

**Informe Final:**

**Desarrollo de una metodología para la identificación  
de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC)**

*(Versión final, comentarios bienvenidos)*

**Elaborado por FEDESARROLLO**

Investigadores:

Mauricio Castro

Mauricio Olivera

Investigador Asistente:

Daniel Monsalve

Bogotá, 27 de Junio de 2008

## CONTENIDO

I.	Introducción.....	3
II.	Definición de las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflicto .....	4
A.	Revisión de la literatura.....	4
1.	Estudio sobre NJI .....	4
2.	Estudios sobre conflicto y métodos de resolución .....	6
3.	Estudios sobre acceso a la justicia en Colombia .....	8
4.	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) .....	9
B.	Definición de las NIRC .....	10
III.	Encuesta para la identificación de las NIRC: diseño, aplicación y resultados. ..	11
A.	Diseño y aplicación de la encuesta.....	12
B.	Resultados de la encuesta .....	14
1.	Características de la población.....	15
2.	Resultados Generales.....	20
3.	Resultados específicos .....	23
C.	Identificación de las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos ...	38
D.	Percepciones de los ciudadanos .....	41
E.	Determinantes de la existencia de conflictos y NIRC.....	42
IV.	Normatividad y oferta institucional.....	47
A.	Normatividad .....	47
B.	Oferta institucional en Colombia y en los tres municipios.....	51
C.	Derechos vulnerados .....	65
D.	Cruce de oferta y demanda .....	68
V.	Conclusiones y recomendaciones de política .....	74
	Referencias Bibliográficas .....	78
	Anexo I. Descripción de los resultados de la encuesta (otras comparaciones) .....	79

## **I. Introducción**

El acceso a la justicia, considerado un derecho de los ciudadanos, es una condición determinante para la garantía, por parte del Estado, de los demás derechos. Este es el mecanismo que permite que las interacciones propias de los seres humanos, que, debido a que subyacen de posiciones y pareceres contrapuestos frecuentemente los llevan a enfrentarse en situaciones de conflicto, puedan ser resueltas a través de métodos que puedan conservar la armonía y el equilibrio social importantes para la garantía de los demás derechos que los amparan.

Cuando en determinadas situaciones los ciudadanos se enfrentan a alguna necesidad insatisfecha de resolución de sus conflictos, es bien probable que al tiempo se estén enfrentando a la necesidad de alcanzar algún otro derecho. De allí la importancia social de una correcta y anticipada medición de estas necesidades, para lo cual este documento propone una detallada metodología probada, a su vez, en tres municipios de Colombia

El objetivo de este informe final es presentar los resultados en tres municipios piloto de una metodología que identifica y mide las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC). La metodología se basa en:

- i) Definición de las NIRC,
- ii) Diseño y aplicación de una encuesta a los hogares con el fin de identificar y medir las NIRC en la población, por municipio y por estrato,
- iii) Análisis de la oferta institucional, tanto a nivel agregado como en los tres municipios piloto, a partir de información secundaria, y
- iv) Cruce entre oferta y demanda con el fin de identificar si las necesidades de resolución de conflictos son insatisfechas por problemas de oferta.

Para cumplir con este objetivo, el documento se divide cinco partes, incluyendo esta introducción. La segunda presenta una breve revisión de la literatura de donde se deriva la definición de las NIRC; la tercera presenta el diseño, la aplicación y los resultados de la encuesta para identificar y medir las NIRC en la población de los tres municipios piloto (i.e. Bucaramanga, considerado un municipio mediano en condiciones normales, Ciénaga, municipio pequeño en situación de posconflicto, y Buenaventura, municipio pequeño en situación de conflicto)<sup>1</sup>; la cuarta presenta el análisis de la oferta institucional, incluyendo la justicia formal y los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), y el cruce de oferta y demanda en los tres municipios; y, finalmente, la quinta deriva del análisis las conclusiones y las recomendaciones de política.

---

<sup>1</sup> La selección de estos tres municipios fue aprobada por los interventores del proyecto en reuniones anteriores.

## II. Definición de las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflicto

La definición de las NIRC se basa en revisión de la literatura, tanto nacional como internacional<sup>2</sup>. Esta sección se divide en dos subpartes; la primera hace recuento de la metodología de los estudios más relevantes, especialmente en Colombia, y la segunda define las NIRC. Esta definición es luego utilizada para medir las NIRC a partir de la encuesta aplicada en los tres municipios piloto.

### *A. Revisión de la literatura*

En Colombia varios trabajos han tratado el tema de acceso a la justicia en Colombia, y, en particular, de las Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI). El objetivo de estos trabajos es evaluar los mecanismos que le permiten al ciudadano la solución de sus conflictos y el acceso a la justicia. La naturaleza de la mayoría de estos estudios corresponde a un interés de los ejecutores de la política pública por evaluar el funcionamiento del sistema de justicia, y la capacidad y eficiencia de la oferta de justicia disponible.

Bajo la metodología de encuestas de percepción se han adelantado trabajos que sistemáticamente han subrayado el efecto de la cultura en la aproximación a los mecanismos de resolución de conflictos y que señalan, además, que la utilización de los mecanismos formales de resolución de conflictos y provisión de justicia no son lo suficientemente efectivos como se espera, situación que además se resuelve por la creciente oferta de servicios judiciales no formales que ayudan efectivamente al ciudadano a la resolución de sus conflictos. Este ha sido el enfoque de muchos de los análisis de este tipo.

Los estudios incluidos en esta revisión comprenden, en primer lugar, el documento de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), el cual constituye la primera experiencia de medición y diagnóstico de las NJI desarrollada hasta el momento en Colombia<sup>3</sup>; en segundo lugar, los estudios que se refieren al tema del pequeño conflicto y los mecanismos -formales y alternativos- de resolución, y, en tercer lugar, los estudios que se refieren al acceso a la justicia, entre los que se incluye la Primera Encuesta Nacional de Justicia. Finalmente, la sección presenta una discusión sobre los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

#### 1. Estudio sobre NJI

El primer estudio sobre NJI desarrollado en Colombia es el que recientemente elaboró la CEJ en el marco de un proyecto financiado por la Comunidad Autónoma de Madrid. El estudio consta de cuatro secciones que incluyen (i) un análisis de la oferta de justicia en el país, tanto a nivel de consultorios y juzgados como de asistencia jurídica, (ii) una caracterización de la demanda, que incluye los ejercicios de encuestas y grupos focales, (iii) una propuesta de política pública de acceso a la justicia y (iv) una exposición de la

---

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado de la revisión de la literatura, ver el informe I de la presente consultoría.

<sup>3</sup> Vale la pena resaltar que este estudio de la CEJ sirvió como base y como insumo al presente estudio de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflicto. Aunque, como se verá más adelante, el conjunto de Necesidades Jurídicas y de Necesidades de Resolución de Conflicto difieren, el trabajo, y en particular la encuesta desarrollada por la CEJ fueron de gran importancia para el desarrollo del presente estudio.

metodología para el cálculo de las NJI en Colombia. Como herramientas para el análisis empírico, el estudio realizó (i) una encuesta general a personas de estratos uno y dos en los municipios de Chía y Armenia, (ii) una encuesta corta a usuarios del sistema de justicia, (iii) una entrevista semi-estructurada a operadores institucionales y no institucionales (MASC), y (iv) un ejercicio final con grupos focales en los que participaron líderes comunitarios locales.

El documento, que aún no es de consulta pública, sigue muchas de las pautas de análisis sugeridas por la literatura internacional, tanto empírica como teórica. En una primera sección -marco conceptual- hace explícitos los conceptos bajo los cuales construye el análisis a partir de la información suministrada por los instrumentos de encuesta. El estudio indica que el concepto de necesidad jurídica adoptado se relaciona con “aquellas necesidades que tienen las personas, especialmente de escasos recursos, de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido este como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos, y para lo cual se necesita asesoramiento legal<sup>4</sup>”. De la misma manera, define acceso a la justicia como “el derecho fundamental a reclamar por medio de los mecanismos institucionales la protección de un derecho legalmente reconocido, lo cual implica el acceso a las instancias administrativas y judiciales competentes para resolver conflictos y reconocer derechos<sup>5</sup>”

El estudio adapta el concepto de NJI que propone PNUD (2005) con el que deriva una secuencia que es utilizada a lo largo de todo el análisis (Ver Cuadro 1). Según ésta secuencia, una situación problemática (i.e. que afecta la calidad de vida del ciudadano) se convierte en problema jurídico cuando se involucran derechos vulnerados. A partir de este punto, las NJI (i) son las necesidades jurídicas en las que el individuo no hace nada o se encuentra insatisfecho respecto a la respuesta obtenida por sus propios esfuerzos o por terceros no vinculados con el sistema jurídico, y (ii) los casos en los que las necesidades jurídicas que o bien no han sido llevadas al sistema jurídico o se encuentra en él sin la representación de un abogado o la presencia de un mediador. Adicionalmente, el estudio de la CEJ, a partir del estudio de Roche et al. (2000), involucra cuatro dimensiones de análisis, a partir de las cuales se construye la encuesta y los demás instrumentos: (i) juridicidad, (ii) conocimiento, (iii) confianza y (iv) accesibilidad<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Corporación Excelencia en la Justicia en “El concepto de necesidades jurídicas: una herramienta analítica de política pública para el acceso a la justicia” pp. 2-3

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>6</sup> Por juridicidad se entiende el conocimiento que tienen los ciudadanos de las cosas que se pueden tramitar en el sistema de justicia, se refiere también a las percepciones que sugieren estos procesos. Conocimiento se refiere a la información que tiene el ciudadano sobre sus derechos, las percepciones acerca del funcionamiento de la justicia y la identificación de las instituciones. Confianza se refiere exclusivamente a las percepciones subjetivas de los individuos considerando la imparcialidad, independencia, efectividad y eficiencia. Y por último, la accesibilidad, que mide la percepción del uso de los mecanismos de justicia para la solución de sus conflictos.

**Cuadro 1**  
**Clasificación de las necesidades jurídicas y su identificación**

<b>Necesidades Jurídicas</b>		<b>Identificación</b>
Necesidades jurídicas expresadas a aquellos que <b>acceden a los servicios jurídicos</b>	Corresponden al disfrute de un derecho que los ciudadanos son capaces de identificar.	Sencilla identificación (valoración positiva de los mecanismos)
	Implican conocimiento del ciudadano acerca de los mecanismos para enfrentarlos a través del sistema.	
Necesidades jurídicas expresadas a aquellos que <b>No acceden al sistema jurídico</b>	Son necesidades relacionadas con derechos de los que los ciudadanos se saben titulares.	Identificación compleja, implica delimitar las posibles causas de la falta de acceso.
	Los ciudadanos no recurren a los mecanismos jurídicos por simple inexistencia o desconocimiento.	
	También es posible que el titular, a pesar de conocer los recursos jurídicos disponibles, no acceda a ellos por las barreras estructurales interpuestas, las cuales pueden ser de índole económico -o de otro tipo-, o por la excesiva complejidad y costo temporal de los servicios referidos.	
	Indican también falta de confianza en el sistema.	
Necesidades jurídicas <b>No expresadas</b> por la población	Puede corresponder al desconocimiento del derecho que no está siendo realizado.	Difícil identificación, implica el análisis de cuestiones no directamente relacionadas con los derechos, requiriendo metodologías abiertas y participativas.
	También a la presencia de presiones externas que puedan interferir en la libertad y las decisiones de los individuos.	

Fuente: Elaboración de los autores, basada en PNUD (2005).

Al igual que muchos de los estudios sobre necesidades jurídicas insatisfechas y acceso a la justicia, el estudio de la CEJ se desarrolla con una perspectiva de vulnerabilidad. Tal consideración responde al hecho de que la provisión de recursos otorgados a las personas vulnerables es “insuficiente desde una perspectiva universal”. En ese sentido, el estudio considera que la vulnerabilidad de un grupo depende de su capacidad para atender una situación de pobreza<sup>7</sup>.

## 2. Estudios sobre conflicto y métodos de resolución

Varios son los estudios que analizan el desempeño de los métodos de resolución de conflictos creados a partir del reconocimiento por parte de la constitución de 1991, en su artículo 116, en el que se da cabida a la participación de los particulares<sup>8</sup> en la administración de justicia, lo cual a su vez, se hace evidente a través de la Ley 270 de 1996 y a través de los proyectos impulsados por organismos multilaterales desde finales de la década de los noventa.

En particular, se describen dos estudios de caso, uno desarrollado por el CINEP y la GTZ en el que se hace una evaluación del desempeño y las percepciones de la Justicia Alternativa y el segundo, desarrollado por la Corporación Región, que hace un análisis teórico y una evaluación práctica de este mecanismo de resolución de conflictos en particular.

<sup>7</sup> De esta manera hacen una identificación de grupos vulnerables en la que incluyen a las madres cabeza de familia, discapacitados, minorías étnicas y sexuales, menores abusados y desvinculados del conflicto, adultos mayores, desplazados por la violencia, habitantes de calle, jóvenes en riesgo, trabajadores informales y desmovilizados.

<sup>8</sup> E.g. jueces de paz, conciliadores de paz y consultorios jurídicos de las universidades.

### *Estudio CINEP-GTZ<sup>9</sup>*

El documento del CINEP-GTZ estudia la justicia alternativa como parte de una investigación sobre los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en Colombia. Evalúa los mecanismos de resolución de conflictos y las percepciones acerca de los cuellos de botella para acceder a la justicia en todas sus dimensiones. Hace parte de una investigación que abarca las estrategias de conciliación en equidad, mediación y las jurisdicciones especiales de paz. Igualmente dedica una parte importante al análisis de las casas de justicia en varias ciudades y municipios de Colombia<sup>10</sup>.

Metodológicamente incluye una encuesta y charlas con grupos focales, con un enfoque sociológico, y a través de estas herramientas señala los cuellos de botella que se presentan en el desempeño normal y cotidiano de los mecanismos de justicia alternativa (Conciliación en Equidad, Jurisdicción de Paz, Casas de Justicia, y algunas experiencias institucionales de mediación y conciliación focalizadas hacia grupos específicos de la sociedad; ver Borrero, 2003 pp. 265-278). Muestra cómo, a pesar de que la concepción de estos mecanismos alternativos contó con toda la participación social y todo el consenso académico, la estrategia no contó con una coordinación que le permitiera prever que la política pública de acceso debía redireccionarse a la aceptación de estos mecanismos y a la inserción de éstos en planes de desarrollo nacionales del sector justicia. El enfoque de este estudio buscó el desarrollo de políticas públicas que logran acercar estos mecanismos al resto del sistema de justicia.

### *Estudio de la Corporación Región<sup>11</sup>*

Este estudio se concentra en el tema de la Justicia Comunitaria, en atención a la gran importancia que viene cobrando este tema recientemente. En una primera parte, el documento hace un análisis del papel de la justicia en la resolución de conflictos y hace una revisión dogmática de los conceptos tanto de acceso a la justicia en general, como del conflicto y la filosofía de los múltiples mecanismos en particular. Adicionalmente muestra cómo ha sido el desarrollo de la justicia comunitaria en la construcción de los derechos humanos, cómo ha sido el papel de la justicia restaurativa en el marco de conflictos que involucran víctimas, castigos, culpas y culpables, de qué manera la justicia en equidad se ha constituido como un proceso social en muchas zonas del país, y cuáles son los potenciales retos en el contexto de la operación de la justicia en equidad en zonas influenciadas por el conflicto armado colombiano.

El documento presenta además una reseña de tres casos emblemáticos de la Justicia en Equidad en Colombia: (i) conciliadores en equidad de Bucaramanga, (ii) experiencias en Bogotá de las comunidades de Mediación y Conciliación (UMC), y (iii) el papel de la justicia en el marco del conflicto armado en Miraflores.

Sobre el primer caso el estudio muestra cómo el mecanismo de conciliadores en equidad, liderado por ONGs desde principios de ésta década y que ha funcionado en zonas con conflictos tradicionales, ha logrado introducirse en las costumbres sociales.

---

<sup>9</sup> Ver Borrero (2003).

<sup>10</sup> En particular el documento realiza las investigaciones en Aguablanca, Siloé, Manizales, Bucaramanga, Valledupar, Ciudad Bolívar y Suba. Dichas Casas de Justicia cuentan además con las siguientes instituciones: Fiscalía, Inspección de policía, Comisaría de Familia, Defensor de familia, Personería, CRI, Consultorio Jurídico, Psicología, Medicina Legal, Defensor del pueblo, Centro de Conciliación, Trabajo social, Desarrollo Comunitario y Centro de Cómputo.

<sup>11</sup> Ver Ardila (2006).

Sobre el segundo, el estudio cataloga a las UMC como Empresarios de la Justicia por evidenciar una conjunción virtuosa del sector privado y la provisión del bien público de la justicia, para el bien de la comunidad. El estudio muestra cómo en Bogotá, a través de las UMC, se han puesto en práctica muchas de las estrategias para la resolución de conflictos sugeridos en la doctrina. Finalmente, el tercer caso muestra cómo la experiencia de Miraflores es única por cuanto allí confluía la presencia de frentes de la guerrilla de las FARC, grupos de delincuencia común y bloques paramilitares de las Autodefensas Unidas del Casanare. El papel de la justicia comunitaria logró instaurarse como una alternativa de autoridad impartida por la comunidad que logró incluso deslegitimar a los actores armados y grupos violentos que intentaron poner la zona bajo su control.

Por último, en la parte empírica del documento, de gran relevancia para nuestro análisis, se observa la confluencia de modelos diferentes de justicia en equidad implementados en el municipio de Puerto Salgar. Según los resultados del análisis, allí lo que hubo más bien fue un fortalecimiento primario de los recursos de administración de justicia pues allí, según los datos explorados por los autores, no había presencia de ningún mecanismo de justicia del Estado. Sin embargo, resaltan los autores, el caso de Puerto Salgar es antológico en la medida en que evidenció la fortaleza y oportunidad de la participación de los agentes estatales y de las políticas nacionales, ya que el proceso de la justicia en equidad se dio con el auspicio y la dirección del ejecutivo, en persona del Delegado Presidencial del PNR y de funcionarios del Ministerio de Justicia.

### 3. Estudios sobre acceso a la justicia en Colombia

Diversos estudios han revisado el tema de acceso y calidad del acceso a la justicia en Colombia, unos a partir de diagnósticos e instrumentos de encuestas que pretenden capturar las percepciones tanto de ciudadanos como de abogados, jueces y magistrados, y otros desde puntos de vista doctrinarios y teóricos, con los que se sugieren alternativas de elaboración de políticas públicas. En mayor o menor medida, todos ellos han tenido aproximaciones al tema de las necesidades insatisfechas de justicia en la población, lo cual además ha permitido la construcción de políticas públicas de acceso, algunas de las cuales han sido implementadas por el CSJ.

En particular, la revisión de estudios, encuestas y diagnósticos se concentra en tres documentos que han tenido relevancia para la administración de la jurisdicción en la optimización de la función pública de justicia en cuanto acceso y calidad del servicio: (i) una encuesta que fue implementada en el marco de la Encuesta Nacional de Hogares en el año 1997 sobre acceso a la justicia, (ii) un estudio de funciones de demanda judicial elaborado por la AAIC (Agricultural Assessments Internacional Corporation) para cada especialidad de la justicia ordinaria, y (iii) dos encuestas de profundización realizadas a jueces, magistrados, litigantes y partes procesales para el año 2002 y 2005. Los siguientes párrafos se refieren la encuesta nacional del año 1997.

El primer diagnóstico que se hizo en el país sobre el tema de acceso a la justicia y necesidades jurídicas de los ciudadanos fue la “Primera Encuesta Nacional de Justicia: Derecho de Acceso al Servicio de Justicia - (ENJ)” desarrollada en 1997 como parte de la Encuesta Nacional de Hogares del DANE, aplicada durante el mes de marzo de ese año. En el marco de la Ley 270 de 1996, Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, la encuesta pretendía examinar, definir y caracterizar los distintos obstáculos



que deben sortear los usuarios del servicio de justicia, y al conocimiento de sus derechos y garantías.

La encuesta fue un instrumento de diagnóstico general del sistema y aunque no tuvo un enfoque en NJI ni en necesidades insatisfechas de resolución de conflictos, sí permitió sacar ciertas conclusiones en este sentido. En particular, permitió conocer, por un lado, las solicitudes de acceso al sistema no atendidas por las autoridades y sus posibles causas, y, por otro lado, permitió diagnosticar las barreras en el acceso discriminando de acuerdo con (i) la distancia a los despachos, (ii) su ubicación, (iii) las necesidades de asesoría técnica, (iv) los actores involucrados y (v) los costos presentes. Adicionalmente, sirvió para la elaboración de análisis sobre los conflictos no identificados por los usuarios del sistema y ante los cuales no hubo una solución efectiva por parte del mismo. En este sentido, el comportamiento y la visión de los individuos frente al sistema de justicia se diagnosticó también bajo las alternativas de no hacer nada y/o actuar por cuenta propia frente a un conflicto (DANE y CSJ, 1998). En términos generales la encuesta del DANE se construyó teniendo en cuenta cuatro ejes de preguntas: (i) cantidad y tipo de conflictos, (ii) barreras al acceso a la justicia, (iii) percepción del ciudadano sobre el sistema de justicia y (iv) conocimiento sobre derechos. Desde la perspectiva de NJI, la encuesta se enfocó en identificar las que se deben a las barreras de acceso a la justicia.

#### 4. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)

Esta sección menciona los adelantos que ha habido en el tema de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. Desde inicios de la década pasada se planteó la utilización de los MASC como mecanismo para la superación de los problemas de acceso a la justicia y de congestión de los despachos judiciales. En ese entonces, aunque de forma preliminar, se había adoptado una política de fortalecimiento de los MASC mediante la conformación de los Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Conciliación. Éstos buscaron simultáneamente, ofrecer a los ciudadanos una respuesta legal efectiva y a su alcance para solucionar las controversias, y el desarrollo de formas pacíficas de la resolución de conflictos. Los Centros tuvieron fundamento legal en la Ley 23 de 1991 y sus decretos reglamentarios, que definieron los requisitos mínimos legales para su creación (Acosta y Fainboim, 1999).

A partir de entonces, en Colombia, el tema de los MASC ha sido ampliamente presentado como un mecanismo para permitir y facilitar el acceso a la justicia por parte de todos los ciudadanos. Según las definiciones actuales del CSJ, los MASCs, son el “conjunto de las diferentes posibilidades que tienen las personas involucradas en una controversia para solucionarla sin la intervención de un juez. Operan como opciones para resolver conflictos de una forma ágil, eficiente y eficaz con plenos efectos legales”<sup>12</sup>.

Como alternativa de justicia, países como Colombia, Argentina, Perú, Venezuela y Nicaragua han optado por incluir MASCs. En ese sentido, han desarrollado ampliamente figuras como la conciliación en equidad y la justicia de paz (Cuervo, 2005) que han logrado una importante articulación con las comunidades. Éstas iniciativas nacen del reconocimiento de que el acceso a la justicia debe ser garantizado

---

<sup>12</sup> Programa Nacional de Conciliación ([www.conciliacion.gov.co](http://www.conciliacion.gov.co))

independiente a la forma en que se conciba. En este sentido, como señala un documento de la Fundación Plural citado en Cuervo (2005) (Novoa, 2002) “las políticas públicas en materia de acceso a la justicia deben tener presente la imagen de la justicia como una “pirámide de litigiosidad” en la cual, por un lado, los conflictos se aprecien como un fenómeno social continuo, y por otro, los usuarios optan por diferentes opciones para resolver tales conflictos”.

Ahora bien, en los diversos estudios para Colombia orientados a la discusión de este tipo de alternativas como mecanismo para la ampliación del acceso a los servicios de justicia por parte de la ciudadanía (ver, por ejemplo, Córdoba, 2002)<sup>13</sup> se presentan opciones o recomendaciones que permitan diseñar una estrategia de diagnóstico. Sin embargo, no se documentan resultados medibles en cuanto a las variaciones en cobertura atribuibles a la diversificación de los mecanismos. La información que existe respecto al acceso a los MASC se encuentra en el Sistema de Información de la Conciliación, creado por iniciativa del MIJ. Este sistema provee estadísticas e información de la actividad conciliatoria en Colombia. Gracias a este fue posible la elaboración de un diagnóstico imprescindible para la estimación a priori de los resultados esperados con la encuesta que se sigue en el marco del proyecto de identificación de NIRC<sup>14</sup>. En este sentido se pueden destacar algunos de los resultados en términos cuantitativos del acceso y el tipo de conflictos procesados por este tipo de centros. En particular se destaca el aumento considerable que ha tenido el número de centros de conciliación existentes en el país, así como la cobertura lograda en relativamente pocos años de implementación y a costos ciertamente razonables (Acosta y Fainboim, 1999).

### *B. Definición de las NIRC<sup>15</sup>*

De acuerdo con la revisión de la literatura, las necesidades *jurídicas* pueden agruparse en tres categorías, según el acceso a los servicios jurídicos correspondientes: (i) Necesidades jurídicas expresadas de aquellos que acceden a los servicios jurídicos, (ii) Necesidades jurídicas expresadas de aquellos que no acceden al sistema jurídico; y (iii) Necesidades jurídicas no expresadas por la población<sup>16</sup>. De lo anterior se desprende el concepto de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI) para el cual, si bien no existe un consenso en la literatura por cuenta de la subjetividad del concepto *insatisfacción*, sí existen dos definiciones comúnmente aceptadas, según las cuales las NJI (i) son aquellas necesidades jurídicas frente a las cuales el individuo no hace nada o se encuentra insatisfecho con la respuesta obtenida por sus propios esfuerzos o por los de terceros no vinculados con el sistema jurídico, y (ii) los casos en los que las necesidades jurídicas que, o bien no han sido llevadas al sistema jurídico o están siendo conocidas por el mismo sin la representación de un abogado o la presencia de un mediador.

---

<sup>13</sup> En esta ponencia, llamada “Desarrollo de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia, a partir de los Procesos de Conciliación en equidad en el espacio Local” el autor desarrolla toda una revisión teórica, histórica y formativa de los MASC en Colombia con un enfoque hacia la construcción de políticas públicas aplicadas al caso de Colombia en situaciones de ausencia de otro tipo de derechos especialmente los económicos. Evalúa además la implementación de la Conciliación en equidad como mecanismo que permite ampliar la cobertura de los servicios de justicia en todo el país con un enfoque marcadamente comunitario.

<sup>14</sup> Ver el informe de la revisión de la literatura de la presente investigación.

<sup>15</sup> Ver el informe metodológico de la presente consultoría para un análisis más detallado de esta definición.

<sup>16</sup> Ver PNUD (2005).

Teniendo en cuenta las definiciones de Necesidades Jurídicas y Necesidades Jurídicas Insatisfechas, es necesario definir las Necesidades de Resolución de Conflictos y entre éstas las que no se encuentran satisfechas (NIRC) como un subconjunto de las NJI. La distinción es necesaria dado que existen necesidades jurídicas, satisfechas o insatisfechas, que no se derivan precisamente de la existencia de un conflicto aunque sí de un problema jurídico. No todos los problemas jurídicos implican conflictos jurídicos, sino que la necesidad de resolución de un conflicto es una especie de necesidad jurídica en la cual existe oposición, choque o enfrentamiento entre una y otra parte del conflicto.

