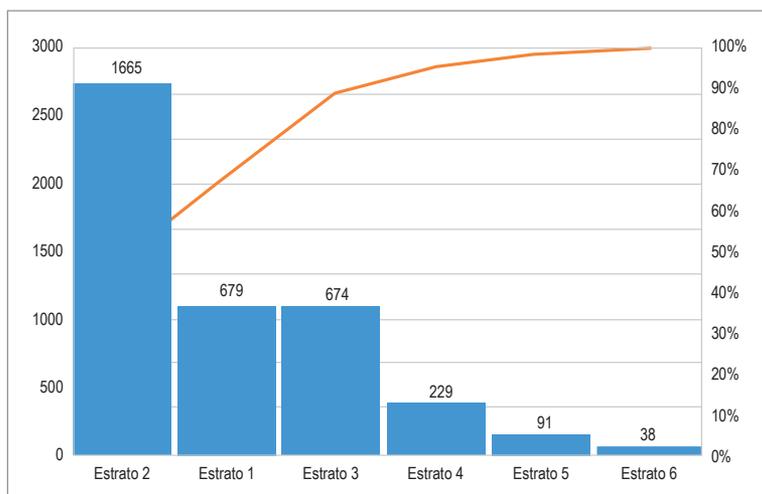
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

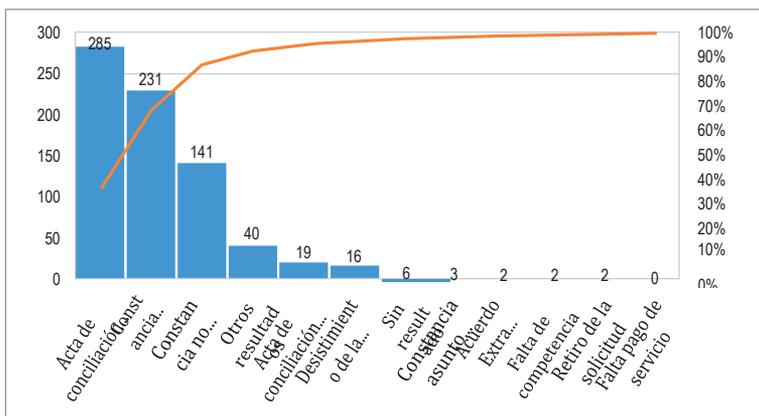
Teniendo en consideración que el estrato socioeconómico de mayor incidencia es el 2 seguido de los estratos 1 y 3, se puede concluir que para el Departamento del Atlántico colombiano el público objetivo de la conciliación son personas con bajos ingresos económicos. Ello explica el alto porcentaje de 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	

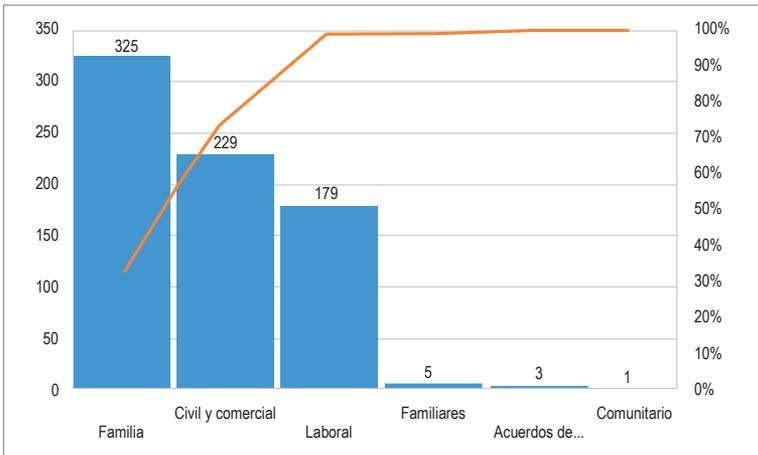
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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	

