

Sistema de justicia territorial para la paz

*Carolina Villadiego Burbano
Sebastián Lalinde Ordóñez*

DOCUMENTOS 36
IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

DOCUMENTOS 36

IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

CAROLINA VILLADIEGO BURBANO

Abogada de la Universidad de los Andes, Colombia; magíster en Derecho (LLM) de la Universidad George Washington, Estados Unidos, y en Ciencia Política y Sociología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Es directora de investigaciones del área de Sistema Judicial del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Trabajó con el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) en investigación y formación relacionada con el sistema de justicia, y con distintas entidades en asuntos relacionados con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

SEBASTIÁN LALINDE ORDÓÑEZ

Abogado de la Universidad Eafit, con especialización en Gestión Pública y maestría en Derecho Público en la Universidad de los Andes, Colombia. Actualmente se desempeña como investigador en el área de Sistema Judicial del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), en donde ha trabajado temas relacionados con acceso a la justicia, independencia judicial, política criminal, restitución de tierras y derecho de policía, asuntos sobre los cuales ha sido autor y coautor de diversos libros y artículos. Trabajó en la Corte Constitucional hasta el año 2012.

Sistema de justicia territorial para la paz

Carolina Villadiego Burbano
Sebastián Lalinde Ordóñez

Documentos Dejusticia 36

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

ISBN: 978-958-5441-01-9 Versión digital
978-958-5441-00-2 Versión impresa

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

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



Revisión de textos: María José Díaz Granados
Preprensa: Marta Rojas
Cubierta: Alejandro Ospina
Impresión: Ediciones Antropos Ltda.

Bogotá, julio de 2017
Revisión, mayo de 2018

Contenido

Agradecimientos	7
Ideas para construir la paz	9
Introducción	13
CAPÍTULO I.	
EL SISTEMA DE JUSTICIA	
EN EL TERRITORIO COLOMBIANO	19
Arquitectura del sistema de justicia del Estado:	
 énfasis territorial	19
Conflictividad nacional,	
departamental y municipal	30
Algunas características de la justicia armada	
en el territorio colombiano	40
CAPÍTULO II.	
DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN	
LA ETAPA DE POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	49
Un sistema de justicia articulado y legítimo	
con énfasis territorial	49
Desafíos que enfrenta el sistema de justicia	
para superar la justicia armada	55
CAPÍTULO III.	
PROPUESTAS PARA CONTAR CON UN SISTEMA	
DE JUSTICIA LEGAL, LEGÍTIMO Y EFICAZ EN	
LA ETAPA DE POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ	67
Fortalecimiento general de un sistema de justicia	
integrado y legítimo con énfasis territorial	67

Énfasis comunitario	
del sistema de justicia en el territorio.....	70
Articulación real entre la justicia de naturaleza	
estatal y la de naturaleza comunitaria.....	73
Gestión en el sistema de justicia integrado	
y legítimo con énfasis territorial.....	77
Estabilidad en los cargos del sistema de justicia.....	78
Referencias.....	81

Agradecimientos

Este libro es el resultado de los esfuerzos de muchas personas a quienes queremos brindar un sincero agradecimiento. Damos las gracias al equipo investigativo de Dejusticia por haber leído y comentado un borrador de este texto, especialmente a María Adelaida Ceballos, Mauricio García Villegas, Javier Revelo Rebolledo, César Rodríguez, Rodrigo Uprimny, Vivian Newman, Diana Rodríguez, Camilo Sánchez, Diana Guarnizo, Claret Vargas, Mauricio Albarracín, Andrés Castro, Margarita Martínez, Ana María Ramírez, Camila Bustos, Carlos Andrés Baquero, Daniel Gómez-Mazo, Daniel Marín, Diana Guiza, Helena Durán, Isabel Pereira, María Paula Ángel y Camila Soto.

El trabajo operativo que posibilita iniciativas como esta es inmenso. En este sentido, agradecemos el juicioso y constante apoyo de Adriana Rozo, Andrés Castañeda, Carmen Lucía Albarracín, Yaneth Vargas, Carolina Reyes, William Morales, Alexander Rojas, Jazmín Restrepo, Ady Luz Ruiz, Leby Pacheco y Elvia Sáenz.

Finalmente, agradecemos a quienes nos recibieron con generosidad en las regiones que visitamos durante el proceso de investigación.

Ideas para construir la paz

César Rodríguez Garavito

DIRECTOR DE DEJUSTICIA

Con la firma del “Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le pone fin a una guerra de 52 años y cierra lo que la bibliografía especializada llama la etapa de negociación de la paz (*peace making*), estamos ahora ante los desafíos aún más complejos de la construcción de la paz (*peace building*).

Se trata de cumplir las promesas ambiciosas y necesarias del acuerdo en asuntos como una reforma agraria equitativa, la ampliación y profundización de la democracia, la desactivación de la violencia, la protección reforzada del medio ambiente, el giro de la política de drogas hacia un enfoque de salud pública, y el funcionamiento de un aparato de justicia transicional que garantice los derechos de las víctimas. Se trata también de hacer reformas y transformaciones pendientes y largamente adeudadas, que habrían sido necesarias con o sin un acuerdo de paz.

Con esta serie de documentos, en los que se presentan ideas para construir la paz, Dejusticia quiere aportar su grano de arena a estas formidables tareas colectivas. Hacemos énfasis en diagnósticos y propuestas para el corto y mediano plazos, aunque las transformaciones de fondo tomarán varias décadas. Así como fue preciso un cuarto de siglo para que cristalizara la aspiración pacífica de la Constitución de 1991, pasará otro tanto, incluso más, para terminar de sentar los cimientos de una sociedad menos desigual e injusta donde arraigue, por fin, la paz duradera.

En caso de que se pusiera fin al conflicto armado, los primeros años serán cruciales tanto para evitar el regreso a la violencia política como para trascenderla permanentemente. Ello implica esfuerzos tanto de construcción como de reconstrucción. De un lado, incluyen la construcción de políticas e instituciones sólidas que continúan siendo asignaturas pendientes y son esenciales en cualquier Estado, con o sin conflicto armado. Algunas fundamentales son un catastro y unos impuestos modernos sobre la tierra, controles imparciales y expeditos contra la corrupción política, inversiones decisivas en un sistema educativo innovador y equitativo que impulse el paso de una economía extractiva a una economía del conocimiento, reglas e instituciones que impulsen políticas fiscales y sociales redistributivas, y un ordenamiento territorial que permita desplegar el potencial de las regiones y promover un desarrollo sostenible. De otro lado, esos esfuerzos comprenderán la reconstrucción de instituciones que existen pero que deben ser reforzadas drásticamente. Entre ellas están las autoridades electorales para que sean transparentes e incluyentes, una justicia accesible y celer, y mecanismos eficaces de democracia participativa (desde presupuestos participativos hasta consultas populares en materia ambiental).

Al concentrarnos en las instituciones públicas, en esta colección asumimos un punto de partida ampliamente documentado en la sociología institucional: la heterogeneidad del Estado colombiano. La llamada “paradoja colombiana” —la coexistencia de la violencia y la estabilidad democrática, de la guerra en unos territorios y la relativa normalidad institucional en otros— tiene una contraparte en la estructura dispar de las instituciones públicas. Mientras que la misma institución puede ser sólida y meritocrática en las ciudades principales, puede estar capturada por poderes irregulares locales y carecer de la mínima infraestructura en la periferia colombiana. Por ello, y porque el futuro de la paz se juega en las regiones, en las publicaciones de esta colección intentamos prestar tanta, o más, atención a la periferia del país —incluidos los territorios más afectados por la violencia— que a los centros tradicionales de poder.

Conforme a la combinación de investigación y acción que marca el trabajo de Dejusticia, los documentos de esta serie persiguen tres objetivos, desplegados en sendas secciones de cada texto. En una primera sección se ofrece un diagnóstico de la situación de las instituciones y los problemas sociales de que se trate, basado en fuentes primarias y secundarias. En la segunda sección se destilan los principales desafíos constructivos y

reconstructivos de los que depende la solución del problema. Los documentos cierran con una sección de propuestas de reformas concretas destinadas a los actores estatales y de la sociedad civil que serán responsables de los procesos de construcción de la paz.

Con este enfoque y esta estructura, los documentos de la serie exploran una variedad de temas que corresponden a las líneas de trabajo de Dejusticia. Entre ellos se encuentran la justicia transicional, las políticas de tierras, la justicia ambiental, el acceso a la información, los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, la justicia de género, la reforma a la justicia, las políticas de drogas y la financiación de la paz.

Esta serie de documentos es un verdadero esfuerzo colectivo. Como todas las publicaciones de Dejusticia, los borradores se nutrieron de las discusiones y los debates de nuestro seminario interno, así como de comentarios generosos de expertos externos. En esta ocasión, el trabajo colectivo fue aún más determinante, por cuanto comprendió un trabajo sostenido de cerca de un año, durante el cual afinamos la idea de la colección y fuimos dándole forma a medida que se desarrollaban los diálogos entre el Gobierno y las FARC.

Además de todo el equipo investigativo, la serie debe su existencia a la contribución decisiva del equipo administrativo, que se involucró también en los seminarios de discusión. En particular, el criterio editorial y la labor minuciosa de Elvia Sáenz y Marta Rojas fueron, como siempre, esenciales para que estos documentos vieran la luz. Si la colección aporta en algo a una paz estable y duradera, el trabajo de todos y todas habrá valido la pena.

Introducción

En varias regiones de Colombia el Estado no se encuentra completamente consolidado (García Villegas y Espinosa, 2013), pues allí la sociedad no se ha pacificado, el Estado de derecho no se ha impuesto, el Estado no se ha democratizado y la desigualdad social no se ha superado (García Villegas y Uprimny, 1999). Lo que hace aún más difícil la tarea de fortalecimiento estatal y construcción de un Estado social y democrático de derecho en estos territorios es que los propósitos de pacificación, limitación del poder, democratización y búsqueda de cierta igualdad material deben perseguirse simultáneamente y no de manera escalonada, que sería una forma más sencilla. En otras palabras, el fortalecimiento del Estado en Colombia no se puede alcanzar “desconociendo los principios del Estado de derecho, bloqueando la participación democrática u olvidando la justicia social” (Uprimny, 2001, p. 95). Por eso, el diseño y la implementación de un sistema de justicia robusto es una tarea imprescindible en la labor titánica de afianzar el Estado social y democrático de derecho en las regiones del país en las que este propósito no se ha logrado.

En primer lugar, porque la justicia tiene la potencialidad de pacificar la sociedad en la medida en que sanciona las conductas desviadas. Gaviria (2000) explica que la imposición efectiva de condenas penales puede desincentivar el crimen; de esta manera, sostiene que la congestión de la justicia produce una disminución en la probabilidad de ser sancionado, lo que hace que el crimen no se disuada y, por tanto, que la criminalidad aumente. A través de un modelo econométrico, este autor demuestra que en Colombia, entre 1980 y 1992, los homicidios casi que se triplicaron, mientras que el número de imputaciones permaneció prácticamente constante, así que la probabilidad de ser imputado por el delito de homicidio descendió considerablemente en ese periodo. Desde luego que la

capacidad pacificadora de la justicia no es únicamente un atributo de la justicia penal. Este mismo razonamiento sobre la relación inversamente proporcional entre las tasas de condena y las tasas de incumplimiento de normas se adapta a cualquier tipo de conflicto. Si, por ejemplo, las partes de un contrato saben que las probabilidades de ser sancionadas a causa de algún incumplimiento contractual son altas, tenderán menos a incumplir y, cuando lo hagan, habrá un menor riesgo de que apelen a la justicia por mano propia y a formas violentas de resolución de conflictos.

En segundo lugar, porque la justicia es funcional a la deliberación democrática y a la consecuente democratización del Estado, pues los conflictos, desde una visión transformadora, son entendidos como una oportunidad para fortalecer la autonomía de las personas, su capacidad de agencia y su facultad de reconocimiento del otro. De esta manera, tal como hemos sostenido en otros documentos (Uprimny *et al.*, 2016, p. 13), el conflicto manejado pacíficamente incentiva lo que Estanislao Zuleta (1992b, p. 64) denomina una ética democrática, que se apoya en principios como el de pensar por sí mismo y pensar en el lugar del otro. Este primer principio —pensar por sí mismo— implica, de acuerdo con Zuleta, “argumentar y demostrar uno mismo lo que piensa” (p. 64), lo que, además, está asociado con un principio profundamente democrático: la igualdad porque “a un igual se le demuestra. A un inferior se le puede ordenar, amenazar, intimidar; a un superior se le puede solicitar, suplicar, seducir” (p. 65). El segundo principio, por otro lado, supone pensar en el lugar del otro, es decir, considerar la posición e intereses del otro y saber y aceptar que el otro puede tener la razón y que nuestro punto de vista no es el único (p. 65).

En tercer lugar, porque el sistema de justicia es un articulador entre lo comunitario, lo estatal, la participación, la democracia y la coerción. La razón de esto es que el Constituyente de 1991 pensó en un sistema de justicia integral en el artículo 116 de la Carta, en el que concurren no solo la Rama Judicial, sino también determinadas autoridades administrativas y particulares investidos transitoriamente de la función de prestar servicios de justicia, como los conciliadores y árbitros. De suerte que el sistema de justicia integral tiene la vocación de conectar la justicia comunitaria —más democrática y participativa— con la justicia estatal —más coercitiva—. La bisagra que une el elemento comunitario, democrático y participativo de la sociedad con la coerción del Estado se hace visible cuando este permite la coexistencia de su ordenamiento jurídico con otros arreglos normativos a los que les concede valor. Así, el Estado le

reconoce efectos jurídicos a las conciliaciones en equidad, a las sentencias proferidas en equidad y a las decisiones que toma la jurisdicción especial indígena.

En cuarto lugar, porque la realización de los derechos civiles y políticos contribuye a tener una democracia más robusta, ya que este sistema de gobierno no es concebible en un ambiente en el que no se garantizan las libertades de expresión, de reunión, de asociación, de prensa, el derecho al voto, etc. Así mismo, la materialización de los derechos económicos y sociales asegura la igualdad política tan necesaria en una democracia. Ya decía Rousseau (1762) que la igualdad no tiene que ser absoluta para garantizar una participación política genuina, pero sí que “ningún ciudadano sea bastante opulento como para poder comprar a otro, y ninguno tan pobre como para verse obligado a venderse” (p. 46). Sin embargo, estos derechos corren el riesgo de quedarse en el papel sin la existencia de un sistema de justicia que los haga efectivos. La justicia es entonces un medio para materializar los derechos de las personas. Si esto es así, la democratización de la sociedad pasa por la implementación de un sistema de justicia que realice los derechos.

En quinto lugar, porque la existencia de un aparato de justicia permite y facilita las actividades y transacciones económicas, a la vez que dinamiza el mercado al garantizar el cumplimiento de los contratos.

En sexto lugar, el sistema de justicia garantiza que la pacificación de la sociedad se realice conforme al ordenamiento jurídico y que no sea una excusa para violar los derechos de la población. Sin un sistema de justicia que controle al Estado, los conflictos armados internos no respetarían el principio de distinción del derecho internacional humanitario entre los combatientes y los no combatientes, los estados de excepción que suspenden derechos se declararían caprichosamente en cualquier momento, etc.

En definitiva, entre todas las tareas que el Estado debe realizar para construir una paz estable y duradera, el sistema de justicia no puede ser olvidado. En todo caso, pese a su importancia, existen otros factores que inciden en el fortalecimiento institucional en todo el territorio nacional. En efecto,

...la recuperación de los territorios y la creación de una institucionalidad fuerte no depende de un solo factor (el militar, el político, el judicial, el social o el económico) sino más bien de la integración complementaria entre ellos de tal manera que los actores armados pierdan el arraigo social y político que sustenta

su capacidad militar y de intimidación. (García Villegas y Espinosa, 2011, p. 254)

Por consiguiente, la apuesta por el fortalecimiento del sistema de justicia que acá defendemos no debe leerse como un traspaso o descargue de todas las funciones estatales en la justicia. Por supuesto que el sistema de justicia y las autoridades que lo componen cumplen un papel importante en la arquitectura de la Constitución de 1991. Pero esto no implica que sea la justicia la llamada en primera instancia a garantizar los derechos sociales, a controlar que los políticos cumplan con sus promesas, a responder por que los canales democráticos se mantengan abiertos, a diseñar políticas públicas, a garantizar la seguridad ciudadana, etc.

Pensar pues en un sistema integral de justicia, que ayude en la consolidación del Estado para la construcción de una paz duradera y que funja como mecanismo para, en muchos casos, reemplazar efectivamente a los grupos armados ilegales y evitar su resurgimiento, es el objetivo de este texto, que está dividido en tres partes. En la primera, presentamos un diagnóstico del sistema de justicia en el territorio colombiano. Para ello, describimos su arquitectura, la conflictividad violenta que se presenta en el país, los departamentos y los municipios, y el funcionamiento de la justicia armada. En la segunda parte mostramos dos grandes desafíos que, en nuestra opinión, enfrenta el sistema de justicia: el fortalecimiento de un sistema articulado y legítimo en todo el territorio nacional con énfasis rural; y la superación de la justicia armada¹ que opera en muchos lugares. La relevancia de este último tema radica en la constatación de que la comunidad campesina tiene una relación instrumental y no ideológica con los grupos armados ilegales, lo que significa que el Estado debe proveer unos servicios de justicia que sean acordes con las necesidades de los campesinos y que satisfagan sus expectativas, pues, de lo contrario, otros grupos podrían eventualmente surgir y reemplazar al Estado con mecanismos de justicia más sintonizados con la realidad campesina (Aguilera, 2014, p.

1 En este texto optamos por utilizar la expresión justicia armada para referirnos a los métodos de resolución de conflictos usados por los grupos armados ilegales. Aunque entendemos que aludir a este fenómeno como justicia podría ser problemático, pues sus características son el autoritarismo, la ilegalidad y la ilegitimidad, la expresión justicia armada la empleamos en un sentido sociológico para dar cuenta de una realidad presente en muchas zonas del país, y para estar sintonizados con la terminología utilizada en la literatura que se ha escrito al respecto.

407). En la última parte, ofrecemos unas propuestas de política pública para diseñar e implementar un sistema de justicia que dé respuesta a los retos identificados.

Metodología

La metodología que empleamos para elaborar este texto gira sobre tres ejes. Primero, realizamos una extensa revisión bibliográfica de documentos relacionados con los temas mencionados. Segundo, analizamos una gran cantidad de información cuantitativa, particularmente, la proveniente de las bases de datos de la Policía Nacional y del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), con el fin de aproximarnos a la conflictividad nacional, departamental y municipal en relación con algunos delitos violentos. Además, con la información recolectada construimos un *ranking* de departamentos que muestra las diferencias entre casos registrados y tasas en homicidios y lesiones. Y tercero, realizamos trabajo de campo en tres municipios de la periferia del país (Tarazá, San Vicente del Caguán y Puerto Asís) para recoger información cualitativa acerca del funcionamiento de la justicia en dichos lugares, caracterizados por la presencia de grupos armados ilegales. Este trabajo de campo consistió en la realización de entrevistas a diversos funcionarios asociados con el sistema de justicia en los municipios visitados, que por razones de metodología fueron anónimas y semiestructuradas.

Finalmente, queremos decirle al lector que este texto fue elaborado durante el 2016. Una primera edición fue publicada en agosto de 2017 y ha sido actualizada con el fin de realizar unas precisiones. En particular, en el apartado de “Perspectiva municipal en cincuenta municipios de capacidad crítica en materia de justicia”, aclaramos cómo fueron seleccionados los municipios que ahí se mencionan.

CAPÍTULO I.

EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL TERRITORIO COLOMBIANO

Arquitectura del sistema de justicia del Estado: énfasis territorial

Este acápite lo dedicamos a hacer un mapeo de las instituciones y personas que en el marco del régimen constitucional de Colombia prestan servicios de justicia y su presencia en el nivel territorial, con el fin de describir la estructura y la oferta del sistema de justicia en el país.

Estructura general

El sistema de justicia en el Estado colombiano está compuesto por una amplia oferta de naturaleza estatal, comunitaria y brindada por particulares, autorizada por la Constitución.¹ Sumado a lo anterior, la justicia es un servicio público esencial que presta distintos servicios encaminados a gestionar, resolver o adjudicar las necesidades jurídicas de la ciudadanía.² Está integrado no solo por jueces y fiscales, sino también por otras instancias que prestan servicios específicos (defensa, por ejemplo), que gestionan y solucionan conflictos (conciliadores, por ejemplo), o que ejercen funciones en el marco del sistema (policía judicial, por ejemplo). Además de las autoridades de la Rama Judicial, el sistema está integrado por autoridades del Poder Ejecutivo del nivel nacional y por autoridades de las entidades territoriales cuyos servicios se denominan, en ocasiones, justicia

1 Constitución Política de Colombia, art. 116.

2 Entendemos por “necesidades jurídicas” un problema jurídico en el que existe “una disputa con otra parte, que merezca en algún momento la intervención potencial de un tercero” (La Rota *et al.*, 2014, p. 32). Esta definición puede diferir de otras.

administrativa; por autoridades que pertenecen a organismos de control; por autoridades comunitarias (étnicas y de otro tipo); y por particulares (García Villegas *et al.*, 2016, pp. 114-115).

En este documento realizamos una descripción ilustrativa de la composición del sistema de justicia del Estado. Esta se centra en la naturaleza de las instituciones según su pertenencia al orden estatal de nivel nacional o territorial, su carácter comunitario o si los servicios de justicia son brindados por particulares autorizados para ello. Somos conscientes de que es una clasificación posible y que, en ocasiones, las instituciones que participan en el sistema de justicia pueden tener naturalezas diversas.