Para ilustrar la anterior afirmación, se puede traer como ejemplo el caso de una pareja que desea adoptar un menor. La adopción (necesidad jurídica) se constituye en un problema jurídico pues implica asistencia legal e intervención de las instituciones jurídicas con competencia en el ámbito del derecho de familia y del estado civil de las personas. Sin embargo, dicho problema jurídico no implica enfrentamiento ni oposición, ni el pronunciamiento de una autoridad respecto de a quién le corresponde la titularidad de un determinado derecho. En consecuencia, no estamos aquí frente a una necesidad jurídica de resolución de un conflicto aunque sí de un problema jurídico.

### **III. Encuesta para la identificación de las NIRC: diseño, aplicación y resultados.**

Basados en la definición conceptual expuesta en la sección anterior, es necesario identificar la forma como los individuos se comportan al momento de vivenciar un conflicto, para poder determinar si hay o no una necesidad de resolución de conflicto *insatisfecha*, teniendo en cuenta a quién acuden (y si acuden) para resolverlo, en qué grado han logrado resolverlo y si se encuentran o no satisfechos con el resultado obtenido después de haber hecho un esfuerzo propio por resolverlo o haber permitido la intervención de un tercero en la solución del mismo.

La anterior exposición se hace necesaria por cuanto dentro del ámbito de las necesidades jurídicas insatisfechas y el acceso a la justicia, la metodología diseñada se encuentra encaminada a identificar necesidades insatisfechas de resolución de conflictos (NIRC) entendidas como el requerimiento de servicios de asesoramiento y de servicios jurídicos para resolver problemas con relevancia jurídica, en los que se discute la titularidad o el goce de un derecho, sus causas y la forma cómo se comportan los individuos al momento de enfrentarse a ellas, para posteriormente, con base en la información recolectada, proponer soluciones y alternativas que permitan a quienes tienen este tipo de necesidades insatisfechas acceder a la justicia y obtener resultados de calidad.

El espíritu metodológico descrito aquí presupone entonces que la definición de las NIRC y la elaboración de una encuesta que pretenda servir de instrumento para el diseño de una política de acceso a la justicia en Colombia, además de incluir preguntas usuales en la identificación de las NIRC, con el rigor que la literatura revisada sugiere, debe adaptarse de forma correcta al contexto en el que se desarrolla la justicia en Colombia, no sólo teniendo en cuenta los actores que, bien sea como oferentes o como demandantes, intervienen en el sistema de justicia, sino también el conjunto de factores exógenos que pueden interferir en el normal desempeño del sistema judicial, que van desde aquellos netamente atribuibles a las situaciones propias de un conflicto armado, hasta aquellos que son particulares de nuestro nivel de desarrollo.

### *A. Diseño y aplicación de la encuesta*

El diseño de la encuesta considera lo siguiente:

#### 1. Poblaciones

- Población objeto de estudio: Lo constituye el ciudadano común que tiene o no problemas jurídicos y/o enfrenta o no cualquier tipo de conflicto.
- Población Observada: Son todos los respondientes de la encuesta que representen a un hogar y tengan conocimiento sobre los conflictos que se han presentado en el mismo. A la población observada corresponden todas las personas que pueden participar en la encuesta independiente de su nivel socioeconómico.

#### 2. Unidades

- Unidad objetivo de análisis o estudio: Lo constituyen las viviendas en las que pueden o no vivir varias familias u hogares.
- Unidad Observada: Lo constituye el ciudadano respondiente de la encuesta y el hogar de la vivienda al que representa.

La encuesta se divide en 4 secciones, 16 módulos y 42 preguntas. La primera sección de la encuesta (Identificación y ubicación) se refiere a la identificación del encuestado. La segunda (datos sociodemográficos del encuestado) busca determinar las características socio demográficas del mismo con el fin de poder analizar las NIRC en poblaciones vulnerables y no vulnerables (e.g. por grado de pobreza, por estrato, por identidad étnica, por edad, etc.). Esta segunda sección identifica necesidades insatisfechas de otro tipo, es decir, necesidades socioeconómicas, con una metodología de medición que se acerca a las Necesidades Básicas Insatisfechas usadas por el DANE, con lo cual se establecen parámetros de comparación que permitan evaluar la probabilidad de que un ciudadano se involucre en un nuevo conflicto y la probabilidad de que lo resuelva de acuerdo a sus características socioeconómicas. Así, la metodología permite conocer cuáles son los mecanismos que se deben orientar para la solución de problemas específicos en poblaciones de diversas características, y cuáles pueden recurrir al sistema de justicia tal como está.

Es bien posible que, según la información arrojada por la encuesta y por la comparación con otras variables de oferta y acceso a los servicios de justicia en Colombia, se concluya que, a pesar de que el sistema mantiene un buen funcionamiento, razonables niveles de credibilidad y no presenta fenómenos que puedan convertirse en barreras de acceso, estos instrumentos, homogéneos para toda la población, no estén teniendo el mismo desempeño en ciertas comunidades o en personas con ciertas características socio-económicas debido a la percepción que estas tienen acerca de la resolución de conflictos y sus mecanismos. Los métodos empleados para a resolución de conflictos y las instituciones que participan en esos procesos (como los MASC), dependen en gran medida de variables idiosincrásicas hasta ahora no medidas. Este es entonces uno de los propósitos del instrumento.

Por su parte, la tercera sección (Problemas a los que se enfrenta el hogar) se divide en (i) 9 módulos para identificar los diferentes tipos de conflicto (expresados y no

expresados)<sup>17</sup> a los cuales se enfrenta el encuestado, y (ii) una Matriz de Instituciones, Procesos y Resultados (MIPR) para identificar la información institucional (e.g. si el encuestado acudió a alguna institución o persona para resolver el conflicto, a qué institución o persona acudió, a qué institución o persona acudió en busca de asistencia jurídica) y procesal (e.g. las razones por las cuales el encuestado acudió o no acudió a alguna institución para resolver el conflicto, los costos en tiempo y en dinero, las percepciones del proceso, etc.) de la búsqueda de la resolución del conflicto.

Los 9 módulos de la tercera sección de la encuesta están destinados a identificar los conflictos (expresados y no expresados), se basan en la definición de conflicto descrita en la primera sección de esta metodología, y se desagregan en las siguientes 9 dimensiones<sup>18</sup>:

- |       |  |
|-------|--|
| i)    | Vivienda,                              |
| ii)   | Salud,                                 |
| iii)  | Educación,                             |
| iv)   | Trabajo <sup>19</sup> ,                |
| v)    | Familia <sup>20</sup> ,                |
| vi)   | Victimización y responsabilidad civil, |
| vii)  | Comercial <sup>21</sup> ,              |
| viii) | Orden público,                         |
| ix)   | Discriminación                         |

Por su parte, la MIPR identifica el comportamiento que llevó a cabo el encuestado en caso de enfrentarse a un conflicto relacionado con alguna de las 9 dimensiones. La matriz identifica principalmente:

- |      |  |
|------|--|
| i)   | el tipo de institución que interviene en la resolución de los determinados tipos de conflicto, |
| ii)  | las instituciones que le prestan ayuda al ciudadano,   |
| iii) | las razones por las que el ciudadano accede o no accede,                                       |
| iv)  | la respuesta que le da la institución,   |
| v)   | el desarrollo del proceso,   |
| vi)  | sus costos, y  |
| vii) | el resultado del proceso   |

<sup>17</sup> Esta clasificación se hace a partir de las últimas secciones de cada pregunta (¿acudió a alguna autoridad?, ¿cuando le suceda lo haría?) y de algunas variables de control que ubican al ciudadano dentro de escenarios de conflictos potenciales. Por conflictos expresados se entiende aquellos que afectivamente acudieron a alguna autoridad, pues se considera que es así que el ciudadano expresa su necesidad por arreglar su conflicto de alguna de las formas disponibles. Por conflictos no expresados se entiende los que el ciudadano, o bien no identifica (lo cual es posible deducir a través de las variables de control y la probabilidad asociada al conflicto determinado), o bien no acude al sistema de justicia.

<sup>18</sup> La mayoría de estas dimensiones se utilizan también en el estudio de identificación de Necesidades Jurídicas Insatisfechas en Colombia, desarrollado por la Corporación Excelencia en la Justicia.

<sup>19</sup> En este tipo de conflicto se considera tanto la óptica de la necesidad de resolución de conflictos laborales del empleado o asalariado, como desde la del empleador o dueño de empresa como fuente autónoma de ingresos (cuenta propia, propietario de microempresa, independiente, etc.)

<sup>20</sup> Considera los conflictos de familia (divorcios, herencias,

<sup>21</sup> En este tipo de conflicto se tiene en cuenta la diferencia entre conflictos que se generan por relaciones comerciales en las que el ciudadano actúa como empresario o como consumidor.

La MIPR finaliza con dos preguntas destinadas a averiguar las percepciones de los ciudadanos acerca de los mecanismos de justicia que actuaron en la resolución de sus conflictos.

Finalmente, la cuarta sección de la encuesta (Percepciones generales de la justicia) recopila información relevante para el análisis de las barreras sociales y culturales de apreciación del servicio de justicia para el acceso a los mecanismos de resolución de conflictos. Esta sección busca responder cuatro preguntas fundamentales:

- (i) ¿Es el sistema de justicia una institución confiable para el ciudadano?,
- (ii) ¿Existen percepciones *a priori* de los individuos que bloquean el interés por acceder al sistema de justicia?, y
- (iii) ¿Cuáles son los cuellos de botella sociales y culturales que dificultan el acceso a la oferta de justicia a nivel local?

La última pregunta de la sección IV de la encuesta pretende aproximar el conocimiento de los ciudadanos acerca de sus derechos, lo cual será ampliamente utilizado como control de los resultados obtenidos en las demás preguntas de la encuesta.

Esta encuesta se aplicó en tres municipios con diferentes características:

- i) Municipio grande, en situación “normal”: Bucaramanga (Santander)
- ii) Municipio pequeño, en situación de conflicto: Buenaventura (Valle del Cauca)
- iii) Municipio pequeño, en situación posconflicto: Ciénaga (Magdalena)

En estos tres municipios se aplicarán 400 encuestas personales (i.e. 200 en el municipio grande en situación “normal”, 100 en el municipio pequeño posconflicto, y 100 en el municipio pequeño en situación de conflicto) en hogares que se estratifican a través de un muestreo multi-etápico de la siguiente forma:

- i) Selección aleatoria sistemática de manzanas a partir de planimetrías de cada municipio,
- ii) Selección aleatoria simple de los hogares a visitar en cada manzana, y
- iii) Selección de la persona a entrevistar en cada hogar.

### *B. Resultados de la encuesta*

En esta sección se presentan los resultados obtenidos en cada uno de los módulos de la encuesta. En una primera parte se hace una descripción del perfil y características de los encuestados, tanto desde la dimensión de los individuos que responden la encuesta como desde sus hogares. Una segunda parte se concentra en describir los procesos y resultados de cada uno de los conflictos en los que participan los encuestados. De estos

resultados, en una tercera parte se deriva la medición de las NIRC. Una cuarta parte, muy importante para chequear las preguntas sobre los conflictos vivido y su proceso, y para las propuestas de política, presenta los resultados de la última sección de la encuesta correspondiente a las percepciones personales de los individuos con respecto al sistema de justicia, su eficiencia, costos y credibilidad, y el conocimiento de la existencia y la utilidad de los agentes que participan en la resolución de los conflictos. Finalmente, la quinta parte presenta una metodología para medir los determinantes que aumentan la probabilidad de vivir un conflicto y una NIRC.

## 1. Características de la población

Debido a la importancia que tiene la caracterización de hogares para la correcta clasificación de resultados, se presentan aquí (i) algunas características sociales y demográficas de la población de los municipios de acuerdo a la información secundaria disponible, proveniente de otras fuentes de información oficial, (ii) un análisis de la población encuestada teniendo en cuenta las características sociodemográficas incluidas en la encuesta, y (iii) otras características relativas a la situación económica de los hogares encuestados, teniendo en cuenta tanto su nivel de ingresos y de gastos como su nivel de pobreza directa, medida ésta como la carencia de necesidades básicas en calidad de vivienda, dependencia económica, escolaridad, hacinamiento y calidad de servicios. El desarrollo de esta última medición sirve como instrumento comparativo de los demás resultados de la encuesta a lo largo del estudio, considerando aquí la diferencia que existe entre enfrentar de una necesidad insatisfecha de resolución de conflictos cuando, al mismo tiempo, se está enfrentando una Necesidad Básica Insatisfecha que cuando éstas últimas están completamente satisfechas.

### *Algunas características de los municipios*

De acuerdo con los datos del Censo General de 2005, la población proyectada para el año 2008 en el municipio de Bucaramanga es de 521.669 habitantes, de los cuales cerca de un 98% habita en la cabecera municipal. Por su parte, el puerto de Buenaventura, según la misma proyección, cuenta con una población de 348.951 habitantes, 90% de ellos habitando en la cabecera municipal. De los tres municipios seleccionados el más pequeño, en términos poblacionales, fue Ciénaga en el departamento del Magdalena, con 102.615 habitantes, 89,2% de ellos ubicados en la cabecera municipal.

El módulo de viviendas de este mismo Censo revela además que, en el municipio de Bucaramanga, un 97% de hogares cuenta con conexión eléctrica, mientras que en Buenaventura esta proporción asciende a un 90,1% y en Ciénaga a un 86,4%. Igualmente revela cómo el puerto de Buenaventura no cuenta con cobertura de gas natural, y que en Ciénaga tan sólo el 16,4% cuenta con conexión telefónica. Muestra además que aproximadamente un 51,3% de los hogares en Ciénaga cuenta con 4 o menos personas, 3,6 personas promedio en Bucaramanga y casi cinco personas en el municipio de Buenaventura.

De los tres municipios, el que cuenta con una mayor proporción de mujeres es Bucaramanga, con un 53,2% de la población total. Así mismo, se revela que en Bucaramanga 2,9% de habitantes se clasifican como raizal, palenqueros, negro, mulato, afrocolombiano o afrodescendiente, mientras que en Ciénaga esta proporción alcanza el

13,9% y en Buenaventura el 88,6%. Este último municipio cuenta con la proporción más alta de indígenas con un 0,8% de la población total.

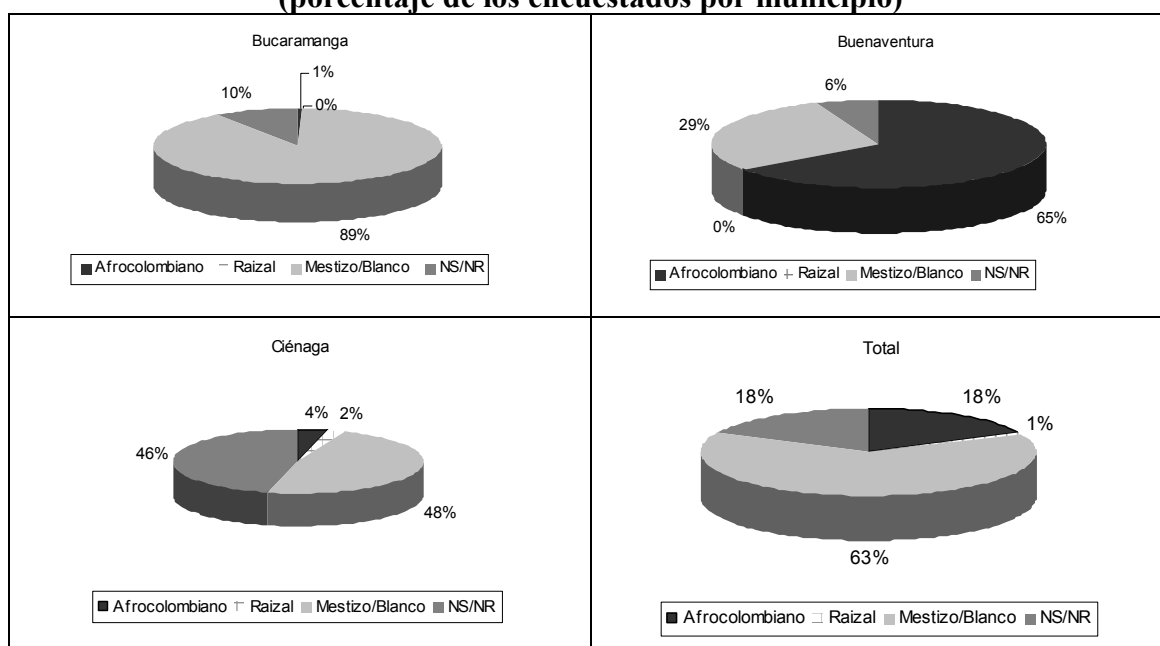
En cuanto al nivel educativo de los habitantes de estos tres municipios la información revela que, en Bucaramanga, cerca del 6% de la población no cuenta con ningún nivel de educación, mientras que en Buenaventura esta proporción alcanza el 10,4% y en Ciénaga el 13,8%. De estos municipios es Buenaventura el que tiene la tasa más baja de alfabetismo (83,4%).

### *Características sociodemográficas*

La potencial vulnerabilidad de los hogares, desde luego, no está sólo en su nivel de ingresos o en su nivel directo o indirecto de pobreza; de hecho, buena parte de los estudios relacionados con el tema parten de una desagregación de los hogares con experiencias de conflicto, de acuerdo a sus condiciones “previas”, usualmente relacionadas con su procedencia étnica, su nivel educativo, etc. Una de las primeras clasificaciones que puede evidenciar el perfil de la población se refiere a las condiciones étnicas de los individuos.

El Gráfico 1 muestra la clasificación étnica de la población, calculada a partir de una pregunta de la encuesta relacionada con la pertenencia del hogar a algún grupo étnico especial. Se muestra que, tal como se esperaba, alrededor del 65% de la población de Buenaventura es afrocolombiana, mientras que ésta población sólo representa un 18% del total de la población encuestada. La gran mayoría de los encuestados en los tres municipios (63%), al no corresponder a ninguna de las categorías enunciadas (indígenas, afrocolombianos, raizales o gitanos) fueron clasificados como mestizos o blancos. Es destacable el desconocimiento que sobre este particular declara tener la población del municipio de Ciénaga y la inexistencia de población rom o gitana dentro de la muestra.

**Gráfico 1**  
**Clasificación étnica de la población**  
**(porcentaje de los encuestados por municipio)**





El Cuadro 2 muestra que poco más de la mitad de los hogares encuestados (51,3%) tienen una estructura tradicional en cuanto a su conformación, estando esta caracterizada por un jefe de hogar, su cónyuge e hijos. Al mismo tiempo se destaca la reducida proporción de hogares en los tres municipios que cuentan no con esta conformación tradicional (28,1%, frente a un 72,1% que incluye núcleo completo con parientes y sin ellos).

**Cuadro 2**  
**Clasificación de hogares según su composición**  
**(porcentaje del total de hogares encuestados en el municipio)**

<b>Composición del hogar</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Total</b>
Núcleo completo del jefe del hogar y su cónyuge	48	58	51	51.3
Núcleo familiar del jefe de hogar sin su cónyuge	9	12	18	12.0
Núcleo completo con parientes del jefe o cónyuge	24	15	20	20.8
Núcleo incompleto con parientes del jefe o cónyuge	11	13	8	10.8
Otro tipo de hogares	8	2	3	5.3

A su vez, los hogares de estos tres municipios, habitados en promedio por 4 personas (con un promedio de cinco personas en Ciénaga y cuatro en Bucaramanga y Buenaventura), residen en viviendas en las que únicamente habita un hogar, siendo Bucaramanga el municipio con mayor porcentaje de viviendas multifamiliares encuestadas (29%). Por otro lado, se destaca que en una buena proporción de los hogares encuestados (52,2%) no habitan niños con edades entre los 6 y 12 años, y que mientras que en Bucaramanga este porcentaje asciende a un 65,5%, en Ciénaga apenas alcanza el 40% (i.e. 60% de hogares con niños en edad escolar).

A pesar de que la unidad de estudio es específicamente el hogar, la encuesta incluyó algunas preguntas orientadas al estudio de los individuos que la respondieron, basados, bien en su propia experiencia, bien en el conocimiento que tuvieran sobre el desempeño del hogar como responsables del mismo. De hecho, en el desarrollo de la encuesta se logró interrogar especialmente los jefes de hogar (44% del total de encuestados) o sus cónyuges (37%, quedando el restante 18% de las encuestas respondidas por hijos u otros parientes del hogar).

El Cuadro 3 muestra la distribución de los rangos de edad por municipio y por género de los encuestados. En general, se muestra que más de dos terceras partes de los encuestados son mujeres (de ellas, un 26,4% es cabeza de hogar) y que, además, éstas se concentraron en Bucaramanga y Ciénaga. Hay que anotar que de las personas que respondieron la encuesta, cerca de un 17% declararon estar dedicadas a labores del hogar (amas de casa).

**Cuadro 3**  
**Rangos de edad de los encuestados**  
**(porcentaje del total de hogares encuestados en el municipio)**

Rango de Edad	Bucaramanga			Buenaventura			Ciénaga			Total
	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	Femenino	Masculino	Total	
De 14 a 19	7.5	2.5	10.0	0.0	0.0	0.0	2.0	1.0	3.0	5.8
De 20 a 25	10.0	5.5	15.5	3.0	4.0	7.0	5.0	0.0	5.0	10.8
De 26 a 35	9.0	4.0	13.0	15.0	8.0	23.0	19.0	4.0	23.0	18.0
De 36 a 45	15.0	4.5	19.5	12.0	15.0	27.0	17.0	4.0	21.0	21.8
De 46 a 55	14.5	5.5	20.0	10.0	11.0	21.0	14.0	7.0	21.0	20.5
De 56 a 65	8.0	5.5	13.5	10.0	8.0	18.0	10.0	6.0	16.0	15.3
66 o más	6.0	2.5	8.5	0.0	4.0	4.0	8.0	3.0	11.0	8.0
Total	70.0	30.0	100.0	50.0	50.0	100.0	75.0	25.0	100.0	100.0

Así mismo se observa que una gran cantidad de encuestados se ubica en el rango de los 36 a los 55 años, lo cual no es algo que difiera entre los hombres y mujeres de la muestra.

Finalmente, sobre el perfil de los encuestados vale la pena destacar que una elevada proporción de éstos tan sólo cuenta con niveles de educación primaria (24,3%) o secundaria (46,8%), mientras que tan solo un 14% de la muestra cuenta con niveles de educación universitarios y de posgrado.

#### *Características socioeconómicas de los hogares*

El Cuadro 4 muestra la distribución de los hogares de acuerdo a su nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que los clasifican a su vez en hogares en condición de pobreza (con una NBI) y en condición de miseria (con más de una NBI). Estos resultados, calculados con la metodología del DANE<sup>22</sup>, a partir de las preguntas del primer módulo de Datos Sociodemográficos de la encuesta, no se apartan demasiado de los resultados del Censo General 2005 del DANE para estos mismos municipios; los cuales, para la población bajo NBI en la cabecera municipal reportaron un 20%, 34,5%, y 40,7% en Bucaramanga, Buenaventura y Ciénaga, respectivamente.

**Cuadro 4**  
**Distribución de hogares según su nivel de pobreza directa (por NBI)**  
**(como porcentaje del total de hogares)**

Municipio	No pobres según NBI	Pobres según NBI	Miseria según NBI
Bucaramanga	72.5	27.5	5.0
Buenaventura	74.0	26.0	5.0
Ciénaga	53.0	47.0	13.0
Total	68.0	32.0	7.0

Cabe resaltar que el dato de NBI para cada uno de los hogares encuestados se construyó con los resultados de los cinco componentes que tiene este indicador, a saber, hogares en viviendas inadecuadas (en el que con un 13% de hogares, Bucaramanga ocupó el lugar más alto), hogares en vivienda sin servicios básicos<sup>23</sup> (en el que Buenaventura registró un 11%, mientras que en Bucaramanga no se registró ninguno), hogares con hacinamiento crítico (cuya proporción más alta estuvo en Ciénaga con un 24%), hogares con alta dependencia económica (14% distribuidos uniformemente en Buenaventura y

<sup>22</sup> DANE (1987) "Boletín Mensual de Estadística" Departamento Administrativo Nacional de Estadística, No. 411, Junio de 1987. Citado en Lora (2005).

<sup>23</sup> En particular, acueducto o alcantarillado. La ausencia de cualquiera de éstas se considera como una necesidad básica insatisfecha.

Ciénaga) y hogares con ausentismo escolar (en el que Bucaramanga reportó la peor situación con un 6% de hogares bajo esta condición).

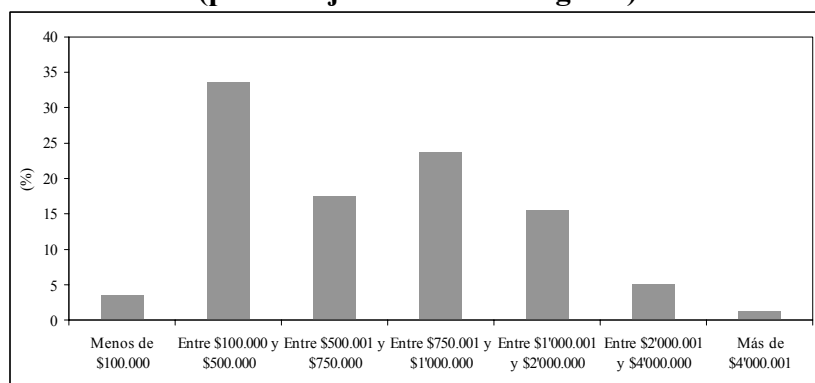
De acuerdo con la estratificación de los servicios con que cuentan la vivienda de los encuestados, puede decirse que tanto en Buenaventura como en Ciénaga, los estratos 1, 2 y 3 concentran más del 95% de la muestra, y que de hecho, en el municipio de Ciénaga casi el 75% se ubica en los dos estratos más pobres.

En cuanto a los ingresos, se observa una alta concentración de hogares con ingresos totales cercanos al salario mínimo. En efecto, un 54,5% de hogares percibe ingresos inferiores a \$750,000 (Gráfico 2). El municipio con la situación más crítica en este sentido es Ciénaga, población en la que esta proporción asciende al 72% de los encuestados.

El materia de acceso a servicios, se observa que aunque, en general, las viviendas en las que habitan los hogares encuestados cuentan con la mayoría de servicios públicos domiciliarios, el acceso a tecnologías de información y comunicaciones como Internet sigue siendo escaso (21% para el total y tan sólo un 2% en el municipio de Ciénaga), y de hecho, se encuentra un importante rezago en el acceso al servicio de telefonía fija.

Siguiendo los resultados de otras experiencias de estudio, el perfil de individuos descrito podría anticipar una importante probabilidad de involucrarse en un conflicto por parte de la mayoría de los encuestados, en especial los residentes en el municipio de Ciénaga. Esto bajo el supuesto de que es la población pobre y vulnerable (en los sentidos económico, social y cultural) la que en mayor medida enfrenta conflictos. El tipo, proceso y características del mismo podrán ser determinados más adelante haciendo uso del conjunto de información disponible en la encuesta.

**Gráfico 2**  
**Histograma de la distribución de ingresos de los hogares**  
**(porcentaje del total de hogares)**



En suma el perfil de los encuestados puede caracterizarse en lo siguiente:

- Ciénaga es el municipio con la mayor cantidad de problemas asociados al desarrollo económico y la pobreza
- Uno de los problemas más importantes se evidencia en el nivel de NBI encontrado en este municipio, el más alto de los tres.
- A la situación de este municipio le sigue Buenaventura, población que además enfrenta problemas de orden público.