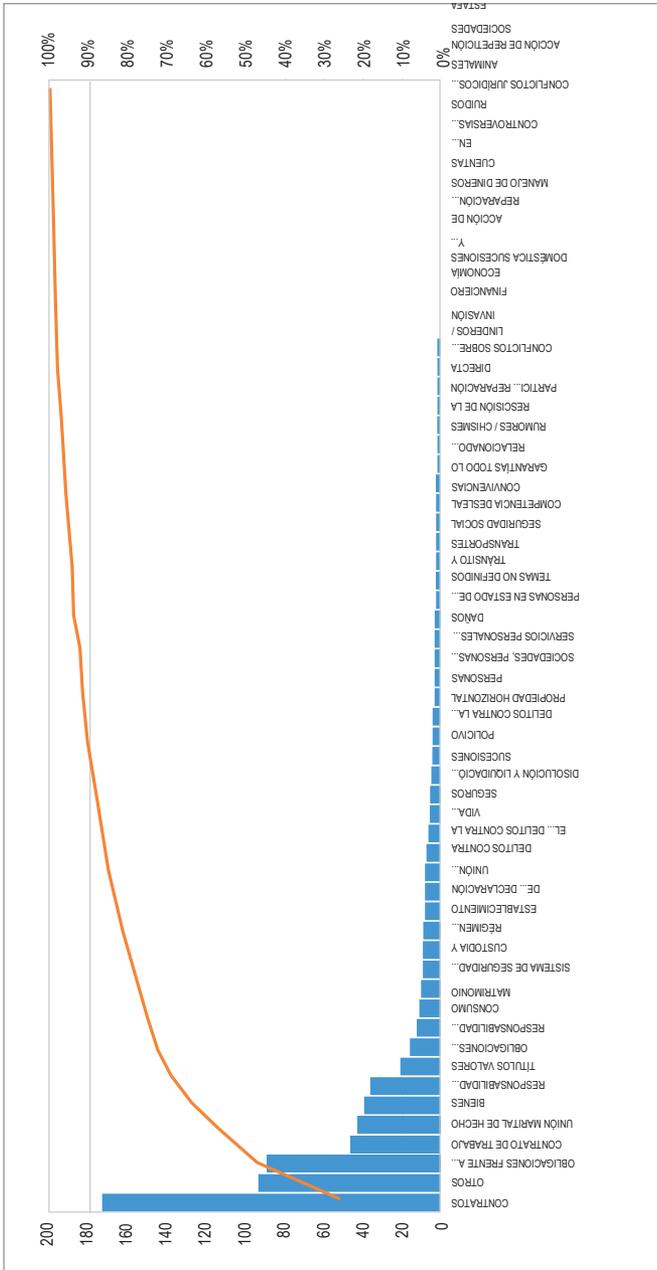
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

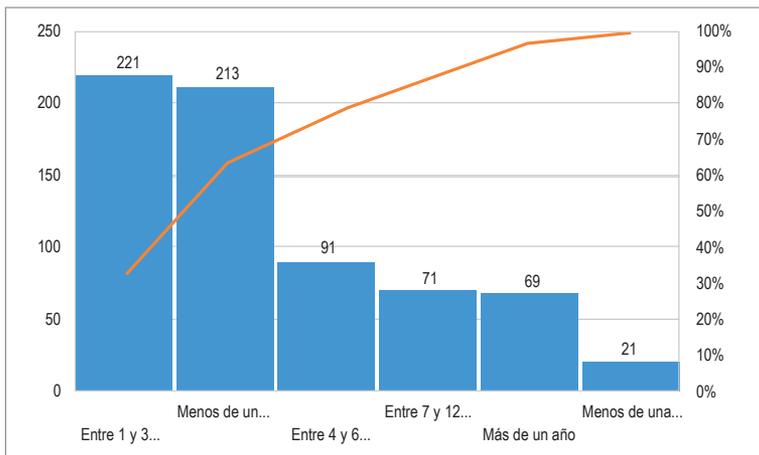


Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

- **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	

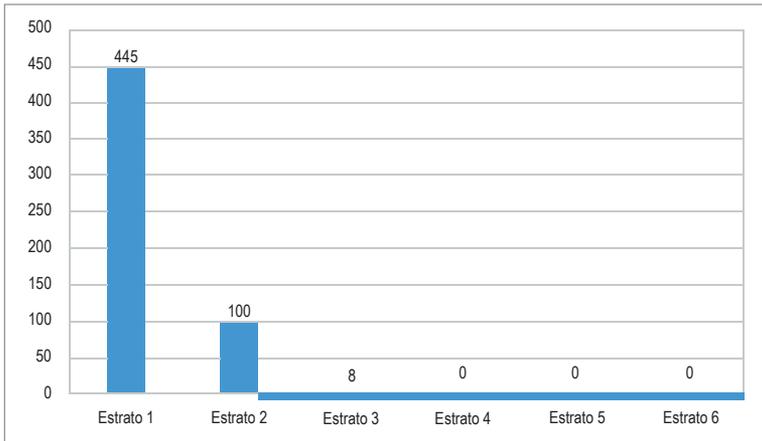
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