En el orden nacional, el sistema de justicia está conformado, en primer lugar, por la Rama Judicial, integrada por el sector jurisdiccional³ (jueces y magistrados de todas las materias y de todas las instancias que adjudican controversias, incluidos los de las jurisdicciones especiales, que están instituidas para resolver conflictos de índole más comunitaria);⁴ la Fiscalía General de la Nación, que adelanta el ejercicio de la acción penal e investiga los hechos que pueden ser delitos,⁵ y el Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), que presta servicios forenses a la administración de justicia.⁶

En segundo lugar, por los organismos de control que ejercen ciertas funciones en materia de justicia: la Defensoría del Pueblo, que tiene a su cargo la asistencia y representación judicial de las personas en algunas materias,⁷ y puede brindar algunos servicios de conciliación;⁸ la Procuraduría General de la Nación, que puede intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales y administrativas,⁹ brindar servicios de conciliación

3 Constitución Política de Colombia, art. 116.

4 Constitución Política de Colombia, arts. 246-247. Originalmente, la Constitución contemplaba como jurisdicciones especiales a la indígena y a los jueces de paz.

5 Constitución Política de Colombia, art. 250. La Fiscalía cuenta con el Cuerpo Técnico de Investigación Criminal (CTI).

6 Ley 938 del 30 de diciembre de 2004. Por la cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, art. 35.

7 Ley 941 del 14 de enero de 2005. Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Y Ley 24 del 15 de diciembre de 1992. Por la cual se establecen la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones en desarrollo del artículo 283 de la Constitución Política de Colombia, art. 21.

8 Ley 640 del 5 enero de 2001. Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones, arts. 27, 28, 31.

9 Constitución Política de Colombia, art. 277.

extrajudicial¹⁰ y ejercer funciones de policía judicial;¹¹ y iii) la Contraloría General de la República, que ejerce funciones de policía judicial.¹²

En tercer lugar, por distintas instituciones del Poder Ejecutivo nacional con ciertas competencias: i) la Policía Nacional, que cumple funciones de policía judicial a través de la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (Dijin) y la Seccional de Investigación Criminal (Sijin),¹³ funciones de prevención y protección en materia familiar cuando acompaña las órdenes de rescate de niños, facultades de conducción de testigos para comparecer en los procesos judiciales,¹⁴ y funciones de conciliación en los asuntos que conoce en el marco de su competencia como autoridad de policía;¹⁵ ii) los miembros de la fuerza pública que integran la justicia penal militar y policial,¹⁶ compuesta por quienes ejercen funciones jurisdiccionales,¹⁷ de investigación y acusación,¹⁸ de policía judicial,¹⁹ entre otros; iii) el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), que tiene a su cargo la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta en una sentencia condenatoria y el control de las medidas de

10 Ley 640 del 5 de enero de 2001, arts. 23, 27, 28 y 31.

11 Constitución Política de Colombia, art. 277. También, Ley 906 del 31 de agosto de 2004. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, art. 202, num. 1.

12 Ley 906 del 31 de agosto de 2004, art. 202, num. 2.

13 *Ibid.*, art. 201.

14 Ley 62 del 12 de agosto de 1993. Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, art. 19.

15 Ley 1801 del 29 de julio de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, arts. 231-234.

16 Constitución Política de Colombia, art. 221.

17 Ley 1407 del 17 de agosto de 2010. Por la cual se expide el Código Penal Militar, arts. 200-216. Ley 1765 del 23 de julio de 2015. Por la cual se reestructura la Justicia Penal Militar y Policial, se establecen requisitos para el desempeño de sus cargos, se implementa su Fiscalía General Penal Militar y Policial, se organiza su cuerpo técnico de investigación, se señalan disposiciones sobre competencia para el tránsito al sistema penal acusatorio y para garantizar su plena operatividad en la Jurisdicción especializada y se dictan otras disposiciones, arts. 5-10.

18 Ley 1407 del 17 de agosto de 2010, art. 363. También, véase, Ley 1765 del 23 de julio de 2015, art. 19.

19 Ley 1407 del 17 de agosto de 2010, art. 363. También, Ley 1765 del 23 de julio de 2015, art. 32.

aseguramiento,²⁰ y el ejercicio de funciones de policía judicial por parte de algunos de sus funcionarios;²¹ iii) las superintendencias (entre otras entidades públicas) que ejercen funciones de policía judicial;²² tienen funciones jurisdiccionales y resuelven algunos conflictos en materia de consumo, industria y comercio, entre otros;²³ iv) las entidades nacionales que brindan servicios de conciliación (Ministerio de Trabajo, por ejemplo); v) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que, a través de los defensores de familia, realiza procesos de garantía y restablecimiento de los derechos de la infancia y participa en procesos judiciales (adopción, por ejemplo);²⁴ vi) el Ministerio de Justicia que tiene responsabilidades en materia de políticas públicas de justicia y la coordinación del Sistema Nacional de Conciliación, del Programa Nacional de Casas de Justicia, del Comité de Política Criminal, entre otros programas y comités;²⁵ y vii) el Ministerio del Interior, que ejerce inspección, vigilancia y control de algunos organismos comunitarios, entre ellos, las federaciones de las juntas de acción comunal.²⁶

Respecto del orden territorial, también diversas autoridades brindan servicios de justicia: i) las comisarías de familia, que se encargan de casos de violencia intrafamiliar y decretan medidas de protección;²⁷ ii) las inspecciones de policía, que ejercen funciones de policía judicial²⁸ y pueden conciliar en algunos asuntos que conocen en el marco de su competencia como autoridad de policía;²⁹ iii) los corregidores, que ejercen algunas

20 Ley 65 del 19 de agosto de 1993. Por la cual se expide el Código Penitenciario y Carcelario, art. 14.

21 Ley 906 del 31 de agosto de 2004, art. 202, num. 5.

22 *Ibid.*, art. 202, num. 4.

23 Esta competencia está autorizada de manera general en el artículo 116 de la Constitución. Además, existen regulaciones específicas, como por ejemplo, el Código General del Proceso.

24 Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

25 Véase, Decreto 1069 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Sector Justicia y del Derecho.

26 Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

27 Ley 294 del 16 de julio de 1996. Por la cual se desarrolla el artículo 42 Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. También, Ley 575 del 9 febrero de 2000. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996.

28 Ley 906 del 31 de agosto de 2004, art. 202, num. 7.

29 Ley 1801 del 29 de julio de 2016, art. 206.

funciones atribuidas a los inspectores de policía;³⁰ iv) los conciliadores, que hacen parte de los servicios que prestan las alcaldías en centros de convivencia, u otros servicios de conciliación establecidos en el orden territorial;³¹ v) las cárceles municipales para la privación de libertad en los casos establecidos en la ley;³² y vi) las alcaldías cuando ejercen otras funciones, como por ejemplo, la inspección, la vigilancia y el control de las juntas de acción comunal.³³ También están los personeros municipales, como miembros del Ministerio Público, que pueden participar como sujetos procesales en los casos ante los jueces, entre otras funciones.³⁴

Vale la pena mencionar los esfuerzos estatales para articular parte de la oferta estatal del orden nacional y territorial en centros multipuertas ubicados en municipios, que son conocidos como casas de justicia, cuyo objetivo es brindar información y prestar servicios para resolver conflictos con mecanismos de justicia formal y no formal. En 2015 había más de 100 casas de justicia en todo el país (García Villegas *et al.*, 2015, p. 97).

Adicional a la oferta estatal descrita, se encuentra la justicia comunitaria que gestiona y resuelve conflictos en el marco de su competencia, y que en algunos casos también constituye oferta estatal. Está compuesta, primero, por aquella que prestan organizaciones comunales que existen a nivel local, barrial, veredal, etc., que pueden ser de primero, segundo, tercero y cuarto grado, y que tienen comités de convivencia y conciliación.³⁵ Un ejemplo son las juntas de acción comunal, que son organizaciones de primer grado existentes en zonas urbanas y rurales, cuyos conciliadores en equidad conocen las controversias que se presentan entre los miembros

30 *Ibid.*

31 La Ley 23 del 21 de marzo de 1991. Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones, art. 66, y la Ley 640 del 5 de enero de 2001, art. 10, otorgan de manera general la posibilidad a las entidades públicas de crear centros de conciliación que deben ser autorizados por el Ministerio de Justicia.

32 Ley 65 del 19 de agosto de 1993, art. 17.

33 Decreto 1066 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior.

34 Ley 136 del 2 de junio de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, art. 178.

35 Ley 743 del 5 de junio de 2002. Por la cual se desarrolla el artículo 38 Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal, arts. 8 y 45.

de la comunidad y también pueden conciliar los conflictos organizativos de la junta.³⁶ Estos organismos comunales ejercen también otras funciones.³⁷

Así mismo, por los jueces de paz que fueron especialmente creados para resolver en equidad las controversias individuales y comunitarias que se presentan,³⁸ y cuya elección se realiza por votación popular de las personas que pertenecen a las comunidades de la respectiva circunscripción electoral.³⁹ Su competencia está determinada por aquellos conflictos transables, desistibles o conciliables autorizados legalmente, y que las partes les sometan de forma voluntaria y de común acuerdo.⁴⁰

De igual manera, por aquellos servicios brindados por autoridades de carácter étnico. En este grupo se encuentran, por un lado, los consejos comunitarios de las comunidades negras que pueden fungir como conciliadores en asuntos objeto de conciliación y proponer formas de resolución de conflictos según las costumbres de la comunidad.⁴¹ Y, por otro lado, las autoridades indígenas que tienen competencia en el marco de la jurisdicción especial indígena y ejercen funciones jurisdiccionales.⁴²

Por último, además de la oferta estatal y comunitaria, están los particulares facultados para ejercer funciones en el sistema de justicia o para brindar algunos servicios. En este grupo se encuentran: i) los conciliadores en derecho y en equidad, que pueden ser personas naturales y jurídicas que, una vez autorizadas para prestar servicios de conciliación,

36 *Ibid.*, art. 46.

37 *Ibid.*

38 Constitución Política de Colombia, art. 247.

39 Ley 497 del 10 de febrero de 1999. Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento, art. 11.

40 *Ibid.*, artículo 9°.

41 Ley 70 del 27 de agosto de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, art. 5, y Decreto 1745 del 12 de octubre de 1995. Por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones, art. 6, num. 8

42 Constitución Política de Colombia, art. 246. Es importante mencionar que la Corte Constitucional ha definido los siguientes cuatro criterios para establecer la competencia de la jurisdicción indígena: i) personal, ii) territorial, iii) institucional u orgánico y iv) objetivo. El análisis de dichos factores debe ser ponderado y razonable en cada caso concreto, por lo cual el incumplimiento de uno de los criterios no genera automáticamente la pérdida de competencia. Véase Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T-617 del 5 de agosto de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, y C-463 del 9 de julio de 2014, M. P. María Victoria Calle Correa.

pueden proveerlos;⁴³ ii) los árbitros que pueden transitoriamente adjudicar conflictos;⁴⁴ iii) los notarios que brindan ciertos servicios,⁴⁵ entre ellos la conciliación⁴⁶ y algunos servicios asociados a la jurisdicción voluntaria (divorcios y liquidaciones de sociedades de mutuo acuerdo, por ejemplo);⁴⁷ y iv) los abogados que brindan servicios de asesoría jurídica y representación legal en los procesos judiciales (figura 1).

Distribución territorial del sistema de justicia

La presencia del sistema de justicia en el territorio es diferenciada y poco uniforme en los departamentos y en los municipios del país; incluso, en un mismo municipio su presencia difiere entre los ámbitos urbano y rural. Para realizar una aproximación al conocimiento de la estructura territorial del sistema de justicia es importante: i) estudiar la oferta en cada municipio y las funciones desempeñadas por cada autoridad e institución; ii) analizar la escasa y poco sistematizada información cuantitativa que existe respecto de la oferta en el nivel municipal; y iii) contrastar esa información con un análisis empírico en los municipios.

Ahora bien, una mirada general a la presencia territorial del sistema de justicia debe partir de la siguiente información. Primero, la oferta de jueces y magistrados de instancia se distribuye en el territorio según la asignación de competencias en distritos, circuitos, municipios o local.⁴⁸ Por lo demás, lo usual en los municipios de la periferia del país es la presencia de jueces municipales. En 2015 había 5.414 funcionarios (jueces y magistrados) y 25.873 empleados (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p. 48). El 85,41 % de los cargos de jueces eran de carrera, mientras que ese porcentaje era del 61 % en los cargos de empleados (p. 114). La

43 Constitución Política de Colombia, art. 116. También las entidades públicas pueden prestar servicios de conciliación.

44 Constitución Política de Colombia, art. 116.

45 Esta ha sido la interpretación que la Corte Constitucional le ha dado al artículo 131 de la Constitución. Véase Corte Constitucional de Colombia. Sentencias C-863 del 25 de octubre de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, y C-1212 del 21 de noviembre de 2001, M. P. Jaime Araújo Rentería, entre otras.

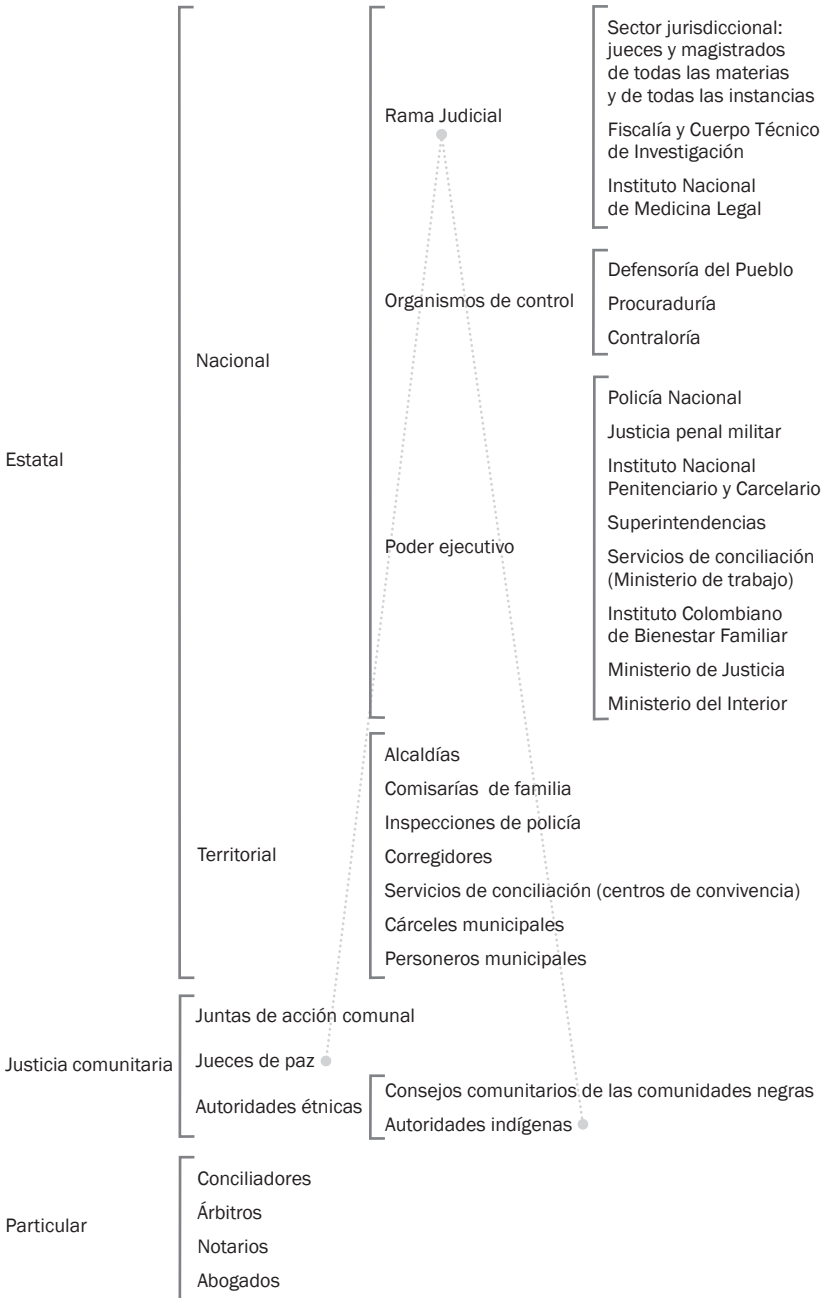
46 Ley 640 del 5 de enero de 2001, art. 19.

47 Ley 962 del 8 de julio de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, arts. 34 y 37.

48 Ley 270 del 7 de marzo de 1996. Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, art. 11, parágrafo 1.

DIAGRAMA 1

Sistema de justicia según la naturaleza de la institución



FUENTE: elaboración propia.

mayoría de vacantes se encontraba en los municipios de la periferia del país: más del 50 % de los cargos de empleados de los juzgados promiscuos municipales (pp. 113-114) y la mayor provisionalidad en los jueces eran en los cargos de la jurisdicción ordinaria (p. 114).

Segundo, la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía está compuesta por diversas direcciones del orden nacional y seccional que tienen cobertura territorial.⁴⁹ En 2014, la Fiscalía tenía 35 seccionales y presencia en 444 municipios de los 1.122 municipios del país (Fiscalía General, 2016, pp. 263-265). En algunos lugares, la cobertura municipal era igual o menor al 30 % del total de municipios de la seccional (Atlántico, Boyacá, Chocó, La Guajira, Magdalena, Santander, por ejemplo) (pp. 263-264).

Tercero, el sistema médico forense, coordinado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML),⁵⁰ tiene una presencia territorial variada. En 2014, el INML tenía presencia en todos los departamentos, pero solo en 128 de los 1.122 municipios (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2015, p. 9). Dado que el sistema forense lo integran los médicos adscritos al INML, médicos oficiales y aquellos que prestan servicio social obligatorio; en aquellos lugares donde el INML no tiene presencia directa, las pericias fueron realizadas por médicos adscritos al sector salud (p. 9).⁵¹

Cuarto, aunque en 2011 la Policía tenía un pie de fuerza de 161.085 para la cobertura de todas las actividades y había 13.243 miembros de policía judicial (Policía Nacional, 2011), no contamos con información que permita saber cuántos policías hay asignados a cada municipio.

Quinto, en 2016, el Inpec tenía más de 130 establecimientos de reclusión en el territorio nacional⁵² que albergan gran parte de la población

49 Decreto 16 del 9 de enero de 2014. Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación, art. 2.

50 *Ibid.*, art. 2. El INML es un establecimiento público adscrito a la Fiscalía.

51 Las estadísticas forenses son consolidadas por el INML anualmente a través de tres fuentes de información directa y del sistema nacional de estadística indirecta que cubre una gran cantidad de municipios. Los tres sistemas directos son el Sistema de Información de la Red de Desaparecidos y Cadáveres (Sirdec), el Sistema de Información para el Análisis de la Violencia y la Accidentalidad en Colombia (Siavac) y Sistema de Información de Clínica y Odontología Forenses (Siclico) (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2015, pp. 9-10).

52 Esta información se encuentra publicada en <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Organizacion/Establecimientos-Penitenciarios>

recluida (Inpec, 2016, p. 19), aunque otras personas están en cárceles municipales y en establecimientos de la fuerza pública.

Sexto, el ICBF tiene regionales en los departamentos y presta sus servicios a través de los centros zonales y de los defensores de familia; pero no tiene presencia real en todos los municipios del país.⁵³

Séptimo, en 2015 la Procuraduría tenía, además de sus dependencias regionales, 712 procuradores judiciales encargados de intervenir en algunos procesos (Procuraduría General, 2016, p. 12).

Octavo, en 2014, la Defensoría del Pueblo tenía alrededor de 4.000 defensores públicos contratados para prestar servicios de defensa de imputados, representación de víctimas y defensa de otras personas en procesos no penales, y sus servicios se distribuyeron en las regionales de la institución (Defensoría del Pueblo, 2015, pp. 369-370).

Noveno, aunque no es fácil conocer de manera consolidada la oferta a cargo de entidades territoriales, en 2016 el Ministerio de Justicia mencionó que había alrededor de 1.200 comisarías de familia⁵⁴ en el país. Además, varias alcaldías y algunas personerías municipales reportaron que cuentan con centros de conciliación (Cámara de Comercio y Corporación Excelencia en la Justicia, 2015, p. 122).

Décimo, respecto de la justicia comunitaria, el Ministerio del Interior reportó en 2016 que había alrededor de 45.000 juntas de acción comunal, ubicadas en el ámbito rural y en el urbano de los 1.122 municipios.⁵⁵ También, según los datos del censo general de población de 2005, Colombia tenía 87 pueblos indígenas plenamente identificados (DANE, 2007, p. 20), con 710 resguardos titulados, ubicados en 228 municipios de 27 departamentos del país (p. 23). Y en 2010 había 1.431 consejos comunitarios de las comunidades negras inscritas en el Registro Único del

53 Información más detallada de la presencia del ICBF se encuentra en <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto/Direccionamiento>

54 Esta información se menciona en <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/Tabld/157/ArtMID/1271/ArticleID/2204/Las-Comisar237as-de-Familia-est225n-asumiendo-competencias-que-no-deber237an-tener-Minjusticia.aspx>. Es importante anotar que el artículo 84 de la Ley 1098 de 2006 establece que debe haber al menos una comisaría por municipio.

55 Esta información se encuentra en <http://www.mininterior.gov.co/mision/direccion-para-la-democracia-participacion-ciudadana-y-accion-comunal/accion-comunal/organizaciones-de-accion-comunal-oac>

MAPA 1
Ubicación geográfica de resguardos indígenas,
territorios colectivos de comunidades negras (TCCN)
y kumpanias del pueblo Rom



FUENTE: DANE, 2007, p. 25.

Ministerio del Interior (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2010, p. 68).

Por último, respecto a los particulares que brindan servicios de justicia, en 2015 el Ministerio de Justicia reportó que el 55 % de los 358 centros de conciliación activos estaban adscritos a entidades privadas y el 32 % a consultorios jurídicos de universidades (Cámara de Comercio y Corporación Excelencia en la Justicia, 2015, p. 121). También, existen más de 900 notarías ubicadas en todos los departamentos y en diversos municipios del país (Superintendencia de Notariado y Registro, 2016).

En suma, es difícil conocer con exactitud la oferta del sistema de justicia en cada municipio del país. Por eso, es importante tener en cuenta los niveles, las autoridades (públicas y comunitarias) y los particulares que lo componen, para luego detallarlo en cada municipio. Aun así, los datos mencionados en este acápite permiten extraer algunas conclusiones generales. En primer lugar, la presencia real de las autoridades e instituciones que componen el sistema de justicia en cada municipio es heterogénea y poco uniforme. En segundo lugar, no hay un mínimo de autoridades de justicia en cada municipio, pues su presencia depende de la definición de cada institución, por lo cual, puede haber jueces pero no fiscales; puede haber jueces y fiscales, pero no peritos especializados; puede haber comisarios de familia, pero no conciliadores, etc. Y en tercer lugar, es una necesidad contar con la consolidación de un sistema de información que contenga la oferta del sistema de justicia en cada municipio y que sea accesible al público general.