- En términos generales, el perfil de hogar de los tres municipios se caracteriza por tener un núcleo familiar completo, depender de los ingresos del jefe de hogar, usualmente hombre y que tiene entre 36 y 45 años, percibir ingresos inferiores a los \$500.000, gastados en alimentos, pago de servicios públicos y transporte, y habitar una vivienda unifamiliar que, pese a tener deficiencias en el acceso a servicios de telefonía e Internet, posee una buena cobertura de servicios públicos domiciliarios, especialmente en energía eléctrica.

Ahora bien, el efecto de estos resultados en la probabilidad de que un ciudadano esté involucrado en un conflicto, haya acudido ante alguna autoridad o haya obtenido una respuesta que, satisfactoria o no, lo haya alejado de la ocurrencia de una necesidad insatisfecha de resolución de conflictos, puede ser aproximada, de forma empírica, a través de métodos estadísticos, como se muestra más adelante.

Finalmente, antes de reportar los resultados de la encuesta, es necesario aclarar que el análisis se hace usando como criterio de pobreza la existencia de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Esto con el fin de identificar si las personas que sufren estas, también sufren en mayor proporción las Necesidades Insatisfechas de resolución de Conflictos (NIRC), hipótesis que se busca probar con la encuesta.

## 2. Resultados Generales

El esquema bajo el cual se elaboró la encuesta y los resultados generales de la misma se presentan en el Cuadro 5. En una primera etapa se pregunta al encuestado por la ocurrencia de alguna situación propuesta como posible conflicto. A diferencia de los estudios sobre NJI, los casos sugeridos, fieles al concepto específico de conflicto, correspondieron a situaciones en las que se presenta un enfrentamiento u oposición entre dos o más individuos, debido a pareceres e intereses diversos. Tal como se ha dicho, estas situaciones, por simplicidad, se enmarcan dentro de nueve posibles dimensiones del comportamiento humano. Del total de los encuestados en los tres municipios, se observa que un 58,5% de encuestados está involucrado en alguna situación de conflicto correspondiente a alguna de estas dimensiones. A partir de allí, se le pregunta al encuestado sobre las acciones que se desencadenan después de ocurrido el conflicto, incluyendo, de manera especial, aquellas orientadas a su resolución.

De acuerdo al esquema, se comienza averiguando acerca del agente o la institución que recibe la queja, denuncia o acusación, una vez presentado el conflicto. Los agentes y las instituciones fueron clasificados, de acuerdo a su naturaleza, en formales, no formales y otros<sup>24</sup>. Los resultados generales muestran que del 49% que acude ante alguna autoridad después de acontecido el conflicto, un 13,2% lo hace ante alguna autoridad de la justicia formal (fiscalía, despacho judicial, etc.), alrededor de un 27% lo hace ante una autoridad

---

<sup>24</sup> Por instituciones formales se consideran las siguientes autoridades: Fiscalía, Despacho Judicial (Juzgado), Puesto o inspección de Policía. Por no Formales: Centro de conciliación, Jurisdicción especial indígena, Jueces de paz, Casas de Justicia, Centro de Convivencia Ciudadana y Organizaciones comunitarias, incluyendo a la justicia de negritudes. En la categoría de otros se consideran los siguientes agentes: Superintendencias (de servicios, industria, solidaria, salud, etc.), bases militares, particulares (jefe, patrón etc.), grupos armados al margen de la ley. Durante la aplicación de la encuesta y dada la recurrencia de la respuesta, se incluyó entre las opciones clasificadas como otros, a las empresas que ocasionaron el conflicto, la mayoría de las cuales son entidades de prestación de servicios públicos y centros de salud.

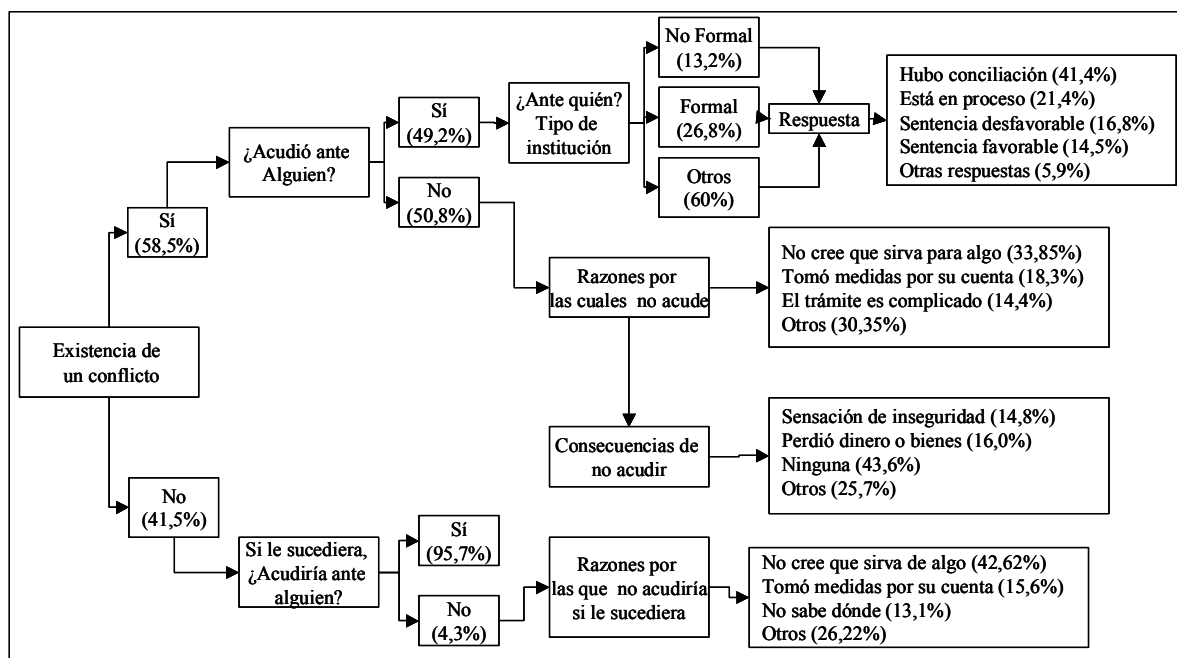
de justicia no formal<sup>25</sup> (centro de conciliación, conciliadores en equidad, etc.) y el restante 60% se divide entre los demás agentes a los que puede acudir un ciudadano (que frecuentemente se refieren a las autoridades presentes en los lugares donde se presentan los conflictos, tales como directores de hospitales, coordinadores de disciplina en instituciones educativas, jefes, patrones o empleadores, entre otros).

De allí se procede a clasificar las posibles respuestas que obtiene el ciudadano, independiente del tipo de institución a la que acude, y se pregunta, además, por el tipo de mecanismo que se utilizó (sea esta una querrela, tutela, denuncia, etc.).

Cuando el respondiente declara no haber acudido ante ninguna autoridad, lo que, como se verá más adelante, se refiere al primer tipo de NIRC, se procede a averiguar las causas (geográficas, culturales o económicas) y consecuencias (económicas, sociales, psicológicas, etc.) de no acudir.

Por último, se retorna al caso en el que el individuo declara no haber tenido ningún conflicto. En este punto se comienza una medición de las NIRC potenciales, cuantificando, antes de la ocurrencia del conflicto, la proporción de hogares que está dispuesta a acudir ante alguna autoridad para su resolución. En este sentido, se observa que una muy amplia proporción de hogares (95,7%) anticipa una disponibilidad a acudir ante alguien después de enfrentar, con alguna probabilidad, una situación de conflicto. En este caso también se observan las causas por las cuales no se acudiría, también llamadas barreras potenciales al acceso.

**Cuadro 5**  
**Esquema de elaboración de la encuesta y resultados generales**



Nota: Entre paréntesis está el porcentaje de encuestados que declaró encontrarse en esa situación del árbol, calculado a partir de la población total que se ubica dentro de cada nodo.

<sup>25</sup> Por simplicidad del análisis en esta categoría se consideran también las Casas de Justicia, que pese a tener involucrados agentes de la justicia formal, pueden considerarse como procesos alternativos cuando se involucran en la resolución de conflictos ciudadanos.

Cabe anotar finalmente que esta identificación de causas, consecuencias, agentes y procesos, bien puede desagregarse bajo diferentes criterios, siendo los más importantes: (i) por municipio, (ii) por nivel económico de los encuestados (bajo el criterio de las NBI), y (iii) por tipo de conflicto (i.e. por cada una de las dimensiones descritas arriba).

Con el objeto de dar un orden de magnitud adecuado, que permita el análisis de las demás cifras e indicadores, esta sección presenta un resumen de los principales hallazgos de la encuesta en términos de la cantidad de conflictos y el peso de éstos dentro de algunos grupos de análisis mencionados en la sección anterior.

La encuesta desarrollada en los tres municipios revela que, en los 400 hogares encuestados, fue reportado un total de 640 conflictos, relacionados con alguna de las 9 dimensiones citadas anteriormente. El Cuadro 6 muestra el total de conflictos declarados por municipio, dimensión, nivel de pobreza según NBI y grupo étnico<sup>26</sup>.

Se observa que vivienda, salud y familia son las tres dimensiones en las que se presenta el mayor número de conflictos. Además en la encuesta se identifica la existencia de un *número* similar de conflictos en los hogares con NBI comparados con los hogares sin NBI (ver Cuadro 6b). Esto a pesar de que los respondientes de la categoría de No Pobres, como ya se anotó, superan en número a la otra (ver nuevamente Cuadro 4).

Aunque en la siguiente sección se hará una descripción más profunda y rigurosa de la relación de estas características con la probabilidad de ocurrencia de un conflicto, un análisis horizontal revela que la mayor proporción de conflictos de vivienda dentro del total de conflictos ocurre en Ciénaga y que se presentan cuando la población enfrenta necesidades básicas insatisfechas. Lo mismo sucede con los conflictos relacionados con la salud y la educación, sólo que en este caso es en los no pobres en donde pesa más esta dimensión.

**Cuadro 6**  
**Cantidad de conflictos por dimensión**  
**a. Conflictos por municipio**

Dimensiones		Total		Bucaramanga		Buenaventura		Ciénaga	
		Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Vivienda		193	30,2	96	29,9	53	29,4	44	31,7
Salud		151	23,6	78	24,3	38	21,1	35	25,2
Educación		23	3,6	13	4,0	4	2,2	6	4,3
Laboral	Empleados	22	3,4	5	1,6	10	5,6	7	5,0
	Negocios	12	1,9	5	1,6	7	3,9		0,0
Familiares	Familiares	81	12,7	41	12,8	12	6,7	28	20,1
	Menores	4	0,6	3	0,9	1	0,6		0,0
Victimización	Seguridad	57	8,9	32	10,0	18	10,0	7	5,0
	Responsabilidad Civil	21	3,3	11	3,4	7	3,9	3	2,2
Comercial	Reclamos entre partes	13	2,0	9	2,8	1	0,6	3	2,2
	Transacciones comerciales	21	3,3	6	1,9	13	7,2	2	1,4
Orden Público		31	4,8	15	4,7	13	7,2	3	2,2
Discriminación		11	1,7	7	2,2	3	1,7	1	0,7
Total Dimensiones		640	100,0	321	100,0	180	100,0	139	100,0

<sup>26</sup> La clasificación por grupo étnico (referido a minorías étnicas) sólo consideró a los afrocolombianos en una categoría y al resto en otra, llamada Mestizos y Blancos, en la que, como se aprecia en el Gráfico 1, se incluye a la población que o bien no dio respuesta a la pregunta, o seleccionó la opción de ninguno de los anteriores, teniendo como opciones las siguientes: Indígena, Afrocolombiano, Rom, Raizal y ninguno de los anteriores.

## b. Conflictos según nivel de pobreza y grupo étnico

Dimensiones	Total		No pobre (sin NBI)		Pobre (con NBI)		Afrocolombiano		Blanco o Mestizo	
	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Vivienda	193	30,2	83	26,3	110	33,8	36	29,3	157	30,4
Salud	151	23,6	83	26,3	68	20,9	27	22,0	124	24,0
Educación	23	3,6	19	6,0	4	1,2	4	3,3	19	3,7
Laboral										
Empleados	22	3,4	9	2,9	13	4,0	8	6,5	14	2,7
Negocios	12	1,9	9	2,9	3	0,9	5	4,1	7	1,4
Familiares										
Familiares	81	12,7	41	13,0	40	12,3	9	7,3	72	13,9
Menores	4	0,6	3	1,0	1	0,3	1	0,8	3	0,6
Victimización										
Seguridad	57	8,9	22	7,0	35	10,8	9	7,3	48	9,3
Responsabilidad Civil	21	3,3	9	2,9	12	3,7	2	1,6	19	3,7
Comercial										
Reclamos entre partes	13	2,0	5	1,6	8	2,5	1	0,8	12	2,3
Transacciones comerciales	21	3,3	12	3,8	9	2,8	9	7,3	12	2,3
Orden Público	31	4,8	14	4,4	17	5,2	10	8,1	21	4,1
Discriminación	11	1,7	6	1,9	5	1,5	2	1,6	9	1,7
Total Dimensiones	640	100,0	315	100,0	325	100,0	123	100,0	517	100,0

De la misma manera, se observa que la población afrocolombiana enfrenta una mayor proporción de conflictos relacionados con el orden público que el resto de encuestados, lo mismo sucede con los que se relacionan con las transacciones comerciales y con las relaciones laborales que enfrentan los empleados.

En el Anexo I se presentan otras clasificaciones que dan cuenta del perfil de los hogares en los que hay conflictos. En primer lugar, se muestra cómo la mayoría de conflictos suceden en los estratos 2 y 3 (36,9% y 36,1%, respectivamente)<sup>27</sup>. De la misma manera se observa que el 68% de los conflictos fueron declarados por mujeres (quienes tuvieron un total de 436 conflictos), y que el 47,3% de los conflictos fueron protagonizados por hogares donde quien respondió declaró tener un nivel educativo de secundaria (esto equivale a 303 conflictos presentados por respondientes con secundaria, la mayoría de ellos las dimensiones de vivienda y salud).

### 3. Resultados específicos

#### *Resultados por tipo de conflicto*

A continuación se presentan, en primer lugar, los tipos de conflicto existentes en cada uno de las 9 dimensiones mencionadas anteriormente, y el porcentaje de personas encuestadas que viven cada tipo de conflicto. Del Cuadro 7 al Cuadro 15 se presentan estas estadísticas, nuevamente divididas por (i) total, (ii) municipios, y (iii) hogares pobres y no pobres<sup>28</sup>.

En términos generales, en el análisis de las dimensiones, se encuentra lo siguiente:

- Sólo con algunas excepciones, los conflictos más importantes en el total, es decir, los conflictos que viven los encuestados con mayor frecuencia estadística son (i) los de vivienda, relacionados especialmente con la factura de servicios públicos (41,1%), fallas en los servicios públicos (47,7%), y conflictos vecinales (48,9%), y (ii) los de educación, relacionados con problemas con compañeros de estudio no atendidos por la institución

<sup>27</sup> Vale la pena aclarar nuevamente que el análisis general de los resultados que se hace en este documento compara las Necesidades de Resolución de Conflicto (NIRC) entre las personas que tienen (o no) otra necesidad insatisfecha. Es decir, el análisis se hace distribuyendo las personas con NIRC entre las que tienen y no tienen Necesidades Básicas Insatisfechas.

<sup>28</sup> En estos cuadros se reporta las personas que sufren un conflicto como porcentaje del total de encuestados, y difiere de los resultados del cuadro 6 que presenta el número de conflictos, puesto que aquí la unidad de análisis es el encuestado, y no el conflicto.

educativa a donde asisten los hijos (46,1%), y con situaciones de riesgo alrededor de las instituciones educativas (49,6%).

- ii. En el total de encuestados, los conflictos que menos sufren son los de discriminación.
- iii. Las diferencias entre los municipios no son estadísticamente significativas, excepto los de orden público, en dónde la población de Buenaventura vive otros conflictos relacionados al orden público significativamente más que los municipios de Ciénaga y Bucaramanga.
- iv. En general, la población que vive bajo condiciones de necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) también sufre más conflictos, en todas sus dimensiones, comparado con la población que no tiene NBI. Las diferencias más significativas se encuentran en vivienda, relacionada especialmente con servicios públicos (i.e. diferencias mayores a 20 puntos porcentuales, y la relacionada con fallas en la prestación de servicios en más de 50 puntos), en educación (diferencia en el maltrato de los profesores, directivos o personal administrativo de más de 27 puntos porcentuales, y en problemas entre compañeros e inseguridad de 25 puntos porcentuales), y en conflictos familiares relacionados con divorcio o separación (32 puntos porcentuales).
- v. Algunas excepciones, en dónde las personas con NBI sufren menos el conflicto que personas sin NBI se encuentran en la dimensión vivienda (en conflictos en el pago de arriendo), en conflictos generados por victimización, relacionados con chantaje o extorsión y homicidio o atentado, en conflictos laborales como empleador, relacionados con patentes y publicidad y con competencia desleal, y en discriminación por no ser aceptados en un centro educativo debido a su condición física, cultural o social. Estas diferencias son esperables. Sin embargo, no son estadísticamente significativas.

Respecto a la dimensión vivienda, la encuesta evidencia una presencia mayoritaria de conflictos relacionados con los servicios públicos (factura y calidad del servicio), y problemas con los vecinos. Respecto a los de servicios públicos, Bucaramanga presenta la menor frecuencia comparados con Buenaventura y Ciénaga, mientras que presenta la mayor frecuencia comparativa en los vecinales (ver Cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de vivienda**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Vivienda</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Ha solicitado la instalación de algún servicio y la empresa se ha negado o demorado demasiado para instalárselo.	11,7	5,5	4,0	2,0	16,0	13,4
Tiene inquilinos y éstos le han incumplido el pago del arriendo.	9,8	3,5	2,0	0,0	6,9	8,5
Le llegó una factura que no debía pagar.	41,1	8,5	13,0	11,0	62,5	34,1
Llegó a su vivienda el cobro de un impuesto que a usted no le corresponde pagar.	2,0	2,0	0,0	1,0	4,3	2,7
Ha tenido problemas con los vecinos por el ruido, malos olores, basuras, animales, etc.	48,9	19,5	12,0	7,0	64,0	35,9
De los servicios públicos ya instalados alguno presenta fallas constantes que lo han perjudicado.	47,4	6,5	17,0	21,0	93,8	40,1
Otros problemas relacionados con la vivienda, relaciones vecinales o los servicios públicos.	6,8	0,5	2,0	1,0	6,4	7,3



Debido a la gran cantidad de facetas que se preveía tendría esta dimensión de vivienda, la encuesta incluyó algunas preguntas que permitirían conocer con exactitud el problema más frecuente dentro de dicha dimensión, los problemas vecinales. De esta forma, se inquirió al encuestado sobre algunas de las quejas o molestias que podrían tener con sus vecinos. Los más importantes fueron en su orden:

- i) Ruido producido por los vecinos,
- ii) Consumo de licor y cigarrillo,
- iii) Basura y residuos orgánicos y
- iv) Discusiones y niños jugando en la calle.

De los conflictos de salud, los más importantes fueron sin duda los relacionados con los medicamentos o la práctica de algún procedimiento médico. Los conflictos en la dimensión salud que más se presentan son los relacionados con la negación de medicamentos o la práctica de algún procedimiento (8,8%), y con el fallecimiento de algún familiar por negligencia (6,8%). Los menores se relacionan con la demora en el servicio (2,5%), y la afiliación (1%). Entre municipios, la mayor tasa de conflictos por negación de medicamentos o de alguna práctica se dan en Bucaramanga, pero es en éste municipio dónde se dan las menores tasas de conflicto por negligencia (ver Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de salud**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Salud</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Por causa de alguna negligencia médica, administrativa o del personal de servicios del centro de salud, algún familiar ha fallecido o agravado su estado de salud.	6,8	0,5	2,0	2,0	9,1	5,7
A pesar de tener los documentos y pagos en regla le han negado una solicitud de afiliación al sistema de salud.	1,0	1,0	0,0	0,0	1,6	0,0
Acudió al centro de salud y le negaron medicamentos o la práctica de algún procedimiento.	8,8	2,5	2,0	2,0	11,5	8,7
Le han demorado sin justificación la asignación de una cita al médico.	2,5	2,5	0,0	2,0	6,2	7,1

Respecto a la dimensión educación, además de lo comentado en los resultados generales, es de destacar que la proporción de estos tipos de conflictos en los tres municipios es similar (ver Cuadro 9).

**Cuadro 9**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de educación**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Educación</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Maltrato por parte del profesor, personal de servicios o directiva de la institución (rector, coordinador, secretarías, etc.).	8,5	6,5	2,0	9,0	35,9	8,9
Inconveniente con los alimentos que le provee el centro educativo (almuerzos, desayunos, refrigerios).	5,7	2,5	1,0	3,0	13,1	5,1
Problemas frecuentes (o graves) con compañeros de estudio que no son atendidos (o son ignorados) por las autoridades del colegio.	46,1	13,5	13,0	6,0	56,0	30,7
Situaciones de riesgo o inseguridad en las afueras de la institución no atendidas por las autoridades del colegio.	49,6	16,0	14,0	13,0	75,2	49,9
Otros problemas relacionados con la educación.	4,0	0,0	4,0	1,0	10,1	0,0

Respecto a la dimensión laboral, la presencia de los diferentes tipos de conflicto es baja, tanto en el total, como por tipo de conflictos laborales. Vale la pena destacar que aunque se cumple la hipótesis sobre la vulnerabilidad (i.e. la población pobre sufre más conflictos), este hecho se presenta también en los casos en que el encuestado es empleador. Por ejemplo, la población pobre ha sufrido más conflictos en sus negocios a través de amenazas, vacunas, boleteo (1,9% vs. 0%, ver Cuadro 10).

**Cuadro 10**  
**Encuestados que enfrentan conflictos laborales**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Trabajo</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
<b>Empleados</b>						
Fue maltratado o acosado física o moralmente por su jefe o patrón.	2,5	1,5	1,0	0,0	4,2	0,0
Ha pedido recientemente un ajuste salarial, pago de horas extras, afiliación a seguridad social (salud, pensiones, ARP, etc.) o vacaciones y le fue negado sin justificación.	1,0	0,0	1,0	2,0	7,3	1,6
La empresa (o su jefe o patrón directo) faltó a su contrato actual de trabajo.	1,0	0,0	1,0	0,0	1,9	0,0
No le liquidaron el sueldo durante uno o varios meses.	1,0	0,0	1,0	3,0	10,0	1,6
Su ambiente, instrumentos o dotación de trabajo no es la adecuada y, por ello, usted se encuentra bajo riesgo.	7,2	1,0	4,0	2,0	14,4	2,2
Otros problemas relacionados con el trabajo.	3,2	0,0	1,0	0,0	1,9	2,2
<b>Empleadores</b>						
Ha tenido problemas relacionados con patentes, marcas registradas, fijación de avisos o publicidad.	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4
En su negocio ha sido víctima de amenazas, boleteos, vacunas etc.	1,0	0,0	1,0	0,0	1,9	0,0
La competencia ha reducido precios, utilizado publicidad engañosa o ha realizado pactos con otros negocios o empresas que perjudican el(la) suyo(a).	10,5	1,0	3,0	0,0	6,3	7,9
Ha tenido conflictos con sus empleados (por pago, horas laborales etc.), enfrentado demandas por acoso o incumplimiento de contrato, huelgas o asuntos relacionados.	1,0	0,0	1,0	0,0	1,9	0,0
Ha tenido disputas de espacio en el lugar donde tiene el negocio (o el sector, área o medio de transporte al que suele ir).	4,7	0,5	2,0	0,0	4,5	2,2

En la dimensión familiar, el conflicto más frecuente es el relacionado con separación o divorcio, tanto en el total de encuestados (19,5%), como en cada uno de los tres municipios (7% en Bucaramanga, 6% en buenaventura, y 13% en Ciénaga). En segundo lugar están los conflictos por problemas relacionados con fallecimiento, sucesión o testamento familiar (15,7%), en dónde además la diferencia entre población con y sin NBI comprueba la hipótesis de vulnerabilidad, y demandas de alimentos o custodia de menores (8,2%). Por su parte, conflictos por abusos sexuales no aparecen en ninguno de los municipios (ver Cuadro 11).

**Cuadro 11**  
**Encuestados que enfrentan conflictos familiares**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Familiar</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Divorcio o separación.	19,5	7,0	6,0	13,0	53,3	21,3
Sucesivos o graves actos de violencia intrafamiliar.	3,5	2,5	1,0	3,0	13,1	3,0
Conflicto o demanda por alimentos o custodia de menores.	8,2	5,0	1,0	9,0	31,7	14,2
Abuso sexual por parte de familiares o parientes a cualquier miembro del hogar.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Problemas de seguridad física o económica por cuenta del consumo de drogas o alcohol de algún miembro de la familia.	2,5	2,5	0,0	0,0	3,1	1,4
Problemas relacionados con el fallecimiento, sucesión o testamento de un familiar.	15,7	3,0	4,0	3,0	18,7	13,0
Otros problemas relacionados con la familia.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

En la dimensión de victimización y responsabilidad civil, el conflicto más frecuente se relaciona con estafa, robo, hurto o atraco (29,2%), por amenazas (10,5%), y por chantaje o extorsión (10%). La población que más sufre conflictos de esta dimensión es la población con NBI, exceptuando (i) homicidio o atentado, y (ii) chantaje o extorsión. 3 de los conflictos por responsabilidad civil no se presentan en ninguno de los municipios. Adicionalmente, Buenaventura presenta la tasa más alta en conflictos relacionados con chantaje y extorsión (3%), amenazas (3%), y homicidio o atentado (2%), mientras que Ciénaga presenta la más alta por abuso de autoridad (2%), mientras que Bucaramanga presenta las más altas tasas de conflicto por robo, estafa, hurto o atraco, por lesiones personales, y por problemas relacionados con la custodia (Cuadro 12).

**Cuadro 12**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de victimización y responsabilidad civil**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Victimización y responsabilidad civil</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
<b>Victimización</b>						
Estafa, robo, hurto o atraco.	29,2	11,5	9,0	2,0	33,9	21,2
Lesiones personales causadas intencionalmente por terceros.	5,7	2,5	1,0	1,0	7,7	3,5
Homicidio o atentado.	6,3	0,0	2,0	0,0	3,7	4,3
Secuestro.	0,0	0,0	0,0	1,0	2,7	1,6
Chantaje o extorsión.	10,0	0,5	3,0	0,0	6,3	6,5
Amenazas.	10,5	1,0	3,0	1,0	9,0	7,9
Abuso de autoridad por parte de algún funcionario público, juez, policía o militar.	0,5	0,5	0,0	2,0	5,4	3,0
<b>Responsabilidad civil</b>						
Problemas relacionados con la custodia de hijos de padres separados o divorciados.	2,5	1,5	1,0	0,0	3,4	1,4
Menor denunciado por terceros como infractor.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Maltrato físico o moral por parte de vecinos, personal de cuidado (madres comunitarias, niñera, etc.) u otro familiar.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Explotación laboral o sexual.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reclutamiento forzado por parte de algún grupo armado.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Respecto a los conflictos comerciales, la mayoría se dan por problemas en conseguir identificación (12,5%), por el cobro de impuestos (9,8%), y por asesorías que han perjudicado al encuestado (6,3%). Problemas relacionados con el sector financiero no se presentan en ninguno de los municipios. En todos los casos, Buenaventura y la población pobre presenta la mayoría de los casos (ver Cuadro 13).