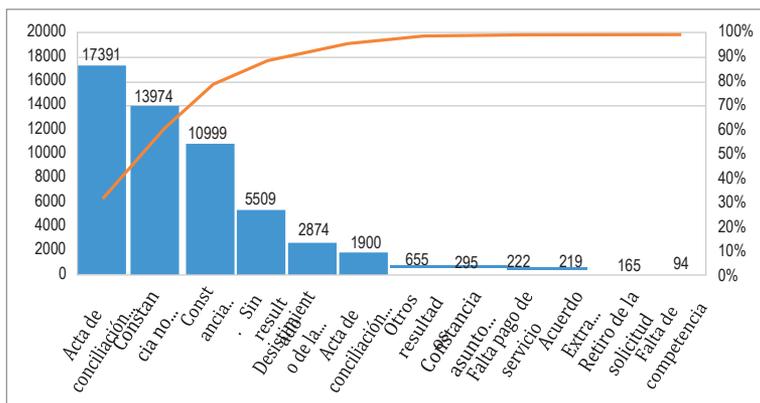
Los datos recolectados y analizados en relación al estrato socioeconómico de las partes, permiten concluir que el público objetivo de los servicios de conciliación de los departamentos de Atlántico y Caquetá son similares. Por otro lado, si bien de la información obtenida por medio del Sistema de Información 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	

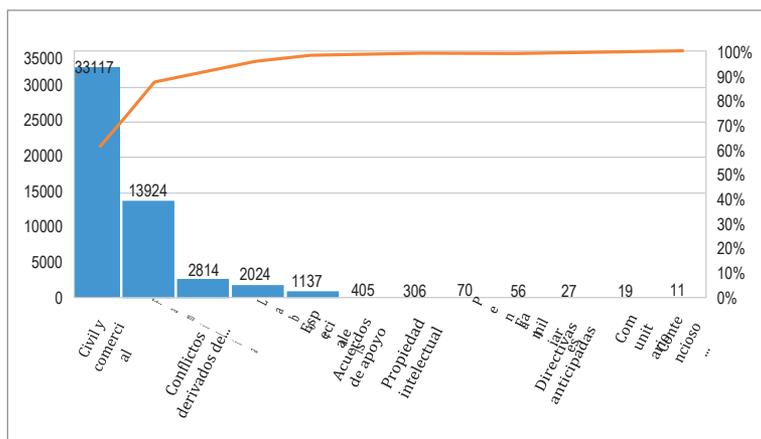
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

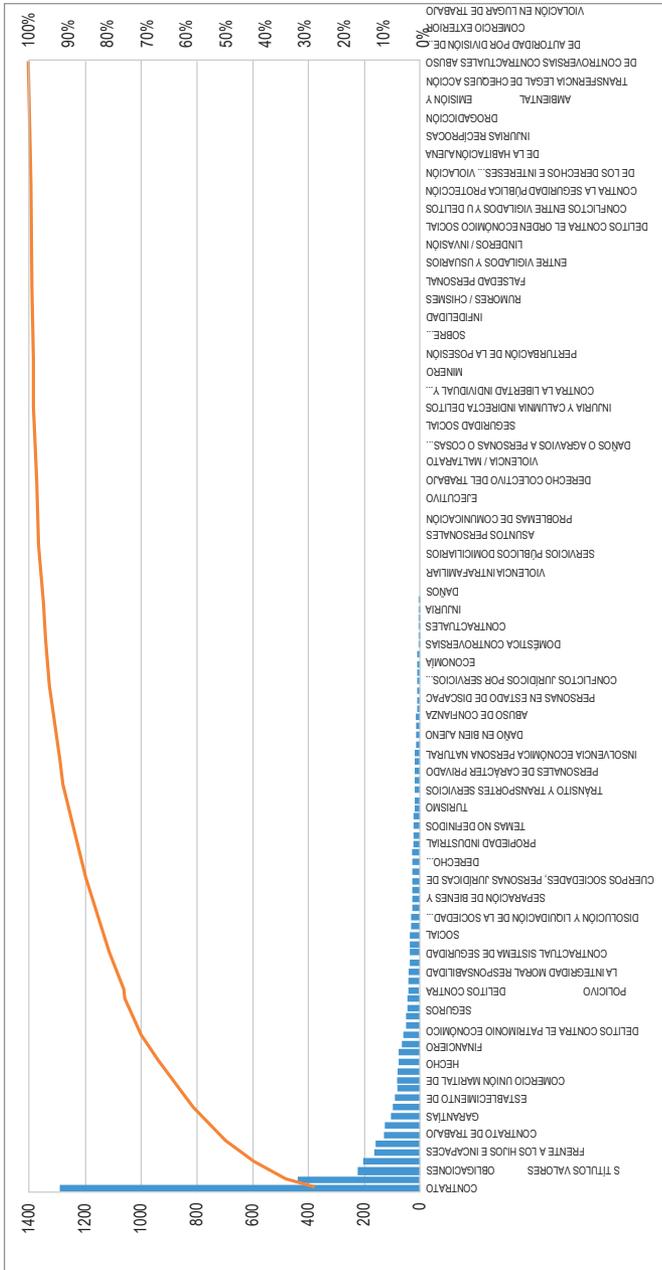
Para la ciudad de Bogotá D.C., las áreas de conciliación más presentes para el año 2023 fueron problemáticas de derecho civil y comercial (61.4%), seguido de lejos por cuestiones de familia (25.8). Los casos menos comunes versaron sobre directivas anticipadas (0.05%), asuntos comunitarios (0.04%) y relativos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