Conflictividad nacional, departamental y municipal

La oferta del sistema justicia en el nivel territorial debe acompañarse de un análisis de las necesidades jurídicas y la posible conflictividad local. Aunque somos conscientes de que estos asuntos no solo se refieren a problemas penales, dada la escasa disponibilidad de datos desagregados territorialmente, en este apartado solo presentamos un análisis de los homicidios y las lesiones personales en el nivel departamental. Así, a continuación presentamos: i) un análisis nacional de los ingresos y egresos en la Rama Judicial, la Fiscalía y en el sistema penitenciario y carcelario; ii) un análisis departamental de dos grupos de conductas violentas (homicidios y lesiones personales); y iii) un análisis de algunas conductas violentas en los cincuenta municipios de capacidad institucional crítica que

tuvieron el peor desempeño en el índice de justicia local, construido en una investigación de Dejusticia publicada en el libro *El derecho al Estado* (2013), que fue actualizado en 2016 (García Villegas *et al.*, 2016).

Perspectiva nacional

Es difícil saber la magnitud de necesidades jurídicas que tienen los ciudadanos en el país y también de los casos que ingresan al sistema de justicia para ser gestionados o adjudicados. Frente a lo primero, a partir de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas (ENNJ), analizada por Dejusticia y que corresponde a necesidades de la población urbana, se evidenció que la proporción de la demanda resuelta por el sistema respecto del total de las necesidades jurídicas declaradas es muy baja (La Rota *et al.*, 2014, p. 160). Los asuntos que generaban mayor conflictividad eran el hurto, la estafa y los conflictos de salud en la población general, la población en situación de extrema pobreza y la población con discapacidad (p. 76). Adicionalmente, el análisis permitió evidenciar que un porcentaje importante de la población decidió no hacer nada frente al conflicto. Esto sucedió en el 40,9 % de los conflictos de la población general, en el 42 % de los de la población en situación de extrema pobreza y en el 47,4 % de los de la población con discapacidad (p. 88). Así mismo, en menos del 32 % de los casos en los que la población general decidió hacer algo, acudió a un tercero para resolver el conflicto (p. 88), y cuando dicho tercero era una autoridad estatal, acudió más ante autoridades administrativas que ante autoridades judiciales (p. 106).

Respecto de los casos que ingresan a distintas instancias del sistema de justicia, no se cuenta con un sistema de información que consolide todos los datos para conocer cuántos conflictos se resuelven a través de la diversa oferta estatal. Por ello, se debe acudir a los sistemas existentes que, aunque pueden tener algunos problemas de confiabilidad y cobertura, brindan información relevante.

Según el Consejo Superior de la Judicatura, en 2015 hubo 2.836.861 ingresos efectivos en todas las especialidades, mientras que en el año 2008 hubo 2.101.718 ingresos efectivos (Consejo Superior de la Judicatura, 2016, p. 122). La jurisdicción ordinaria tuvo los mayores ingresos, en particular, en las especialidades penales, civiles y en los juzgados promiscuos (p. 125). En 2015, la acción de tutela constituyó alrededor del 30 % del total de ingresos efectivos; su aumento es significativo en las últimas décadas, pues mientras que en 1997 se presentaron 42.455 acciones de tutela, en 2015 se presentaron 769.655, es decir, hubo un crecimiento del

1.713 % en el periodo (pp. 126-127). Estos datos no reflejan todos los ingresos, ya que, según el Consejo Superior de la Judicatura, la cobertura de la información reportada en el sistema de información estadística (Sierju) fue solo del 84 % en 2015; en algunas corporaciones y juzgados los índices de cobertura de información fueron inferiores al 50 % (pp. 121-122).⁵⁶

En materia penal, en el 2014 hubo 1.137.621 entradas⁵⁷ a la Fiscalía (a las distintas etapas procesales: indagación, investigación y juicio), mientras que en 2010 hubo 827.146 entradas (Fiscalía General de la Nación, 2015, p. 180). En 2014, la mayor cantidad de entradas estuvo asociada a delitos contra el patrimonio económico, contra la vida y la integridad personal, contra la familia y contra la salud pública (pp. 181-182).

Así mismo, según los datos del INML, mientras en 2005 hubo 17.234 casos de homicidios y una tasa nacional de 40,18 homicidios cada 100.000 habitantes, en 2014 hubo 12.626 casos y una tasa de 26,49 homicidios cada 100.000 habitantes (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2015, p. 97). Los homicidios ocurrieron principalmente con arma de fuego (72,68 %), seguidos de arma cortopunzante (p. 103). Del lado de la violencia interpersonal, en 2014 la tasa de peritaciones fue de 282,31 por cada 100.000 habitantes, mientras que en 2005 dicha tasa fue de 266,56 (p. 137). El INML realizó 134.552 peritaciones por esta violencia en 2014 en la que los hombres fueron más afectados que las mujeres (p. 137).

Respecto de la población privada de la libertad en el sistema penitenciario y carcelario, en 2016 hubo un promedio de 120.914 personas privadas de la libertad (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2017), siendo que en diciembre de 2016, alrededor del 93 % eran hombres (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2016, p. 42).⁵⁸ La población reclusa ha crecido de manera significativa; pasó de 49.816 en el año 2000, a 81.095 en 2010, y alcanzó 120.914 en 2016 (Instituto Nacional

56 Además, estos datos reflejan los “ingresos efectivos” en los despachos, lo que no necesariamente equivale al número de casos, pues un mismo caso puede ingresar al sistema varias veces. Un ejemplo que ilustra este punto son los ingresos al sistema penal: un mismo caso puede ingresar al juez de control de garantías varias veces (distintas actuaciones) y luego ingresar al juez de conocimiento.

57 Las cifras incluyen los ingresos al régimen penal de la Ley 906 de 2004 y al de la Ley 1098 de 2006 (Fiscalía General, 2015).

58 Estos datos no evidencian el total de personas privadas de la libertad, pues no incluyen aquellas que se encuentran en estaciones de policía y en unidades de reacción inmediata de la Fiscalía, por ejemplo.

Penitenciario y Carcelario, 2017). En diciembre de 2016, las cinco conductas de mayor ocurrencia por las que las personas estaban privadas de la libertad eran hurto (16,9%), homicidio (15,6%), tráfico y porte de estupefacientes (13,3%), fabricación y porte de armas de fuego (13,0%), y concierto para delinquir (10,1%) (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, 2016, p. 46).

Perspectiva departamental

En este apartado presentamos datos de homicidios y lesiones personales por departamento en 2014 y 2015, según la información recolectada. Nuestro análisis es limitado, pues corresponde a la información cuantitativa a la que accedimos, por lo cual somos conscientes de que no refleja toda la conflictividad del departamento ni las necesidades jurídicas de la ciudadanía en dichas regiones. Además, dado que la presencia de las instituciones estatales no es homogénea en el país ni dentro de un mismo departamento, puede haber mayor subregistro en unos departamentos que en otros, al igual que menos casos reportados en zonas rurales que urbanas.⁵⁹

Respecto del homicidio, según el INML, las tasas por cada 100.000 habitantes más altas por departamento en 2014 fueron las de Arauca, Valle del Cauca, Putumayo, Quindío y Meta. Ese año, los departamentos que más casos de homicidio reportaron fueron Valle del Cauca (2.766), Antioquia (2.160), Bogotá (1.362), Atlántico (534) y Cundinamarca (466) (Instituto Nacional de Medicina Legal, 2015, p. 107). Y según los datos de la Policía, un poco más del 70% de los casos registrados por homicidio en 2014 y 2015 fueron en zonas urbanas, y solo el 28% en 2014 y el 27% en 2015 fueron en zonas rurales. En 2015, el porcentaje de casos en zonas rurales fue superior al 50% en los departamentos de Guaviare, Putumayo, Vaupés, Vichada, Arauca, Nariño, Casanare y Cauca; y algunos departamentos de gran extensión, como Antioquia y Boyacá, tuvieron más de un 40% de los casos de homicidio en zona rural (Policía Nacional - Gicri, 2016a y 2016b).

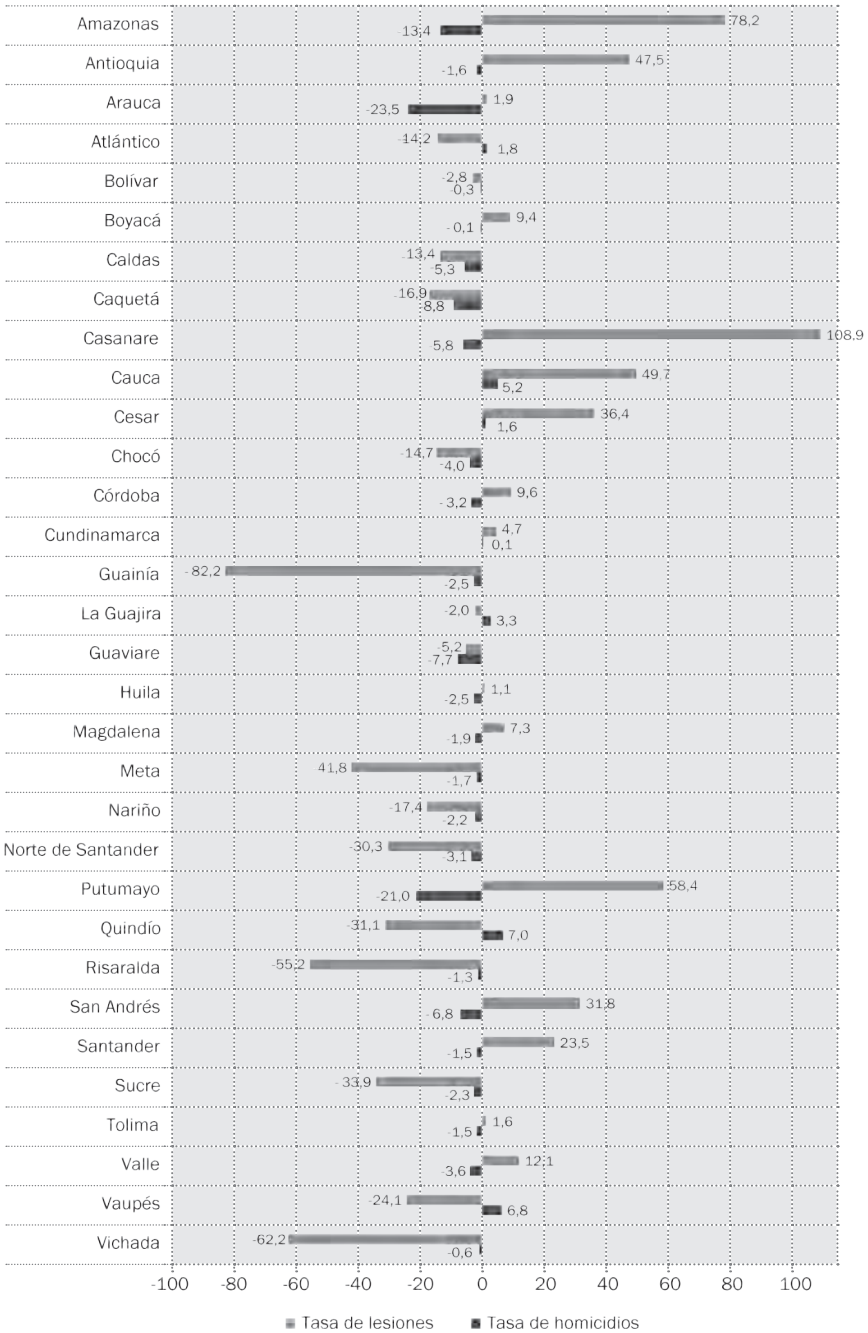
En lo que se refiere a las lesiones personales, según los datos de los casos registrados por la Policía, las tasas cada 100.000 habitantes más altas

59 Adicionalmente, tal y como mencionamos más adelante en el texto, muchas de las necesidades jurídicas que se presentan en las zonas rurales son atendidas por los grupos armados ilegales y no por instituciones estatales. De modo que es razonablemente esperable que haya un alto subregistro de la conflictividad en las zonas rurales.

GRÁFICA 1

Periodo 2014-2015:

cambio en puntos porcentuales tasa de homicidios y lesiones



FUENTE: Elaboración propia con datos de Policía Nacional-Gicri (2016a, 2016b, 2016c, 2016d).

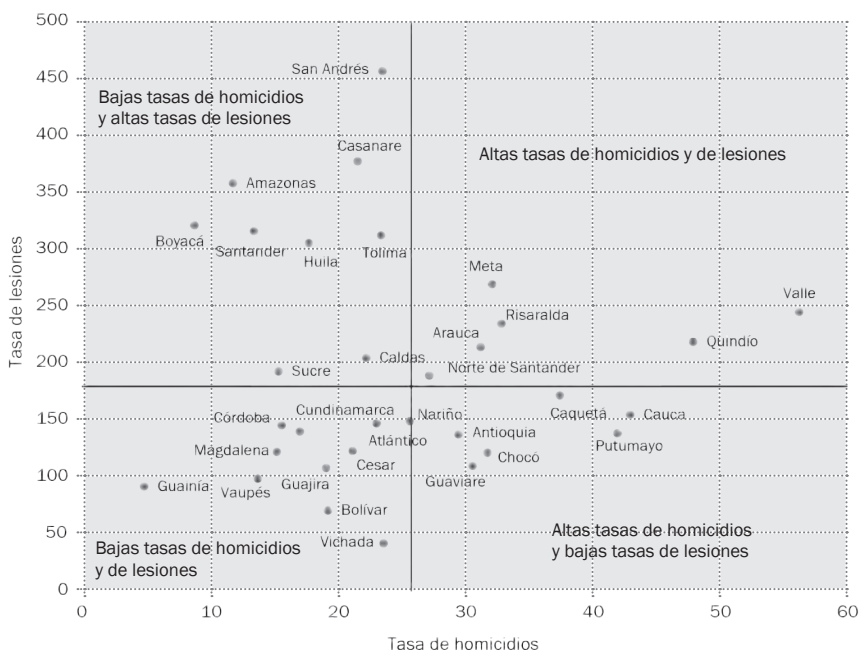
por departamento en 2014 fueron las de San Andrés y Providencia, Boyacá, Meta y Tolima, mientras que los departamentos donde más casos se registraron fueron Cundinamarca, Valle y Santander. Ese año, alrededor del 90 % de los casos fueron en zonas urbanas; el porcentaje de casos registrados en zonas rurales fue superior al 20 % en los departamentos de Cauca y Putumayo; mientras que fue inferior al 2 % en Atlántico y Cundinamarca (Policía Nacional - Gicri, 2016c y 2016d).

Además, aunque en los últimos años la tasa nacional de homicidio ha bajado y la de lesiones personales ha aumentado, el análisis de los datos de los casos registrados por la Policía en los departamentos refleja variaciones. Por ejemplo, entre 2014 y 2015 la tasa de homicidios aumentó en Cauca, Cesar, La Guajira y Quindío; y la tasa de lesiones personales disminuyó en Atlántico, Guainía, Vaupés y Vichada (gráfica 1).

Ahora bien, un análisis interesante tiene que ver con la relación entre las tasas de homicidio y las de lesiones personales por departamento. Por ejemplo, en 2015 algunos departamentos tenían altas tasas tanto de homicidios como de lesiones (Valle y Meta, por ejemplo), mientras que otros

GRÁFICA 2

Tasas de homicidios y de lesiones cada 100.000 habitantes por departamento en 2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de Policía Nacional-Gicri (2016a, 2016c).

tenían bajas tasas de ambos delitos (Guainía y Vaupés, por ejemplo). Además, varios departamentos superaron de manera significativa el promedio nacional de la tasa de lesiones (San Andrés y Providencia y Casanare, por ejemplo), y de homicidio (Valle y Quindío, por ejemplo) (gráfica 2).

En suma, la conflictividad departamental violenta varía entre las regiones. Más aún, en varios departamentos que han sufrido el conflicto armado y que registran menor cantidad de casos que otros lugares, las tasas de homicidios o de lesiones personales cada 100.000 habitantes son altas. Esto, sumado a que la mayoría de casos registrados corresponde a zonas urbanas, supone grandes desafíos para la etapa de posacuerdo, pues implica que es necesario fortalecer la presencia institucional en las zonas rurales de los departamentos, pues es posible que dada la debilidad de la misma en estos lugares, el subregistro de estas conductas en dichas zonas sea alto.

Perspectiva municipal en cincuenta municipios de capacidad crítica en materia de justicia

En este apartado presentamos datos de homicidios, lesiones personales y violencia intrafamiliar⁶⁰ en varios municipios que tienen un desempeño muy bajo en el índice de desempeño de justicia local (IDJL) elaborado por García Villegas *et al.* (2016), y que hacen parte de los 137 municipios con capacidad local crítica (CLC) mencionados en el libro *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*, ya que consideramos que la construcción de una paz estable y duradera requiere el fortalecimiento del sistema de justicia en aquellos lugares donde tiene carencias que, además, en diversas ocasiones coinciden con lugares ampliamente afectados por el conflicto armado. El índice de desempeño de la justicia local se elabora a partir de dos factores: i) la presencia de funcionarios judiciales en el territorio; y ii) la eficacia del sistema en la persecución del

60 Es importante mencionar que los datos que presentamos no reflejan necesariamente la cantidad de homicidios, lesiones personales y casos de violencia intrafamiliar que ocurrieron en los municipios. De manera particular, en el caso de violencia intrafamiliar, los datos de la Policía no siempre reflejan la cantidad de casos existentes, no solo por el subregistro, sino porque en muchas ocasiones dichos casos son registrados ante otras autoridades (Instituto Nacional de Medicina Legal o comisarías de familia, por ejemplo). Sin embargo, dadas las debilidades que existen para obtener información cuantitativa en el nivel municipal, decidimos utilizar la información de casos registrados por la Policía.

homicidio, para lo cual analiza si los homicidios dolosos fueron sancionados a través de condena (García Villegas *et al.*, 2016, pp. 48, 60, n. 47 y 143).

Vale la pena reiterar que el análisis que presentamos en este acápite también es limitado, no solo por las razones que expusimos al inicio sobre cifras globales en el nivel departamental, sino también porque no siempre encontramos información desagregada en la totalidad de los municipios analizados. Es importante insistir en que el análisis evidencia una parte de la conflictividad violenta en estos municipios y se limita a los casos registrados en las bases de datos de la Policía. Esto es importante, ya que en el caso de violencia intrafamiliar, por ejemplo, varios casos puedan haber sido registrados por otras autoridades distintas a la Policía.