**Cuadro 13**  
**Encuestados que enfrentan conflictos comerciales**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Comercial</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Problemas relacionados con el sector financiero (Tarjetas débito, crédito, seguros, acciones, etc).	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Le han cobrado algún impuesto que no deba pagar, o cuyo valor sea equivocado (o demasiado alto).	9,8	1,5	4,0	0,0	8,2	7,1
Le impidieron conseguir la cédula, pasaporte, visa u otro tipo de documentos sin justificación.	12,5	1,0	5,0	2,0	15,5	7,9
Algún empleado o funcionario le ha dado información o asesoría equivocada que le ha perjudicado.	6,3	0,0	2,0	0,0	3,7	4,3
Otro(s) problema(s) relacionado(s) con las relaciones comerciales.	0,5	0,5	0,0	0,0	0,8	0,0

Los conflictos más representativos relacionados con orden público son otro tipo de conflictos diferentes a los listados (15,2), y las amenazas (10,3). Buenaventura, municipio en conflicto, presenta las mayores tasas en otros, en homicidio, y en extorsión, mientras que Bucaramanga presenta la mayor tasa de ocurrencia de amenazas. Nuevamente, la población vulnerable es quien más sufre conflictos relacionados con el orden público. Finalmente, la encuesta no presenta ningún tipo de conflicto por desplazamiento en ninguno de los tres municipios (ver Cuadro 14).

**Cuadro 14**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de orden público**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Orden Público</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Secuestro	1,0	0,0	1,0	0,0	1,9	0,0
Desplazamiento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Extorsión	4,5	1,5	3,0	0,0	7,9	0,0
Hurto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amenazas	10,3	4,0	2,0	1,0	11,1	7,1
Homicidio de familiar, vecino o amigo cercano	5,7	1,5	2,0	1,0	8,0	3,5
Otros	15,2	0,5	6,0	1,0	14,6	8,7

Los conflictos relacionados con la discriminación son bajos, y redistribuyen por tipo de conflicto en los tres municipios. Es de resaltar que los más altos en el total de encuestados se dan cuando al encuestado no le fue permitido entrar a algún sitio (3,7%). Del total de la población encuestada, el 3,2% se ha sentido discriminado de alguna otra forma. La mayoría de conflictos se presenta en Bucaramanga, mientras que los encuestados en Buenaventura sufren dos tipos de conflicto de discriminación, y Ciénaga uno. Finalmente, la población vulnerable sufre más conflictos por discriminación, excepto el relacionado con la retención. Sin embargo, la población no pobre se ha sentido más discriminada por otro tipo de razones (ver Cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Encuestados que enfrentan conflictos de discriminación**  
**(porcentaje del total de encuestados)**

<b>Discriminación</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>con NBI</b>	<b>sin NBI</b>
Fue discriminado en la prestación de su servicio de salud por su condición física, social, cultural	0,5	0,5	0,0	1,0	3,5	0,0
Algún menor de la familia no fue aceptado en un centro educativo por su condición física, social o cultural	1,0	1,0	0,0	0,0	0,8	1,4
No le fue permitido entrar a algún sitio (o fue expulsado) sin justificación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No le permitieron ejercer su derecho debido a su condición social o cultural	3,7	0,5	1,0	0,0	2,6	2,2
Tuvo problemas para el acceso a un medio de transporte, estadio, parque u otro lugar público	0,5	0,5	0,0	0,0	0,8	0,0
Fue retenido por la policía debido a su aspecto físico, color de piel, condición cultural o social	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	1,4
¿Se ha sentido discriminado de alguna otra forma?	3,2	0,0	1,0	0,0	1,9	2,2

### *Encuestados que sí acudieron*

Esta subsección del documento se dedica al análisis del proceso por el que pasan los ciudadanos cuando ocurre un conflicto. Tal como se presenta en el esquema del Cuadro 5, el primer análisis tiene que ver con los encuestados que tienen un conflicto y deciden acudir ante alguien para solucionarlo. Lo siguiente es determinar ante qué tipo de autoridades se acude (y cuáles son dentro de cada tipo de autoridades), para después examinar el resultado obtenido y el tipo de instrumentos utilizados en el proceso.

Finalmente, y debido a la importancia que tiene como institución que agrupa un conjunto de autoridades, se analizan el proceso que se lleva a cabo en las casas de justicia, concentrándose en tres aspectos, a saber: (i) la utilización de los Centros de Recepción de Información (CRI), (ii) la entidad a la que es remitido dentro de la casa de justicia y (iii) la respuesta que se obtiene.

El Cuadro 16 muestra el porcentaje de personas que decidieron acudir cuando sufrieron un conflicto<sup>29</sup>. A esto, por simplicidad se le denominará comparecencia y se refiere al hecho de que una persona enfrente un conflicto y acuda efectivamente ante alguna autoridad en busca de su solución.

**Cuadro 16**  
**Comparecencia**  
**(porcentaje del total de encuestados que sufrieron un conflicto)**

<b>Dimensión</b>	<b>Total</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Con NBI</b>	<b>Sin NBI</b>
Vivienda	51,9	46,8	70,3	39,7	56,1	48,7
Salud	33,7	27,9	35,2	48,2	41,5	28,3
Educación	62,5	54,7	36,0	63,0	75,0	50,0
Laboral	Empleados	60,0	13,1	61,5	100,0	85,7
	Negocios	11,1	0,0	23,0	0,0	25,0
Familiares	Familiares	61,0	70,6	38,5	63,9	75,0
	Menores	50,0	69,3	0,0	0,0	50,0
Victimización	Seguridad Personal	42,9	46,1	41,0	18,5	55,6
	Responsabilidad Civil	42,9	53,4	32,4	12,3	33,3
Comercial	Transacciones comerciales	64,7	24,3	84,6	31,5	75,0
	Reclamos entre partes	38,1	34,0	46,0	31,5	55,6
Orden Público		39,1	36,4	44,6	0,0	22,2
Discriminación		11,1	0,0	27,0	0,0	20,0

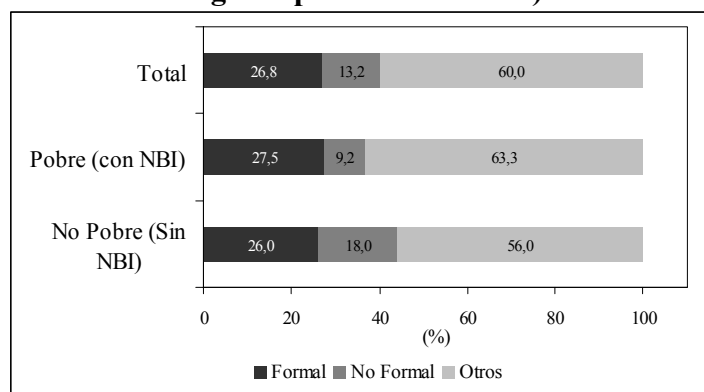
<sup>29</sup> Es de anotar que el opuesto a la medición de comparecencia no es la medición de las NIRC por barreras, dado que, como se explicó anteriormente, las NIRC por barreras incluyen los casos en que el encuestado acude pero no lo atienden o estaba cerrado, y los casos en que no acuden porque tomaron medidas por su cuenta.

La población encuestada acude más a la justicia en casos de conflictos comerciales relacionados con transacciones (64,7%), educación (62,5%), familiares (61%), y laborales en el caso de los empleados (60%), mientras que acude menos en casos de discriminación y laborales para el caso de los empleadores (11,1% en los dos casos), salud (33,7%), comercial en el caso de reclamos entre partes (38,1%), y orden público (39,1%). Entre municipios los resultados son mixtos. Nuevamente es de destacar que en Ciénaga la población no acude si sufre conflictos de orden público o de discriminación. Para la mayoría de los conflictos la población que más acude es la más pobre, exceptuando los conflictos de orden público, de discriminación, y de responsabilidad civil.

En este punto se evidencia uno de los problemas más importantes detectados por la encuesta. De los hogares que acuden ante alguien (autoridad o no) para la resolución de sus conflictos, tan sólo un 26,8% lo hacen ante instituciones formales (Jueces, Fiscalías, Inspecciones de Policía). Pese a que esta proporción, al no incluir a las Casas de Justicia, que contienen representaciones de las instituciones formales de administración de justicia, podría estar subestimando la utilización de este tipo de mecanismos, es ciertamente reducido, teniendo en cuenta que en todo momento se trata de conflictos que afectan a la ciudadanía en forma recurrente. El Gráfico 3 evidencia el tamaño del problema de atomización de los agentes y de la percepción que sobre los mecanismos (formales y no formales) de resolución de conflictos tiene la ciudadanía. Sin que difiera mucho entre los niveles de pobreza directa, es posible ver cómo, en cualquier caso, más del 60% de los hogares que acuden ante alguien cuando se presenta un conflicto, lo hacen, o bien con particulares o recurriendo a instancias diferentes a las que el Estado debería proveer.

**Gráfico 3**

**Tipo de Institución al que acuden los hogares en los que se presentó un conflicto de acuerdo a la satisfacción de otras necesidades.**  
(porcentaje del total de encuestados que sufrieron un conflicto y acudieron ante alguien para solucionarlo)



En efecto, cuando en la encuesta se pregunta por la autoridad a la que se acude en situación de conflicto, los encuestados frecuentemente señalan a los implicados en los mismos, siendo éstos los centros de servicio de las empresas de servicios públicos, centros de salud, operadores de otro tipo de servicios y, de forma particular, señalan entidades del Estado como catastro, Secretaría de Educación, la Procuraduría, ICBF, Acción Social, entre otros.

El Cuadro 17 muestra el tipo de instituciones a las que acuden los ciudadanos cuando se presenta un conflicto de acuerdo a la naturaleza y dimensión en la que se enmarque el mismo. Esto de alguna manera suaviza el problema detectado, en la medida en que muestra que la participación de los mecanismos formales y no formales en la resolución de los conflictos depende mucho de la dimensión que se considere, y que, en efecto, no hay un desconocimiento total por parte de la población de estos agentes. Como se observa, tanto en los conflictos de victimización (relacionados con el tema de seguridad personal y de responsabilidad civil), como en los de orden público, se acude al tipo de instituciones formales. Incluso en los conflictos de la dimensión familiar, la resolución de los conflictos mediante organismos formales, es más frecuente que la de la categoría otras instituciones.

**Cuadro 17**  
**Ante quién acuden los encuestados**  
**(porcentaje del total de encuestados que sufrieron un conflicto y acudieron ante alguien para solucionarlo)**

Dimensión	Tipo de Institución	No Pobre (Sin NBI)		Pobre (con NBI)		Total	
		Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Vivienda	Formal	5	18,5	4	9,5	9	13,0
	No Formal	3	11,1	0,0	0,0	3	4,3
	Otros	19	70,4	38	90,5	57	82,6
Educación	Otros	8	100,0	2	100,0	10	100,0
Salud	Formal	0,0	0,0	2	10,5	2	5,9
	No Formal	2	13,3	1	5,3	3	8,8
	Otros	13	86,7	16	84,2	29	85,3
Laboral	Empleados	3	100,0	6	100,0	9	100,0
	Negocios	1	100,0			1	100,0
Familiares	Familiares	7	41,2	6	31,6	13	36,1
		8	47,1	8	42,1	16	44,4
		2	11,8	5	26,3	7	19,4
	Menores	2	100,0			2	100,0
Victimización	Seguridad	9	100,0	10	83,3	19	90,5
		0,0	0,0	2	16,7	2	9,5
	Responsabilidad Civil	3	75,0	5	100,0	8	88,9
		1	25,0			1	11,1
Comercial	Reclamos entre partes	1	20,0	1	33,3	2	25,0
		1	20,0	1	33,3	2	25,0
		3	60,0	1	33,3	4	50,0
	Transacciones comerciales	1	20,0	1	20,0	1	9,1
Orden Público	Formal	6	100,0	4	80,0	10	90,9
	Formal	1	33,3	3	50,0	4	44,4
	No Formal	1	33,3	1	16,7	2	22,2
Discriminación	Otros	1	33,3	2	33,3	3	33,3
	Formal			1	100,0	1	100,0
Total		100		120		220	

En cuanto a las instituciones no formales, se observa que tan sólo en el caso de conflictos familiares se acude mayoritariamente a este tipo de instituciones (las cuales incluyen Centros de Conciliación, Jueces de paz, Conciliadores en equidad, Justicia de Negritudes, y otras organizaciones comunitarias. De la misma manera, y en esta etapa de la pregunta, se incluye también la Casa de Justicia, sea cual fuere la institución que finalmente ayuda a la persona cuando ingresa).

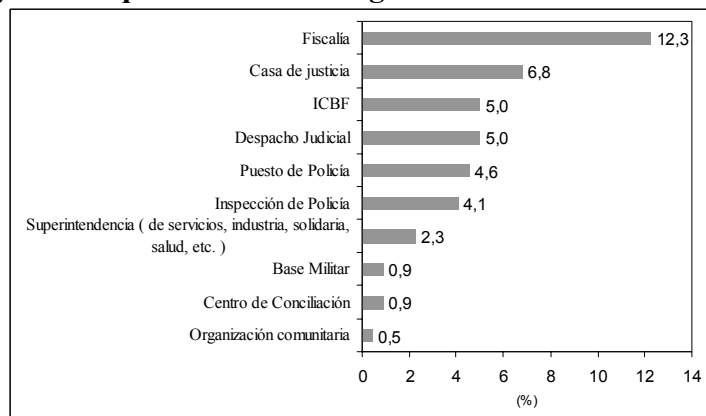
El Gráfico 4 muestra que de los agentes formales e informales incluidos en la encuesta, la Fiscalía es el organismo más utilizado (12,3%), seguido de las casas de justicia (las que están ubicadas en Bucaramanga y Santa Marta, con un 6,8% de utilización) y los despachos judiciales (5%). Por último, cabe resaltar que una gran proporción de personas acudió ante las mismas empresas con las que se presentaron los conflictos. Esto puede estar revelando dos cosas, si se quiere contrapuestas: (i) que los ciudadanos prefieren llegar a una conciliación o arreglo con los demás participantes del conflicto, muy probablemente por la vía pacífica, antes de ir a una instancia formal e informal de justicia. Aunque el ciudadano no lo entienda de esta manera, lo que esto implica es que

se está resolviendo el conflicto por sus propios medios, lo cual, puede estar evitando la generación de una NIRC. Sin embargo, y en la medida en que se desconoce el proceso previo por el que pasa una persona vinculada a un conflicto determinado, es posible que esto implique (ii) que el ciudadano, debido al desconocimiento que tiene sobre la justicia termine acudiendo a autoridades que pueden, incluso, tener intereses contrarios a los que manifiesta el ciudadano.

**Gráfico 4**

**Utilización de Instituciones formales e informales que atienden a los ciudadanos en la resolución de sus conflictos.**

**(porcentaje de los que acuden ante alguna autoridad formal o no formal),**



Ahora bien, el Cuadro 18 muestra el tipo de respuesta que obtiene el encuestado que acude ante alguna institución para la resolución del conflicto. Se observa que la respuesta más frecuente para los hogares es, como se esperaba, la conciliación de los conflictos. Sin embargo, llama la atención el hecho de que la mayor proporción de respuestas, en el caso del municipio de Ciénaga, no corresponda a ésta, siendo además la más baja proporción relativa a los demás municipios.

**Cuadro 18**

**Respuesta que obtienen los encuestados cuando acuden ante alguna autoridad  
Según el municipio**

**(porcentaje del total del total de conflictos que son llevados ante alguna autoridad)**

Respuesta	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	Total
Está en proceso	2,9	27,1	53,2	21,4
Hubo conciliación	55,3	34,3	21,3	41,4
Lo remitieron a otra parte	1,9	2,9	0,0	1,8
No quisieron atenderlo	5,8	1,4	2,1	3,6
Otra respuesta	1,0	0,0	0,0	0,5
Sentencia desfavorable	17,5	22,9	6,4	16,8
Sentencia favorable	15,5	11,4	17,0	14,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

El segundo tipo de respuesta en importancia (i.e. está en proceso) quizás no se aleje del resultado de la conciliación. En efecto, el hecho de que exista un 21,4% de conflictos (del total de casos en los que se acude ante alguna autoridad) que está todavía en proceso (siendo, de hecho, la respuesta más frecuente entre los casos de Ciénaga), abre la posibilidad de que termine resolviéndose por la más frecuente de las respuestas: la conciliación. De la información revelada en este mismo cuadro llama la atención el porcentaje alcanzado por la sentencia desfavorable (16,8%). Según esto, para un alto



porcentaje de los casos es posible que se esté condicionando futuras reacciones ante los conflictos por parte de quienes los tuvieron.

Lo siguiente que vale la pena mirar es, el tipo de instituciones que generan este tipo de respuestas. El Cuadro 19 muestra, en esencia, dos cosas importantes: (i) que en las autoridades formales, aunque prima también la conciliación (con un 42%), se presenta la mayor cantidad de sentencias o resultados desfavorables, siendo amplia la diferencia que existe, en este tipo de resultados, con los otros tipos de agentes y (ii) la proporción tan alta de conflictos que se resuelven a través de la conciliación cuando se acude a las autoridades no formales. Aunque no exista un punto de comparación que permita determinar la importancia real del resultado, la estadística sí evidencia el relativo logro de los objetivos de la aplicación de este tipo de justicia.

**Cuadro 19**

**Respuesta que obtienen los encuestados cuando acuden ante alguna autoridad  
Según tipo de institución a la que se acude  
(porcentaje del total del total de conflictos que son llevados ante alguna autoridad)**

Respuesta	Formal	No Formal	Otros	Total
Está en proceso	11,9	10,3	28,0	21,4
Hubo conciliación	42,4	55,2	37,9	41,4
Lo remitieron a otra parte	3,4	3,4	0,8	1,8
No quisieron atenderlo	3,4	3,4	3,8	3,6
Otra respuesta	0,0	0,0	0,8	0,5
Sentencia desfavorable	22,0	10,3	15,9	16,8
Sentencia favorable	16,9	17,2	12,9	14,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

El Cuadro 20 muestra la respuesta que usualmente se obtiene según tipo de conflicto. Sin considerar los casos de las dimensiones laboral, menores y discriminación, donde hubo pocos casos que resultaron tener el mismo resultado, se observa que los conflictos familiares, de seguridad, salud y vivienda son los que con mayor frecuencia se resuelven por conciliación.

**Cuadro 20**

**Respuesta que obtienen los encuestados cuando acuden ante alguna autoridad  
Según la dimensión del conflicto  
(porcentaje del total de conflictos que son llevados ante alguna autoridad)**

Dimensiones		Está en proceso	Hubo conciliación	Lo remitieron a otra parte	No quisieron atenderlo	Otra respuesta	Sentencia desfavorable	Sentencia favorable
Vivienda		15,9	39,1	0,0	8,7	1,4	21,7	13,0
Salud		10,0	80,0	0,0	0,0	0,0	10,0	0,0
Educación		20,6	32,4	0,0	5,9	0,0	11,8	29,4
Laboral	Empleados	77,8	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	11,1
	Negocios	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Familiares	Familiares	25,0	52,8	2,8	0,0	0,0	2,8	16,7
	Menores	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Victimización	Seguridad	14,3	42,9	4,8	0,0	0,0	28,6	9,5
	Responsabilidad Civil	33,3	33,3	0,0	0,0	0,0	22,2	11,1
Comercial	Reclamos entre partes	25,0	50,0	0,0	0,0	0,0	12,5	12,5
	Transacciones comerciales	36,4	36,4	0,0	0,0	0,0	18,2	9,1
Orden Público		0,0	11,1	22,2	0,0	0,0	55,6	11,1
Discriminación		0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total Dimensiones		21,4	41,4	1,8	3,6	0,5	16,8	14,5

De este cuadro sobresale el resultado más frecuente de los conflictos relacionados con el orden público. En efecto, se observa cómo en 55% de los casos en los que hay conflictos de este tipo se genera un resultado desfavorable para quien comparece. En este tipo de

conflicto también se concentra la mayor cantidad de remisiones a otras autoridades, como resultado de la comparecencia ante una primera autoridad. La sentencia favorable, en cambio, tan sólo es frecuente en los casos de educación (29,4%).

Ahora bien, la frecuencia con que un conflicto se resuelve a través de una conciliación o acuerdo después de haber acudido ante alguna autoridad no revela si éste efectivamente se cumplió. Lo cual, como es lógico, dejaría también insatisfecha la necesidad de resolver el conflicto. Utilizando la información de esta misma encuesta fue posible conocer cuál estaba siendo el resultado final de las conciliaciones, en términos de su cumplimiento. El Cuadro 21 muestra que, del total conflictos en los que hubo una conciliación o se llegó a un acuerdo, un 90,1% terminaron cumpliéndose y el restante 9,9% no lo hizo. Así mismo revela que, de nuevo, Ciénaga es el municipio donde hay una mayor cantidad de conciliaciones o acuerdos que no se cumplen después de pactados, como porcentaje del total de casos en los que se utiliza este mecanismo.

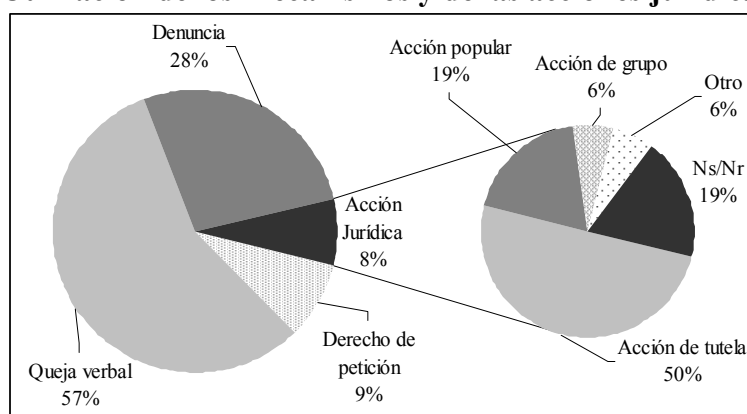
De la misma manera, se observa que los conflictos dirimidos a través de conciliaciones o acuerdos a los que se llegan por intermedio de instituciones de justicia formal, son los más propensos a llegar a conciliaciones que posteriormente no se respetan. De hecho, a pesar de la importante cantidad de conflictos resueltos por otras entidades (de la categoría “otros”), a través de conciliaciones o acuerdos, tan sólo en un 6% de los casos la conciliación no se cumple, contra un 20% de la misma situación en las autoridades formales.

**Cuadro 21**  
**Cumplimiento de los acuerdos o conciliaciones según municipio y tipo de institución**  
**(porcentaje del total de conflictos en los que se llegó a un acuerdo o conciliación)**

Municipio	Sí		No	
	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)
Bucaramanga	52	91,2	5	8,8
Buenaventura	22	91,7	2	8,3
Ciénaga	8	80,0	2	20,0
Formal	20	80,0	5	20,0
No Formal	15	93,8	1	6,3
Otros	47	94,0	3	6,0
Total	82	90,1	9	9,9

La encuesta además revela información que permite conocer algunas precisiones del proceso posterior a la comparecencia. En particular, muestra cómo la queja verbal es el principal mecanismo utilizado cuando se acude ante alguna autoridad (57% de los casos en donde previamente se ha llegado a una conciliación, o se ha producido una sentencia o resultado). Tan sólo en un 8% de los casos se hace uso de la acción jurídica, la cual, a su vez, corresponde en un 50% a tutelas, seguido de las acciones populares (19%) y la acción de grupo (6%) (Gráfico 5).

**Gráfico 5**  
**Utilización de los Mecanismos y de las acciones jurídicas**



Cabe resaltar que el 75% de las acciones de tutela se presentaron en conflictos relacionados con la salud, mientras que el 25% restante se presentó en conflictos relacionados con la seguridad personal (estafa, extorsión, amenazas, etc.). Así mismo, se observa que el 79,8% de las quejas verbales llegaron a oídos de actores diferentes a los que han sido clasificados como formales y no formales, y que, por el contrario, más del 60% de las denuncias se presentaron cuando los ciudadanos acudieron a la justicia formal.

En un 42,3% de los conflictos que son llevados ante alguna autoridad, los involucrados recurren a alguna autoridad en busca de ayuda o asesoría antes o durante la comparecencia ante otras autoridades para la resolución del conflicto. Como se observa en el Cuadro 22, a los abogados particulares sólo se les pide ayuda un 29% de los casos (33,3% en Bucaramanga), mientras que a las superintendencias se les pide ayuda un 36,6%, la más alta proporción dentro de las autoridades de ayuda. Es destacable que la defensoría del pueblo en realidad tenga un papel marginal en el acompañamiento de los ciudadanos en la comparecencia a la justicia (6,5% y ningún caso en Buenaventura).

**Cuadro 22**  
**Utilización de instituciones de ayuda para la resolución de los conflictos**  
**(porcentaje del total de conflictos en los que se acude ante alguien según municipio)**

¿Pidió ayuda cuando acudió o antes?	Autoridad	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	Total
Sí	Defensor del pueblo	9,5	0,0	8,3	6,5
	Abogado particular	33,3	25,9	25,0	29,0
	Superintendencia	31,0	59,3	20,8	36,6
	Juez de paz	4,8	0,0	0,0	2,2
	Un particular ( amigo, patrón )	11,9	0,0	20,8	10,8
	Consultorio jurídico	0,0	3,7	0,0	1,1
	ICBF	0,0	3,7	4,2	2,2
	E.P.S	2,4	0,0	8,3	3,2
	Junta de acción comunal	0,0	0,0	8,3	2,2
	Inspección de policía	7,1	0,0	4,2	4,3
	Otros	2,4	3,7	0,0	2,2
Total Sí		40,8	38,6	51,1	42,3
Total No		59,2	61,4	48,9	57,7
Total		100,0	100,0	100,0	100,0

Como se esperaba, de estas instituciones de ayuda tan sólo los abogados y los particulares cobraron por la ayuda. De los diez casos en que el encuestado reporta el costo, en los que el abogado o el particular ayudó a la resolución del conflicto, en seis el cobro se ubicó entre los \$100.000 y el millón de pesos<sup>30</sup>.

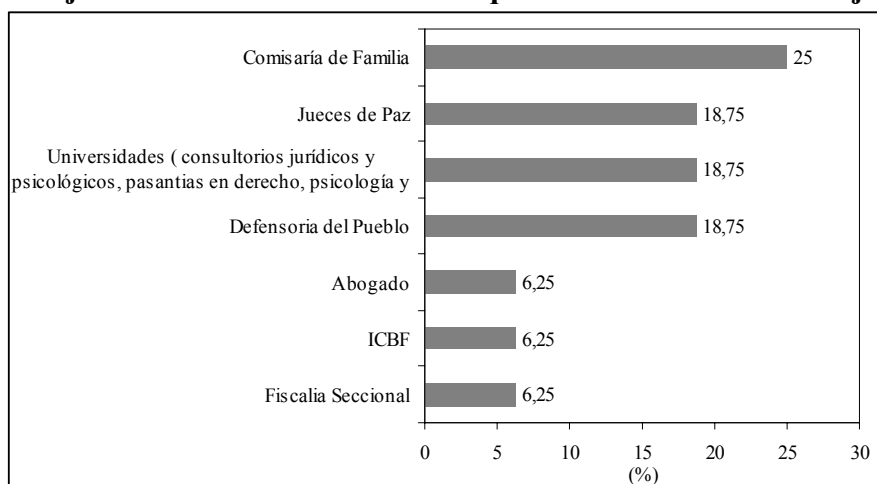
Finalmente, dentro de las generalidades del comportamiento de los encuestados frente a cada uno de los conflictos, se observa cómo más de un 80% de éstos declara que volverían a acudir ante alguna autoridad.