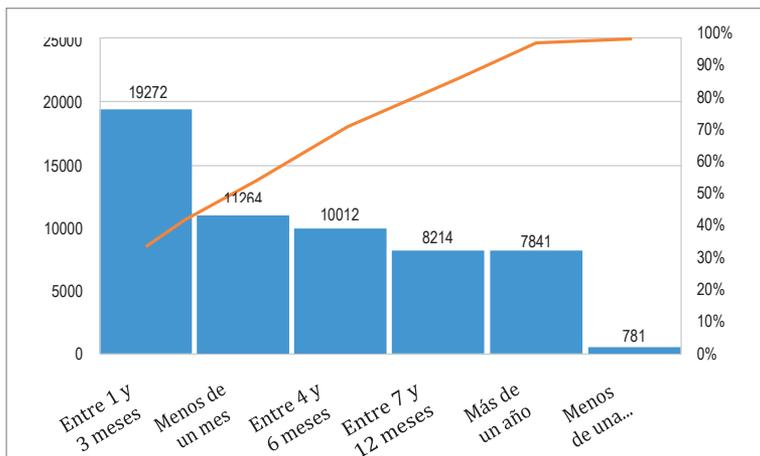


Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

- **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	

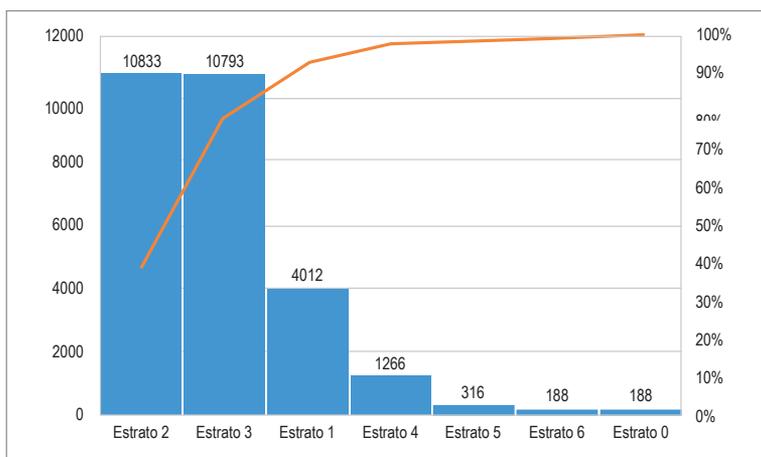
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

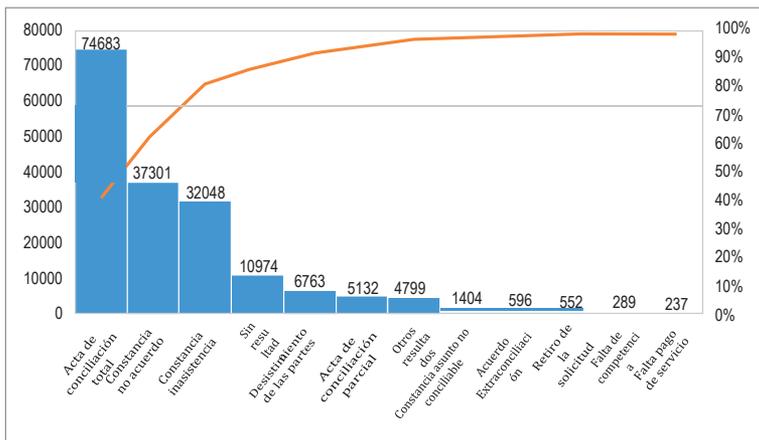
De manera similar a los Departamentos de Caquetá y Atlántico, se puede concluir que el público objetivo de la conciliación en Bogotá D.C. son los estratos bajos-medios. La caracterización socioeconómica de las personas que requieren el servicio, guarda correlato con la gratuidad de las vías de atención 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	