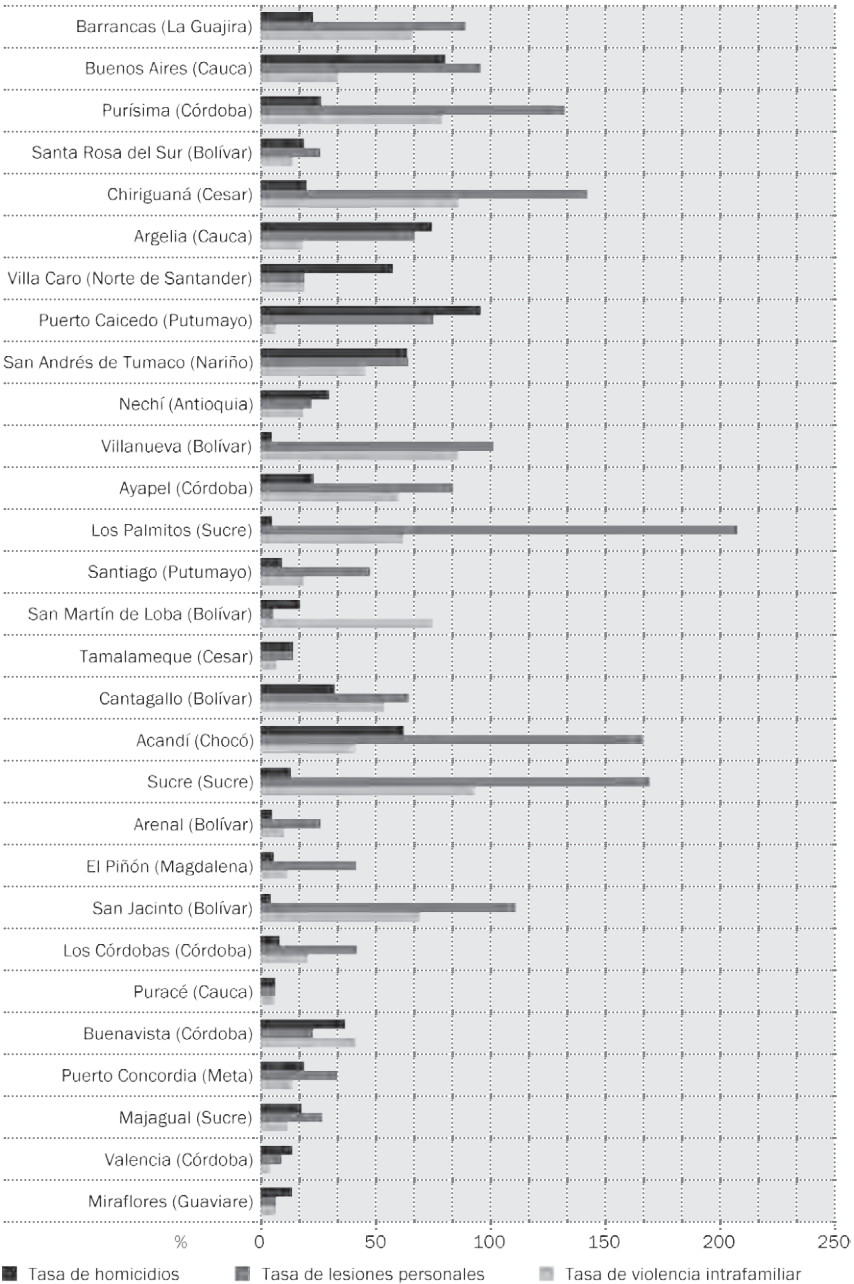
Los cincuenta municipios que aquí se mencionan pertenecen a 16 departamentos del país. Río Viejo (Bolívar), Miraflores (Guaviare), Alto Baudó (Chocó), Valencia (Córdoba), Majagual (Sucre), Olaya Herrera (Nariño), Roberto Payán (Nariño), Puerto Concordia (Meta), Buenavista (Córdoba), Santa Ana (Magdalena), Puracé (Cauca), Astrea (Cesar), Mosquera (Nariño), Los Córdoba (Córdoba), San Jacinto (Bolívar), El Piñón (Magdalena), San Andrés de Sotavento (Córdoba), Puerto Rondón (Arauca), Arenal (Bolívar), Sucre (Sucre), Acandí (Chocó), Cantagallo (Bolívar), Barranco de Loba (Bolívar), Tamalameque (Cesar), San Martín de Loba (Bolívar), Hacarí (Norte de Santander), Calamar (Bolívar), La Tola (Nariño), Tolú Viejo (Sucre), San Calixto (Norte de Santander), Chimá (Córdoba), Santiago (Putumayo), Ponedera (Atlántico), Los Palmitos (Sucre), Ayapel (Córdoba), San Francisco (Putumayo), El Guamo (Bolívar), Villanueva (Bolívar), Nechí (Antioquia), San Andrés de Tumaco (Nariño), Puerto Caicedo (Putumayo), El Molino (La Guajira), Villa Caro (Norte de Santander), Argelia (Cauca), Chiriguaná (Cesar), Santa Rosa del Sur (Bolívar), Purísima (Córdoba), Santa Catalina (Bolívar), Buenos Aires (Cauca), Barrancas (La Guajira).⁶¹

Respecto de los homicidios, según los datos de la Policía, en algunos de estos municipios la tasa disminuyó entre 2014 y 2015 (Miraflores, Acandí, Cantagallo, Tamalameque, San Calixto y San Andrés de Tumaco), mientras que en otros aumentó (Buenos Aires, Argelia, Santa Rosa del Sur, Hacarí, San Martín de Loba, Sucre, Olaya Herrera

61 Esta información fue extraída de la investigación realizada por García Villegas *et al.* (2016).

GRÁFICA 3

Tasa de homicidio, lesiones y violencia intrafamiliar según casos registrados en 2015



FUENTE: Elaboración propia con datos de Policía Nacional-Gicri (2016a, 2016c, 2016e, 2016f) y Datos de población del DANE, 2015. Solo se incluyen los municipios que tenían registros en los tres tipos de delitos.

y Majagual, entre otros) (Policía Nacional -Gicri, 2016a y 2016b). En esos mismos años, la tasa de lesiones personales aumentó en los municipios de El Molino, Buenos Aires, San Jacinto, Los Córdoba, San Andrés de Sotavento, entre otros; y disminuyó en los municipios de Astrea, San Martín de Loba, Barranco de Loba, Tolú Viejo, Los Palmitos, Ayapel, San Andrés de Tumaco, Chiriguaná y Santa Rosa del Sur, entre otros (Policía Nacional - Gicri, 2016c y 2016d). Y en ese periodo, la tasa de violencia intrafamiliar aumentó en Acandí, Tolú Viejo, Ponedera, San Francisco, Chiriguaná, Puerto Concordia y Ayapel, entre otros; mientras que disminuyó en Santiago, Valencia, Majagual, San Jacinto, Puerto Rondón, Calamar y Villanueva, entre otros (Policía Nacional - Gicri, 2016e y 2016f) (gráfica 3).

En términos generales, este análisis de conflictividad municipal permite extraer algunas conclusiones relevantes para la construcción de una paz estable y duradera. Primero, las deficiencias del sistema de justicia en el nivel local no están concentradas en pocos departamentos, sino que los primeros cincuenta municipios con peor desempeño en materia de justicia están ubicados en 16 de los 32 departamentos del país. Segundo, varios de ellos están ubicados en zonas donde ha habido conflicto armado, particularmente presencia de las FARC, por lo cual es fundamental fortalecer la justicia en dichos lugares en la etapa de posacuerdo. Tercero, en aquellos lugares donde los grupos armados han resuelto algunos conflictos, es necesario que el sistema de justicia opere de forma confiable para resolver la demanda ciudadana, pues es posible que exista aumento de las denuncias en aquellos lugares de donde los grupos armados ilegales se retiren. Cuarto, al igual que en el análisis departamental, se puede concluir que en varios de estos municipios las tasas de homicidios cada 100.000 habitantes son altas; de hecho, bastante más altas que el promedio nacional (Buenavista, Acandí, Cantagallo, Nechí, San Andrés de Tumaco, Puerto Caicedo, Villa Caro, Buenos Aires y Argelia).

De esta forma, es claro que una estrategia encaminada al fortalecimiento del sistema de justicia en los departamentos y municipios no puede desconocer las diferencias de presencia institucional y conflictividad que existen entre ellos. En especial, dado que en varios de dichos territorios los grupos armados que hacen —o han hecho— presencia han empleado un tipo de justicia armada que, en ocasiones, ha llenado los vacíos de la oferta estatal.

Algunas características de la justicia armada en el territorio colombiano

Hasta aquí hemos presentado un análisis acerca de la arquitectura del sistema de justicia colombiano en su nivel nacional y territorial, y una descripción cuantitativa de cierta conflictividad en los departamentos y en algunos municipios con peor desempeño en el índice de justicia local (IDJL). Ahora realizamos una caracterización teórica de la justicia armada en el país con el fin de analizar su impacto en la gestión y solución de conflictos en el territorio.

Reflexión general

Algunas investigaciones han puesto de presente que los grupos armados ilegales, específicamente las guerrillas, ofrecen algunos servicios de justicia y de resolución de conflictos en las zonas en las que hacen presencia. Sin embargo, los datos con los que se cuentan son precarios, la poca literatura que existe es cualitativa y fragmentada espacialmente, es decir, los estudios no han abarcado todo el territorio colombiano en el que se vive el conflicto armado, sino solo una muy pequeña porción de él.

Ahora, es importante subrayar que la prestación de servicios de justicia por parte de los grupos armados ilegales es una constatación sociológica y, por tanto, por convención utilizamos la expresión justicia armada, aunque somos conscientes de las dificultades de llamar a este fenómeno —caracterizado por el despotismo, la ilegalidad y la ilegitimidad— como justicia. Nuestro punto de partida es el reconocimiento del pluralismo jurídico, es decir, el hecho de que no solo el Estado produce normas que pretenden encauzar el comportamiento humano. Por ello, nos referimos a términos como justicia guerrillera y sistema de justicia oficial o estatal.

En primer lugar, el hecho de que los grupos armados ilegales presen servicios de justicia no significa uniformidad en la prestación de dichos servicios por parte de los distintos grupos guerrilleros, pues la poca literatura ha mostrado algunas diferencias (Aguilera, 2001, p. 397). En términos generales, estas diferencias están asociadas a la proximidad de las guerrillas con las bases sociales y con los campesinos (Aguilera, 2014, pp. 217-218). Entre mayor es la distancia, más tienden las organizaciones guerrilleras a especializar sus servicios de justicia en asuntos penales. Este es el caso del ELN, una guerrilla con una escasa relación con los campesinos (Aguilera, 2001, p. 397). En el otro extremo se encuentra el EPL, una guerrilla con una relación muy estrecha con el campesinado, lo que la llevó a diversificar los servicios judiciales, resolviendo no solo casos penales,

sino también de familia, de linderos, de expropiaciones, etc. (p. 397). Las FARC se ubican en un punto medio entre el ELN y el EPL, según Aguilera. De todas maneras, es fundamental llamar la atención en el hecho de que dentro de cada grupo guerrillero no hay homogeneidad. Así lo reconoce el guerrillero de las FARC Iván Ríos en una entrevista:

En la práctica hay pluralismo en cosas que no se habrán definido, por ejemplo puede que haya un pluralismo en los conceptos que se manejan en la justicia local, por ejemplo, puede haberlo porque no se ha establecido aunque un pleno del Estado Mayor Central dejó la tarea de que se recojan todas las experiencias de normas de convivencia en los diferentes frentes para unificarlas (Espinosa, 2003, p. 144).

Otro ejemplo de esta heterogeneidad es que el mismo grupo guerrillero puede ser más próximo a las comunidades en algunos lugares que en otros. Por ejemplo, el Centro de Memoria Histórica (2012, p. 96) resalta que las FARC en El Placer, Putumayo, está compuesta por personas de la región, contrario a los paramilitares cuyos integrantes provienen de otros lugares. Desde luego que este origen incide en que los grupos armados ilegales sean más o menos próximos a las poblaciones.

Así mismo, las formas de administrar justicia de las guerrillas también están vinculadas con el territorio en el que actúan. De esta manera, cuando el control territorial es mayor, la diversidad de asuntos que resuelven es más alta, la arbitrariedad es menor y la complementariedad con la oferta del sistema de justicia (como la brindada por las juntas de acción comunal) puede ser superior, aunque este fenómeno no ha sido investigado exhaustivamente. En cambio, en las zonas en disputa, en las cuales el control territorial es muy reducido, no hay complementariedad, las penas son más severas y hay mayor arbitrariedad (Aguilera, 2014, p. 120). El Putumayo es un ejemplo en el que las FARC tienen un control territorial significativo, al igual que lazos comunitarios importantes, “que se dan por factores como la permanencia en el territorio y el relacionamiento de la comunidad con el actor armado. Pero, por otro lado, en Buenaventura, las comunidades negras han sido más resistentes a las FARC ya que sus combatientes y militantes no son originarios del territorio” (Ávila y Castro, 2016, p. 32).

Por supuesto que con todas estas referencias a la justicia guerrillera no queremos decir que los paramilitares no presten —o hayan prestado— algunos servicios de justicia. Lo que sucede es que este fenómeno ha sido

documentado principalmente en relación con las guerrillas. De todas las fuentes que revisamos, las alusiones a la justicia paramilitar son pocas, breves y marginales. Así, Mario Aguilera (2014) señala que los paramilitares, en su proceso de expansión, averiguaban en las veredas campesinas “por los amigos de la guerrilla, por los delincuentes e incluso por los ‘vecinos malas personas’ para proceder a ejecutarlos” (p. 535). En relación con la resolución de conflictos, que podríamos llamar civiles y no penales, este autor advierte que los paramilitares no prestaban una oferta de justicia tan amplia como las guerrillas, ya que en ellos “no parecía haber existido una reflexión político-militar sobre la dimensión estratégica de tales prácticas ni una reflexión que ligara lo jurídico a un nuevo orden social. Tampoco parecía haber concurrido mucha sistematicidad en sus normas y en remedar procedimientos de la justicia estatal” (p. 553). Concluye Aguilera que, pese a que el centro de interés de los paramilitares no fue ofrecer servicios de resolución de disputas, “resolvieron conflictos más porque los civiles lo solicitaban o porque se sentían en la necesidad de demostrar que ellos también podían solucionar algunos de los problemas de las comunidades campesinas” (p. 553). Ahora, frente a las bacrim⁶² parece ocurrir un fenómeno similar al de los paramilitares que no ha sido aún investigado sistemáticamente, pero frente al cual tenemos algunos indicios producto del trabajo de campo realizado en el marco de esta investigación.

Así que en esta sección describimos sociológicamente las características esenciales de la justicia que es impartida y prestada por estos grupos,

62 En este texto utilizamos el acrónimo “bacrim” para referirnos a los grupos paramilitares que surgieron o que se mantuvieron después de la desmovilización de los paramilitares durante el Gobierno de Álvaro Uribe. Entendemos que para muchos analistas bacrim y paramilitares se refieren al mismo fenómeno, mientras que para otros se trata de organizaciones distintas que persiguen fines diferentes. Solo por señalar un ejemplo, algunos investigadores, como Ávila Martínez y Castro León (2016, p. 45), han encontrado alianzas entre las guerrillas y las bacrim, algo que significaba una contradicción en los términos para los paramilitares. De hecho, sobre este tipo de alianzas tuvimos algún conocimiento en nuestro trabajo cualitativo en Tarazá, Antioquia. Estas discusiones no son solo semánticas, ya que allí se juega, por ejemplo, que con las bacrim se pueda o no negociar una desmovilización, o que para atacarlas se pueda o no apelar a los bombardeos. El propósito de este documento excede este debate, por tanto, no asumimos ninguna posición, pero por convención hablaremos de bacrim cuando nos refiramos a estos grupos de la época posterior a la desmovilización de los paramilitares, con independencia de que sean o no las mismas personas, que actúen o no igual, etc.

sin pretender, por supuesto, hacer ninguna alabanza a este tipo de justicia, que consideramos arbitraria, ilegítima y despótica. Nuestra intención es evidenciar que los grupos armados han prestado servicios de justicia y que esto no puede desconocerse, ya que si el Estado quiere —y debería— llegar a todos los territorios del país con su institucionalidad y con su sistema de justicia, no puede olvidar que tendrá que sustituir o, en el peor de los casos, competir con esta realidad, lo cual justifica su estudio.

Funcionamiento de la justicia armada y su relación con el sistema de justicia del Estado

En esta sección realizamos una aproximación al funcionamiento de la justicia armada, haciendo especial énfasis en la justicia guerrillera, debido a que esta ha sido la más estudiada en la literatura. Aunque sabemos que otros grupos ilegales también prestan servicios de justicia, como lo constatamos en nuestro trabajo de campo en municipios en los cuales las bacrim hacen presencia.

Antes que nada, es importante distinguir cuatro dimensiones de la justicia guerrillera que han sido subrayadas por la literatura y cuyo criterio diferenciador es quiénes son las partes inmersas en el conflicto o los litigantes (Sousa Santos y García Villegas, 2001, p. 329). La primera hace relación a la justicia que se imparte entre los miembros de los grupos armados ilegales; esta es entonces una justicia disciplinaria, que castiga conductas como la delación, la desertión, el quedarse dormido en la guardia, el abuso de autoridad y el derrotismo (Molano, 2001, p. 332). La segunda es la justicia que se les aplica a los enemigos políticos; se trata de una justicia revolucionaria. La tercera es la justicia que resuelve las controversias entre los grupos armados ilegales y la población civil. La cuarta está asociada a la justicia que es impartida frente a conflictos de la comunidad, es decir, conflictos en los que no están involucrados combatientes de estos grupos, sino civiles. Nuestra intención es abordar la justicia que es prestada con respecto a los conflictos de la comunidad no combatiente, por cuanto este tipo de justicia es aquella que se espera que sea reemplazada o reforzada por el Estado durante la etapa de posacuerdo y construcción de paz.

Pues bien, el aparato de justicia de los grupos armados ilegales es parecido al estatal desde el punto de vista de las normas sustantivas que aplica, pero no desde las penas, sanciones y las normas procesales. Aguilera (2014, p. 107) sostiene que el 95 % de las normas que usan los guerrilleros para resolver los conflictos intersubjetivos son normas estatales. Esto es confirmado por Ávila y Castro (2016, pp. 102-108) quienes, al comparar

los casos que atiende una inspección de policía con el Manual de Convivencia⁶³ de las FARC para comunidades del Putumayo, encuentran una similitud significativa. Sin embargo, frente a las penas y los procedimientos, las normas de los grupos armados ilegales son bastante diferentes a las estatales.

Por un lado, las guerrillas recurren a sanciones que el Estado no puede aplicar por mandato constitucional, como el trabajo forzado, el destierro y la pena de muerte (Aguilera, 2014, p. 120). También hay muchos casos documentados en los que se evidencia despotismo, autoritarismo, arbitrariedad y primacía de la conveniencia política del grupo armado.⁶⁴ Pero esto no significa que las guerrillas no tengan alguna noción —no necesariamente acertada— de debido proceso en la que caben acusadores, defensores y jurados de conciencia (Molano, 2001); y en la que hay varias instancias en la resolución de conflictos. En algunos lugares hay evidencia de que el conflicto llega al grupo guerrillero después de que las personas acudieron a otros mecanismos, como por ejemplo, al esquema de conciliación de las juntas de acción comunal (Ávila y Castro, 2016, p. 66; Espinosa, 2003, pp. 123, 138, 140 y 143; Ramírez, 2001, p. 159). No queremos decir con esto que las juntas de acción comunal son guerrilleras o que están al servicio de la guerrilla o que son la primera instancia de la justicia guerrillera, pues hay más de 45.000 juntas en todo el país que operan en espacios urbanos y rurales.

Por otro lado, la solución a los conflictos que no son penales tiene un anclaje en la equidad y siempre se busca que la intervención de la guerrilla apunte a un acuerdo mutuo entre las partes (Aguilera, 2001, p. 391). La razón que explica esta manera de terminación de los conflictos es la

63 Las guerrillas llaman normas de convivencia ciudadana a un listado de diez puntos o normas de conducta que la gente debe obedecer (Molano, 2001, p. 333). Este es un claro ejemplo de pluralismo jurídico, fenómeno que destruye el mito de que el derecho solo es producido por el Estado. El mito del monismo jurídico es insuficiente para analizar la realidad, en la cual es evidente que diversos actores en múltiples espacios producen normas que buscan orientar la conducta humana, algunas veces cooperando con el Estado, otras veces compitiendo con él (Ardila, 2002).

64 En un documento del ELN citado por Aguilera (2001), se dice: “En todo caso que se trate [...] debemos tener en cuenta al fallarlo, primero que todo si es justa la decisión, y además valorar la conveniencia política de la decisión. Por ejemplo, un delincuente puede merecer una pena dura, pero en consideración a que su familia que es de amplia trayectoria revolucionaria, es conveniente hacerle una rebaja de pena” (p. 416).

seguridad de las guerrillas, pues “evita el resentimiento de alguno de los contendientes judiciales” (p. 416).⁶⁵ Esta y otras razones condujeron a que en algunos lugares las FARC dejaran que estos conflictos los resolvieran las juntas de acción comunal,⁶⁶ aunque manteniendo cierto control y fungiendo como el aparato coactivo de las determinaciones a las que se llegan en dichas juntas (Espinosa, 2003, p. 141; Aguilera, 2014, p. 99). Insistimos en que esta conexión entre la guerrilla y las juntas de acción comunal no implica que se pueda afirmar que las últimas son de la guerrilla ni es generalizable a todas, pues esta conexión ha sido estudiada únicamente en relación con algunas juntas en ciertos municipios.

La relación de los grupos armados ilegales con la oferta estatal del sistema de justicia es compleja. Si bien en algunas zonas ciertos grupos armados permiten que los funcionarios estatales resuelvan conflictos, en otros lugares los expulsan. Por ejemplo, Castillo *et al.* (2008a, p. 57) afirman que en el Sur de Bolívar muchos casos son resueltos por los inspectores de policía, en tanto que en Putumayo la guerrilla expulsó y vetó a los inspectores. En otros sitios, los grupos armados ilegales permiten la presencia de funcionarios estatales, quienes fungen como un poder subsidiario a la hora de resolver conflictos. Un juez que llegó a trabajar a San Pedro de Urabá cuenta que fue recibido por el EPL, actor que no se opuso a que este juez se quedara en el pueblo, pero le advirtió que “aquí los que administramos justicia somos nosotros” (García Villegas, 2008d, p. 97). Agrega este juez que la mayoría de conflictos eran resueltos por el EPL, “desde problemas de infidelidad hasta homicidios, pasando por peleas de linderos. Y yo con unas ganas de que me llegaran esos casos. Mejor dicho, en el juzgado éramos como la Corte Penal Internacional, subsidiarios, trabajábamos por encargo” (p. 99).

También existe evidencia de que en las zonas donde los grupos armados ilegales son fuertes, la oferta estatal del sistema de justicia solo

65 Según Ávila Martínez y Castro León (2016, pp. 69-70), antes de 2005 las FARC eran juez y parte, lo que minó su base social como consecuencia del hecho de que la guerrilla actuaba con base en rumores.

66 Según algunas investigaciones, ciertas juntas de acción comunal en algunos sitios no solo les son útiles a las guerrillas en la tarea de administrar justicia, sino también en otras funciones que les sirven para mantener control sobre las poblaciones; es el caso del empadronamiento. Así mismo, las guerrillas exigen a todas las personas de las comunidades estar afiliadas a las juntas de acción comunal (Espinosa, 2003, p. 127; Ramírez, 2001, p. 161).

funciona bajo la autorización de ellos. Según el relato de una juez en Piniillos, Sur de Bolívar, “para que el juzgado funcionara, es decir, para que pudiera hacer las diligencias y adelantar las pruebas que se requerían en los procesos, yo necesitaba la colaboración, por no decir el permiso, de los comandantes guerrilleros. Las inspecciones judiciales, los secuestros, los embargos, las pruebas, todo eso pasaba por la guerrilla” (p. 107). En igual sentido, un juez de Barranco de Loba, al Sur de Bolívar, cuenta que los jefes de las FARC le dijeron un día que querían que él administrara justicia, pero bajo su supervisión. “Pues sencillo —le dijeron los jefes de las FARC—: nosotros le mandamos algunos casos y usted los resuelve. Si tiene dudas, o algún problema, nos llama y le ayudamos” (p. 119).

También hay casos documentados en los cuales los grupos armados ilegales facilitan el funcionamiento de la oferta estatal del sistema de justicia. Por ejemplo, un juez en Murindó, Urabá, reconoció que la guerrilla le había ayudado en un par de oportunidades en procesos de paternidad. Este juez indicó que los guerrilleros “llamaron a los padres, que eran unos pelados del pueblo, y los obligaron a que asistieran a la diligencia judicial y a que me obedecieran. Es que a la guerrilla le interesa mucho defender a los niños y a las mujeres” (García Villegas, 2008d, pp. 126-127). Así mismo, Aguilera (2001, p. 422) cuenta un caso en el que la guerrilla entrega delincuentes a los funcionarios estatales.