#### *Casas de Justicia:*

Como se dijo, las casas de justicia cumplen una labor importante en la facilitación del acceso a los servicios de justicia en Colombia. La utilización de estos espacios, sin embargo, es aún reducida si se compara con la utilización de otros agentes. En efecto, tan sólo un 6,8% de los casos en los que se presenta un conflicto y se acude ante alguien, se hace ante la Casa de Justicia. De estas personas (la mayoría de las cuales pertenecen al municipio de Bucaramanga, aunque algunas en Ciénaga también acudieron a la de Santa Marta) ninguna declara haber utilizado el Centro de Recepción de Información, principal mecanismo de ayuda para el ciudadano que brinda la casa de justicia.

En secciones anteriores se mostró que de los conflictos que se llevan a las casas de justicia la mayoría se refería a conflictos de familia (37%), seguido de los conflictos de salud con un 18%. De allí que la institución más utilizada en las casas de justicia se relacione con este primer tipo de conflictos, como se observa en el Gráfico 6.

**Gráfico 6**  
**Instituciones que se utilizan en las casas de justicia**  
**(porcentaje del total de conflictos en los que se acude a una casa de justicia)**



#### *Encuestados que no acudieron*

Una parte muy importante de los resultados de la encuesta se relaciona con el comportamiento de quienes no acuden ante ninguna autoridad para la resolución de sus

<sup>30</sup> En los otros cuatro casos, dos reportan costos mayores a 10 millones de pesos.

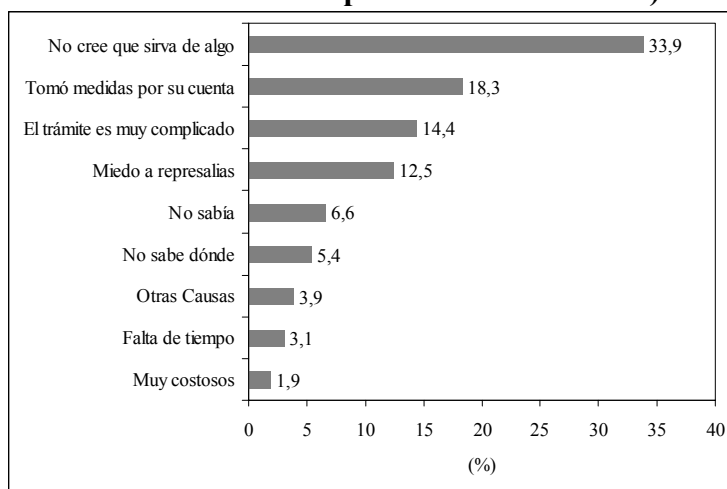
conflictos. En esta sección se analiza el comportamiento, y en particular las percepciones de ese 50,8% de encuestados que aunque declara tener conflictos no comparece ante ninguna institución, autoridad o agente. Como se observará más adelante, en este aspecto se identifican muchas de las NIRC, según la metodología y el concepto definido en anteriores secciones, pues se considera que son precisamente las personas que no tienen o la posibilidad o el interés de acudir a la justicia, las que con mayor probabilidad enfrentarán una necesidad insatisfecha de resolución de conflictos.

Hay entonces dos puntos clave en los que se concentra el análisis:

- i) Razones por las cuales no se acude ante alguna autoridad
- ii) Consecuencias de no acudir

El Gráfico 7 muestra que las dos principales razones para no acudir ante ninguna autoridad cuando se presenta un conflicto están relacionadas con la credibilidad que se tiene en el sistema y en la justicia en general (probablemente en la definición más amplia del concepto). El hecho de que el 33,9% de aquellos que no acudieron cuando se les presentó un conflicto lo hayan dejado de hacer aduciendo que no creen que sirva para algo, y que, además, un 18,3% declare haber solucionado la situación por cuenta propia, es algo que sin duda confirma que existe un efecto cultural importante en los problemas de acceso a la justicia que enfrenta el país.

**Gráfico 7**  
**Razones por las que no se acude**  
**(porcentaje de los encuestados que declara no haber acudido ante ninguna**  
**autoridad una vez presentado el conflicto)**



Todas estas razones pueden considerarse como barreras en la medida en que son las causantes de que un individuo se aleje del sistema de justicia. De esta forma se puede ver también que la cantidad de barreras económicas para el acceso a la justicia (1,9% del total de barreras) ocupa un último lugar, seguido de las barreras geográficas (correspondiente al 5,4% de la razón no sabe dónde), las cuales, sin embargo, se encuentran lejos aún de la participación de las barreras culturales y sociales (como el miedo a represalias, las creencias sobre los trámites y sobre la utilidad misma de la justicia).

El punto difícil de esto es que el hecho de no acudir ante alguna autoridad para la resolución del conflicto, en principio reduce sustancialmente la probabilidad de resolverlo, al no contar con personal experto del que se pueda valer, pero adicionalmente, y de manera más grave, genera costos para la víctima del conflicto que, aunque bien pueden ser tan sólo económicos, pueden llegar a ser psicológicos, sociales y otros, no necesariamente cuantificables.

El Cuadro 23 presenta un resumen de las consecuencias que se enfrentan al no acudir a la justicia. Aunque, en general, la encuesta sugiera que aquellos que no acuden a la justicia no se ven perjudicados de manera alguna (alrededor del 43, 6%) se observa también cómo la mayor de estas consecuencias negativas está relacionada con la pérdida de dinero o bienes y con los traumas y percepción de inseguridad.

**Cuadro 23**  
**Consecuencias de no acudir ante alguna autoridad**  
**(porcentaje del total de encuestados que declara no haber acudido ante ninguna autoridad)**

	Total	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	No Pobres (NBI)	Pobres
Sensación de inseguridad y desconfianza ( traumas )	14,8	22,6	10,8	0,0	17,1	12,7
Perdió dinero o bienes	16,0	9,5	24,6	21,8	18,7	13,4
Cambió de vivienda	2,3	1,5	6,2	0,0	1,6	3,0
Cambió de comportamiento y/o rutina	6,6	9,5	4,6	1,8	6,5	6,7
Perjuicio físico	11,7	15,3	7,7	7,3	12,2	11,2
Ataque personal	0,4	0,0	0,0	1,8	0,0	0,7
Ninguna	43,6	38,0	38,5	63,6	39,0	47,8
Otras Consecuencias	4,7	3,6	7,7	3,6	4,9	4,5

### *C. Identificación de las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos*

Una vez clasificados los resultados, se procede a analizar las situaciones en las cuales hay una necesidad de resolución de conflicto que no se satisface. De esta manera, de los encuestados que enfrentan algún conflicto pueden identificarse necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos debido a (i) algunas de las razones por las cuales no acude a la justicia (formal o no formal), a las cuales denominamos NIRC por barreras de acceso, y (ii) los resultados del proceso cuando los encuestados que enfrentan un conflicto acuden a la justicia. Por otro lado, y teniendo en cuenta el proceso llevado a cabo, es posible clasificar a el segundo tipo de NIRC de 3 maneras: (a) NIRC por celeridad, que se miden de acuerdo a la cantidad de tiempo que el encuestado declara haber dedicado a la resolución del conflicto, (b) NIRC por eficiencia del proceso en términos de trámites y otras consecuencias y (c) NIRC atribuibles a los altos costos de oportunidad involucrados. Finalmente, se buscó identificar las NIRC potenciales de los encuestados que sufren un conflicto y no acuden a la justicia.

Más allá de los resultados estadísticos, vale la pena resaltar que en términos metodológicos y de recolección de información a través de la encuesta, los encuestados no reportaron costos de oportunidad en términos de cantidad de trámites y duración de los procesos. Por consiguiente, en lo que resta de esta sección se presenta una medición de las NIRC generadas por barreras de acceso, por la duración del proceso (identificando NIRC cuando el encuestado considera que el proceso es demorado o muy demorado), y las NIRC potenciales.

El Cuadro 24 presenta los resultados para las NIRC generadas por barreras al acceso para cada una de las dimensiones de la encuesta. Adicionalmente, muestra los resultados totales, para cada uno de los tres municipios, y para hogares con necesidades (pobres) y sin Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) (no pobres). En otras palabras, presenta el porcentaje de encuestados que enfrentaron algún conflicto pero que no acudieron ante ninguna autoridad para resolverlo, o que acudieron pero no recibieron respuesta. Esta medición se deriva de los resultados presentados en el Cuadro 20 y en el Gráfico 7, que muestran las razones por las cuales no acudieron a la justicia, o una posible respuesta negativa en la comparecencia<sup>31,32</sup>.

**Cuadro 24**  
**NIRC generadas por barreras de acceso**  
**(distribución de hogares encuestados que vivieron algún conflicto y encontraron barreras al acudir a la justicia, según dimensión del conflicto)**

Dimensión		Total	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	No pobre (sin NBI)	Pobre (con NBI)
Vivienda		24,9	25,5	15,4	34,5	21,1	28,4
Salud		26,1	27,7	27,7	20,0	30,9	21,6
Educación		2,3	2,9	1,5	1,8	4,1	0,7
Laboral	Empleados	2,3	2,9	3,1	0,0	1,6	3,0
	Negocios	3,1	2,9	6,2	0,0	4,1	2,2
Familiares	Familiares	8,9	6,6	9,2	14,5	8,1	9,7
	Menores	0,8	0,7	1,5	0,0	0,8	0,7
Victimización	Seguridad	10,9	9,5	13,8	10,9	8,1	13,4
	Responsabilidad Civil	4,7	4,4	6,2	3,6	4,1	5,2
Comercial	Reclamos entre partes	5,1	5,8	3,1	5,5	4,1	6,0
	Transacciones comerciales	2,3	2,2	3,1	1,8	2,4	2,2
Orden Público		5,4	4,4	7,7	5,5	6,5	4,5
Discriminación		3,1	4,4	1,5	1,8	4,1	2,2

Como se dijo anteriormente, poco más de la mitad (50,8%) de los encuestados que declaran haber enfrentado algún tipo de conflicto, aseguró no haber acudido ante ninguna autoridad. Estas NIRC ocurrieron particularmente en los conflictos de vivienda (24,9%), salud (26,1%) y seguridad (10,9%). La proporción más elevada de NIRC generadas por barreras de acceso cuando se presentan conflictos de vivienda se encuentra en Ciénaga mientras que Bucaramanga y Buenaventura comparten una alta concentración de NIRC en el tema de salud. Es destacable el interés de la población en general por acudir ante alguna autoridad para la resolución de conflictos cuando éstos se relacionan con la educación y las transacciones comerciales. Hay que anotar que son pocos los casos presentados en dimensiones como discriminación, esto hace que, acudiendo o no, la proporción de casos sea escasa. Sin embargo, si se compara la cantidad de hogares que no acude a ninguna autoridad en el tema de discriminación con los que declaran tener conflictos de esta dimensión, la proporción resulta ser igualmente muy pequeña (cerca al 1%). Adicionalmente, se observa cómo existe una diferencia importante entre las NIRC identificadas en los conflictos relacionados con el orden público en el municipio en conflicto (cuya proporción asociada es del 7,7%) y los demás, siendo el municipio en condiciones normales el que presenta la menor proporción (4,4%).

De acuerdo al nivel de pobreza directa, se observa que entre la población pobre es usual no acudir ante alguna autoridad cuando se presentan casos de victimización, como

<sup>31</sup> Vale la pena resaltar que entre las posibles respuestas frente a la comparecencia se incluyeron dos razones: estaba cerrado y no lo atendieron que generan también una NIRC por barreras de acceso. Como lo muestra el Cuadro 20, ningún encuestado respondió que la institución estaba cerrada. Sin embargo, si hubo un bajo porcentaje que no recibió atención.

<sup>32</sup> Estas respuestas provienen de la primera parte de la columna 5 de la Matriz de Instituciones, Procesos y Resultados (MIRP) de la encuesta.

atracos, estafas, etc., mientras que, en la población no pobre esta proporción es apenas del 8%. Para esta última población, el problema más complejo está en el tema de salud, donde casi un 31% de hogares que no acuden, no lo hacen cuando se trata de conflictos relacionados con esta dimensión.

Por su parte, el Cuadro 25 presenta las NIRC generadas por la celeridad del proceso para resolver el conflicto. Mide el porcentaje de los encuestados que enfrentaron algún conflicto y para resolverlo acudieron a la justicia, pero que consideran que el proceso de resolución fue demorado o muy demorado<sup>33</sup>.

**Cuadro 25**  
**NIRC generadas por celeridad en el proceso**  
**(porcentaje de encuestados que vivieron algún conflicto, acudieron a la justicia,**  
**pero consideran que el proceso es demorado o muy demorado)**

Dimensión		Total	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	con NBI	Sin NBI
Vivienda		26,1	23,3	34,6	23,1	11,7	14,1
Salud		47,0	46,7	44,4	50,0	21,1	25,4
Educación		8,3	0,0	0,0	33,3	3,7	4,5
Laboral	Empleados	40,0	0,0	60,0	100,0	18,0	21,6
	Negocios	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Familiar	Familiar	39,2	20,0	75,0	41,7	17,6	21,2
	Menores	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Victimización	Responsabilidad Civil	56,7	80,0	66,7	0,0	25,5	30,6
	Seguridad personal	36,9	7,1	33,3	100,0	16,6	19,9
Comercial	Transacciones	62,5	75,0	50,0	50,0	28,1	33,8
	Reclamos entre partes	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Orden Público		63,8	40,0	75,0	100,0	28,7	34,4
Discriminación		0,3	0,0	1,0	0,0	0,1	0,1

Las dimensiones que presentan las mayores NIRC por celeridad en el proceso son orden público (63,8%), comercial relacionado con transacciones (62,5%) y victimización relacionado con responsabilidad civil (56,7%). Los resultados comparando los tres municipios son mixtos. Sin embargo, las NIRC por celeridad son más frecuentes en los municipios pequeños (i.e. Buenaventura y Ciénaga) que en el normal (i.e. Bucaramanga). Respecto a la situación económica, la comprobación de la hipótesis es la opuesta: la población con NBI tiene menos NIRC que la población sin NBI.

Las NIRC potenciales se derivan de la disponibilidad de los encuestados que no sufrieron ningún conflicto pero que no acudirían a la justicia si sufrieran uno. Tal como se mostró anteriormente, el 95,7 de los encuestados en esta situación acudiría a la justicia, lo que indica que la existencia de NIRC potenciales es baja. Del 4,3% de NIRC potenciales, el 42,6% no acudiría porque no cree que sirva de algo, el 13,1% porque no sabe dónde, y el 15,6% porque toma medidas por su cuenta (ver Cuadro 5 nuevamente).

Finalmente, a través de la encuesta se buscó medir NIRC generadas por la insatisfacción con el cumplimiento de la conciliación después de haber pasado por el proceso de resolución del conflicto a través de mecanismos de la justicia. Para esto, se generó una pregunta en la encuesta sobre el cumplimiento de la conciliación<sup>34</sup>, resultados

<sup>33</sup> Esta respuesta proviene de la columna seis de la Matriz de Instituciones, Procesos y Resultados (MIRP) de la encuesta.

<sup>34</sup> Ver MIRP, Columna 3 de la encuesta.



reportados en la subsección anterior. Sin embargo, los resultados no fueron estadísticamente significativos para poder presentar un análisis de NIRC (ver Cuadro 21 nuevamente). De los 9 casos presentados, en Bucaramanga se presentaron 5 (3 de conflicto por victimización, uno de conflicto de la dimensión vivienda y uno familiar) en los cuales la conciliación no se cumplió. Relacionados con el nivel de pobreza, sólo uno de los de victimización se dio en un hogar pobre. En Buenaventura se dieron dos casos de vivienda en donde la conciliación no se cumplió, los dos en hogares no pobres, mientras que en Ciénaga las respuestas de la encuesta muestran dos casos, uno de familia y uno de responsabilidad civil, en hogares no pobres, en donde la conciliación no se cumplió.

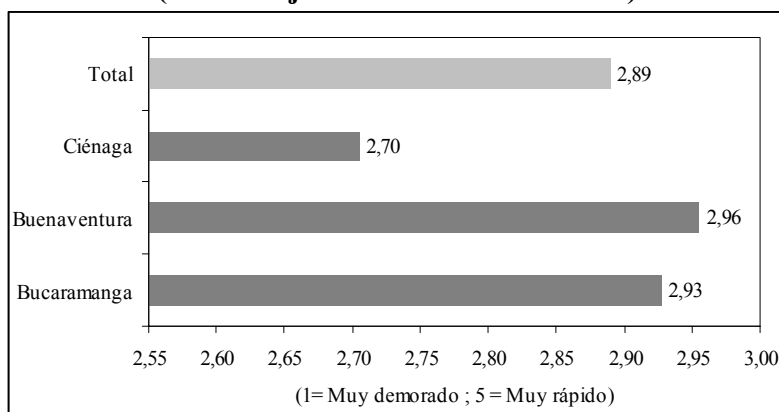
#### *D. Percepciones de los ciudadanos*

El Cuadro 26 presenta la calificación dada por los usuarios al proceso mediante el que se resolvió su conflicto. En general, se considera que los procesos tienen una duración normal, pero esto difiere mucho de un municipio a otro. En efecto, el Cuadro 26 muestra la calificación promedio para los tres municipios, se hace evidente que la población en donde se otorga una menor calificación a la velocidad del proceso es en Ciénaga, lo que planea que allí las NIRC de celeridad en el proceso son aún más elevadas que en los otros dos municipios.

**Cuadro 26**  
**Calificación a la agilidad del proceso que se llevó a cabo**  
**(porcentaje de hogares del municipio)**

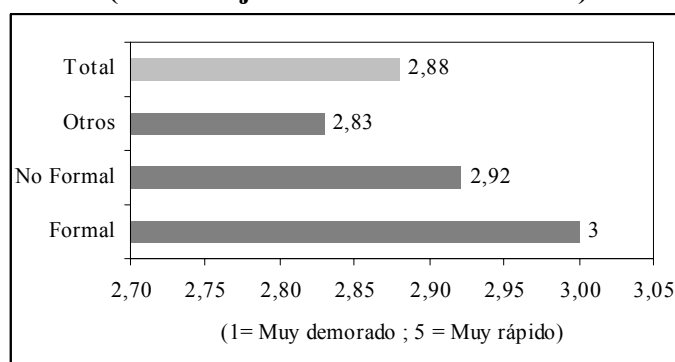
	Bucaramanga	Buenaventura	Ciénaga	Total
Muy demorado	12,6	8,6	23,4	13,6
Demorado	14,6	32,9	21,3	21,8
Normal	41,7	17,1	17,0	28,6
Rápido	17,5	28,6	23,4	22,3
Muy rápido	7,8	8,6	8,5	8,2
No sabe	5,8	4,3	6,4	5,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

**Gráfico 8**  
**Percepción de la agilidad con que se solucionó el conflicto según cada municipio**  
**(Porcentaje el total de encuestados)**



En una desagregación por tipo de autoridades se observa que, en general los encuestados perciben una mayor velocidad en la prestación de los servicios de resolución de conflictos por parte de autoridades formales que por parte de otros agentes (Gráfico 9).

**Gráfico 9**  
**Percepción de la agilidad con que se solucionó el conflicto según institución a la que se acude**  
**(Porcentaje el total de encuestados)**



Al mismo tiempo, se observa cómo, desde una perspectiva *ex ante* a la ocurrencia de un conflicto los encuestados perciben una justicia que en términos generales es medianamente eficiente, no muy ágil y ciertamente costosa (Cuadro 27).

**Cuadro 27**  
**Calificación de los encuestados que recibe el sistema de justicia y la rama en general.**  
**(Porcentaje del total de encuestados)**

<b>Eficiencia</b>					<b>Credibilidad</b>				
<b>Calificación</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Total</b>	<b>Percepción</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Total</b>
No sabe	0,5	1,0	0,0	0,5	Aumentado	21,5	39,0	35,0	29,3
Muy Eficiente	6,5	6,0	2,0	5,3	Disminuido	18,5	15,0	18,0	17,5
Eficiente	34,0	45,0	45,0	39,5	Permanece igual	56,5	42,0	44,0	49,8
Deficiente	41,5	37,0	40,0	40,0	Ns/Nr	3,5	4,0	3,0	3,5
Pésima	17,5	11,0	13,0	14,8	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>					

<b>Agilidad</b>					<b>Costos</b>				
<b>Calificación</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Total</b>	<b>Calificación</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Buenaventura</b>	<b>Ciénaga</b>	<b>Total</b>
No sabe	2,0	1,0	0,0	1,3	No Sabe	7,5	6	2	5,75
Muy ágiles	3,0	5,0	1,0	3,0	Muy Altos	23	15	22	20,75
Ágiles	18,5	19,0	26,0	20,5	Altos	41,5	62	41	46,5
Lentos	51,0	59,0	55,0	54,0	Bajos	17	10	22	16,5
Muy Lentos	25,5	16,0	18,0	21,3	Muy bajos	2,5	2	1	2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	Ninguno	8,5	5	12	8,5
					<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

#### *E. Determinantes de la existencia de conflictos y NIRC.*

Después de determinar cuantitativamente las proporciones de NIRC que posee la población encuestada, se procede a utilizar el conjunto de información disponible para determinar los efectos de las percepciones, las condiciones socioeconómicas y demográficas y de otras características particulares en la (i) probabilidad de ocurrencia de conflictos y (ii) en la comparecencia efectiva ante las autoridades judiciales,

entendiendo ésta como la superación de la primera de las NIRC identificadas, el acceso al sistema de justicia cuando se presenta una situación de conflicto.

Utilizando herramientas estadísticas y econométricas se procede a estimar los efectos marginales de cada una de las variables escogidas y analizadas anteriormente, en la probabilidad efectiva de involucrarse en conflictos y acudir a la justicia. En términos del diseño de las propuestas de política, esta sección reviste de la mayor importancia, en la medida en que no sólo permite establecer las posibles causas de la primera necesidad de resolución de conflictos insatisfecha, a saber, la alta proporción de hogares que no acuden ante ninguna autoridad una vez acaecido el conflicto, sino que permite conocer, a priori (y dentro de los alcances y limitaciones que tiene todo ejercicio estadístico) cuáles son los cuellos de botella que impedirán el acceso a la justicia en un municipio determinado.

Para el primer caso de ocurrencia de conflicto, la estrategia empírica utilizada consistió en aplicar un modelo de regresión con una variable dependiente dicótoma que toma el valor de uno si se sucede el conflicto (de cualquier dimensión) en el encuestado, y cero si no se enfrenta ninguno, y un conjunto de regresores (o variables independientes de la regresión) agrupados en tres conjuntos de datos diferentes:

- i) Características externas, que se refieren a las condiciones previas de ubicación del hogar, nivel educativo del respondiente y jefe de hogar, y las percepciones que sobre el entorno tengan los hogares.
- ii) Determinantes de percepciones, que incluye todas los indicadores de la opinión que tienen los encuestados sobre la justicia, de los que se habló en la sección anterior, y sobre los cuales se dice que actúan como condicionantes (a priori) de la utilización de la justicia. En particular, se consideran las variables de la agilidad de la justicia según la percepción de los encuestados, lo costoso que se califique al acceso y la eficiencia.
- iii) Características socioeconómicas del hogar, con los que se evalúa el impacto de la pobreza directa en la probabilidad de que ocurra un conflicto.

El modelo empleado se puede presentar de la siguiente manera:

$$P(\text{conflicto}_i = 1 | x) = \beta_0 + \beta_1 \text{caract\_ext}_i + \beta_2 \text{det\_percep}_i + \beta_3 \text{caract\_hog}_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

donde  $i$  es una situación conflicto determinada que el encuestado pudo o no haber vivido.

El Cuadro 28 muestra los resultados de la estimación a través un modelo de regresión logística con nueve variables y 1.546 observaciones. En la primera columna se muestran los coeficientes y los errores estándar asociados, mientras que en la segunda se presentan los efectos marginales, que corresponden al incremento de la probabilidad de que el encuestado esté involucrado en un conflicto de cualquier naturaleza, ante un cambio de las variables dependientes (que a excepción de las del conjunto de percepciones, por ser dicótomas, se refieren al cambio de la ausencia de la característica al cumplimiento de ésta).

**Cuadro 28**  
**NIRC generadas por celeridad en el proceso**

Variable Dependiente: Conflicto = 1		Coefficiente	Efecto Marginal
Características externas	Informalidad	0.385 (0.277)*	1.128
	Nivel educativo	-0.081 (0.16)	-0.234
	Percepción de seguridad	0.504 (0.367)*	1.750
Determinantes de percepciones	Agilidad	0.278 (0.095)***	0.805
	Costo	0.004 (0.056)	0.012
	Credibilidad	-0.100 (0.357)	-0.284
Características socioeconómicas del hogar	Pobreza (NBI)	-0.439 (0.234)*	-1.305
	Miseria (NBI)	-0.534 (0.53)	-1.366
	Afrocolombiano	-0.827 (0.488)*	-2.035
	Constante	-3.741 (0.903)***	
	Log pseudolikelihood	-223.72	
	Prob > Chi2	0.0000	
	Pseudo R2	0.0309	
	Número de observaciones	1546	

Notas: \* coeficientes significativos al 1%, \*\* significativos al 5%, \*\*\* significativos al 10%. Errores estándar entre paréntesis, robustos y estimados a través de bootstrapping con 100 replicaciones. Clusters por estrato.

De este cuadro se extraen las siguientes conclusiones:

- i) No hay evidencia estadística que permita suponer la existencia de una relación entre la condición de pobreza directa (Pobreza (NBI) y Miseria (NBI)) y la ocurrencia de conflictos. Se detecta incluso una relación inversa entre el hecho de tener necesidades básicas insatisfechas y declarar tener un conflicto. Esto puede explicarse también por la percepción, quizás equivocada, que tiene la población pobre sobre el concepto de conflicto. En este caso, la reducción en la probabilidad asociada a involucrarse en un conflicto cuando quien responde se clasifica como pobre es de 1.3%, con un 10% de significancia estadística.
- ii) En cuanto a percepciones se observa que no existe una relación entre clara entre las percepciones negativas acerca de la justicia y la probabilidad de involucrarse en un conflicto. La hipótesis inicial giraba en torno al hecho de que cuando un individuo declara no tener una buena imagen de los mecanismos utilizados para la resolución de los conflictos, bien podía estar alejándose de la propensión a declararlos. Es decir, resulta probable que una

persona que no tenga una percepción concreta acerca de la justicia, tenga, a su vez, una percepción errónea acerca de los conflictos.

- iii) De la misma manera se observa cómo, contrario a lo que diría la intuición, la población afrocolombiana presenta una menor cantidad de conflictos.

En cuanto a los determinantes de la primera NIRC -de acceso- el modelo planteado supone que existe una relación entre el hecho de que una persona acuda ante alguna autoridad para la resolución de su conflicto y las percepciones que tienen sobre la justicia, los efectos específicos de la dimensión del conflicto y algunas variables socioeconómicas.