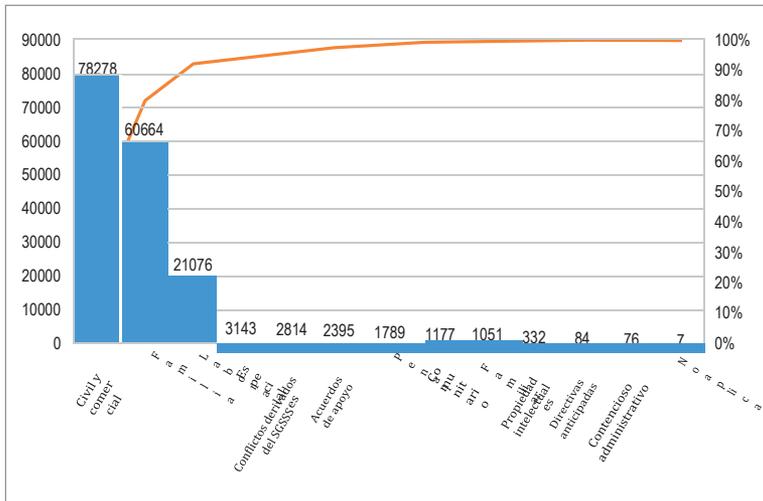
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Sistema de Información de la conciliación, el arbitraje y la amigable conciliación de Colombia (SICAAC)

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)

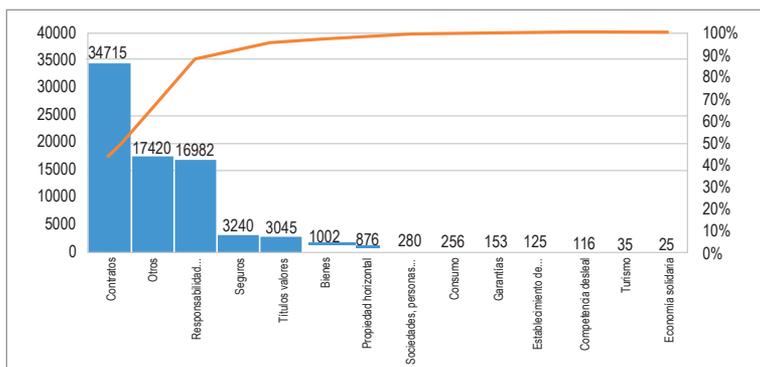
Los asuntos menos comunes versaron sobre directivas anticipadas y conflictos en lo contencioso administrativo, cada uno con un porcentaje inferior al 0.0% del total nacional.

- **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
RELACIÓN³¹	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 MASCS.

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

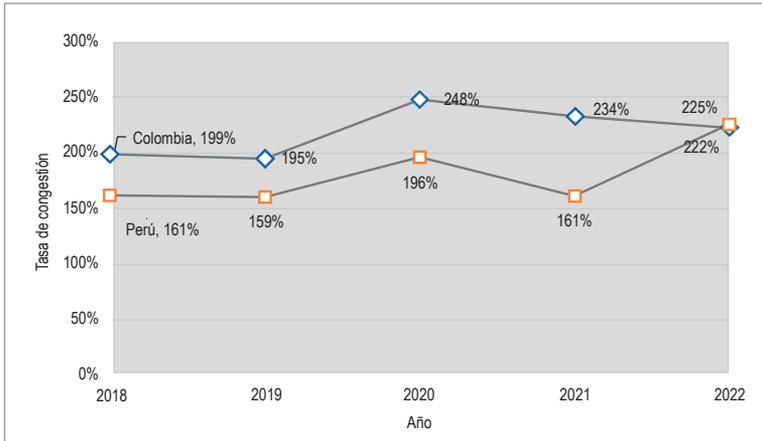
La instancia judicial en Colombia se caracteriza por ser “turbulenta y de difícil transito”,⁵⁹ sea en términos de acceso u operatividad. Ello responde a una multiplicidad de causas, entre las que ocupa un lugar destacado, la alta congestión de los despachos judiciales.⁶⁰ Dicha saturación provoca un retardo 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 mediata) 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 productivo 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 y a partir 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; Tierralta, 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.