En nuestro trabajo de campo constatamos que, en efecto, los grupos armados ilegales permiten el funcionamiento de parte de la oferta del sistema de justicia del Estado y, en ocasiones, la complementan. Nuestra impresión es que en aquellos lugares controlados por los grupos armados, el funcionamiento efectivo de la justicia está vinculado a la presencia y al actuar de estos grupos. Desde esta perspectiva, son los grupos armados los que deciden si las instituciones del sistema de justicia pueden o no entrar a veredas y corregimientos y son ellos mismos, además, los que hacen cumplir las decisiones que se toman en sede de las autoridades estatales, bien sea porque con su fuerza obligan el cumplimiento o porque el miedo de la población a que ello eventualmente ocurra incentiva el cumplimiento antes de que esta coacción ilegal se active. Así mismo, los grupos armados ilegales fungen como un servicio de justicia subsidiario. Algunos funcionarios nos contaron que han escuchado a sus usuarios decir que estos grupos los remiten a ellos y que les advierten que si el caso no se soluciona en esa instancia, el grupo armado interviene.

Sin embargo, tratándose de la justicia penal estatal, los grupos armados ilegales actúan usualmente distinto. Esto lo percibimos a partir del hecho narrado por varias personas en el sentido de que la Fiscalía y la Policía no acompañan las casas de justicia móvil⁶⁷ que se desarrollan en las veredas y los corregimientos, y del hecho de que muchos delitos quedan en la impunidad, dado que la policía judicial no puede recoger elementos materiales probatorios en algunos lugares porque le es imposible entrar allí por razones de orden público. Todo esto tiene sentido si son efectivamente los grupos armados ilegales los que mayoritariamente cometen delitos, como es esperable. Tal vez por esto mismo escuchamos que las personas que tienen información valiosa sobre la comisión de un delito ayudan poco o nada a las autoridades en las investigaciones diciendo que no saben, no vieron nada, no conocen a nadie o que, aunque los llamen a declarar, no irán, etc. En igual sentido, un juez de Murindó, en Urabá, relata que allí no había Fiscalía, “que es otra cosa que no le gusta a la guerrilla. Ellos respetan a los jueces cuando se manejan bien, pero nunca confían en los fiscales” (García Villegas, 2008d, p. 125).

En nuestro trabajo de campo observamos que, en general, los grupos armados ilegales pueden convivir con todas las instituciones estatales y servirse de ellas, salvo con la Policía y la Fiscalía. Al respecto, un funcionario nos narró que cuando llegó por primera vez al municipio a trabajar le advirtieron: “no ande con Policía ni Sijin”. En esta misma línea, nos explicaron que la anterior inspectora de policía fue obligada a irse del municipio, por cuanto fue novia de un paramilitar y después de un policía. Supimos también que las bacrim no permiten que las mujeres se relacionen con los policías.

Finalmente, las relaciones entre la justicia estatal y la guerrillera también son aprovechadas por las poblaciones. Se conocen casos en los que la parte vencida en juicio estatal acude a la guerrilla como un recurso de revisión de sentencias (Aguilera, 2001, p. 422). O casos en que las personas, luego de acudir a la justicia estatal y no quedar convencidas con la sanción impuesta, acuden a la guerrilla en búsqueda de una sanción más grave.

67 Casas de justicia móvil es un programa que tienen las casas de justicia y que consiste en aumentar su cobertura geográfica llevando sus servicios a sectores distantes y marginados, especialmente en zonas rurales. Para una evaluación crítica del programa de casas de justicia móvil, véase García Villegas et al. (2015, pp. 76-78).

CAPÍTULO II.

DESAFÍOS DEL SISTEMA DE JUSTICIA EN LA ETAPA DE POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

En este capítulo presentamos los dos grandes desafíos que en nuestra opinión enfrenta el sistema de justicia en la etapa de posacuerdo y construcción de paz a partir del diagnóstico realizado en el capítulo anterior, en particular teniendo en cuenta la arquitectura nacional y territorial del sistema de justicia, la conflictividad violenta departamental y municipal, y algunas características de la justicia armada impartida en ciertos lugares del territorio colombiano.

El primer desafío es el fortalecimiento —y, en ocasiones, la implementación real— de un sistema de justicia articulado y legítimo en todo el territorio nacional con énfasis territorial.¹ El segundo desafío es la superación de la justicia armada en aquellos territorios donde esta ha operado.

Un sistema de justicia articulado y legítimo con énfasis territorial

La consolidación de un sistema de justicia en todo el territorio nacional, que tenga énfasis territorial, debe partir del marco del Estado democrático de derecho, de nuestros principios constitucionales y del esquema de

1 Compartimos la idea de realizar acciones focalizadas de integración de la justicia en algunos municipios en la etapa de posacuerdo para la construcción de una paz duradera (García Villegas *et al.*, 2016, pp. 115, 118); sin embargo, nuestra visión general en este tema es mucho más amplia, dado que creemos que el sistema de justicia colombiano debe ser en todos los lugares articulado, legítimo y tener énfasis territorial.

justicia existente.² Pero dicha consolidación debe superar los problemas que enfrenta el esquema actual y que dificultan su implementación adecuada en el territorio. En este texto nos concentramos en siete grandes problemas que reflejan los desafíos.

Primero, la oferta estatal del orden nacional del sistema de justicia ha sido pensada, diseñada e implementada en el territorio a partir de una lógica eminentemente centralista, según la cual, la oferta de justicia no se define a partir de la demanda de necesidades jurídicas ni de las lógicas institucionales que operan en los territorios. Esto ha mostrado no ser eficaz ni adecuado para gestionar y resolver los conflictos porque la oferta estatal se brinda de manera fragmentada, y cada institución se organiza y funciona como quiere territorialmente. La justicia no se organiza territorialmente teniendo en cuenta la presencia de las demás instituciones, ni define y aplica rutas de atención que permitan resolver las necesidades jurídicas de los usuarios en dichos territorios de manera oportuna. Como consecuencia, los conflictos no se resuelven con celeridad, y la sensación de los usuarios es que este aparato no funciona. En este documento presentamos diversos ejemplos que evidencian este desafío. Varios municipios tienen fiscales seccionales que persiguen los delitos graves pero solo cuentan con jueces municipales, por lo cual, al no ser estos últimos competentes para sancionar dichos delitos, ellos no pueden ser juzgados en esos territorios sino que deben ser remitidos a otros lugares (García Villegas *et al.*, 2016, p. 116, n. 2). En otros municipios hay jueces de circuito y fiscales seccionales, pero no hay médicos forenses u otros profesionales científicos, por lo cual es muy difícil obtener la prueba pericial para sancionar un homicidio, por ejemplo. Pero también, en algunos municipios en que existe diversidad de oferta para gestionar determinados conflictos, los usuarios son víctimas del “pinponeo” entre instituciones, es decir, que una institución competente los remite a otra igualmente competente para no tener que conocer de su caso; por ejemplo, entre la Policía y la Fiscalía, o entre la Fiscalía y la comisaría de familia, o entre la comisaría de familia y el ICBF (pp. 115,116, n. 2).

Segundo, la oferta estatal del orden nacional no se ha sabido articular con la oferta estatal del orden territorial, ni mucho menos ha habido

2 En este texto se desarrollan algunas ideas contenidas en García Villegas *et al.* (2016). Se sugiere al lector revisar García Villegas *et al.* (2016, pp. 114-122).

una articulación real entre la oferta estatal y la comunitaria y de los particulares. Un ejemplo de esto son las casas de justicia que, aunque no existen en todo el país, han pretendido generar un espacio de articulación de la oferta de justicia. La experiencia muestra que ese programa tiene varias falencias: no hay una presencia básica de la oferta en todas las casas de justicia y la oferta no es articulada; más bien, las casas funcionan como entidades que comparten un mismo espacio, pero cada cual hace lo suyo (García Villegas *et al.*, 2015, pp. 97-98). Además, el conocimiento acerca de la oferta comunitaria y de aquella brindada por los particulares es extremadamente precario. No solo es difícil que las autoridades estatales del sistema de justicia sepan cuántas juntas de acción comunal, autoridades indígenas o consejos comunitarios de comunidades negras hay en un municipio, y qué tipo de servicios de justicia brindan en el marco de sus competencias, sino que no es posible saber cuántos de los casos que ingresan a la oferta estatal o a la comunitaria pasan a la otra oferta cuando no se encuentra una solución adecuada. Una articulación real de la oferta de justicia es además clave porque, en general, la justicia comunitaria tiene competencias limitadas. Por ejemplo, ni las juntas de acción comunal ni los consejos comunitarios tienen competencia en materia de homicidios, extorsión o violencia sexual, por lo cual este tipo de conflictos deben ir a la oferta brindada por autoridades nacionales.

Tercero, el sistema de justicia (en sus diferentes niveles y ofertas) ha tenido un desprecio grande por la consolidación de sistemas de información confiables. Por ello, no es posible encontrar información unificada acerca de la oferta de justicia en el territorio ni mapear con exactitud la oferta existente en el nivel estatal, comunitario y de particulares. Además, aunque las instituciones del orden nacional han hecho esfuerzos por diseñar sus sistemas de información, estos con frecuencia tienen problemas de confiabilidad de los datos (Sierju, el de la Rama Judicial, se basa en la información autorreportada por los jueces y no en los procesos mismos, por ejemplo), no tienen interoperabilidad y no siempre tienen cobertura nacional. Si a esto se suma que no hay información seria acerca de la oferta de justicia municipal ni de la comunitaria, la consecuencia clara es que no es posible saber, en realidad, cuál es el tamaño de los ingresos y egresos que en materia de justicia tiene todo el sistema. Esto también impide conocer las necesidades jurídicas de la ciudadanía en los municipios y definir cuál es la mejor oferta para atenderlas. No se trata de que las instituciones abandonen sus sistemas de información propios, pues estos

a veces responden a necesidades internas de gestión; se trata de contar con un sistema integrado de información que permita conocer la oferta de justicia por municipio y las necesidades jurídicas en los mismos.

Cuarto, la oferta del sistema de justicia (en sus distintos niveles) es precaria en el nivel municipal, particularmente en aquellos territorios en los que hay poca presencia institucional y en donde la capacidad de la justicia es crítica. Esta precariedad se puede analizar desde varias perspectivas. En primer lugar, en muchos lugares de la periferia del país los jueces son de nivel municipal (los del primer nivel en la pirámide de la Rama Judicial, que no tienen competencia sobre delitos graves) y pudimos constatar, a partir del análisis de la información recolectada, que usualmente están en provisionalidad. En segundo lugar, esta situación de precariedad es similar en el caso de la Fiscalía que, como mencionamos en este documento, tiene presencia en 444 municipios de los 1.122 (2014), y en el de Medicina Legal, que tiene presencia directa en 128 municipios (2014). En tercer lugar, los servicios brindados por la oferta municipal tienen una gran inestabilidad, pues el personal cambia cada vez que el alcalde cambia. Por eso, en nuestro trabajo de campo pudimos constatar que los funcionarios municipales (comisarios de familia, conciliadores, coordinadores de las casas de justicia, inspectores de policía, entre otros) cambiaron en algunos municipios luego de que los nuevos alcaldes asumieron funciones. Por esto, el buen funcionamiento del sistema de justicia requiere que los servicios brindados —independientemente de la naturaleza de la institución, comunidad o particular que los presta— tengan cierta estabilidad y por ello deben estar lejos de vaivenes políticos. Esto último es igualmente cierto para los servicios de índole comunitario en donde hay elección popular, pues servicios de justicia, como la conciliación, deben prestarse de manera sostenida, independientemente de otros factores políticos que puedan afectar a una junta de acción comunal o a un consejo comunitario.

Quinto, el sistema de justicia debe cubrir las necesidades jurídicas de las zonas rurales del país (García Villegas *et al.*, 2016, p. 120). Uno de los grandes desafíos en la etapa de posacuerdo y construcción de paz es que los conflictos y delitos que existan en zonas rurales se gestionen y resuelvan de manera apropiada. Este problema es, sin duda, uno de los más complejos. Los datos cuantitativos de la Policía Nacional que presentamos en el primer capítulo evidencian que la mayor cantidad de casos de homicidio y lesiones personales reportados en el sistema de información

corresponden a zonas urbanas. Por ello, es importante saber si eso se debe a una baja incidencia de este tipo de criminalidad en las zonas rurales o a una falta de oferta estatal para la investigación penal efectiva en dichas áreas, entre otras razones. Adicionalmente, durante nuestro trabajo de campo pudimos constatar que la oferta estatal de justicia (nacional y local) se concentra principalmente en los cascos urbanos de los municipios, y que los servicios brindados en zonas rurales se reducen a algunas brigadas jurídicas móviles (casa de justicia móvil u otra) y al accionar de las juntas de acción comunal o autoridades indígenas ubicadas en zonas rurales. Los jueces que entrevistamos nos dijeron que es prácticamente imposible realizar cualquier diligencia en zona rural (secuestro o embargo de bienes, por ejemplo); los fiscales mencionaron que las investigaciones penales en zonas rurales son muy difíciles, pues dependen de poder ingresar a ellas y que es difícil cuando hay alta presencia de grupos armados por lo que buscan testimonios y citan a las personas en las cabeceras urbanas; los policías judiciales de la Sijin no pueden trasladarse a determinadas zonas, entre otras dificultades.

Sexto, el sistema de justicia debe conocer las características geográficas y las necesidades jurídicas de la ciudadanía en los municipios, pues es necesario que la oferta se encamine a resolver los conflictos que aquejan a la ciudadanía en un lugar determinado (García Villegas *et al.*, 2016, pp. 118-119). Según García Villegas *et al.*, “esto permite, por un lado, definir qué oferta institucional, comunitaria y particular debe priorizarse en el territorio y qué medios se requieren para que sea eficaz, y por el otro lado, realizar un ejercicio de prospectiva que anticipe la demanda que se generará” (2016, p. 115) en la etapa de posacuerdo. Esto último es especialmente relevante en municipios que han tenido una presencia considerable de las FARC. La importancia de conocer la demanda se deriva también de la necesidad de anticipar la institucionalidad que se requiere para abordar una demanda de justicia que no ha sido enfrentada por las instituciones del Estado. Para ello, los análisis de conflictividad global en el ámbito nacional no son suficientes; es necesario estudiar la conflictividad departamental y la municipal. Como lo evidencian los datos que presentamos en el primer capítulo, cuando se analizan los casos de homicidios y lesiones personales en diferentes años por cada municipio y departamento, es posible encontrar que algunos delitos se han incrementado en el periodo y que sus tasas cada 100.000 habitantes son significativamente más altas que las del promedio nacional. Pero, además, el

análisis de las necesidades jurídicas en los municipios permite conocer cuándo la conflictividad rural es más alta que la urbana, y cuándo hay mayor afectación a hombres o a mujeres por ciertos conflictos en el nivel municipal. Igualmente, se requiere conocer la justicia armada ilegal que hace presencia en los territorios (García Villegas *et al.*, 2016, p. 115).

Séptimo, el fortalecimiento del sistema de justicia en el país debe partir del hecho de que es necesario que el nivel nacional (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) abandone —o por lo menos matice— dos prácticas que ha ejercido sostenida e inadecuadamente y que han afectado su funcionamiento a lo largo de los años. En primer lugar, la tendencia del sector político (Gobierno nacional y Congreso) a promulgar normas y adoptar políticas que impactan de manera significativa el funcionamiento del sistema de justicia (imposición de nuevas competencias, creación de nuevos delitos, fundación de nuevas instituciones, etc.) sin tener en cuenta el impacto que la implementación de esas normas tiene en el sistema de justicia local, dada su precariedad. Esto se refleja en diversas cuestiones: utilización del populismo punitivo para combatir todo tipo de conflictividad, asignación de competencias a los jueces para resolver todo tipo de controversias sociales que podrían ser resueltas por otros medios, incumplimiento de decisiones de tutela que sobrecarga el uso de esa acción, entre otras. En segundo lugar, la tendencia de las instituciones del sector justicia a improvisar la implementación de las reformas realizadas en sus propias instituciones y desconocer la necesidad de tener en cuenta un énfasis territorial en dicha implementación.

Finalmente, dado que el sistema de justicia debe tener en cuenta las realidades locales que se derivan de la presencia de distintos grupos armados y que tienen consecuencias en materia de justicia, a continuación presentamos varios desafíos que enfrenta el sistema de justicia estatal para superar el legado de la justicia armada.

Desafíos que enfrenta el sistema de justicia para superar la justicia armada³

La justicia armada, particularmente la justicia guerrillera, tiene varias características que plantean ciertos desafíos al Estado.⁴ Estos elementos son su alto nivel de eficacia, sus bajos costos económicos, su eficiencia, su potencialidad para resolver casos de muy poca cuantía o menor complejidad, su poder para sancionar eficazmente a dirigentes y a partes procesales dominantes o con poder de influencia, su distribución espacial o geográfica y su habilidad para tramitar cierto tipo de conflictos que el derecho oficial no reconoce como reclamos legítimos, es decir, demandas de justicia que no encuentran una respuesta adecuada dentro del ordenamiento jurídico estatal.

Estos rasgos de la justicia armada son desafíos para el Estado, debido a que una de las ideas en el periodo de construcción de paz es que el sistema de justicia estatal sustituya satisfactoriamente la justicia armada. Si el Estado ignora las características más relevantes de la justicia armada y las que la podrían legitimar en algunos sectores de la comunidad, corre el riesgo de que nuevos actores intenten reemplazar a la justicia estatal, dado que no cumple con las expectativas sociales o que las personas inmersas en alguna controversia busquen otros medios para resolverla distintos a los ofrecidos por el sistema de justicia estatal.

A nuestro juicio, el tránsito a un sistema de justicia estatal es posible en la medida en que no se ignore el funcionamiento de la justicia armada. Si bien los órdenes ilegales constituyen embriones de Estado, como los llama María Teresa Uribe (1999), no se puede olvidar que las identidades

-
- 3** Queremos hacer una aclaración respecto del análisis de datos que presentamos en este acápite. A pesar de que en Colombia se están recogiendo datos cuantitativos generales sobre el tránsito de las necesidades jurídicas por el sistema de justicia de la población rural, que es la mayormente impactada por la justicia armada, en algunos lugares mostramos datos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas que solo es representativa de las principales ciudades de Colombia. Sabemos, entonces, que el cotejo entre el funcionamiento de la justicia armada y el de la justicia estatal a través de los hallazgos de la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas no es el mejor, pero al menos puede ser indicativo de algunos obstáculos en el acceso a la justicia de la Colombia urbana que razonablemente se esperaría que fueran peores en la zona rural. Para una descripción detallada de la metodología de la encuesta, puede verse La Rota *et al.* (2014, pp. 45-60).
- 4** Como mencionamos antes, nuestra intención es simplemente evidenciar las características de la justicia armada, que consideramos arbitraria, ilegítima y despótica.

que allí se configuran son muy frágiles. La dinámica de la guerra colombiana le ha demostrado a las poblaciones que el orden impuesto por un grupo mañana puede ser sustituido por un nuevo orden impuesto por otro grupo que desplaza al anterior. Los dominios de un grupo son vulnerables porque están en permanente disputa con otros grupos ilegales. Como dice Uribe, “las adscripciones a los diferentes órdenes en disputa tienen que ver más con razones circunstanciales, como vivir en un territorio marcado por un dominio en particular o con estrategias de supervivencia, que con acuerdos públicos en torno a un proyecto político determinado” (p. 43). Si esto es cierto, el paso de un orden ilegal a uno legal no debería generar mayor resistencia ciudadana, salvo que el nuevo orden no cumpla con expectativas sociales que sí cumplía el anterior.

Eficacia

El reconocimiento de la eficacia de la justicia guerrillera probablemente responde a que, en sus inicios, las guerrillas se centraron en impartir justicia penal. Mario Aguilera (2001) divide la justicia guerrillera por periodos. A la justicia que se dio entre 1964 y 1976 la llama ejemplarizante y la caracteriza como aquella que tiene como finalidad ganarse o someter a las poblaciones (p. 393). En esta etapa predomina la demostración de autoridad y eficacia, lo que lleva a que la pena de muerte sea el principal castigo frente a muchos delitos, incluyendo delitos menores (p. 396). Ahora, el hecho de que esta justicia penal hubiese sido prevalente en los años sesenta y setenta no significa que en las décadas posteriores se hubiese abandonado. Lo que sucedió fue que en los años siguientes “la guerrilla no solo siguió brindando a las veredas campesinas la ‘limpieza’ de delincuentes, sino que también ofreció a los campesinos solución a los conflictos cotidianos de muy diverso tipo” (p. 412).

El desenlace entonces de la aplicación draconiana de la pena de muerte consolidó el reconocimiento por parte de la población de que los mandatos de la justicia armada debían ser cumplidos.⁵ En este sentido,

5 En épocas más recientes, la pena de muerte dentro de las guerrillas se ha venido revaluando, lo que ha llevado a que las penas se diversifiquen. Aguilera (2001, p. 391) señala que este cambio obedeció al rechazo de las comunidades a esa medida, a los “errores judiciales” cometidos y a la presión de ciertos sectores sociales en el sentido de adecuar sus conductas al derecho internacional humanitario. Hasta finales de los años ochenta, la pena capital se aplicaba a discrecionalidad de los comandantes o de las cúpulas de los frentes guerrilleros, sin mucha investigación previa. Después, la guerrilla modificó este procedimiento y trasladó la decisión final

varias personas entrevistadas en nuestro trabajo de campo nos señalaron que, gracias a la presencia de grupos armados ilegales, se puede dejar la puerta de la casa abierta sin que ningún desconocido entre, justo por el miedo a las represalias de la justicia armada.

La justicia armada ha demostrado, entonces, ser bastante efectiva en el cumplimiento de sus decisiones. Por este motivo, las personas prefieren acudir a ella, en lugar de apelar a la oferta del sistema de justicia del Estado. En nuestro trabajo cualitativo conocimos un caso interesante que exhibe cómo los grupos armados ilegales fungen como juez ejecutivo. Un funcionario del juzgado de uno de los municipios visitados nos contó acerca de una persona que había presentado una demanda para ejecutar una obligación contenida en una letra de cambio, pero que finalmente retiró porque creía más en la capacidad de los grupos armados para ejecutar la letra de cambio que en la del juez.