La especificación de las variables incluidas dentro de los grupos de determinantes es como sigue:

- i) Percepciones sobre la justicia: aquí se involucran variables que midan los efectos sociológicos y culturales que componen la decisión de acudir ante alguna autoridad y que se relacionan con la eficiencia, agilidad, credibilidad y conocimiento sobre los derechos.
- ii) Efectos específicos de la dimensión del conflicto: En este grupo entran una serie de variables dicótomas que sirven para mirar las diferencias en la propensión de acudir o no ante alguna autoridad, de acuerdo al tipo de conflicto. Se involucran aquí tan sólo aquellas dimensiones del conflicto en las que se presentaron un mayor número de casos; a saber, vivienda, salud, educación y familiar.
- iii) Variables socioeconómicas: aquí se involucran variables dicótomas que muestran las características de pobreza extrema (miseria), nivel educativo (considerando el que va más allá del bachillerato) y la presencia de conflicto armado en el municipio (variable que, evidentemente, tomará el valor de uno si el municipio es Buenaventura y cero si es cualquiera de los otros dos).

El modelo propuesto se expresa de la siguiente manera:

$$P(\text{compcia}_i = 1 | x) = \beta_0 + \beta_1 \text{perc\_justicia}_i + \beta_2 \text{dimens}_i + \beta_3 \text{socioecon}_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

donde, en este caso,  $i$  corresponde al total de conflictos presentados, *compcia* se refiere a la comparecencia, siendo 1=acude ante alguna autoridad, 0= no lo hace y  $\varepsilon_i$  es el término de perturbación estocástica asociado al modelo tipo *logit*.

El Cuadro 289 muestra el resultado de la estimación a través de un modelo logístico con 11 variables y 477 observaciones. Las variables de percepción de la justicia están construidas tal como se muestran en la encuesta, siendo 1 plena satisfacción en el aspecto y 4, insatisfacción total. El resto de las variables son dicótomas, que, como es usual, toman el valor de uno si la condición descrita efectivamente se cumple y cero si no lo hace.

**Cuadro 29**  
**NIRC generadas por acceso**

Variable Dependiente: Comparecencia = 1		Coefficiente	Efecto Marginal
Percepciones acerca de la justicia	Eficiencia	-0.327 (0.068)***	-8.1
	Agilidad	-0.247 (0.082)***	-6.1
	Credibilidad	-0.283 (0.151)*	-7.0
	Conocimiento de derechos	-0.010 (0.152)	-0.3
Efectos específicos de la dimensión del conflicto	Dummy Conflicto de Vivienda	0.460 (0.259)*	11.4
	Dummy Conflicto de Salud	-0.347 (0.333)	-8.5
	Dummy Conflicto de Educación	0.988 (0.369)***	23.7
	Dummy Conflicto Familiar	0.856 (0.242)***	21.0
Variables socioeconómicas	Nivel educativo	0.170 (0.12)*	4.2
	Miseria (NBI)	0.505 (0.09)***	12.5
	Municipio en conflicto	0.370 (0.11)***	9.2
	Constante	0.722 (0.62)	
	Log pseudolikelihood	-306.9276	
	Pseudo R2	0.0676	
	Prob > Chi2	0.0000	
	Número de observaciones	477	

Notas: \* coeficientes significativos al 1%, \*\* significativos al 5%, \*\*\* significativos al 10%. Errores estándar entre paréntesis, robustos y estimados a través de bootstrapping con 100 replicaciones. Clusters por estrato.

Los resultados que se obtienen pueden ser clasificados se pueden resumir en lo siguiente:

- i) Hay una fuerte evidencia estadística que respalda el hecho de que la percepción que tenga el ciudadano sobre la justicia, condiciona efectivamente la probabilidad de acceso a la misma para la resolución de sus conflictos. Mejor aún, la percepción negativa que puedan tener los ciudadanos acerca del desempeño de la justicia condiciona fuertemente la existencia de NIRC generadas por no acudir ante la justicia cuando se enfrentan a un conflicto.
- ii) Se observa que un nivel de credibilidad en la eficiencia de la justicia más bajo reduce la probabilidad de acudir al sistema de justicia en un 8,1%, mientras que entre peor sea el nivel de percepción de la agilidad de la misma, la probabilidad se reduce en un 6,1%, ambos resultados estadísticamente significativos al 1% de probabilidad.
- iii) Se observa también que los conflictos que generan una mayor probabilidad de comparecencia son los relacionados con la educación y la familia. En efecto, no sólo el efecto marginal fue importante en esta clase de conflictos

sino que la significancia estadística en ambos resultados fue considerablemente buena.

- iv) Finalmente, se observa un resultado que aunque puede llamar la atención debido a la poca intuición que sugiere, puede ser tener alguna explicación interesante. Se trata del resultado según el cual la probabilidad de comparecer ante la justicia cuando el ciudadano se involucra en un conflicto aumenta en un 12,5% si el ciudadano está enfrentando más de una necesidad básica insatisfecha, es decir, si se clasifica como población en condición de miseria. Esto puede estar siendo una comprobación empírica de lo que se había concluido anteriormente, y se refiere al hecho de que los pobres, y en este caso la población en condiciones de miseria, no enfrenta de manera importante (y significativamente diferente a los no pobres) NIRC's. Esto da la idea de que el sistema de justicia, por lo menos, no está ayudando a complicar la situación social que vive la población pobre.
- v) Por último se destaca el signo y el nivel de significancia asociado a la variable de municipio en situación de conflicto armado. En efecto, se observa que la probabilidad de comparecencia ante la ocurrencia de un conflicto se incrementa en un 9,2% cuando se está en un municipio con difíciles situaciones de conflicto armado.

#### **IV. Normatividad y oferta institucional**

##### *A. Normatividad*

La evolución reciente del marco jurídico de las políticas diseñadas para el acceso a la justicia y la alternatividad en el acceso a la justicia, tiene fundamento en la Ley 270 de 1996 que reglamenta la administración de la justicia en Colombia. Esta sección presenta un análisis de la normatividad relacionada con los principios de (i) acceso a la justicia y (ii) alternatividad. Se revisan en particular (i) la Constitución, (ii) la Ley 270 de 1996, y (iii) otra normatividad relevante.

##### *Constitución Política*

La Constitución Política, a partir del artículo 228, contiene las disposiciones relacionadas con la Rama Judicial del poder público. En el artículo 229 garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. Posteriormente señala la forma como se encuentra integrada dicha Rama y cuál es la institución de más alto rango dentro de cada jurisdicción. Así, tenemos que la administración de justicia en Colombia tiene varias especialidades o jurisdicciones, dentro de las cuales se encuentran la jurisdicción ordinaria, la de lo contencioso administrativo, la constitucional y las jurisdicciones especiales: jurisdicción especial indígena y jueces de paz. Adicionalmente, el artículo 116 de la Carta<sup>35</sup> establece que la ley puede atribuir función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, excepcionalmente y en materias precisas. De igual forma, la Carta señala que los particulares pueden ser investidos de función jurisdiccional transitoriamente, como jurados en causas

---

<sup>35</sup> Este Artículo fue modificado por el Acto Legislativo 03/2002

criminales, conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

*Ley 270 de 1993, ó Ley Estatutaria de la Administración de Justicia*

La ley estatutaria de la Administración de Justicia fue expedida el 7 de marzo de 1996. Dentro de los principios que gobiernan dicha Administración, enumerados en los primeros artículos de la ley, se encuentran los siguientes (i) Administración de la justicia: hacer efectivos los derechos, obligaciones, garantías y libertades (artículo 1º), (ii) Acceso a la justicia: El Estado garantiza el acceso de todos los asociados a la administración de justicia (artículo 2º), (iii) Eficiencia: La administración de justicia debe ser eficiente (artículo 7º), (iv) Alternatividad: La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados (artículo 8º). En particular, la Corte Constitucional declaró el artículo 8º de alternatividad exequible, como forma de ayudar a la descongestión de los despachos judiciales, además de todos los postulados constitucionales<sup>36</sup>. Por otra parte, los artículos 12 y 13 de la ley 270 de 1996 señalan las autoridades que ejercen función jurisdiccional, y que incluyen la jurisdicción constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las jurisdicciones especiales tales como: la penal militar, la indígena y la justicia de paz, y la jurisdicción ordinaria que conocerá de todos los asuntos que no estén atribuidos expresamente por la Constitución o la ley a otra jurisdicción. Por su parte, el Fiscal General de la Nación, el vice-fiscal y los Fiscales Delegados ante las distintas jerarquías judiciales del orden penal, ejercen las funciones jurisdiccionales que determine la ley. Los jueces de paz conocen en equidad de los conflictos individuales y comunitarios en los casos y según los procedimientos establecidos por la ley. Las autoridades de los territorios indígenas previstas en la ley ejercen sus funciones jurisdiccionales únicamente dentro del ámbito de su territorio y conforme a sus propias normas y procedimientos, los cuales no podrán ser contrarios a la Constitución y a las Leyes. Estas últimas establecerán las autoridades que ejercen el control de constitucionalidad y legalidad de los actos proferidos por las autoridades de los territorios indígenas. Los tribunales y jueces militares conocen, con arreglo a las prescripciones de la ley y del Código Penal Militar, de los delitos sometidos a su competencia.

El artículo 13, “Del ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares” dice que ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política: (i) El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, (ii) Las autoridades administrativas, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal, y (iii) Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad con los procedimientos señalados en la ley. Tratándose de arbitraje, las leyes especiales de cada materia establecerán las reglas del

---

<sup>36</sup> Ver sentencia C-037 de 1996.



proceso, sin perjuicio de que los particulares puedan acordarlas. Los árbitros, según lo determine la ley, podrán proferir sus fallos en derecho o en equidad.

Más adelante, la Ley 270 de 1996 contiene en el artículo 63 una disposición relacionada con la descongestión judicial: "La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en caso de congestión de los Despachos Judiciales, podrá regular la forma como las Corporaciones pueden redistribuir los asuntos que tengan para fallo entre los Tribunales y Despachos Judiciales que se encuentren al día; seleccionar los procesos cuyas pruebas, incluso inspecciones, puedan ser practicadas mediante comisión conferida por el Juez de conocimiento, y determinar los jueces que deban trasladarse fuera del lugar de su sede para instruir y practicar pruebas en procesos que estén conociendo otros jueces. Igualmente, podrá crear, con carácter transitorio, cargos de jueces o magistrados sustanciadores o de fallo, de acuerdo con la ley de presupuesto"<sup>37</sup>.

#### *Ley 1149 de 2007*

Esta ley modificó algunos de los aspectos contenidos en el Código Procesal del Trabajo que no habían sufrido modificaciones desde su expedición, y otros que habían sido reformados por la ley 712 de 2001, en relación con la implementación de la oralidad, la publicidad y la celeridad como principios rectores del sistema de justicia laboral en nuestro país. Para esta reforma, la Corte Constitucional tuvo en cuenta los problemas operativos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para atender funciones en materia de conciliación asignadas a los inspectores del trabajo, y la incertidumbre en las reglas de juego de los asuntos susceptibles de conciliación<sup>38</sup>.

#### *Ley 1151 de 2007*

Las políticas relacionadas con el sistema de justicia, contenidas en la ley del Plan Nacional de Desarrollo buscan "fortalecer la efectividad del derecho fundamental de acceso a este servicio para la población, en condiciones de igualdad y celeridad, como parte de un modelo de Estado comunitario", y "contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas mediante la solución pacífica de los conflictos de interés, buscando la prevalencia del derecho a la vida y los derechos fundamentales de la población a través de la oferta institucionalizada e integral de justicia, en el marco del Estado Social de Derecho."<sup>39</sup>

Así, en relación con el objetivo "justicia en todo el territorio nacional", la ley del Plan pretende "alcanzar el cubrimiento progresivo de todo el territorio nacional con instituciones de justicia organizadas en un modelo de justicia local. Dicho modelo de justicia local mínimo tiene como eje la figura de un juez de múltiple competencia para la atención integrada de las pequeñas causas o conflictos que aquejan a las poblaciones,

---

<sup>37</sup> Se resalta que en vigencia de la ley 270 de 1996, se han realizado varias reformas a la Administración de Justicia, dentro de las cuales se encuentran: (i) La ley 585 de 2000, "Por medio de la cual se derogan, modifican y suprimen algunas disposiciones de la Ley 270 de 1996 y del Decreto 2699 de 1991". Las normas modificadas fueron: artículo 11, estructura general de la Administración de Justicia; artículo 17 numerales 1° y 5°, funciones de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; y, artículo 20, numerarles 1° y 4°, funciones de la Sala Plena de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, (ii) La ley 771 de 2002, "Por la cual se modifica el artículo 134 y el numeral 6 del artículo 152 de la Ley 270 de 1996", relacionados con la situación administrativa de traslado de funcionarios judiciales, y (iii) El decreto ley 2637 de 2004, "Por el cual se desarrolla el Acto Legislativo número 03 de 2002", declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-672 de 2005.

<sup>38</sup> Ver sentencia C-160 de 1999 de la Corte Constitucional, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>39</sup> Ley 1151 de 2007 Plan nacional de Desarrollo 2006-2010, artículo 6°.

complementada con mecanismos alternativos de solución de conflictos como figuras de conciliadores en derecho o equidad y jueces de paz.”<sup>40</sup>

En ese orden de ideas, se hace necesario generar compromisos de los entes territoriales, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la prestación de dichos servicios de justicia. Adicionalmente, la ley 1151 de 2007 ordena dar continuidad al programa Casas de Justicia y a los esfuerzos de racionalización y mejoramiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). A su vez, con el objetivo “Justicia pronta y eficaz, con perspectiva de género y atención prevalente de los derechos del menor”, la ley del PND busca el “perfeccionamiento del diseño legal, procesal y administrativo de la gestión judicial para la reducción de los tiempos procesales, la celeridad de los procesos judiciales, el refinamiento de los instrumentos y prácticas de gestión judicial para obtener los mayores grados de eficiencia y equidad en la administración de justicia encaminados al goce efectivo de los derechos de la gente. En desarrollo de este objetivo, se continuará impulsando el proceso oral, la revisión de los códigos procesales hacia su simplificación y unificación y las políticas de descongestión. Paralelamente, se propenderá por el desarrollo de la figura de jueces de competencia múltiple o de “pequeñas causas”.<sup>41</sup>

#### *Ley 1153 de 2007*

De acuerdo con el *ABC de la Ley de Pequeñas Causas*, redactado por el Ministerio del Interior y de Justicia, lo que hace la ley 1153 es convertir en contravenciones, conductas que anteriormente eran consideradas como delitos, definiendo para ellas un procedimiento expedito, oral y sumario, sin intervención del fiscal y con penas consistentes en multa, trabajo social y arresto.

Los objetivos de esta ley son fundamentalmente los siguientes: (i) La necesidad de tomar medidas para controlar la significativa entrada de delitos menores al sistema penal acusatorio, lo cual impide concentrar los esfuerzos en la lucha contra la gran criminalidad. De esta manera, se busca descongestionar el sistema penal acusatorio fundamentalmente en la instancia de la Fiscalía, y facilitar la resolución rápida de las pequeñas causas, (ii) Solucionar y facilitar el acceso de los ciudadanos a una justicia pronta y cumplida para todos, mediante la ampliación de cobertura y la desconcentración del servicio de la justicia en las grandes ciudades, que la permita al ciudadano contar con un procedimiento expedito, sencillo y oral, (iii) Establecer un procedimiento expedito para los delitos (ahora contravenciones) menores a 10 salarios mínimos legales mensuales, con participación directa de las víctimas, lo que les asegurará la pronta y cumplida justicia en los casos de criminalidad menor, de gran impacto social, que permitirá judicializar a los responsables y ofrecer una respuesta inmediata a las víctimas, (iv) Fortalecer los medios alternativos de solución de conflictos y permitir acudir a penas alternativas a la privación de la libertad, como el trabajo social no remunerado y las multas que permitan reparar el daño inferido a la víctima. Son penas con fines esencialmente resocializadores y restaurativos.

---

<sup>40</sup> Ídem, num. 6.1.2.

<sup>41</sup> Ídem.

## B. Oferta institucional en Colombia y en los tres municipios<sup>42</sup>

En esta sección se hace una descripción de la oferta de operadores de justicia en Colombia, tanto a nivel Formal como de no Formales, con un énfasis especial en los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). La intención es mostrar la situación actual de los mecanismos y agentes que bien podrían suplir las necesidades de resolución de conflictos que puedan estar siendo identificados con la encuesta.

A partir de la Constitución de 1991 se establece un conjunto de condiciones para la existencia y continuidad de administradores de justicia diferentes a los de la Rama Judicial (Jueces, Magistrados y Fiscales). Con ello, fueron habilitadas para la prestación de los servicios de justicia ciertas autoridades administrativas (superintendentes, notarios, defensores de familia, inspectores de trabajo, entre otros), órganos legislativos, particulares (conciliadores, árbitros, etc.) y la justicia penal militar. Como consecuencia de esta situación, la oferta de justicia se ha ampliado de forma considerable a lo largo de la última década, al tiempo que se han creado nuevos espacios y mecanismos para la resolución de conflictos.

El Cuadro 30 muestra la diferencia de los operadores de justicia formales y no formales existentes en el país, entendiendo por formales aquél grupo de operadores y mecanismos que hacen parte del aparato estatal y se rigen específicamente según sus directrices. Los mecanismos no formales se refieren a iniciativas casi siempre de origen comunitario e institucional que responden más al derecho y a la equidad que a criterios de normatividad.

Cuadro 30		
Operadores de justicia		
Operadores Formales	Judiciales	Fiscales
		Jueces y magistrados
		Jueces penales militares
	Administrativos	Agentes de las superintendencias
		Notarios
		Inspectores de policía
		Inspectores de trabajo
		Personeros
		Defensores de familia
		Institucionales
Árbitros		
Operadores No Formales	Comunitarios	Jueces de paz
		Conciliadores en equidad
		Mediadores
		Autoridades tradicionales
		Amigables componedores

Fuente: Basado en DNP, Constitución Política de Colombia y normatividad aplicable.

En este contexto, el Gobierno Nacional, las administraciones locales, las entidades privadas como las Cámaras de Comercio y las organizaciones comunitarias, han apoyado conjuntamente la creación y desarrollo de los MASC, los cuales pueden ser interpretados como un conjunto de elementos que tienen la facultad de facilitar la puesta en práctica de diferentes procesos judiciales, y de formas comunitarias de justicia.

<sup>42</sup> El análisis de oferta institucional a nivel nacional se basa mayoritariamente en la Cartilla Visión Colombia 2019 elaborado por el Departamento Nacional de Planeación

Desde el punto de vista de la organización o “control” del servicio prestado por estas figuras es necesario señalar que, en el periodo 1997 – 2006, los esfuerzos por establecer mecanismos para ejercer el seguimiento a las figuras y a los operadores empezaron a rendir frutos tardíamente, tanto por su carácter como por limitaciones de índole presupuestal.

Al respecto, dentro de las iniciativas de carácter estatal cabe destacar dos ejemplos. El primero de ellos es el proyecto *“Fortalecimiento de la conciliación extrajudicial en derecho”* en cabeza del Ministerio de Interior y Justicia (MIJ) que pretende, entre otros objetivos, establecer un Sistema de Control, Inspección y Vigilancia de los Centros de Conciliación y Entidades Avaladas, al igual que establecer herramientas para la capacitación en línea de autoridades administrativas con facultades para conciliar. El segundo, es el proyecto *“Implantación de la justicia en equidad para brindar apoyo técnico y operativo a las comunidades que lo requieran en el territorio nacional”*, también a cargo del mencionado Ministerio. Dicha iniciativa busca, a partir de actividades específicas como la evaluación del impacto del conciliador en equidad y el establecimiento de sistemas de monitoreo del mismo, establecer una serie de herramientas para brindar sostenibilidad a la figura en aquellos municipios que requieren mayor acompañamiento. Así mismo, se busca avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) mejorar la calidad en técnicas y conocimientos jurídicos de la conciliación en equidad; (ii) concretar la participación de los conciliadores inactivos y conocer la cifra real de activos; (iii) orientar a los municipios para el apoyo a los conciliadores en equidad; (iv) mejorar las relaciones de los conciliadores en equidad con la Rama Judicial; y, (v) brindar apoyo técnico y operativo a los conciliadores en equidad a partir de sus necesidades reales.

Pese a estos esfuerzos, la información de carácter cuantitativo, como el número total de operadores de justicia no formales, los niveles de deserción y, en algunos casos, el número de solicitudes que atienden, se encuentra fragmentada o, en algunos casos, incompleta. No obstante, con el fin de ilustrar la magnitud de personas involucradas en la prestación del servicio de justicia, en el Cuadro 1 se contrasta el número de operadores no formales frente a los formales.

**Cuadro 31**  
**Número de operadores de justicia formal y no formal (2003-2006)**

Operador	2003	2004	2005	2006
<b>Justicia Formal</b>				
<u>Operadores Judiciales</u>				
Fiscales	3.638	3.640	3.640	3.640
Jueces y Magistrados	3.970	4.073	4.073	4.285
<u>Administrativos</u>				
Notarios	613	613	613	613
Inspectores de Trabajo	179	179	179	179
Personeros (territorial)	1098	1098	1098	1098
Defensores de Familia*	513	495	513	497
<u>Legislativos</u>				
Senadores	102	102	102	102
Representantes a la Cámara	166	166	166	166
<b>TOTAL</b>	<b>10.279</b>	<b>10.366</b>	<b>10.384</b>	<b>10.580</b>
<b>Justicia no formal</b>				
<u>Institucionales</u>				
Conciliador en derecho (funcionarios públicos con facultad para conciliar)**	4.786	5.636	6.486	7.334
Centros de Conciliación en derecho	185	216	236	259
<u>Comunitarios</u>				
Conciliador en equidad ***	823	1.862	2.424	3.365
Jueces de paz ***	N/D	834	1.401	1.418
<b>TOTAL</b>	<b>5.794</b>	<b>8.548</b>	<b>10.547</b>	<b>9.011</b>

Fuente: Documento visión 2019 DNP, con datos de MIJ- FGN – C. S. de la J.

N/D: Información no disponible.

Existen otros operadores de justicia como agentes de superintendencias y árbitros -de carácter privado- e Inspectores de Policía -de carácter local-.

\*Legalmente existen 531 cargos creados para defensores de familia.

\*\*En algunos casos los funcionarios de carácter administrativo con funciones para conciliar se cruzan con los funcionarios con facultades para conciliar en derecho.

\*\*\*Capacitados y/o elegidos, más no se conoce el porcentaje de ellos que están activos.

Tal y como sucede en los municipios seleccionados, en los años recientes, el número de fiscales, jueces y magistrados (operadores formales judiciales) no ha sufrido muchos cambios. Para 2006, el número de fiscales ascendió a 3.640, equivalente a 8,5 fiscales por cien mil habitantes. En el caso de los jueces y magistrados, si bien en el 2003 representaban 3.970, para el 2006 dicho número aumentó a 4.285 –lo que equivale a 9,9 jueces por cien mil habitantes. Tal incremento obedece a la puesta en marcha de los juzgados administrativos, a partir del 1° de enero de 2006.

El número de operadores de justicia del orden administrativo, se ha mantenido relativamente constante en el periodo comprendido entre 1998 y 2005, pero específicamente entre 2003 y 2006 su número se ha mantenido prácticamente estático. Estos operadores tienen la particularidad de repartir sus funciones en la administración de justicia en el ámbito formal y realizar, por autorización legal, labores que se ubican en el ámbito de la justicia no formal, como es el caso de sus facultades para conciliar en derecho.

Esta situación ha llevado a que en muchas ocasiones, la preparación de dichos operadores se haya centrado en el ámbito de la justicia formal, en detrimento de una capacitación especial para atender los casos y especialidades que tratan en sus labores de conciliación. De acuerdo con las estimaciones del Ministerio del Interior y Justicia, existen 259 centros de conciliación autorizados por ese Ministerio y 7.334 conciliadores.

Dicha diversificación de la oferta de justicia y su correspondiente articulación de los diferentes operadores muestra el problema de la falta de complementariedad entre la justicia formal y no formal y entre las figuras que las componen.

En la actualidad se cuenta no solo con un gran número de operadores de justicia, sino también con una elevada duplicidad en cuanto a las competencias o funciones que los mismos ejercen. El origen de esta situación está en que mientras para la justicia formal las competencias están plenamente definidas, no ocurre lo mismo para la justicia no formal, en la cual varios operadores pueden tratar las mismas causas. Esta situación se refleja en un aparente exceso de operadores de justicia, al tiempo que se constituye en una fuente de confusión para los usuarios, más aún si se tiene en cuenta que su funcionamiento no se limita a un área geográfica determinada.

Esta situación se resume en el Cuadro 292, el cual establece un paralelo entre las competencias de algunas figuras de justicia formal y no formal, en ciertos asuntos en los que se ha fijado su intervención. Debe anotarse que estos asuntos pertenecen al grupo de aquellos casos que se han llamado “pequeñas causas” o “causas de menor cuantía”, a las cuales se hará alusión en el aparte dedicado al aumento de la productividad y reducción de la mora y congestión.

## Cuadro 292

### Asuntos que pueden conocer los jueces de paz, conciliadores en equidad, conciliadores en derecho y los jueces del nivel municipal

ASUNTOS PENALES	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en derecho	Jueces Municipales
	<100 SMMLV	<150 SMMLV	<150 SMMLV	<150 SMLV
Abuso de Confianza Calificado, Gestión indebida de recursos sociales, Hurto agravado, Hurto calificado, Hurto entre condueños, Lesiones al feto y Lesiones culposas al feto.	No	No	No	Si
Abuso de Confianza, Acceso Abusivo a un sistema informático, Alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado, Alzamiento de bienes, Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito, Daño en bien ajeno, Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto, Defraudación de fluidos, Del acceso ilegal o prestación de servicios de telecomunicaciones, Disposición de bien propio gravado con prenda, Divulgación y empleo de documentos reservados, Emisión y transferencia ilegal de cheque, Estafa, Extorsión, Hurto, Impedimento o perturbación de ceremonia, Inasistencia alimentaria, Invasión de tierras o edificaciones, Malversación y dilapidación de bienes familiares, Malversación y dilapidación de bienes, Perturbación de la posesión sobre inmuebles, Sustracción de bien propio, Tentativa de hurto, Usurpación de aguas, Usurpación de tierras, Utilización indebida de información privada, Violación a la libertad religiosa, Violación de habitación ajena, Violación de la libertad de trabajo, Violación de los derechos de reunión y asociación, Violación ilícita de comunicaciones, Violación en el lugar de trabajo, Violenci	Si	Si	Si	Si
Calumnia, Calumnia indirecta, Injuria	Si	Si	Si	No
Lesiones*, Lesiones culposas*, Lesiones personales culposas*, Lesiones personales culposas agravadas*	<60 días	<60 días	<60 días	Todas
ASUNTOS CIVILES	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en Derecho	Jueces Municipales
	<100 SMMLV	Sin límite de cuantía	Sin límite de cuantía	90 SMMLV
Asuntos contenciosos, ejecutivos, ordinarios				
<b>Abreviados:</b> Procesos de entrega, Servidumbre, Restitución por mora del bien arrendado, Rendición de cuentas – tutor, Rendición de cuentas, Otros abreviados	Si	Si	Si	Si
<b>Verbales:</b> Divisorios, Reposición-cancelación de títulos valores, Deslinde y amojonamiento				
<b>Verbal sumario:</b> Controversias propiedad horizontal, Otros verbal sumario				
<b>Liquidación:</b> Sucesiones*				
ASUNTOS AGRARIOS	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en Derecho	Jueces Municipales
Derechos del comunero relacionados con: Uso de tierras, Crianza y manutención de animales, Extracción de madera y pastos	Si	Si	Si	Si
ASUNTOS DE FAMILIA	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en Derecho	Jueces Municipales
Fijación, aumento, exoneración, de alimentos y restitución de pensiones alimentarias, siempre que el obligado sea asalariado.	Si	Si	Si	Si
Patria potestad, fijación y dirección del hogar u otros decreto 2820 de 1974.				
ASUNTOS LABORALES	Jueces de Paz	Conciliadores en Equidad	Conciliadores en Derecho	Jueces Municipales
Asuntos laborales individuales y colectivos	Si	Si	Si	Si

Fuente: Corporación Excelencia en la Justicia. La información sobre conciliación en derecho fue anexada por DNP – DJS – SJ.