Así mismo, una juez del municipio de Pinillos, Bolívar, dijo que una de las pocas sentencias condenatorias que pudo proferir mientras trabajó en dicho municipio no se pudo ejecutar por falta de fuerza pública. Se lamentaba la juez de que “[d]e nada servía la condena si no había los medios físicos para ejecutarla. Por eso, a la víctima le tocó llamar a la guerrilla para que obligara al ofensor a pagar los daños. Así fue. En una semana todo estaba arreglado” (García Villegas, 2008d, p. 109).

El relato de una persona de San Vicente del Caguán evidencia la efectividad de la justicia armada: “Los problemas en la vereda nunca los tratamos con el Defensor [del Pueblo] o con el Estado, porque nunca dan una solución efectiva, por eso siempre uno los busca a ellos [FARC], porque ellos sí hacen cumplir las normas, y no se dejan mamar gallo; si incumplen multan o la gente debe irse. Son mecanismos más efectivos” (Ávila y Castro, 2016, p. 41). Sumado a lo anterior, los grupos armados ilegales no tienen las restricciones legales que sí tiene la justicia estatal para embargar bienes. Estos grupos saben qué bienes tienen las personas y con ellos las obligan a pagar sus deudas. Como lo expresa una persona entrevistada en el Huila, “puede ser que la persona no tenga el dinero, pero tiene vacas o algún tipo de bien con la cual saldar su deuda” (p. 71); “si no tiene con qué pagar, a usted le recogen los animales y paga con animales” (p. 70).

sobre la pena de muerte a los estamentos mayores de los bloques y de los frentes de guerra (Aguilera, 2014, pp. 130-131; Espinosa, 2003, p. 142).

Varias de las personas que conocimos en nuestro trabajo de campo destacaron la efectividad de la justicia armada hasta el punto que, repetimos, la puerta de la casa se podía dejar abierta y nada pasaba, nada se perdía. Este ambiente de seguridad que se desprende de la efectividad de la justicia armada supone un reto enorme para el Estado. Como manifiesta una campesina, “me preocupa que la gente del monte —como se les dice a las FARC— después de que firmen la paz se vayan, con ellos hay respeto, no hay robos, ni atracos, uno puede irse de la casa, dejarla sola y no pasa nada” (Núñez y Montoya, 2016, p. 154). En este mismo sentido, Castillo *et al.* (2008b, pp. 189-190) demuestran que el número de casos que ingresan al sistema de justicia del Estado en zonas con presencia del conflicto armado disminuye paulatinamente, lo cual puede explicarse en que los casos que normalmente se ponen en su conocimiento pasan a ser decididos por los grupos armados.

Por su parte, los niveles de cumplimiento de las decisiones y conciliaciones en el sistema de justicia del Estado no son malos. La Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas muestra que una amplia mayoría de los conflictos para los que se acude a un tercero para su solución y que obtuvieron una decisión o conciliación, esta se cumplió. Así, en nueve de cada diez casos decididos o conciliados hay cumplimiento (La Rota *et al.*, 2014, p. 118). Es importante advertir, sin embargo, que este resultado no es tan alentador cuando se mira en conjunto con otros resultados de la encuesta, como aquel según el cual en un 35 % de los conflictos de alta afectación no se hace nada para solucionarlos (p. 91), y que cuatro de cada diez conflictos para los que se acude a un tercero están pendientes de solución (p. 118).

Costos económicos

Sobre los costos económicos de la justicia armada no tenemos mucha información. Pero podemos afirmar que uno de los propósitos de las guerrillas cuando decidieron empezar a prestar servicios de justicia era la gratuidad o, al menos, el hecho de que esta justicia fuera más barata que la estatal (Aguilera, 2014, p. 105). Uno de los factores que inciden en que el valor económico de acudir a la justicia armada sea inferior al de apelar a la justicia estatal tiene que ver con el pago de honorarios a abogados. Si bien es cierto que en algunos municipios que visitamos en el marco de este proyecto hay defensores públicos, estos usualmente hacen acompañamiento solo en casos penales.

Aparentemente, la justicia armada no impone ninguna barrera económica de entrada para acceder a ella, aunque en varios lugares las

personas pagan a la guerrilla un tipo de “impuesto” anual. De todos modos, la justicia armada sí parece cobrar en determinados casos algún porcentaje en los conflictos económicos que resuelve. Una persona en el Huila señala que en el caso de deudas por grandes cantidades de dinero,

...la gente ve como perdida la plata y para hacerle pagar la picardía al deudor, el prestamista le propone al comandante que cobren la cantidad adeudada y sobre ella le dan un porcentaje o valor específico, o también le pueden decir que la cobren y la dejen para ellos [guerrillas] simplemente para cobrarle la picardía a la gente que no paga. (Ávila y Castro, 2016, p. 71)

En uno de los municipios que visitamos en el trabajo de campo una persona nos contó que supo de un caso sobre una deuda contenida en una letra de cambio que fue cobrada a través de los grupos armados ilegales. Esta persona nos reveló que al acreedor le debían un millón de pesos y que se enteró que el deudor había tenido que pagar un millón setecientos mil pesos después de que los grupos armados ilegales se encargaron del caso.

Por otra parte, los grupos armados ilegales no exigen que las personas acudan a ellos a través de abogados. No obstante, los conciliadores y los abogados sí cumplen un papel fundamental a la hora de traducir al derecho oficial las decisiones tomadas por los grupos armados. Esto porque “tienen la encomienda de legalizar a la menor brevedad el acuerdo ante las autoridades respectivas” (Aguilera, 2001, p. 418).

De otro lado, los costos económicos no parecen ser una barrera para el acceso a la justicia del Estado, al menos para la población colombiana urbana. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, solo en el 1 % de los conflictos para los que las personas no hacen nada o intentan llegar a un acuerdo directo con la contraparte, la razón para no acudir a un tercero es el elevado costo económico de hacerlo (La Rota *et al.*, 2014, p. 109). Sin embargo, el 44 % de las personas tiene la percepción de que los costos de acceder a la justicia son altos o muy altos (p. 151).

Eficiencia

La justicia armada utiliza unos procedimientos abreviados que la hacen muy rápida en comparación con la oferta del sistema de justicia del Estado. Según cálculos de Ávila y Castro (2016, pp. 66-67), un proceso por inasistencia alimentaria con el Estado puede tomar en promedio seis a ocho meses, mientras que las FARC lo solucionaban en dos y tres semanas.

Para ilustrar la celeridad de los procesos ante la justicia armada, Mario Aguilera (2001) recuerda que las guerrillas cobran deudas y exigen el

cumplimiento de contratos. En medio de estas labores, el EPL le envió una carta a una persona que había incurrido en un incumplimiento contractual y le fijó “un plazo máximo de 90 días para que resolviera el problema, con la advertencia de que si no cumple ‘actuaremos con rigor’” (p. 417).

En contraste, la justicia proporcionada por el Estado es muy lenta. No solo así lo perciben ocho de cada diez personas (La Rota *et al.*, 2014, p. 151), sino que también la mayoría de las necesidades jurídicas de la Colombia urbana que han ingresado al sistema judicial están pendientes de solución (pp. 165-169), y en el 20 % de los conflictos para los que no se acude a un tercero la razón es que ello toma demasiado tiempo (p. 109).

Resolución de casos de poca cuantía o de menor complejidad

En nuestro trabajo de campo y en la literatura que revisamos no encontramos evidencia de que la justicia armada rechace el conocimiento de algún pleito por su poca cuantía o importancia, como, por ejemplo, el hurto de una gallina. En todo caso, encontramos evidencia acerca de que en algunos conflictos prefiere no inmiscuirse y, por eso, algunas personas acuden a la guerrilla con conflictos que son de su interés para indirectamente conseguir una sanción por la ocurrencia de otro conflicto de aquellos que la guerrilla prefiere no abordar.

Como se observa, la solución oportuna de conflictos de menor cuantía es una diferencia trascendental con el sistema de justicia del Estado. Si bien el sistema de justicia no rechaza demandas con base en su valor o en su menor complejidad, los costos de intentar solucionar un pleito de baja cuantía o complejidad superan los costos que le trae a la persona el conflicto, de manera que el resultado de una evaluación costo-beneficio lleva a que muchas personas renuncien razonable y legítimamente a hacer algo para solucionar su controversia. Como mencionamos, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas revela que en el 41 % de los conflictos reportados las personas no hacen nada para solucionarlos (La Rota *et al.*, 2014, p. 88). Y de las que no hacen nada, solo el 37 % se siente satisfecha con no haber hecho nada y el 61 % no volvería a tomar ese camino si volviese a tener un conflicto (pp. 143-144). Si bien el Estado tiene políticas dirigidas a resolver este tipo de controversias de baja cuantía, como el Programa Nacional de Casas de Justicia, no siempre son efectivas (García Villegas *et al.*, 2015).

En esta medida, en Colombia hay una litigiosidad represada que, por varias razones —entre las que se cuenta que el asunto litigioso es de poco

valor monetario⁶ o de menor complejidad— no encuentra respuesta en el Estado ni en otros mecanismos sociales para su tramitación. Pero en las zonas con presencia de grupos armados ilegales, este tipo de conflictos sí son solucionados por mecanismos ilegales. Por ende, el Estado tiene el reto de atacar desde la política pública este fenómeno de la litigiosidad represada que puede dar lugar a formas violentas de resolución de conflictos, poniendo en jaque la construcción de paz.

Justicia no solo para los de ruana

Una característica de la justicia guerrillera es que se imparte en casos de gobernantes, dirigentes y personas con algún poder económico y político que, en razón de estas circunstancias, se podría creer que pueden influir para que las decisiones del sistema de justicia estatal no les sean adversas.

Bajo esta premisa, la justicia armada en diversas ocasiones toma decisiones en contra de los poderosos y a favor de las poblaciones más vulnerables, lo que le podría reportar alguna popularidad y simpatía dentro de las comunidades.⁷ En este contexto, contaba una juez de Pinillos, Bolívar, que a la guerrilla no le gusta que los campesinos pierdan sus tierras a manos de los bancos. Por este motivo, “nosotros, los jueces, teníamos que hablar con ellos antes de adelantar cualquier diligencia. Ellos estudiaban el caso y nos decían si podíamos embargar o no. Cuando nos autorizaban el embargo era porque veían que el campesino había hecho trampa” (p. 108).

Aguilera (2014, p. 324) relata un caso en el que la guerrilla del EPL ajustició en 1983 a un alcalde menor de la ciudad de Medellín, debido a la

6 Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, la razón “no vale la pena” justifica no acudir a un tercero a resolver el conflicto en el 27% de los casos en los que no se hace nada o se intenta un acuerdo directo (La Rota *et al.*, 2014, p. 109).

7 La literatura también ha demostrado que las guerrillas logran la simpatía de las poblaciones al actuar severamente contra el delito, como lo reclaman las comunidades. Un miembro de la guerrilla refirió un caso de unos delincuentes que la organización decidió no fusilar y entregarlos al ejército, que finalmente los dejó libres. “El pueblo supo y, claro está, se le insubordinó a la guerrilla. Acusaron al comandante de pendejo, de soltar a los bandidos, de faltar a su deber. Cogimos fama de faltones y eso entra a desmoralizar, a quitarnos autoridad y así la gente deja de creer en nosotros que es lo que nosotros buscamos. Por eso toca ser duro; la gente lo pide” (Molano, 2001, p. 361). Por lo demás, esta es la misma razón que explica la existencia del populismo punitivo, el cual no actúa en el vacío sino que es una respuesta a las demandas ciudadanas.

orden de desalojar a unas personas de escasos recursos que habían construido en un lugar prohibido.

Otro caso documentado por Aguilera (2001, pp. 414-416) tiene que ver con un exconcejal de un pueblo del Cesar acusado de la pérdida de unos dineros públicos. En casos de este tipo, que involucran funcionarios públicos, las guerrillas suelen ordenar la restitución de una suma de dinero que es invertida en alguna obra de beneficio común, como los centros educativos y las instituciones de caridad pública. Adicionalmente, se obliga al funcionario a renunciar al cargo y se le prohíbe de manera perpetua acceder a otro cargo público.

En este escenario, la oferta del sistema de justicia del Estado debe hacer una apuesta grande por la independencia de los jueces, por la objetividad de los demás funcionarios que brindan servicios de solución de conflictos, por la autonomía de quienes llevan a cabo las funciones de investigación penal, etc. De esta forma se garantiza que las personas que prestan servicios de justicia los brinden libres de presiones.

Distancia geográfica en la solución de conflictos

En el trabajo de campo que realizamos para este proyecto, y en un trabajo cualitativo anterior que hemos hecho en municipios hemos sido testigos de que la oferta institucional del sistema de justicia se concentra en las cabeceras municipales. Esto es confirmado por Espinosa (2003, p. 139), quien sostiene que esta radicación exclusiva de la oferta de justicia oficial en los cascos urbanos dificulta el acceso e implica que sea más fácil acceder a la justicia guerrillera ofrecida en las veredas. Sin embargo, de cara a este problema geográfico se ha implementado el programa de casas de justicia móvil que consiste en realizar jornadas en las que se llevan a las zonas más marginadas y apartadas los servicios que prestan las casas de justicia. Aunque parece una buena idea, encontramos que la ejecución de la política no es satisfactoria, principalmente, porque las visitas de las casas de justicia móvil son limitadas, y luego de una jornada en que las personas presentan su solicitud para resolver el conflicto en la casa móvil, deben trasladarse a las sedes fijas en las cabeceras municipales. De esta forma, se pierde el cometido de dichas casas de enfrentar la barrera geográfica para acceder a la justicia (García Villegas *et al.*, 2015, pp. 76-78).

Por el contrario, esta distancia que las comunidades deben recorrer para resolver sus controversias a través del sistema de justicia del Estado no es una barrera para la tramitación de casos por medio de la justicia armada, puesto que los grupos armados ilegales suelen encontrarse en la

misma posición espacial que las partes en litigio, lo cual juega a favor de su eficiencia y legitimidad (Núñez y Montoya, 2016, pp. 162-163). A propósito de esta justicia *in situ*, una persona de El Placer, Putumayo, subraya que para acceder a la justicia estatal es necesario trasladarse, lo cual no sucede con la justicia armada: “Uno no tenía que ir a La Hormiga a la Fiscalía, a la Notaría, a dar la queja, sino que tenía que ir hasta la montaña” (Centro de Memoria Histórica, 2012, p. 85).

Conflictividad no reconocida, no gestionada y no resuelta por el Estado

Los grupos armados ilegales atienden la conflictividad social que las personas experimentan y que el Estado no reconoce como conflictos que se enmarquen dentro del sistema jurídico, salvo cuando los reconoce como conflictos que deben ser sancionados.⁸

La justicia guerrillera tramita conflictos que difícilmente encontrarían una respuesta desde el derecho oficial, como casos de infidelidad, de desobediencia y falta de respeto de los hijos para con los padres (Aguilera, 2001, p. 418; García Villegas, 2008, p. 125; Ávila y Castro, 2016, p. 67); y de chismes⁹ (Espinosa, 2003, p. 119). El sistema de justicia estatal tampoco resuelve controversias entre personas inmersas en el negocio de las drogas ilícitas. Por ejemplo, incumplimientos entre raspachines y comercializadores de coca son asuntos que el derecho oficial no tramita por tratarse de relaciones que pueden tener un objeto ilícito (Ávila y Castro, 2016, p. 52; Espinosa, 2003, p. 142). Igual consideración se podría hacer sobre el robo de coca (Molano, 2001, p. 360). Lo más probable es que

8 La salvedad de que el derecho sí reconoce estas situaciones pero desde el lado penal, sancionatorio o correctivo obedece a la intención de evitar la falsa imagen de que existe un afuera y un adentro del derecho, cuando en realidad sus tentáculos alcanzan a todas las personas y situaciones de hecho. En este sentido, observa Foucault (1966) que “[l]a ley, soberanamente asedia las ciudades, las instituciones, las conductas y los gestos; se haga lo que se haga, por grandes que sean el desorden y la incuria, ella ya ha desplegado sus poderes. [...] Uno puede llegar a creer que se ha desatendido de ella, que observa desde fuera su aplicación; en el momento en que se cree estar leyendo de lejos los secretos válidos solo para los demás, uno no puede estar más cerca de la ley” (p. 44).

9 En nuestro trabajo de campo nos contaron que el bloque Mineros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), antes de su desmovilización, castigó a una mujer chismosa obligándola a barrer la plaza del corregimiento de la Caucana, en Tarazá, quien, mientras barría, debía lucir una banda alrededor de su cuerpo en la que se leía: “por chismosa”.

un campesino cocalero no denuncie ante las autoridades estatales el hurto de coca por miedo a ser investigado penalmente por ser cultivador. Como manifiesta una mujer de El Placer entrevistada por el Centro de Memoria Histórica (2012), “como había coca iban saliendo ellos [los guerrilleros]. ¿Por qué salían? Los guerrillos salían porque salía uno con la merca y salían los ladrones a robarlo y a matarlo y ahí fueron apareciendo, para que no nos mataran y nos robaran la mercancía, a defendernos de los ladrones” (p. 81).

Si el Estado no atiende los conflictos que hoy son regulados y resueltos por los grupos armados ilegales, corre el riesgo de que algún actor monopolice esta regulación, haciendo más difícil la construcción de paz. Este peligro está muy bien retratado en el testimonio de una persona en Teteyé, Putumayo, quien no quería que las FARC se fueran de allí, toda vez que “ellos eran los que regulaban los cultivos de uso ilícito de la zona, que eran los que evitaban que los narcotraficantes se metieran con la población” (Núñez y Montoya, 2016, p. 152). Esto demuestra que frente a la anarquía y la anomia, es posible que las poblaciones prefieran al peor tirano. Lo importante para ellas es que haya una oferta que satisfaga sus necesidades de orden, de regulación y de justicia. En este mismo sentido, Aguilera (2014, p. 82) sugiere que los embriones de Estado se presentan con mayor facilidad en las zonas con economías ligadas al narcotráfico y desligadas de las economías y sociedades nacionales. Esto tiene todo el sentido porque aquellas economías están en una situación de anomia en la que las personas aceptan con menos resistencia a quienes les garanticen la salida de dicha anomia. Justamente fue esto lo que sucedió en El Placer, Putumayo, donde la falta de vías, su consecuente aislamiento y la dificultad para comercializar sus productos propiciaron la llegada de los cultivos de coca y el asentamiento de narcotraficantes, guerrilleros y paramilitares (Centro de Memoria Histórica, 2012, pp. 72-73).

En tal contexto, las personas en estos territorios tienen que acudir ante quien efectivamente resuelva sus conflictos, que no son reconocidos por el derecho oficial pero sí por otros derechos. Es inevitable que esto suceda porque una de las necesidades y los deseos humanos es atar el futuro y prever el comportamiento de las personas, que es justamente una de las funciones sociales del derecho. Como afirma Helmut Schelsky, citado por Rehbinder (1981), “el Derecho tiene primeramente la tarea de atar el futuro. Es el poder de planificación el que está a disposición del hombre para configurar sus relaciones sociales” (p. 130). Así que frente a la ausencia de un derecho estatal que en relación con ciertos temas garantice la

planificación del futuro, es esperable que las comunidades se apoyen en aquel derecho que sí lo hace.

Lo claro entonces es que el Estado en su construcción de paz debe hacer algo con estos conflictos, bien sea legalizándolos y admitiéndolos dentro de las fronteras del derecho (donde no todo tiene que ser catalogado como penal), o sustituyendo eficazmente estas economías ilegales por unas legales. Por este motivo, es central entender la justicia como un fenómeno sociológico y no como un asunto de normas jurídicas (Castillo *et al.*, 2008b, p. 171).

Pues bien, además de estos conflictos que el sistema de justicia estatal no resuelve por cuanto carecen de regulación en el derecho oficial, hay otras disputas que tampoco soluciona satisfactoriamente debido a las precariedades propias de los territorios. Citamos solo dos ejemplos. El primero tiene que ver con necesidades jurídicas que giran alrededor de linderos. Según la Misión para la Transformación del Campo, “la informalidad afecta al menos a tres quintas partes de los predios y casi la mitad de los municipios solo tiene entre 0 y 50 % de los propietarios con títulos formales” (2015, p. 20). Dada esta carencia de títulos formales de propiedad, la justicia oficial se enfrenta con problemas profundos a la hora de dirimir litigios relacionados con linderos, puesto que un medio tradicional de prueba para corroborar los linderos son los títulos. No obstante, este no parece ser ningún impedimento para que los grupos armados ilegales decidan este tipo de casos. El segundo ejemplo es el atinente a deudas que dentro del marco normativo oficial no pueden cobrarse, debido a la insuficiencia de recursos de los deudores que impide la realización de embargos. En un relato, un juez de La Hormiga, Putumayo, indica que

...una vez llegó al despacho una señora que quería demandar por alimentos a su esposo, que trabajaba raspando coca y con eso ganaba 20 mil diarios. Como quien dice, los ingresos ilícitos de ese *man* llegaban a 600 mil pesos mensuales, aproximadamente. ¿Cómo le iba yo a fijar una cuota de alimentos con esa miseria que se ganaba? Tampoco le iba a compulsar copias para que lo investigaran. ¿Para qué? Uno tiene que ser consciente de los dramas humanos. Además, eso es lo que manda la Constitución, que uno haga valer los derechos sociales y el trabajo es uno de ellos. (García Villegas, 2008, p. 143)

Pero, de nuevo, esto no es ningún impedimento para que los grupos armados ilegales reclamen el cumplimiento de la deuda. Así que uno de

los retos del sistema de justicia en el posacuerdo supone hacerle frente a estas situaciones y lograr que la administración de justicia satisfaga las demandas sociales.

CAPÍTULO III.

PROPUESTAS PARA CONTAR CON UN SISTEMA DE JUSTICIA LEGAL, LEGÍTIMO Y EFICAZ EN LA ETAPA DE POSACUERDO Y CONSTRUCCIÓN DE PAZ

En este capítulo presentamos algunas recomendaciones de política pública útiles para enfrentar el periodo de posacuerdo y para construir una paz estable y duradera. La finalidad de estas propuestas es superar la ausencia o la precariedad del Estado en muchos lugares del país a través de un sistema de justicia robusto, que sea capaz de hacer converger la legitimidad y legalidad del Estado con su eficacia, al igual que goce de algunos atributos que minimicen el riesgo del surgimiento de grupos armados ilegales con intenciones de prestar servicios de justicia.

Una aclaración previa. Dado que en este texto nos concentramos en el sistema de justicia, no hacemos recomendaciones de política pública dirigidas a prevenir la conflictividad o a mejorar la seguridad de la población. Entendemos que la justicia se relaciona con la prevención de la conflictividad y con la política de seguridad en algunos aspectos, pero creemos que dichas interacciones no los convierten en un solo sistema.

Fortalecimiento general de un sistema de justicia integrado y legítimo con énfasis territorial

La medida más urgente en materia de justicia es fortalecer —diseñar e implementar en algunos casos— un sistema integrado y legítimo de justicia en todo el territorio nacional con énfasis territorial¹ (García Villegas *et al.*,

1 Otros autores han propuesto un sistema local de justicia, con el propósito de “ser un medio para estructurar el servicio de justicia en lo local, articular de manera sostenida a los operadores de justicia y usuarios del servi-

2016, p. 114). Este sistema parte del reconocimiento de la amplitud de la oferta de justicia en Colombia, que no solo está compuesta por jueces y fiscales, sino también por autoridades administrativas (nacionales y municipales), organizaciones comunitarias y por particulares. Para ello se requiere de manera urgente conocer y entender la oferta de justicia —autorizada por la Constitución— que existe en el nivel municipal e identificar las carencias. Luego, se debe articular de manera efectiva dicha oferta en el territorio, lo que implica que las instituciones no se organicen según visiones institucionales fragmentadas sino con una visión conjunta de sistema. Además, como mencionaremos más adelante, esta articulación debe considerar de manera relevante la oferta comunitaria existente en los municipios, pues es fundamental saber cuántas comunidades indígenas, consejos comunitarios de comunidades negras y juntas de acción comunal tienen presencia en ellos. Aunque opinamos que esta propuesta debe implementarse en todo el país, entendemos los desafíos concretos que ello implica y por eso creemos que es posible realizar una priorización en una primera etapa, por lo cual consideramos que se podrían utilizar los criterios de focalización propuestos por García Villegas *et al.* (2016, p. 118).

Pero no se trata de llevar a todos los municipios la misma oferta de justicia, aunque puede existir un denominador común para todos. Resulta primordial caracterizar las necesidades jurídicas de cada población con el fin de priorizar la oferta que mejor responda a dicha demanda. Igualmente, es importante conocer y utilizar la información existente en los sistemas de información de la Policía, el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Fiscalía, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otras instituciones, para mapear los tipos de conflictos que ingresan en el ámbito municipal en dichos sistemas. Ahora bien, la caracterización territorial de las necesidades jurídicas no implica la imposibilidad de priorizar para todos los municipios la gestión y solución de determinados conflictos que son relevantes para la etapa de posacuerdo. Por ejemplo, la persecución penal de conductas violentas como el homicidio, la violencia intrafamiliar y las lesiones

cio de acuerdo con las condiciones del contexto, maximizar los recursos disponibles, disminuir las restricciones operativas y mitigar las barreras de acceso. El objetivo del sistema es el amparo, protección y realización de los derechos jurídicos de las personas” (Fundación Ideas para la Paz, 2015, pp. 429-430). Coincidimos con esta aproximación, pero nuestra idea es que el sistema de justicia integrado y legítimo debe funcionar en todo el país y que el sistema de justicia debe tener siempre énfasis territorial.

personales, entre otras; o resolver los conflictos agrarios. Esto tiene dos explicaciones. Por un lado, es posible que la desmovilización implique el aumento de la denuncia —y ocurrencia— de algunos de estos conflictos, particularmente en zonas donde hubo presencia guerrillera dominante. Y, por otro lado, la implementación del acuerdo de paz puede generar diversos desafíos para la justicia en los temas agrarios o en la lucha contra el narcotráfico y contra el crimen organizado. Por eso, es necesario combinar criterios para definir la oferta de justicia del Estado que se puede brindar en cada municipio.

Ahora bien, para cumplir con estos propósitos, es ineludible la obligación del Estado de recoger cifras y datos sobre la justicia en Colombia. Es imposible hacer política pública sin información y las cifras sobre el sistema de justicia en Colombia son precarias, poco consistentes y de confiabilidad baja, muchas veces contradictorias y no están desagregadas a los niveles necesarios para diseñar buenas políticas. Así que una condición necesaria antes de implementar cualquier política pública en los territorios —y no solo allí— es contar con sistemas de información robustos que recojan datos sobre oferta y demanda en todo el sistema de justicia. Así mismo, estos sistemas de información deben pensarse de modo tal que den cuenta de la gestión de un mismo caso en la oferta de justicia, para lo cual la interoperabilidad de los sistemas de las instituciones y la trazabilidad del caso son fundamentales.

Igualmente, es importante incorporar medidas efectivas para garantizar el cumplimiento de las decisiones que se resuelven en el sistema de justicia. Si no se implementan medidas que garanticen la eficacia del sistema, no se logrará ganar legitimidad y es posible que algunas personas prefieran las formas de solución de conflictos establecidas por la justicia armada. Esas medidas deben dividirse temáticamente (civil, familia, penal, laboral, etc.) y definirse según sea necesario aplicarlas antes o después de la decisión judicial definitiva. Por ejemplo, en materia penal, se deben fortalecer los mecanismos de supervisión durante el proceso para reducir el uso de la detención preventiva y garantizar que las personas que enfrentan el proceso en libertad comparezcan al juicio y no obstruyan el procedimiento (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2011, pp. 59-82). En materia civil, esas medidas deben estar encaminadas a fortalecer la ejecución de las sentencias a través de mecanismos como las oficinas de ejecución y de otras medidas que impidan la insolvencia de los deudores.

Énfasis comunitario del sistema de justicia en el territorio

El componente comunitario es muy relevante en el sistema integrado de justicia con énfasis territorial, sobre todo a nivel municipal, en el que sobresalen los conciliadores, las juntas de acción comunal, las autoridades indígenas y los consejos comunitarios de las comunidades negras. Esta oferta es fundamental en los periodos de construcción de paz como lo muestra la experiencia comparada.

Por ejemplo, el derecho comunitario y los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos fueron centrales en Timor Oriental (Hayde, 2002, pp. 17-19). Dado el hecho de que la mayoría de la población es rural, y dada la precariedad de las carreteras y del sistema de transporte, el acceso a la justicia estatal es relativamente difícil. Adicional a esto, las costumbres timorenses no siempre son compatibles con las decisiones tomadas por los jueces estatales. Así, por ejemplo, en el derecho consuetudinario las víctimas de delitos tienen un involucramiento esencial en el proceso de definición de la cantidad y calidad de la compensación, lo cual es mucho más importante para ellas y para sus familias que la prisión, que es el castigo que el derecho oficial suele imponer. En este escenario, la insatisfacción con las decisiones judiciales conduce a que las partes en conflicto y sus familiares se embarquen en una enemistad profunda que genera linchamientos, asesinatos y destrucción de bienes. De hecho, en Timor Oriental hay registros de casos que son referidos informalmente al sistema tradicional de resolución de disputas por parte de jueces y fiscales, quienes consideran que el litigio es trivial o políticamente sensible como para ser juzgado por ellos. Es importante, entonces, rescatar de esta experiencia que la prohibición de los mecanismos locales e informales de resolución de conflictos no es una buena idea, por cuanto se corre el riesgo de que sigan funcionando en la clandestinidad, o de que las decisiones oficiales sean desconocidas, produciendo más violencia. En palabras de Wayne Hayde, “intentar reducir o eliminar el sistema tradicional de justicia puede hacer más daño que bien a la población rural que no puede beneficiarse del incipiente sistema oficial”²² (2002, p. 18).

El caso de Uganda, Somalia y Ruanda es muy revelador del papel que pueden desempeñar los foros locales de resolución de conflictos en contextos transicionales. Sin ellos, el sistema de justicia formal

2 Traducción propia.

colapsaría por incapacidad de resolver todas las necesidades jurídicas. Debido a que las guerras generan desplazamientos de muchas personas, entre ellos abogados, jueces y fiscales, y producen destrucción de los palacios de justicia, los foros locales son útiles para resolver conflictos mientras que jueces y abogados son entrenados y los palacios de justicia reconstruidos.

Por ejemplo, en Uganda se crearon unos tribunales locales que eran atendidos por representantes de la comunidad que resolvían disputas no graves a través de la mediación y el arbitramento (Widner, 2001, pp. 65-66). Su trascendencia residía en ser foros accesibles, económicos y fácilmente comprensibles, en los que los jueces no tenían ningún entrenamiento especial y las partes no tenían que ser representadas por un abogado. Parte de su éxito se debe también a que estos tribunales llegaban a zonas rurales en las que la justicia estatal difícilmente tenía presencia. Así mismo, estos tribunales se articulaban con la justicia estatal en la medida en que las partes que sintieran que había habido algún error en el juzgamiento podían apelar a la justicia estatal. De hecho, con el paso del tiempo fue más frecuente que las partes ejercieran su derecho a apelar ante los jueces estatales, por cuanto en su actuación muchas veces era evidente la desigualdad y la violación de normas legales importantes, lo que indica también los riesgos de la justicia comunitaria. Igualmente, se ha documentado que estos tribunales actuaban cargados de prejuicios, no respondían a los intereses de las mujeres y cobraban algún costo económico, pese a ser supuestamente gratuitos.

Hay un argumento adicional para respaldar la presencia de la justicia comunitaria en los municipios de la periferia del país. Como lo reconoce el profesor Frank Sander (1979), en casos de enfrentamiento entre personas que tienen una relación de largo plazo que las involucra constantemente, como sucede con los vecinos o los cónyuges, mecanismos como la mediación y la conciliación son mucho más convenientes que otros como la adjudicación judicial, pues en los primeros las partes reatan los lazos rotos por el conflicto a través del diálogo, mientras que en los segundos un tercero decide por ellas, anulando cualquier posibilidad de reencuentro y diálogo. Esto es justo lo que sucede en estos municipios de la periferia, que generalmente son pequeños y en los que todas las personas se suelen conocer, luego la probabilidad de reencuentro en la cotidianidad es muy alta, lo que sugiere una priorización de los mecanismos de justicia comunitaria.

Si a lo anterior se suman muchas de las precariedades del campo colombiano, como la informalidad en la tenencia de la tierra y la informalidad laboral, la efectividad de la justicia estatal se ve disminuida, a la vez que la justicia comunitaria muestra sus potencialidades. Desde luego que un juez no puede, por ejemplo, definir un pleito de linderos sin tener en cuenta las escrituras públicas o tiene muchas dificultades para garantizar el cumplimiento de una obligación si no puede embargar un inmueble o un salario. Pero la justicia comunitaria permite que muchas deudas se paguen, por ejemplo, con lo que produce una cosecha, lo cual no siempre sería posible en el marco de la justicia estatal, sobre todo cuando este es el único sustento del deudor y su valor monetario es mucho menor al de un salario mínimo legal mensual.³ El siguiente relato acerca de las rondas campesinas en Perú —que son una organización comunitaria que, entre otras funciones, administran justicia y sirven de intermediarios entre el Estado central y las comunidades, de modo similar a como lo hacen las juntas de acción comunal en Colombia (Defensoría del Pueblo, 2010; Gitlitz y Rojas, 1985)— es muy elocuente acerca de la preponderancia de la justicia comunitaria en la efectividad de la justicia en zonas rurales:

En el caso de un padre de familia que no quiere dar alimentos, esto me lo contó un compañero rondero: antes la mujer iba donde el juez y este le decía: “Trae tu partida de nacimiento”. La mujer contesta: “Pero él no lo reconoció, pero ya todos en mi comunidad saben que él es el padre”. “¡Ah! no, entonces tiene que hacer un juicio ordinario”. “Y ¿cuánto durará eso?” “Unos cuantos años”. “¿Y mientras tanto, quién le va a dar alimentos a mi hijo?” Y cuando finalmente ganan el juicio de alimentos, viene el padre y dice, “No yo no trabajo, mi chacra está mal”. Y con esa respuesta, no le dan los alimentos al niño. En cambio las rondas, donde se conocen todos, van a la chacra en el momento que está cosechando y le separan unas cuantas arrobas para el niño que está en otra condición y asunto arreglado. (Defensoría del Pueblo, 2010, p. 16)

3 Desde luego que este no es un mensaje al Estado para que no se preocupe por atacar la informalidad laboral en el campo, la informalidad en la tenencia de la tierra, etc. Por supuesto que la política estatal debe estar orientada a superar esta informalidad, pero acá no presentamos recomendaciones de política pública concretas en este sentido, pues ello excede el propósito de este trabajo.

Como señalamos, la justicia armada tiene un funcionamiento similar, luego es importante que el sistema de justicia pueda emular estas características para evitar que nuevos grupos armados ilegales cumplan estas funciones.

Articulación real entre la justicia de naturaleza estatal y la de naturaleza comunitaria

La oferta de justicia que llegue a los municipios no puede concentrarse en un solo tipo, sino en la integración del sistema, que implica una articulación real entre la oferta de naturaleza estatal (nacional y local) y la comunitaria, por ejemplo. Por supuesto que no se puede dejar todo tipo de conflictos a la justicia comunitaria, pues hay algunos que deben ser del resorte exclusivo de la oferta estatal, más allá de que en ciertas circunstancias la oferta comunitaria pueda tener alguna responsabilidad en la gestión o resolución de los mismos. Además, no se trata de evaluar si la oferta de naturaleza estatal funciona mejor que la comunitaria, sino de entender que ambas son dos caras de un mismo sistema que funciona porque uno complementa al otro (Huang, 2005, p. 12). Una justicia comunitaria a la deriva tiene el peligro de que las partes en conflicto no se sientan compelidas a comparecer ni a cumplir. La falta de coercibilidad de estos mecanismos hace que su efectividad quede reducida a la voluntad de las partes. Por supuesto que los foros locales de resolución de conflictos deben acompañarse también de la oferta de naturaleza estatal, puesto que las personas pueden preferir un mecanismo más efectivo para resolver los casos penales o las disputas civiles más complejas o que involucran intereses económicos mayores. Pero también es un peligro un sistema de justicia que desconoce las tradiciones comunitarias y el pluralismo jurídico, por lo cual no es una buena idea descargar todo el aparato de gestión y resolución de conflictos en la oferta de justicia estatal. En un contexto de recursos finitos, una posible alternativa sería dotar de coercibilidad a la justicia comunitaria, disponer que esta sea exclusiva para la resolución de varias necesidades jurídicas y reservar a la justicia oficial para algunos casos específicos. Sin embargo, debido a que la equidad y los arreglos comunitarios —que son las normas que rigen la justicia comunitaria— no son uniformes ni están sistematizadas, se corre un riesgo mayúsculo en términos de seguridad jurídica. Por ello, somos de la opinión de que a la población se le debe permitir que escoja libremente si prefiere tramitar su conflicto por los cauces del derecho oficial. Por

lo demás, cerrar las puertas de la oferta estatal de la justicia para ciertos casos podría enfrentar problemas de constitucionalidad al colisionar con principios axiales de la Constitución como la igualdad, el carácter unitario de la república y el ya referido principio de seguridad jurídica.

Un modelo de integración de la justicia comunitaria con la estatal que es posible explorar es el planteado en los juzgados especiales en el estado de Rio Grande do Sul en el Brasil.⁴ Allí, en algunas ocasiones, la puerta de entrada a la justicia se hacía a través de la oferta comunitaria, específicamente de la conciliación, y, si esta fracasaba, las partes tenían la seguridad de que obtendrían una decisión de autoridad por parte de un juez. Si no era posible lograr un acuerdo conciliatorio, el caso pasaba automáticamente a un árbitro que lo fallaba en equidad o a un juez que lo fallaba en derecho, dependiendo de la decisión de las partes con respecto a quién preferían que conociera del caso (Uprimny, 1994). La diferencia con los mecanismos de justicia comunitaria y consensual colombianos es que acá lo que no puede resolverse por la voluntad de las partes tiene el riesgo de convertirse en una litigiosidad represada, pues muchas veces los costos de acudir a un juez son mayores al valor de las pretensiones involucradas en el pleito.⁵ Creemos, entonces, que una figura similar a la del caso brasilero podría ser muy beneficiosa en los municipios de la periferia para conformar un sistema integrado de justicia con énfasis territorial. Esto implicaría, en todo caso, pensar en jueces que tuviesen competencias más amplias que las municipales para que pudiesen resolver conflictos más complejos (García Villegas, *et al.*, 2016, pp. 120-121).

Además, por facilidad, informalidad, efectividad⁶ y economía, el paso por la justicia comunitaria no necesariamente debe exigir abogado, sobre todo si allí se privilegia la equidad como parámetro normativo para

4 En este texto rescatamos el esquema abstracto del funcionamiento de los juzgados especiales que integran la justicia comunitaria con la estatal, y no pretendemos hacer ninguna evaluación de su funcionamiento en Brasil.

5 Por esta razón, este modelo lo hemos propuesto para las casas de justicia, donde creemos que funcionaría muy bien, puesto que una de las falencias que identificamos en nuestra investigación sobre este programa es que muchas necesidades jurídicas que se llevan a ellas resultan insatisfechas al fracasar los mecanismos de justicia consensual (García Villegas *et al.*, 2015, pp. 107-108).

6 Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas, que solo es representativa de las grandes ciudades del país, las personas que no cuentan con asistencia jurídica logran más acuerdos conciliatorios que aquellas que tienen asistencia jurídica (La Rota *et al.*, 2014, p. 126).

solucionar los casos. Pero si el trámite continúa hasta la etapa de adjudicación por no lograrse ningún acuerdo, la intervención de abogados en general debería garantizarse cuando las partes optan por un juzgamiento en derecho y no en equidad. Si bien algunos procesos judiciales no exigen la representación por parte de abogados, e incluso el legislador podría eliminar esta exigencia de representación para muchos más, creemos que el escepticismo de Rhode (2004) tiene cierta justificación, pues “el sistema ha sido diseñado por y para abogados, y se ha hecho muy poco esfuerzo para asegurar que sea justo o, al menos, comprensible para el promedio de demandantes”⁷ (p. 5).

Pero la justicia comunitaria también plantea tensiones, en cuanto dichas autoridades pueden incurrir en discriminaciones o arbitrariedades, no rendir cuentas y desconocer principios constitucionales. El reto, entonces, es “encontrar un balance entre la confianza en las normas y tradiciones locales para complementar el sistema de justicia oficial, por un lado, y preservar los estándares internacionales en derechos humanos y los principios de la gobernabilidad democrática, por el otro”⁸ (Huang, 2005, p. 13). De suerte que el Estado debe implementar un monitoreo aleatorio de los servicios de justicia comunitaria que suponga sanciones para aquellos prestadores de servicios de justicia que desborden sus competencias, de forma que se minimicen las posibilidades de desmanes. Sin embargo, esto no supone que las normas que gobiernan la justicia comunitaria no deban ajustarse para permitir que en este foro sean resueltos algunos conflictos para los que hoy no es competente legalmente, ya que adaptar las normas a la realidad es mucho más fácil que adaptar la realidad a las normas.

De igual manera, las instituciones de la Rama Judicial que se establezcan en los municipios de la periferia deben ser, no solo multicompetentes en el sentido de conocer conflictos asociados a cualquier especialidad del derecho,⁹ sino que deben tener competencias amplias para que verdaderamente sean útiles. Es imprescindible tener en cuenta la interdependencia de varias instituciones que permiten que el sistema efectivamente

7 Traducción propia.

8 Traducción propia.

9 Indudablemente, la especialización de los jueces por materias promueve la calidad de las decisiones, pero la restricción presupuestaria aconseja tener jueces multicompetentes. Así mismo, siempre es deseable analizar qué tanta especialización es adecuada, y, sobre todo, qué tan factible es en municipios pequeños con demanda diversa.

funcione. Es inútil reparar partes de una máquina que no funciona dejando otras partes sin reparar. El resultado de semejante acción es que, a pesar de que varias partes son reparadas, la máquina como un todo permanece sin funcionar (Huang, 2005, p. 1). Así que no basta con fortalecer a los jueces, por ejemplo, si esta política no viene acompañada de una que refuerce a los fiscales, al sistema de medicina legal, a la policía judicial, a los defensores públicos,¹⁰ etc. En este caso, también es importante tener un monitoreo de la labor realizada por la oferta estatal de justicia.

Así mismo, no se trata solo de llevar un juez o un fiscal a un municipio. Se deben también construir palacios de justicia, proveerlos con tecnología, electricidad, equipos de oficina y códigos (von Hehn, 2011, p. 225). Un primer paso para esto es aprovechar las instalaciones existentes, aunque sean de los municipios; por ejemplo, utilizar las edificaciones de las casas de justicia o los centros de convivencia en los municipios que los tienen.

Por último, las necesidades jurídicas de la población que habita en lugares lejanos a las cabeceras municipales deben ser satisfechas. La idea del programa de casas de justicia móvil es muy buena para cumplir con este propósito. Así, periódicamente, la oferta de justicia integral debe trasladarse a las veredas y los corregimientos. Pero esta periodicidad debe ser definida y respetada, de modo que la población tenga certeza acerca de cuándo va a poder acudir a esta oferta móvil a resolver sus conflictos. Es necesario tener en cuenta que este programa no puede repetir los errores del programa de casas de justicia móviles (García Villegas *et al.*, 2015), que acuden una vez a las veredas y los corregimientos, oportunidad que las personas aprovechan para presentar sus litigios, pero que luego deben trasladarse a la cabecera municipal a las respectivas audiencias porque el mismo día no se pueden adelantar en la casa de justicia móvil. Si las audiencias no pueden realizarse el mismo día, lo cual es razonable porque se requiere citar previamente a la contraparte, la oferta móvil debe regresar al lugar en un tiempo corto a realizar las audiencias en el lugar.

10 No puede olvidarse que el sistema de defensoría pública de la Defensoría del Pueblo es más amplio que la defensa penal. El artículo 21 de la Ley 24 de 1992 prevé representación judicial y extrajudicial gratuita en conflictos relacionados con derecho penal, laboral, civil y administrativo. En consecuencia, los defensores públicos deben atender estas especialidades, sobre todo en los municipios de la periferia, donde la oferta de abogados privados es tan reducida. Valdría la pena, igualmente, planear una reforma a Ley 24 de 1992 para extender el sistema de defensa pública a otros conflictos.