\*Lesiones personales con secuelas menores a 60 días

Lo que resta de esta sección analiza la oferta en los tres municipios piloto. En esta sección se presenta una descripción de la oferta judicial en los municipios, teniendo en cuenta los Distritos y Circuitos Judiciales a los que pertenecen. El análisis por municipio se divide en dos partes, la primera consistente en una revisión de la oferta formal de justicia disponible, con el fin de determinar el número de Tribunales, Magistrados, Juzgados y Jueces disponibles, y en una segunda se hace un recuento de las instituciones de apoyo y otras experiencias en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

## *Oferta de Justicia en Ciénaga*

El Circuito de Ciénaga, está ubicado en el Distrito Judicial de Santa Marta y aunque cuenta con 13 despachos judiciales en las especialidades penal, civil, laboral y familiar, sus entidades de apoyo, según la edición más reciente del Mapa Judicial del CSJ, son tan solo cuatro (INPEC, ICBF, Alcaldía y Medicina Legal). Este hecho, sin embargo, es compensado por la cercanía con la Sede del Distrito Judicial de Santa Marta, el cual cuenta con una amplia oferta de justicia, formal y no formal, como se señalará más adelante.

En esta sección se muestra un resumen de la oferta judicial de este circuito judicial y se muestra la evolución reciente del comportamiento de algunas de las autoridades más utilizadas por los ciudadanos según la encuesta realizada. El análisis se hace tanto de la perspectiva de la Justicia Formal como desde los Mecanismos alternativos de Resolución de Conflictos.

### Justicia Formal

Antes de la Ley 270 de 1996, el Tribunal del Superior del Distrito Judicial de Santa Marta (TDJSM), ubicado en el departamento del Magdalena, y en el cual se encuentra el circuito de Ciénaga, estaba conformado por cuatro salas: Sala Penal, con cuatro magistrados, una Sala Civil y una Sala Laboral con tres cada uno y una Sala de Familia con dos. Después de esta norma, el Tribunal fue modificado, quedando conformado de esta manera:

- i) Tres Magistrados en la Sala Penal
- ii) Cinco Magistrados en la Sala Civil – Familiar
- iii) Cuatro Magistrados en la Sala Laboral
- iv) Una Secretaría para cada sala.

El TDJSM se compone de tres salas: Sala Civil-Familiar con cinco magistrados, Sala Laboral con cuatro y Sala Penal con tres. Este Distrito, con sede en la Ciudad de Santa Marta comprende los circuitos judiciales de Ciénaga, el Banco, el Plato, Fundación y Santa Marta. Por su parte, el Circuito Judicial de Ciénaga (CJC) comprende los municipios de Ciénaga, Pueblo Viejo, Remolino y Sitio Nuevo en el Departamento del Magdalena.

El Cuadro 303 muestra la cantidad de despachos judiciales por especialidad. Como en la mayoría de municipios que tiene cierta cercanía con la capital del departamento, la mayoría de despachos judiciales se compone de juzgados promiscuos municipales y otros juzgados en las especialidades Civil, Penal, Familiar y Laboral.



**Cuadro 303**  
**Despachos Judiciales por especialidad en el Distrito de Santa Marta y los Circuitos de Ciénaga y Santa Marta**

Distrito Judicial	Circuito Judicial de Ciénaga	Circuito Judicial de Santa Marta	Distrito Judicial de Santa Marta
Penal Municipal	0	4	36
Penal Municipal - Pequeñas Causas	0	3	10
Penal Circuito	2	5	25
Penal Municipal Para Adolescentes - Control Garantías	0	0	3
Penal Circuito Para Adolescentes - Conocimiento	0	0	0
Penales Para Adolescentes (Mpal) - Pequeñas Causas	0	0	0
Civil Municipal	0	10	46
Civil Circuito	2	5	26
Familia	0	3	15
Menores	0	1	7
Promiscuo Familia	2	0	2
Promiscuo Municipal	5	0	10
Promiscuo Circuito	0	0	0
Laboral	2	4	17
Ejecucion Penas	0	2	8
Penal De Circuito Especializado	0	1	7
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>38</b>	<b>212</b>

Fuente: Atlas Judicial 2007 - UDAE, Consejo Superior de la Judicatura.

En cuanto al número de Jueces existente, el Circuito, en total, cuenta con 18 jueces, dos de los cuales, de la especialidad Promiscuo, sirven a las Unidades Judiciales de Pueblo Viejo (municipios de Remolino y Sitio Nuevo) y la Zona Bananera, respectivamente. El Cuadro 314 muestra la distribución del número de Consultorios por especialidad en el circuito de Ciénaga. Finalmente, y en cuanto al tema de orden público, cabe anotar que el Distrito Judicial de Santa Marta, de conformidad con la Ley 975 de 2005, depende de la Sala especializada de Justicia y Paz de Barranquilla.

**Cuadro 314**  
**Número de Consultorios por Especialidad en el Circuito de Ciénaga**

Especialidad	Número de Consultorios	Entidad
Civil	2	Juzgado del Circuito
Penal	2	Juzgado del Circuito
Laboral	2	Juzgado del Circuito
Civil	1	Juzgado Municipal
Penal	1	Juzgado Municipal
Promiscuo de Familia	2	Juzgado del Circuito
Promiscuo	2	Juzgado Municipal

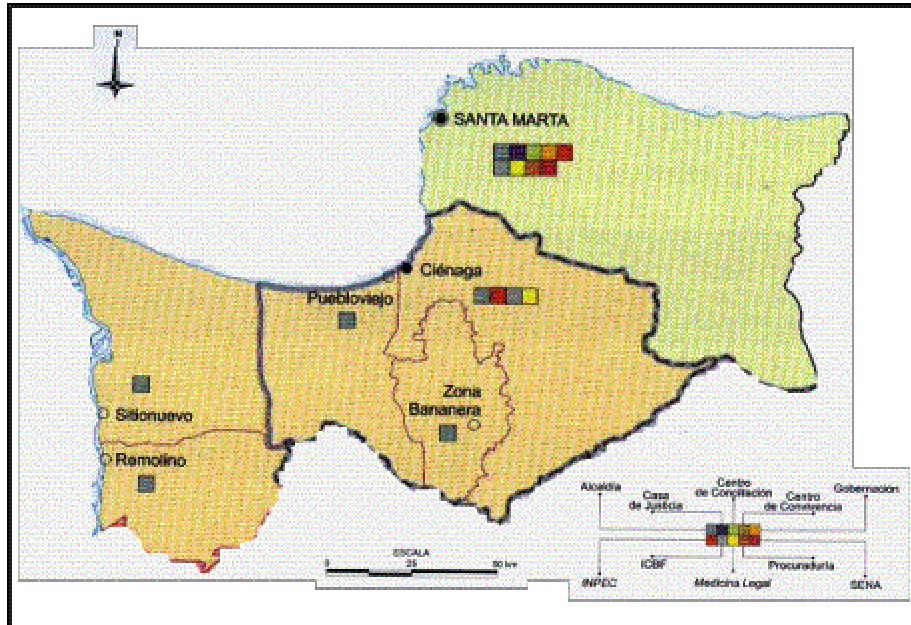
Fuente: Directorio Judicial - UDAE, Consejo Superior de la Judicatura.

**Justicia No Formal (Entidades de apoyo y MASC)**

El Mapa 1 muestra la disponibilidad de instituciones tanto de apoyo como de oferta no formal de justicia en el Circuito de Ciénaga, y en el Distrito de Santa Marta, resaltando el hecho de que, si bien el número de entidades de apoyo y justicia no formal es relativamente limitado en el municipio, cuenta con una gran cercanía geográfica con la sede del Distrito Judicial de Santa Marta, el cual cuenta con 9 de las diez entidades de apoyo; Alcaldía, Casa de Justicia, Gobernación, SENA, ICBF, INPEC, Centro de

Conciliación, Medicina Legal y la Procuraduría. Adicionalmente, la Ciudad de Santa Marta cuenta con una oficina de la defensoría del Pueblo.

**Mapa 1**  
**Entidades de apoyo y distribución geográfica de los Circuitos de Ciénaga y Santa Marta en el Distrito Judicial de Santa Marta.**



Fuente: Atlas Judicial de Colombia (2007). UDAE – CSJ.

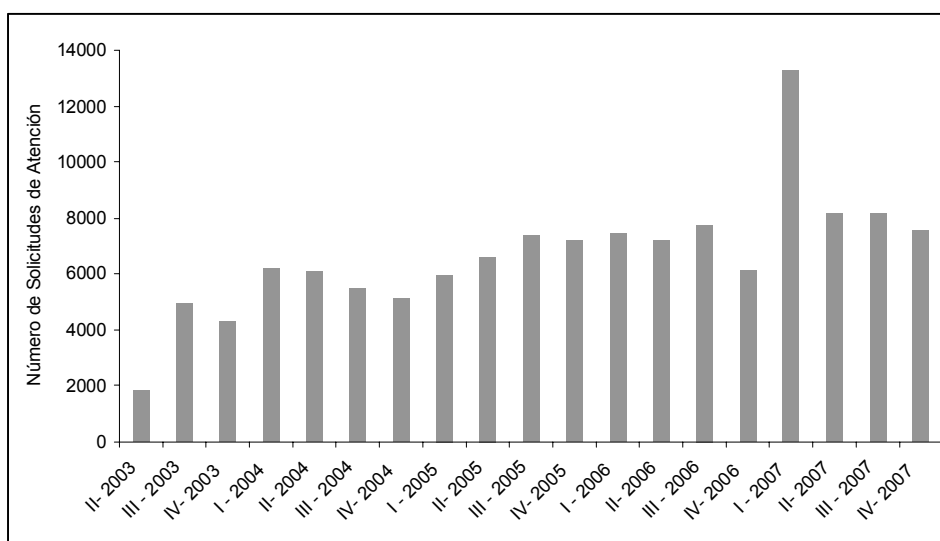
El Circuito de Ciénaga, por su parte, tan solo cuenta con cuatro instituciones de apoyo, ninguna de ellas MASC.

La Casa de Justicia más cercana, ubicada en la ciudad de Santa Marta, cuenta con las siguientes instituciones:

- i) Comisaría de Familia
- ii) Inspección de Policía
- iii) Centro de Recepción de Información
- iv) Una Coordinación
- v) Fiscalía
- vi) Conciliadores en equidad
- vii) Medicina Legal
- viii) ICBF

El Gráfico 10 muestra la evolución de las solicitudes que ha recibido esta casa desde el año 2003, evidenciado que, en total, han sido recibidas en esta casa

**Gráfico 10**  
**Evolución de las solicitudes de la Casa de Justicia de Santa Marta**



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Consolidado Nacional de Casas de Justicia (Censo Noviembre-Diciembre de 2007)

### *Oferta de Justicia en Buenaventura*

El Circuito Judicial de Buenaventura se encuentra ubicado dentro del Distrito Judicial de Buga, ubicado a su vez, en el departamento del Valle del Cauca, comprendiendo, debido a su magnitud, tan sólo al municipio de Buenaventura, tanto en el área rural como en la urbana. La oferta de justicia en Buenaventura se compone de una importante cantidad de Juzgados (24) que representan casi el 20% del total de Juzgados del Distrito de Buga. En cuanto a operadores de justicia no formal y entidades de apoyo, se destaca el hecho de que en el Circuito hacen presencia ocho de las diez entidades de apoyo que pueden encontrarse en un municipio, incluyendo una Casa de Justicia, un Centro de Conciliación y un Centro de Convivencia.

### Justicia Formal

El Tribunal Superior de Buga, del que se sirve el Circuito Judicial de Buenaventura, cuenta con una estructura de cuatro salas. La primera de ellas, la Sala Penal, siete magistrados, le siguen una sala Civil con cuatro magistrados y las salas de Familia y Laboral con tres y cuatro magistrados, respectivamente. Cuenta además con una Secretaría ubicada en cada una de las salas. Adicionalmente, el Distrito depende de la jurisdicción de la Sala Especializada de Justicia y Paz de Bogotá. El Cuadro 325 muestra la distribución de los Juzgados por especialidad, tanto los Circuitos Judiciales de Buenaventura y Buga como en el Distrito Judicial de Buga. Se destaca la ausencia de Jueces de Pequeñas Causas, recomendables para una ciudad del número de habitantes con que actualmente cuenta el puerto de Buenaventura (320.000 hab. según el censo de 2005) y, al mismo tiempo, una alta concentración de juzgados en la especialidad civil.

**Cuadro 325**  
**Despachos Judiciales por especialidad en el Distrito Judicial de Buga y los**  
**Circuitos de Buga y Buenaventura**

Distrito Judicial	Circuito Judicial de Buenaventura	Circuito Judicial de Buga	Distrito Judicial de Buga
Penal Municipal	5	4	27
Penal Municipal - Pequeñas Causas	0	2	7
Penal Circuito	3	2	15
Penal Municipal Para Adolescentes - Control Garantías	0	3	3
Penal Circuito Para Adolescentes - Conocimiento	0	0	0
Penales Para Adolescentes (Mpal) - Pequeñas Causas	0	0	0
Civil Municipal	7	3	29
Civil Circuito	3	3	16
Familia	2	2	10
Menores	1	2	5
Promiscuo Familia	0	0	0
Promiscuo Municipal	0	5	5
Promiscuo Circuito	0	0	0
Laboral	3	1	8
Ejecucion Penas	0	2	6
Penal De Circuito Especializado	0	3	6
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>137</b>

Fuente: Atlas Judicial 2007 - UDAE, Consejo Superior de la Judicatura.

De la misma manera, el Circuito Judicial de Buenaventura cuenta con 86 Jueces tanto del Circuito como municipales en las especialidades Civil, Menores, Familia, Laboral y Penal. El Cuadro 336 muestra la distribución de jueces por Especialidad y Entidad a la que se adscribe, para el Circuito Judicial de Buenaventura.

**Cuadro 336**  
**Número de Consultorios por Especialidad en el Circuito de Buenaventura**

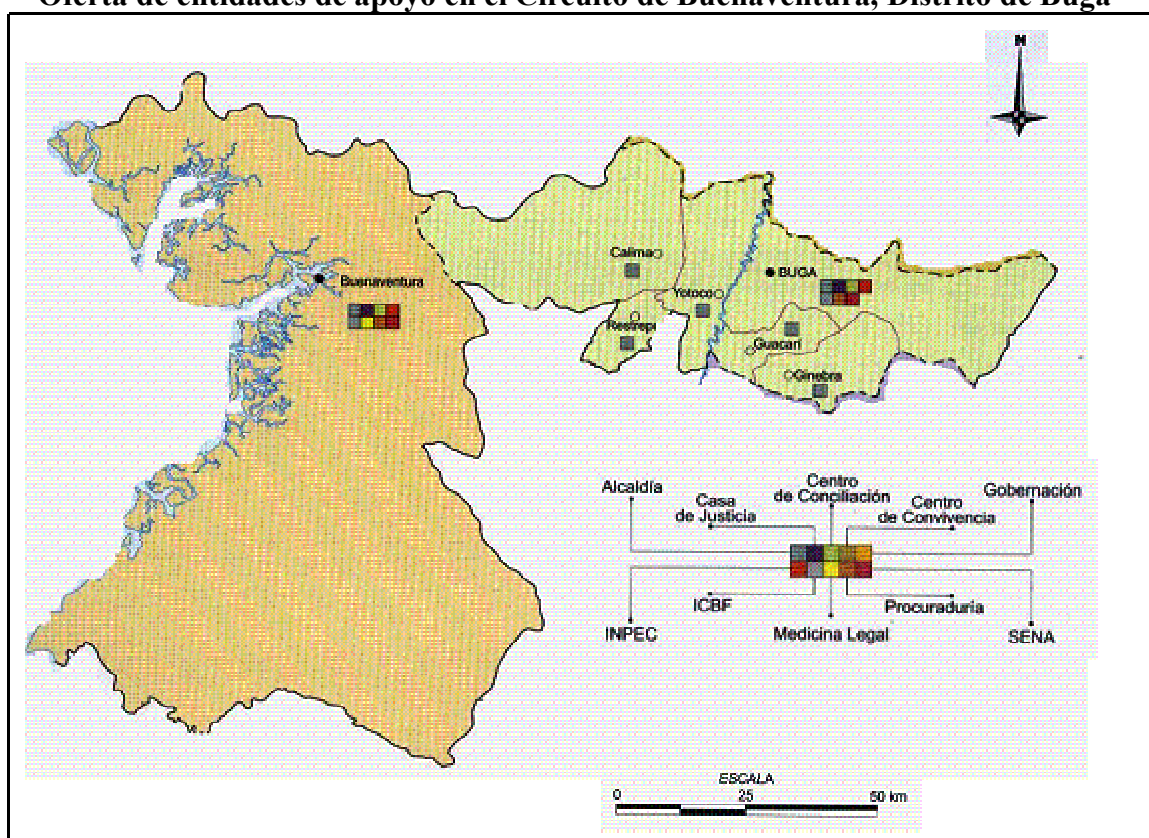
Especialidad	Número de Consultorios	Entidad
Civil	3	Juzgado del Circuito
Penal	3	Juzgado del Circuito
Laboral	3	Juzgado del Circuito
Familia	2	Juzgado del Circuito
Menores	1	Juzgado del Circuito
Civil	8	Juzgado Municipal
Penal	7	Juzgado Municipal

Fuente: Directorio Judicial - UDAE, Consejo Superior de la Judicatura.

### Justicia No Formal

El Mapa 2 muestra la conformación del circuito de Buenaventura y del Distrito de Buga, de acuerdo con el Atlas Judicial de Colombia, 2007. En él es posible observar las entidades de apoyo a la justicia que hacen parte de la oferta de justicia no formal y que complementan y apoyan el funcionamiento de los organismos de la jurisdicción ordinaria de en este municipio.

**Mapa 2**  
**Oferta de entidades de apoyo en el Circuito de Buenaventura, Distrito de Buga**



Fuente: Atlas Judicial de Colombia (2007). UDAE – CSJ.

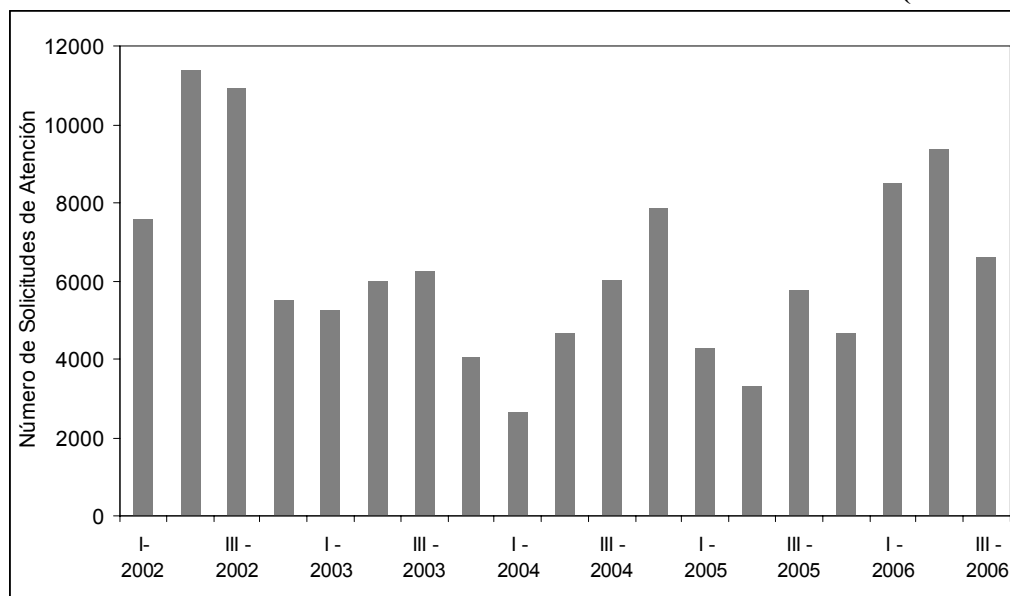
La oferta de justicia No Formal en Buenaventura es una de las más amplias de los municipios de su tamaño en Colombia, en efecto, el municipio cuenta con las tres entidades bandera de este tipo de mecanismos, una casa de Justicia, un Centro de Conciliación, administrado por la cámara de comercio de esta ciudad y un Centro de Convivencia ciudadana. La casa de Justicia de Buenaventura fue creada en Junio de 2005, fue la casa de Justicia número 39 que se inauguró en el país, desde el inicio del programa en el año 1995. En esta su primera etapa cuenta con las siguientes entidades:

- i) Fiscalía
- ii) Defensoría del Pueblo
- iii) Inspección de policía al nivel local
- iv) Una comisaría de Familia
- v) Una personería
- vi) Conciliadores en Derecho
- vii) Jueces de paz de cada localidad

A Diciembre de 2007, según información proporcionada por el Ministerio del Interior y Justicia, esta Casa de Justicia había atendido 38,922 solicitudes, que, siguiendo la tendencia de estos organismos en el país, los motivos de consulta más frecuentes fueron los conflictos vecinales (que con un 15,5% fue de los más altos del país) y familiares, la pérdida y ausencia de los documentos y problemas penales y civiles.

El Gráfico 11 muestra la evolución reciente de la comparecencia a este organismo en el municipio de Buenaventura. Es destacable el aumento que ha tenido el número de solicitudes que han sido recibidas por la casa de justicia desde el año 2007.

**Gráfico 11**  
**Evolución de las solicitudes de la Casa de Justicia de Buenaventura (2005-2007)**



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Consolidado Nacional de Casas de Justicia (Censo Noviembre-Diciembre de 2007)

### *Oferta de Justicia en Bucaramanga*

El Circuito de Bucaramanga, que comprende el área urbana de la ciudad de Bucaramanga, departamento de Santander, está ubicado en el distrito que lleva el mismo nombre y que comprende además los circuitos judiciales de Barrancabermeja, Málaga y San Vicente de Chucurí. El circuito, además de contar con nueve de las diez entidades de apoyo posibles para las cabeceras municipales y departamentales, cuenta con un número importante de juzgados en la jurisdicción ordinaria (81) incluyendo 5 nuevos jueces de pequeñas causas.

El Decreto 900 de 1969 establece la existencia del distrito judicial para el departamento de Santander. El Distrito cuenta con la siguiente estructura:

- i) Dos magistrados de la Sala Civil,
- ii) Seis magistrados de la Sala Penal<sup>43</sup>
- iii) Dos magistrados de la Sala Laboral

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, actualmente cuenta además con una Sala Civil Familia y una secretaría correspondiente a la Sala Civil. Desde el año 1995 hasta el 2008, el número de tribunales de la Sala Penal del Distrito de Bucaramanga se ha reducido en un 40% pasando de 7 Tribunales en 1995 a 5 en 2008.

<sup>43</sup> Uno de los cuales, después de la Ley 270 de 1996 tuvo una reubicación de su despacho de la Sala Penal a la Sala Laboral.

El Cuadro 347 muestra el número de despachos del circuito de Bucaramanga, 37 de los cuales son Juzgados de Circuito, y los 44 restantes pertenecientes a Juzgados Municipales.

**Cuadro 347**  
**Despachos Judiciales por especialidad en el Distrito Judicial de Bucaramanga**

Distrito Judicial	Circuito de Bucaramanga	Distrito de Bucaramanga
Penal Municipal	18	18
Penal Municipal - Pequeñas Causas	5	5
Penal Circuito	10	10
Penal Municipal Para Adolescentes - Control Garantías	0	
Penal Circuito Para Adolescentes - Conocimiento	0	
Penales Para Adolescentes (Mpal) - Pequeñas Causas	0	
Civil Municipal	19	19
Civil Circuito	10	10
Familia	6	6
Menores	2	2
Promiscuo Familia	0	
Promiscuo Municipal	0	
Promiscuo Circuito	0	
Laboral	4	4
Ejecucion Penas	4	4
Penal De Circuito Especializado	3	3
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>81</b>

Fuente: Atlas Judicial 2007 - UDAE, Consejo Superior de la Judicatura.

#### Entidades de Apoyo y Justicia No Formal

El Circuito Judicial de Bucaramanga cuenta con una de las ofertas de justicia más amplias y experimentadas del país. En efecto, esta ciudad fue de las primeras que acogió los experimentos de justicia No formal en Colombia comenzando por la Casa de la Justicia de Bucaramanga. Adicional a esta entidad, la cabecera de este municipio cuenta con 9 entidades de apoyo, incluyendo un centro de conciliación y la casa de justicia (Ver Mapa 3). Esta última, cuenta con las siguientes entidades:

- i) Comisaría de Familia
- ii) Inspección de Policía
- iii) Centro de Recepción de Información
- iv) Una Coordinación
- v) Fiscalía
- vi) Psicología
- vii) Consultorio Jurídico
- viii) Veeduría
- ix) Defensoría del Pueblo

**Mapa 3**  
**Oferta de entidades de apoyo en el Circuito y Distrito de Bucaramanga**

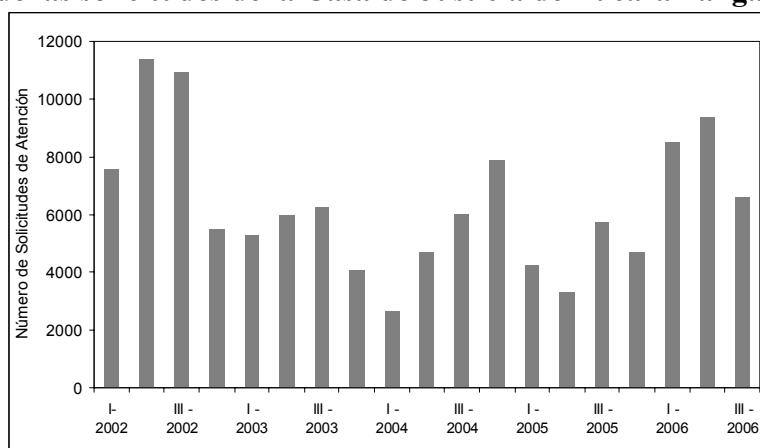


Fuente: Atlas Judicial de Colombia (2007). UDAE – CSJ.

El promedio de tiempo de operación semanal de estas entidades sin embargo, es bajo con relación al promedio del país, trabajando tan sólo 3,7 horas a la semana. Quizás esto explique la escasa dinámica que ha tenido esta casa de justicia, teniendo en cuenta el aumento considerable de la recepción de casos de consulta que han recibido en promedio las casas de justicia de otras partes de país (Gráfico 12).