Gestión en el sistema de justicia integrado y legítimo con énfasis territorial

El sistema de justicia integrado y legítimo debe incorporar y organizarse a partir de criterios de gestión modernos. Un sistema de justicia en el que participan distintas autoridades estatales, comunitarias y particulares requiere, al menos, instancias de articulación y coordinación efectivas para brindar una oferta de justicia seria a la ciudadanía, así como la integración de la información estadística que recolectan las distintas autoridades para conocer la demanda y oferta de justicia del país. La implementación de una instancia seria de articulación y coordinación es una necesidad imperiosa en la etapa de posacuerdo, y esta debe darse no solo en el nivel nacional, sino también en el local. Por ello, consideramos que la propuesta de implementación de comités locales de justicia para articular y coordinar el sistema de justicia en el municipio es una buena propuesta (Fundación Ideas para la Paz, 2015, p. 430).

Una articulación seria podría prevenir situaciones como las que constatamos con el trabajo de campo que hicimos en el marco de esta investigación sobre la manera como el sector jurisdiccional define las jurisdicciones. Conocimos casos en los que los fiscales deben trasladarse con recursos propios a otros municipios a atender audiencias y en los que la población inmersa en un conflicto debe viajar a otro municipio para tramitar su necesidad jurídica a causa de las restricciones de competencia de los funcionarios de cada municipio. Esto demuestra que la decisión de dónde abrir un juzgado no puede depender solo del Consejo de la Judicatura, sin tener en cuenta los detalles del territorio, sus necesidades y la otra oferta estatal de justicia brindada en el lugar.

Pero, además, es fundamental que las instituciones que conforman el sistema de justicia avancen en la comprensión de lo que significa gestión,¹¹ esto es, el ejercicio de funciones de regulación, control y ejecución en tres niveles: gobierno, gerencia y operación del núcleo de trabajo donde se desarrolla la función misional (Vargas, 2006, p. 79). Por este motivo, las instituciones deben separar los niveles de gestión y asignar las funciones

11 En este documento utilizamos los criterios de gestión que han sido estudiados para la Rama Judicial y los acondicionamos a las distintas instituciones que brindan servicios de justicia, a partir de una visión amplia del sistema. Por supuesto, el desarrollo concreto de las funciones asignadas a cada nivel en las distintas instituciones, y el diseño empleado para cada uno de ellos, dependerá de la función misional que cada autoridad brinde.

específicas a cada uno de ellos de manera diferenciada, sin perder de vista que puede haber interrelaciones entre sí (Villadiego, 2017). El “gobierno” es el máximo nivel de gestión y quien define las directrices estratégicas; la “gerencia” es el segundo nivel que ejecuta las decisiones del gobierno y administra la entidad; y la “operación del núcleo de trabajo” es la unidad (personal o colegiada) donde se desarrolla la función misional (juzgado, fiscalía, defensor, comisaría de familia, inspección, etc.) (Vargas, 2006). El diseño de esquemas de gestión acordes con cada entidad del sector nacional y del territorial, que tenga presente los distintos niveles y defina las funciones asignadas a cada uno de ellos, es fundamental para mejorar los servicios de justicia prestados a la ciudadanía.

De manera particular, la Rama Judicial debe incorporar una visión moderna de la gestión. En primer lugar, es importante que el órgano de gobierno no esté compuesto solo por funcionarios judiciales y que evite los visos de corporativismo judicial que ha mostrado en los últimos años (Uprimny y Villadiego, 2015; Lalinde, 2014; La Rota *et al.*, 2012). En segundo lugar, es clave avanzar hacia una comprensión democrática del concepto de independencia judicial, a partir del cual se entienda que dicho concepto tiene distintas dimensiones (Fiss, 1993, pp. 55-58). En tercer lugar, es relevante adoptar e incorporar modelos de gestión de despachos judiciales modernos a partir de las lecciones aprendidas por las reformas realizadas en esta materia (Villadiego, 2017).

Finalmente, las autoridades que pertenecen al sistema de justicia deben incorporar dos prácticas centrales a la idea de una gestión moderna: la transparencia y rendición de cuentas, y el control y la evaluación de las funciones realizadas. La transparencia va más allá de publicar informes anuales y colgar alguna información en las páginas web institucionales; implica revelar criterios de selección de personal, realizar concursos, publicar la mayor cantidad de información que permita que la sociedad vigile el funcionamiento del sistema, etc. Y el control y la evaluación de las funciones no solo implica llevar registros sobre las actividades realizadas, sino garantizar que las notificaciones se lleven a cabo, hacer efectivas las medidas cautelares que permiten que las decisiones se cumplan, etc.

Estabilidad en los cargos del sistema de justicia

La debida implementación de la carrera judicial y administrativa en Colombia es una prioridad para garantizar que los cargos sean ocupados por personas idóneas, que cuenten con los méritos para ello, y no por

personas nombradas discrecionalmente, en muchos casos sin considerar sus méritos. Es esencial, entonces, erradicar el nombramiento de funcionarios judiciales y administrativos en provisionalidad, pues este tipo de nombramiento no garantiza su idoneidad, por no responder a un concurso de méritos.

Pero no se trata solo de tener concursos de méritos. También se deben buscar fórmulas para incentivar que personas con muy altas calidades participen en ellos. Una opción es ofrecer unos sobresueldos a los funcionarios que acepten trabajar en municipios de la periferia del país, en los cuales tradicionalmente las personas que ganan los concursos de méritos prefieren declinar a la posibilidad de trabajar allí. Por lo demás, esta es una de las razones por las cuales en estos lugares hay tantos funcionarios nombrados en provisionalidad. Así que no basta con tener muy buenos jueces, fiscales, comisarios de familia, inspectores de policía, etc., escogidos a través de una carrera judicial y administrativa competitiva, sino que es necesario también ofrecer unos buenos incentivos para que trabajen en pequeños y apartados municipios. Como constatamos en nuestro trabajo de campo, en muchos municipios los funcionarios que trabajan allí provienen de otros lugares, luego sus necesidades económicas suelen ser mayores. Como lo señala la Comisión Andina de Juristas (1993) a propósito de los jueces del Putumayo,

...la remuneración salarial es baja, y con ella, en gran número de casos, deben atender las necesidades de dos viviendas: las que tengan en su municipio de trabajo, ya que generalmente los jueces no son del Putumayo sino del vecino departamento de Nariño, y la que tengan en ese departamento, lugar en donde reside su familia. (p. 92)

Adicionalmente, es importante recordar que la buena o mala percepción de la justicia estatal no depende solamente de la capacidad de los jueces, sino también del “comportamiento y el entrenamiento de personal que no es controlado por los jueces, como la Policía, los fiscales en casos penales y las juntas de tierras y los topógrafos en disputas de tierras” (Widner, 2001, p. 67). De allí que, además de jueces, también sea vital contar con buenos fiscales, policías, peritos, etc., ya que el funcionamiento del sistema de justicia no depende solo de los primeros, sino también del trabajo que hacen otros funcionarios. Sin el trabajo de estos últimos, los jueces no pueden funcionar debidamente, lo cual a la postre afecta la legitimidad de todo el sistema de justicia.

Así mismo, es fundamental que exista cierto grado de estabilidad en los funcionarios que brindan servicios de justicia en el orden municipal (comisarios de familia, inspectores, corregidores, entre otros), pues la rotación de dichos funcionarios cada vez que cambia el alcalde o el gobernador es altamente perjudicial para la justicia.

Por último, es importante fortalecer la estabilidad en el servicio de defensa, no solo a través de la defensa brindada por los defensores públicos, sino por medio de la instauración de la obligación a los estudiantes de derecho de prestar al final de sus carreras un servicio social a modo de consultorio jurídico en los municipios de la periferia. Con ello se cumpliría un doble propósito: formar y entrenar a un futuro cuerpo de abogados defensores y proveer defensa en distintas áreas y en donde se requiere (Huang, 2005, p. 9). Con este fin, es preciso realizar modificaciones a la Ley 583 de 2000, la cual regula los consultorios jurídicos.

Referencias

- Aguilera Peña, M. (2014). *Contrapoder y justicia guerrillera: fragmentación política y orden insurgente en Colombia (1952-2003)*. Bogotá: IEPRI, Debate.
- Aguilera Peña, M. (2001). Justicia guerrillera y población civil, 1964-1999. En Sousa Santos, B. y García Villegas, M. (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (tomo II). Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Álvarez, E., Pardo, D. y Castillo, C. (2015). *Medidas de estabilización provisional (MEP). El caso de Urabá*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Ardila Amaya, E. (2002). Pluralismo jurídico: apuntes para el debate. *El otro derecho*, 26-27, 49-61.
- Ávila Martínez, A. y Castro León, J. D. (2016). Retos del postconflicto en materia de seguridad y administración de justicia en zonas rurales. En Valencia, L. y Ávila, A. *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.
- Cámara de Comercio y Corporación Excelencia en la Justicia (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación de Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá: Cámara de Comercio y Corporación Excelencia en la Justicia.
- Castillo, C., García Villegas, M. y Rubiano, S. (2008a). Estado y territorio en las regiones: estudio de casos. En García Villegas, M. (dir.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- Castillo, C., García Villegas, M., Granada, S. y Villamarín, A. (2008b). La justicia en zonas de conflicto armado. En García Villegas, M. (dir.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) (2011). *Manual de Servicios de Antelación al Juicio. Mecanismos para racionalizar el uso de las medidas cautelares en materia penal*. Santiago: CEJA.
- Centro de Memoria Histórica (2012). *El Placer. Mujeres, coca y guerra en el Bajo Putumayo*. Bogotá: Centro de Memoria Histórica.
- Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana (1993). *Informes regionales de derechos humanos. Putumayo*. Bogotá: Códice.
- Comisión Asesora de Política Criminal (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2010). *Documento Conpes 3660. Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal*. Bogotá: Conpes.

- Consejo Superior de la Judicatura (2016). *Informe al Congreso de la República 2015, versión definitiva*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- DANE (2007). *Colombia una nación multicultural. Su diversidad étnica*. Bogotá: DANE.
- Defensoría del Pueblo (2010). *El reconocimiento estatal de las rondas campesinas. Compendio de normas y jurisprudencia*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2015). *Vigésimo segundo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República, segunda parte*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Espinosa, N. (2003). Entre la justicia guerrillera y la justicia campesina. ¿Un nuevo modelo de justicia comunitaria? La Macarena, Meta, estudio de caso. *Revista Colombiana de Sociología*, 20, 117-145.
- Fiscalía General de la Nación (2016). *La Fiscalía del siglo XXI. Un camino hacia la modernización*. Bogotá: FGN.
- Fiscalía General de la Nación (2015). *Anuario estadístico año 2014*. Bogotá: Fiscalía General de la Nación. Recuperado de http://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/anuario-2014_version2.pdf
- Fiss, O. M. (1993). El grado adecuado de independencia. *Derecho y Humanidades*, 5, 53-72.
- Foucault, M. (1993). *El pensamiento del afuera* (trad. Manuel Arranz, 3 ed.). Valencia: Pretextos.
- Fundación Ideas para la Paz (2015). *Institucionalidad socavada. Justicia local, territorio y conflicto*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- García Villegas, M. (2016a). La injusticia del desorden. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/injusticia-del-desorden>
- García Villegas, M. (2016b). Libertad y orden. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/libertad-y-orden>
- García Villegas, M. (2016c). Las mutaciones de la paz. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/opinion/mutaciones-de-paz>
- García Villegas, M. (dir.) (2008a). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- García Villegas, M. (2008b). Estado, territorio y ciudadanía en Colombia. En García Villegas, M. (dir.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- García Villegas, M. (2008c). Introducción. En García Villegas, M. (dir.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.

- García Villegas, M. (2008d). Relatos de jueces. En García Villegas, M. (dir.). *Jueces sin Estado. La justicia colombiana en zonas de conflicto armado*. Bogotá: Siglo del Hombre, Dejusticia.
- García Villegas, M. y Uprimny, R. (1999). El nudo gordiano de la justicia y de la guerra en Colombia. En Camacho Guizado, Á. y Leal Buitrago, F. (eds.). *Armar la paz es desarmar la guerra*. Bogotá: Iepri, Cerec, Fescol.
- García Villegas, M. y Espinosa Restrepo, J. R. (2011). Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos. En García Villegas, M., García Sánchez, M., Rodríguez Raga, J. C., Revelo Rebolledo, J. E. y Espinosa Restrepo, J. R. *Los estados del país. Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M. y Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al Estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Espinosa Restrepo, J. R., Lalinde Ordóñez, S., Arroyave Velásquez, L. y Villadiego Burbano, C. (2015). *Casas de justicia: una buena idea mal administrada*. Bogotá: Dejusticia.
- García Villegas, M., Torres Echeverry, N., Revelo Rebolledo, J., Espinosa Restrepo, J. y Duarte Mayorga, N. (2016). *Los territorios de la paz. La construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Gaviria, A. (2000). Increasing returns and the evolution of violent crime: The case of Colombia. *Journal of Development Economics*, 61, 1-25.
- Gitlitz, J. S. y Rojas, T. (1985). Las rondas campesinas en Cajamarca-Perú. *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, 16, 115-141.
- Hayde, W. (2002). *Ideals and Realities of the Rule of Law and Administration of Justice in Post conflict East Timor*. Peace Operations Training Institute.
- Huang, R. (2005). *Securing the Rule of Law: Assessing International Strategies for Post-Conflict Criminal Justice*. International Peace Academy.
- Instituto Nacional de Medicina Legal (INML) (2015). *2014 Forensis. Datos para la Vida*, 16 (1).
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (2017). *Serie Históricas. Consolidado población de internos en establecimientos de reclusión y regionales por sexo (enero 1991-diciembre 2016)*. Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/Estad%EDsticas>.
- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) (2016). *INPEC 12. Informe Estadístico diciembre de 2016*. Bogotá. Recuperado de <http://www.inpec.gov.co/portal/page/portal/Inpec/Institucion/>

Estadísticas/Estadísticas/Informes%20y%20Boletines%20
Estadísticas/12%20INFORME%20DICIEMBRE%202016.
pdf

- Jaramillo, J., Mora, L. y Cubides, F. (1986). *Colonización, coca y guerrilla*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lalinde, S. (2014). Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor fórmula de selección de magistrados de altas cortes. En Ministerio del Interior República de Colombia y Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. *Reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional en Colombia. Memorias*. Medellín: Editorial L. Vieco.
- La Rota, M. E., Bernal, C., Santa, S. y Uprimny, R. (2012). *Gobierno y nominaciones en la Rama Jurisdiccional: hacia una mayor rendición de cuentas*. Bogotá: Dejusticia.
- La Rota, M. E., Lalinde, S., Santa, S. y Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia: necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Dejusticia.
- Ministerio de Trabajo (2014). *Informe Nacional. Inspección del trabajo Colombia año 2013*. Bogotá: Ministerio de Trabajo.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- Molano, A. (2001). La justicia guerrillera. En Sousa Santos, B. y García Villegas, M. (eds.). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (tomo II). Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Núñez Gantiva, M. P. y Montoya Cely, C. (2016). Tipologías de relaciones de grupos armados ilegales con población civil y mecanismos de tramitación de conflictos. En Valencia, L. y Ávila, A. *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.
- Policía Nacional (2011). *Informe Ejecutivo al Congreso de la República 2010-2011*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016a). *Homicidios periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2015*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016b). *Homicidios periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2014*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016c). *Lesiones personales periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2015*. Bogotá: Policía Nacional.

- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016d). *Lesiones personales periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2014*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016e). *Violencia intrafamiliar, periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2015*. Bogotá: Policía Nacional.
- Policía Nacional, Grupo de Información de Criminalidad (Gicri) (2016f). *Violencia intrafamiliar periodo del 01 de enero al 31 de diciembre año 2014*. Bogotá: Policía Nacional.
- Procuraduría General de la Nación (2016). *Informe de Gestión 2015*. Bogotá: PGN.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.
- Rehbinder, M. (1981). Las funciones sociales del derecho. *Revista chilena de derecho*, 8, 125-135.
- Rhode, D. L. (2004). *Access to Justice*. New York: Oxford University Press.
- Rousseau, J.J. (2010 [1762]). *El contrato social o principios de derecho político*. Bogotá: Libros Hidalgo.
- Sander, F. E. A. (1979). Varieties of Dispute Processing. *The Pound Conference: Perspectives on Justice in the Future* (pp. 65-87). St. Paul, Minn.: West Publishing CO.
- Sousa Santos, B. y García Villegas, M. (eds.). (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (tomo II). Bogotá: Siglo del Hombre, Uniandes.
- Strohmeyer, H. (2001). Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor. *The American Journal of International Law*, 95 (1), 46-63.
- Superintendencia de Notariado y Registro (2016). *Directorio de Notarías*. Bogotá. Recuperado de https://www.supernotariado.gov.co/PortalSNR/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page90.jspx?_afdf.ctrl-state=1jctmti9t_9&_afdfLoop=3276581522007047
- Torres Bustamante, M. C. (2011). *Estado y coca en la frontera colombiana. El caso de Putumayo*. Bogotá: Odecofi, Cinep.
- Uribe de Hincapié, M. T. (2001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En *Debates a la Constitución. Memorias del Seminario de evaluación diez años de la Constitución colombiana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, ILSA.
- Uribe de Hincapié, M. T. (1999). Las soberanías en disputa: ¿conflicto de identidades o de derechos? *Estudios Políticos*, 15, 23-45.

- Uribe de Hincapié, M. T. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, 13, 11-37.
- Uprimny, R. (2004). *Orden democrático y manejo de conflictos*. Bogotá: Escuela de Liderazgo Democrático, Corporación Viva la Ciudadanía.
- Uprimny, R. (1994). Justicia y resolución de conflictos: la alternativa comunitaria. *Pensamiento Jurídico*, 1, 71-103.
- Uprimny, R. y Villadiego, C. (2015). Gobierno y administración de la Rama Judicial. Análisis de las propuestas de cambio en el proyecto de equilibrio de poderes. *Documento*, 25. Serie GIREPO. Reforma Política 2015. Bogotá: KAS.
- Uprimny, R., Villadiego, C., Duarte, N., Lalinde, S. y Sandoval, J. (2016). Informe final: programa de mediación policial piloto en Soacha y Chapinero. Bogotá. Documento de Dejusticia para la Cámara de Comercio de Bogotá (sin publicar).
- Valencia, L. (2016). Las bandas criminales y el posconflicto. En Valencia, L. y Ávila, A. *Los retos del postconflicto. Justicia, seguridad y mercados ilegales*. Bogotá: Ediciones B.
- Vargas Viancos, J. E. (2006). Herramientas para el diseño de Despachos Judiciales. *Revista Sistemas Judiciales*, 10, p. 78-103.
- Villadiego Burbano, C. (2017). Reformas a la gestión de los despachos judiciales. *Gestión Judicial y Oralidad*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia - Departamento de Derecho de los Negocios (en publicación).
- von Hehn, A. (2011). *The Internal Implementation of Peace Agreements after Violent Intrastate Conflict: Guidance for Internal Actors Responsible for Implementation* (vol. 33). Leiden: International Humanitarian Law Series.
- Widner, J. (2001). Courts and Democracy in Postconflict Transitions: A Social Scientist's Perspective on the African Case. *American Journal of International Law*, 95 (1), 64-75.
- Zuleta, E. (1992a). Sobre la guerra. En Restrepo, L. A. (com.). *Ensayos selectos*. Medellín: Autores Antioqueños.
- Zuleta, E. (2005 [1992b]). Ética, terror y revolución. En Zuleta, E. *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos* (4ª ed.). Medellín: Hombre Nuevo Editores, Fundación Estanislao Zuleta.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam
2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas
2012

• DOCUMENTOS 3

LA ADICCIÓN PUNITIVA: La desproporción de leyes de drogas en América Latina

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato
2012

• DOCUMENTOS 4

ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES: experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali

Publicación digital e impresa
Yukyan Lam, Camilo Ávila
2013

• DOCUMENTOS 5

INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO: la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia

Publicación digital
Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo, Felipe Jiménez Ángel
2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 7

LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO: Un estudio experimental en Bogotá

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C., Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.
2013

• DOCUMENTOS 8

**LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA
DEL EMBARAZO EN COLOMBIA**

Publicación digital

Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital

Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN
PARCIAL DEL ABORTO**

Publicación digital e impresa

Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

**RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial
y las condiciones de vida en las ciudades**

Publicación digital e impresa

María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito,
Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS.
Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.**

Publicación digital

Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

**BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO:
una historia por contar**

Publicación digital

Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital
Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales

Publicación digital e impresa
Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital
Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA: oscuridad en lo privado y luz en lo público

Publicación digital e impresa
Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO

ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital
Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:

la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa

Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL:

retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA

Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO

Publicación digital e impresa

Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO

Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa

Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES

Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa

Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA

Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

Con la firma del Acuerdo final para la terminación

del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Colombia entra en una nueva fase. Si el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC le da fin a una guerra de 52 años y cierra la etapa de negociación de la paz, estaremos ante los desafíos –aún más complejos– de la construcción de la paz.

Mediante la colección Ideas para construir la paz, Dejusticia busca aportar a esta tarea con una serie de documentos temáticos que ofrecen diagnósticos y propuestas sobre algunos de los retos institucionales centrales de esta nueva etapa. Uno de ellos consiste en la construcción e implementación de un sistema integral de justicia con énfasis rural que atienda las necesidades jurídicas de la población, que ayude en la consolidación del Estado para la construcción de una paz duradera, y que funja como mecanismo para, en muchos casos, reemplazar de manera efectiva a los grupos armados ilegales y evitar su resurgimiento.

En este libro se sostiene que los dos grandes retos que enfrenta el sistema de justicia en la etapa de construcción de paz son el fortalecimiento de un sistema articulado y legítimo en todo el territorio nacional con énfasis rural, y la superación de la justicia prestada por grupos armados ilegales que, de hecho, opera en muchos lugares resolviendo los conflictos de la población. En este escenario se hacen diversas recomendaciones de política pública que tienen el propósito de responder eficazmente a ambos retos.

978-958-5441-00-2



9 789585 441002