**Gráfico 12**  
**Evolución de las solicitudes de la Casa de Justicia de Bucaramanga (2002-2007)**



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia – Consolidado Nacional de Casas de Justicia (Censo Noviembre-Diciembre de 2007)

### *C. Derechos vulnerados*

Uno de los objetivos del estudio era, una vez habiendo identificado los tipos de conflicto en los que participan los hogares, conocer exactamente qué tipo de derechos se involucran. Este ejercicio, subyace de una importante lógica según la cual es deber del Estado la garantía de todos los derechos. Así pues, cuando no hay garantía plena del derecho a la justicia, por esa vía, dejan de garantizarse otros derechos asociados al tipo de conflictos que acudirían a la justicia para su resolución, y cuya carencia perjudica en mayor medida el bienestar.

En este apartado se presenta una relación de los casos de conflictos según sus dimensiones y los derechos que se vulneran cuando no hay plena garantía del acceso a la justicia para su resolución.

#### Dimensión de vivienda:

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Ha solicitado la instalación de algún servicio y la empresa se ha negado o demorado demasiado para instalárselo	Vivienda digna, derecho de petición
<u>Lo han desalojado de su vivienda</u>	<u>Vivienda digna</u>
Tiene inquilinos y éstos le han incumplido el pago del arriendo	Propiedad
<u>Le llegó una factura que no debía pagar</u>	<u>Igualdad ante las cargas públicas</u>
Llegó a su vivienda el cobro de un impuesto que a usted no le corresponde pagar	Igualdad ante las cargas públicas
Ha tenido problemas con los vecinos por el ruido, malos olores, basuras, animales, etc.	Convivencia pacífica, vivienda digna
De los servicios públicos ya instalados alguno presenta fallas constantes que lo han perjudicado	Prestación eficiente de los servicios públicos, propiedad, vivienda digna

#### Dimensión Salud:

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Por causa de alguna negligencia médica, administrativa o del personal de servicios del centro de salud, algún familiar ha fallecido o agravado su estado de salud	Vida, salud
A pesar de tener los documentos y pagos en regla le han negado una solicitud de afiliación al sistema de salud	Seguridad social
Acudió al centro de salud y le negaron medicamentos o la práctica de algún procedimiento	Vida, salud, seguridad social
Le han demorado sin justificación la asignación de una cita al médico	Salud, seguridad social
Maltrato por parte del profesor, personal de servicios o directiva de la institución (rector, coordinador, secretarías, etc.)	Educación, integridad física, libre desarrollo de la personalidad
Inconveniente con los alimentos que le provee el centro educativo (almuerzos, desayunos, refrigerios)	Salud

## Dimensión Laboral

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Fue maltratado o acosado física o moralmente por su jefe o patrón	Trabajo en condiciones dignas, integridad física
Ha pedido recientemente un ajuste salarial, pago de horas extras, afiliación a seguridad social (salud, pensiones, ARP, etc.) o vacaciones y le fue negado sin justificación	Trabajo en condiciones dignas, seguridad social, igualdad
La empresa (o su jefe o patrón directo) faltó a su contrato actual de trabajo	Trabajo en condiciones dignas
No le liquidaron el sueldo durante uno o varios meses	Trabajo en condiciones dignas, mínimo vital
Su ambiente, instrumentos o dotación de trabajo no es la adecuada y, por ello, usted se encuentra bajo riesgo	Trabajo en condiciones dignas, integridad física
Ha tenido problemas relacionados con patentes, marcas registradas, fijación de avisos o publicidad	Propiedad
En su negocio ha sido víctima de amenazas, boleteos, vacunas etc.	Seguridad, libertad económica, propiedad
La competencia ha reducido precios, utilizado publicidad engañosa o ha realizado pactos con otros negocios o empresas que perjudican el(la) suyo(a)	Libertad económica, libertad de competencia
Ha tenido conflictos con sus empleados (por pago, horas laborales etc.), enfrentado demandas por acoso o incumplimiento de contrato, huelgas o asuntos relacionados	Libertad económica

## Dimensión de Educación

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Problemas frecuentes (o graves) con compañeros de estudio que no son atendidos (o son ignorados) por las autoridades del colegio	Educación, convivencia pacífica
Situaciones de riesgo o inseguridad en las afueras de la institución no atendidas por las autoridades del colegio	Vida, integridad física, seguridad

## Dimensión de Familia

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Divorcio o separación	Libre desarrollo de la personalidad, estado civil, propiedad
Sucesivos o graves actos de violencia intrafamiliar	Vida, integridad física
Conflicto o demanda por alimentos o custodia de menores	Derechos fundamentales de los niños
Abuso sexual por parte de familiares o parientes a cualquier miembro del hogar	Integridad física
Problemas de seguridad física o económica por cuenta del consumo de drogas o alcohol de algún miembro de la familia	Vida digna, integridad física, propiedad
Problemas relacionados con el fallecimiento, sucesión o testamento de un familiar	Derechos herenciales, estado civil
Problemas relacionados con la custodia de hijos de padres separados o divorciados	Derechos fundamentales de los niños, estado civil
Menor denunciado por terceros como infractor	Protección y formación integral del adolescente
Maltrato físico o moral por parte de vecinos, personal de cuidado (madres comunitarias, niñera, etc.) u otro familiar.	Integridad física
Explotación laboral o sexual	Derechos fundamentales de los niños
Reclutamiento forzado por parte de algún grupo armado	Derechos fundamentales de los niños

## Dimensión de Seguridad personal (victimización):

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Estafa, robo, hurto o atraco	Propiedad
Lesiones personales causadas intencionalmente por terceros	Vida, integridad física
Homicidio o atentado	Vida, integridad física
Secuestro	Vida, integridad física, libertad
Chantaje o extorsión	Libertad
Amenazas	Vida, integridad física, libertad
Abuso de autoridad por parte de algún funcionario público, juez, policía o militar	Seguridad, libertad, integridad física

## Dimensión Comercial

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Problemas relacionados con el sector financiero (Tarjetas débito, crédito, seguros, acciones, etc)	Propiedad, Habeas Data
Le han cobrado algún impuesto que no deba pagar, o cuyo valor sea equivocado (o demasiado alto)	Igualdad ante las cargas públicas, propiedad
Le impidieron conseguir la cédula, pasaporte, visa u otro tipo de documentos sin justificación	Personalidad jurídica, derecho de petición, debido proceso
Algún empleado o funcionario le ha dado información o asesoría equivocada que le ha perjudicado	Derecho de petición

## Dimensión de Orden Público

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Secuestro	Vida, integridad física, libertad, seguridad
Desplazamiento	Libertad, propiedad, seguridad
Extorsión	Libertad, seguridad
Hurto	Propiedad, seguridad
Amenazas	Vida, integridad física, libertad
Homicidio de familiar, vecino o amigo cercano	Seguridad

## Dimensión de Discriminación

<b>Conflicto</b>	<b>Derecho involucrado</b>
Fue discriminado en la prestación de su servicio de salud por su condición física, social, cultural o sexual	Igualdad, vida, salud, seguridad social, libre desarrollo de la personalidad
Algún menor de la familia no fue aceptado en un centro educativo por su condición física, social o cultural o sexual	Igualdad, educación, derechos fundamentales de los niños, libre desarrollo de la personalidad
No le fue permitido entrar a algún sitio (o fue expulsado) sin justificación	Igualdad
No le permitieron ejercer su derecho debido a su condición social o cultural	Igualdad, libre desarrollo de la personalidad
Tuvo problemas para el acceso a un medio de transporte, estadio, parque u otro lugar público	Igualdad
Fue retenido por la policía debido a su aspecto físico, color de piel, condición cultural, social o sexual	Igualdad, libre desarrollo de la personalidad

### *D. Cruce de oferta y demanda*

Las estadísticas proveniente de fuentes del sector justicia (MIJ y CSJ) pueden revelar la situación actual del acceso a la justicia en los municipios, sin embargo, al no contar, hasta ahora, con una fuente de información confiable que permitiera conocer el comportamiento de la demanda, no había sido posible practicar un cruce entre la oferta de instituciones formales y no formales presentes en los municipios y los ciudadanos que acuden a las instituciones formales. En esta sección se presenta una relación de las proporciones estimadas de los ciudadanos que acuden a las instituciones de justicia ante la ocurrencia de conflictos en cada dimensión, y la especialidad de las autoridades encargadas de impartir justicia en estos municipios.

El cruce de la información se clasifica según tres condiciones de la misma. La primera se refiere a las relaciones que es posible encontrar entre los resultados de la encuesta y la evidencia real de disponibilidad institucional. A esto, para efectos de la presentación de este documento, se le denomina “Evidencias” del posible cruce entre la oferta y la demanda. El segundo se refiere a aquello que es posible lograr con las instituciones disponibles atendiendo al tipo de conflictos que se suceden en cada municipio. Por ende, se clasificará entonces bajo el nombre de “Potencialidades”. Y la tercera, se refiere al conocimiento que tienen los encuestados acerca de la existencia de las instituciones en cada municipio, de acuerdo con la información que se extrae de la encuesta. A esto, debido al carácter posiblemente errático que tenga su caracterización, se le llamará “Conocimiento institucional”. Esta clasificación se realiza en cada uno de los municipios.

## Ciénaga

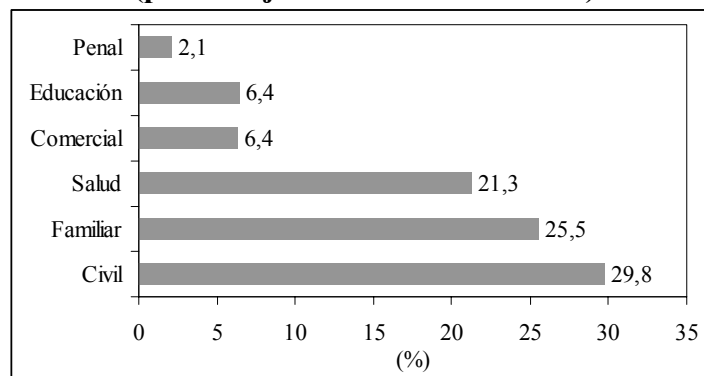
### Evidencias

En primer lugar, tomando como base la información proporcionada por el CSJ, se encuentra la relación del volumen de comparecencia a los despachos judiciales (juzgados) por parte de los encuestados, teniendo en cuenta las dimensiones en las que se generan los conflictos, y la cantidad y especialidad de los juzgados presentes en cada uno de ellos. Para el caso de Ciénaga, la encuesta revela que la totalidad (100%) de los casos en los que los encuestados acudieron a un despacho judicial, lo hizo por estar enfrentando conflictos de tipo familiar. Del lado de la oferta se observa que de la totalidad de despachos judiciales del Circuito de Ciénaga, tan sólo el 15% se dedica exclusivamente a esta especialidad, aunque, no obstante, un 38% del total de despachos judiciales de este circuito corresponde a juzgados promiscuos municipales, los cuales también atienden problemas relacionados con esta dimensión de conflictos.

### Potencialidades

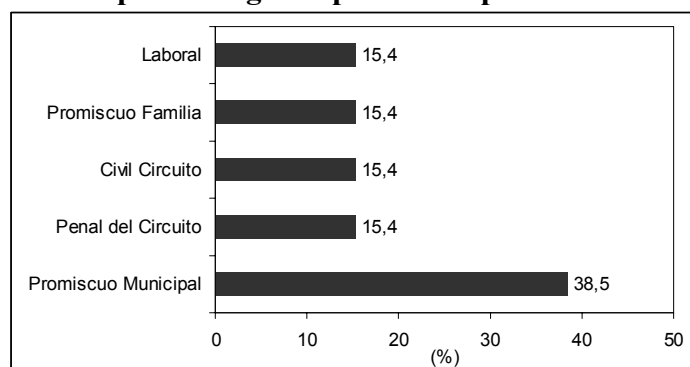
En este municipio, del total de conflictos que se presentan, cerca de un 30% corresponde a conflictos civiles, seguido de un 25,5% de conflictos Familiares. Tan sólo un 2,1% corresponden a conflictos penales (Gráfico 13)

**Gráfico 13**  
**Distribución de conflictos según la dimensión en Ciénaga**  
**(porcentaje del total de conflictos)**



Mientras tanto, de los 13 despachos judiciales con que cuenta el circuito, el 38% corresponde a juzgados promiscuos municipales, encargados de cualquier más de una especialidad (Gráfico 14). El municipio tan sólo cuenta con dos juzgados civiles (el 15,4%), lo cual es poco si se considera que a esta especialidad corresponde la mayoría de conflictos reportados en el municipio. Una situación similar se encuentra en la dimensión familiar.

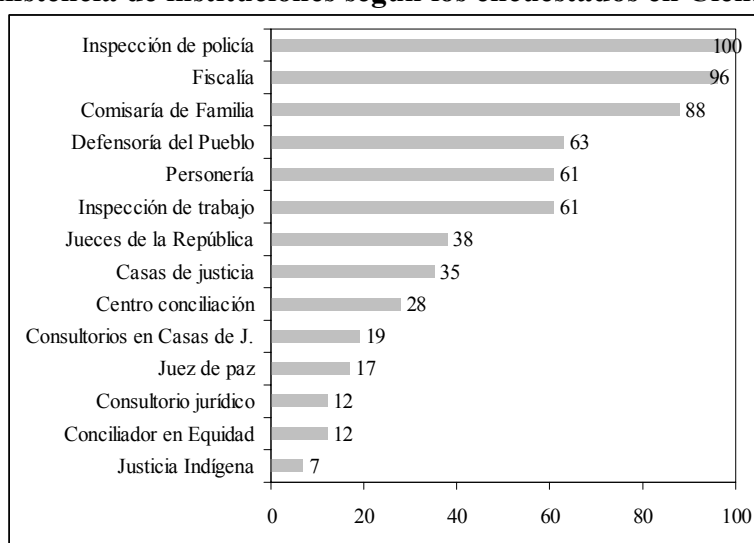
**Gráfico 14**  
**Distribución de despachos según especialidad para el Circuito de Ciénaga**



### Conocimiento institucional

El Gráfico 15, que resume el conocimiento (o las creencias) de los encuestados acerca de la existencia de las instituciones en los municipios, muestra que en Ciénaga hay un amplio reconocimiento de la existencia de instituciones no formales de justicia, así como de las instituciones de apoyo a la justicia. Muestra además que el 62% de los encuestados declaran no conocer la existencia de Jueces de la República en el municipio y que, además muy pocos de ellos saben de la existencia de MASC en el municipio.

**Gráfico 15**  
**Existencia de instituciones según los encuestados en Ciénaga**



### *Buenaventura*

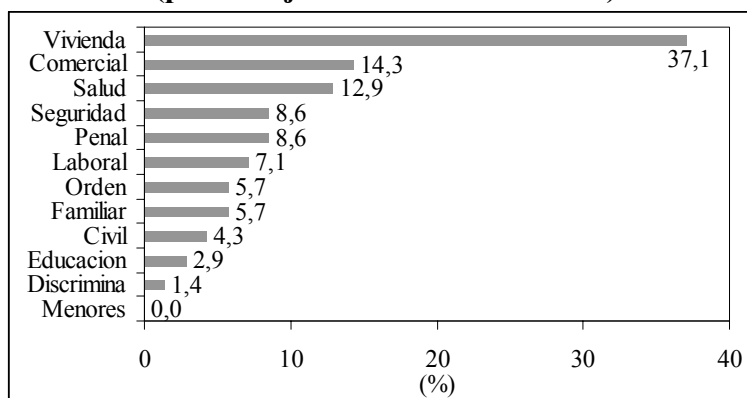
### Evidencias

En Buenaventura, según los resultados de la encuesta, el 50% de los conflictos que se dirimen en un despacho judicial pertenecen a la dimensión comercial, el restante 50% pertenece a la dimensión de salud. Entre tanto, y en el entendido de que estas dimensiones de conflictos pueden corresponder a las especialidades civil y penal, se observa que, en el Circuito de Buenaventura, donde se encuentra este mismo municipio, el 75% de los despachos pertenece a estas especialidades.

## Potencialidades

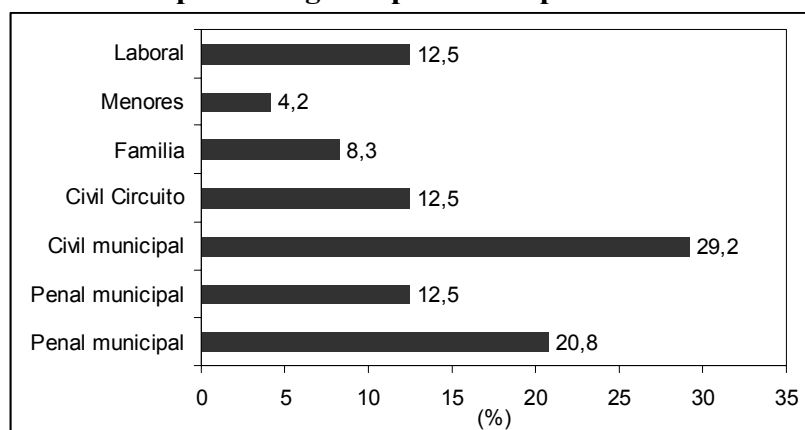
El Gráfico 16 muestra cómo en el municipio de Buenaventura, la mayor cantidad de conflictos que se declaran ocurre en lo que correspondería a la especialidad civil, seguida de la especialidad penal, mientras que resulta baja la proporción de conflictos en especialidades como la familiar, relativamente bajo en la laboral y nulo en la especialidad de menores.

**Gráfico 16**  
**Distribución de conflictos según la dimensión en Buenaventura**  
**(porcentaje del total de conflictos)**



Mientras tanto, se observa cómo, de las especialidades de los despachos judiciales del circuito de Buenaventura, un 41,7% corresponden a la especialidad civil, seguido de un 33,3% de la especialidad Penal. Se observa la existencia de un despacho de la especialidad Menores y de tres de la especialidad laboral (Ver Gráfico 17).

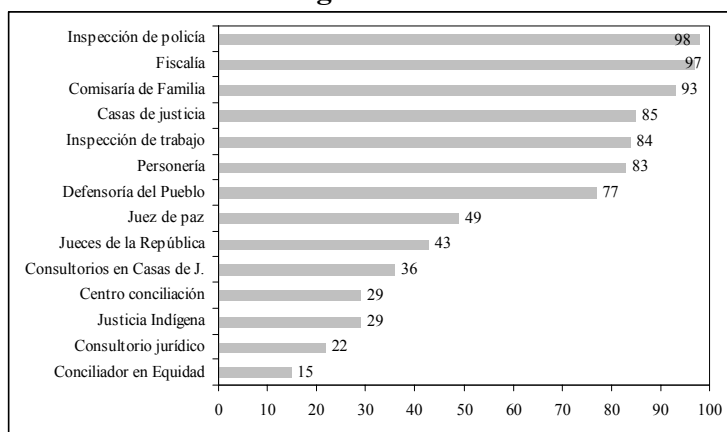
**Gráfico 17**  
**Distribución de despachos según especialidad para el Circuito de Ciénaga**



## Conocimiento institucional

El Gráfico 18 muestra que un 85% de las personas conoce la casa de justicia que se ubica en este municipio, un 43% dice conocer Jueces de la República en el municipio, mientras que 49% conoce a los jueces de paz.

**Gráfico 18**  
**Existencia de instituciones según los encuestados en Buenaventura**



### *Bucaramanga*

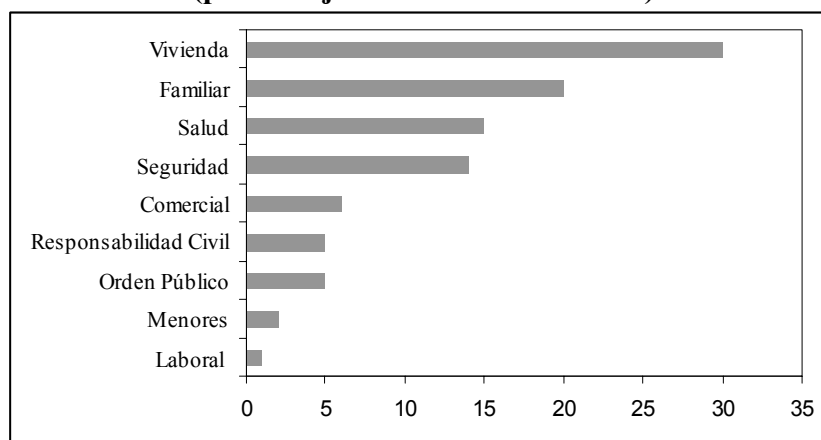
#### Evidencias

En este municipio, cerca de un 50% de los conflictos que se dirimen en un despacho judicial, son de la especialidad de familia. Así mismo, en la especialidad civil se clasifica un 33% de los conflictos que se dirimen en los juzgados, mientras que el restante 17% pertenece a la especialidad penal. Por su parte, el 44% de los juzgados son de la especialidad penal, el 35,8% de la Civil y tan sólo un 7,4% pertenece a la especialidad de familia.

#### Potencialidades

El gráfico 19 muestra que los conflictos a los que más acude la población tiene que ver con la especialidad civil, familiar y penal, mientras que con la especialidad Laboral tan sólo tienen que ver el 2% de los conflictos.

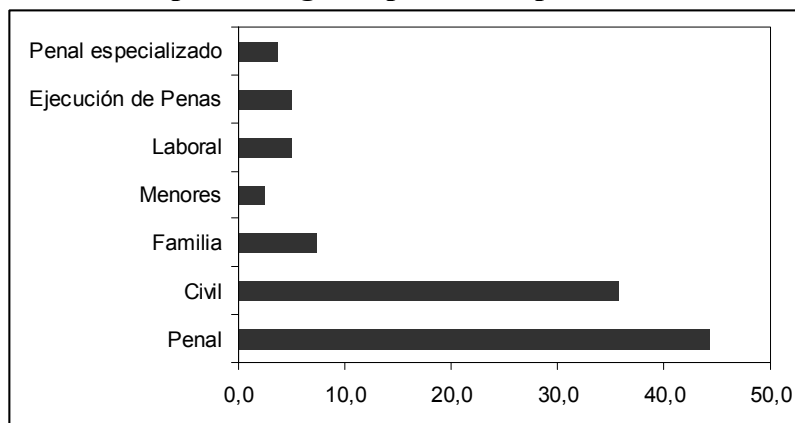
**Gráfico 19**  
**Distribución de conflictos según la dimensión en Buenaventura**  
**(porcentaje del total de conflictos)**





Por su parte, más del 70% de despachos judiciales pertenecen a dos especialidades en las que se puede clasificar aproximadamente el 60% de los conflictos que ocurren en municipio, las especialidades penal y civil. La proporción de despachos judiciales de la especialidad laboral corresponde a la misma proporción en la que ocurren los conflictos en este municipio. Sin embargo, se observa cómo ante la gran proporción de conflictos familiares que, según la encuesta, suceden Bucaramanga, no hay una respuesta proporcional por parte de la oferta de despachos judiciales, entendidos estos como porcentaje del total de despachos del circuito (Gráfico 20).

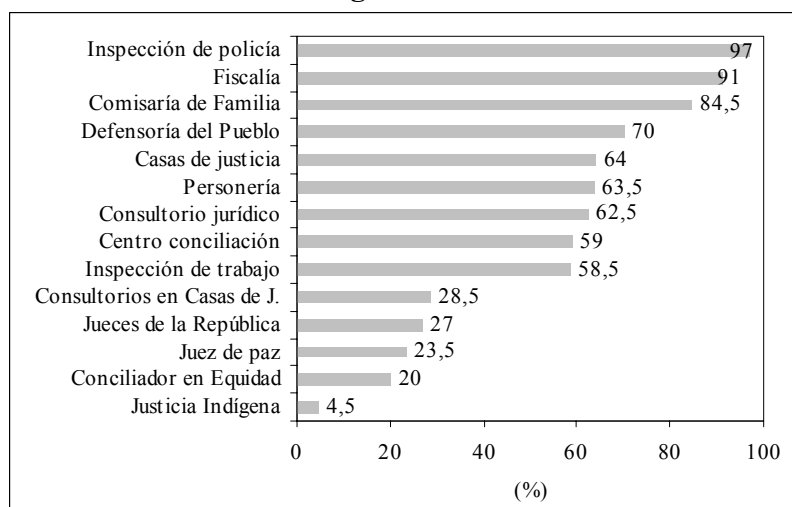
**Gráfico 20**  
**Distribución de despachos según especialidad para el Circuito de Ciénaga**



### Conocimiento institucional

En cuanto a la percepción de los encuestados relativa a la presencia institucional en los municipios, se destaca que casi un 40% de éstos no reconoce la existencia de casas de justicia, lo que contrasta con un pleno conocimiento de las instituciones policivas y formales del municipio. Es igualmente destacable, el escaso reconocimiento que tiene la existencia de organismos como los centros de conciliación, en un municipio bandera en la práctica de este tipo de experiencias.

**Gráfico 21**  
**Existencia de instituciones según los encuestados en Bucaramanga**



## V. Conclusiones y recomendaciones de política

El objetivo de esta investigación es diseñar una metodología para identificar y medir las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC), y probar la metodología en tres municipios piloto, con el fin de convertirla en una metodología del estado para identificar las NIRC y sus causas en el país. Para lograr este objetivo, el presente documento presenta la definición conceptual de las Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC), el diseño de una metodología y una encuesta, los resultados de la encuesta en tres municipios piloto, y el cruce de la oferta institucional de justicia y la demanda generada por las NIRC.

En este sentido, es necesario primero resaltar que de los resultados generados en tres municipios piloto no es posible extraer generalidades para dar recomendaciones de política para el sector justicia que les permita reducir las NIRC. Por esto, esta sección se dedica principalmente a dar recomendaciones de política respecto a la metodología y a su aplicación. De todas maneras, también se extraen algunas recomendaciones de política derivadas de los resultados estadísticos de las encuestas, pero estas deben leerse con cautela ya que no son generalizables.

Tal como lo muestran los resultados, la encuesta aplicada en los tres municipios permitió:

- En primer lugar, discriminar con claridad suficiente la población pobre y la población no pobre. Tal como lo muestra el Cuadro 4, el diseño de la muestra de la población a encuestar y la metodología de recolección de información acercó la medición de población con y sin Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a la reportada por el censo del DANE. Esto permite afirmar que la aplicación bajo esta metodología de 200 encuestas en municipios medianos (i.e. Bucaramanga), y 100 en municipios pequeños (i.e. Ciénaga y Buenaventura) es la adecuada para identificar a la población por NBI.
- En segundo lugar, la aplicación de la encuesta permite afirmar que es adecuado diseñar el muestreo de la población teniendo en cuenta tanto los hogares vulnerables como los no vulnerables. En la mayoría de estudios en Colombia el centro de atención había sido los hogares vulnerables. Sin embargo, los resultados muestran que (i) en términos del número de conflictos, estos ocurren tanto en hogares pobres como en hogares no pobres (ver nuevamente Cuadro 6), y (ii) que los dos tipos de hogares tienen Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos por barreras de acceso (ver Cuadro 24 nuevamente) y por celeridad (ver Cuadro 25).
- En tercer lugar, el análisis de comparación entre Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC) permite verificar la hipótesis de que en la mayoría de los casos sí son las personas que sufren NBI las que más sufren NIRC, y son las que más acuden a la justicia, independientemente del conflicto sufrido (ver Cuadro 16). Sin embargo, esta conclusión<sup>44</sup> sólo puede derivarse aplicando la encuesta a toda la población (i.e. pobre y no pobre).

---

<sup>44</sup> Nuevamente, parcial pero no generalizable debido a que la encuesta se aplicó en tan sólo tres municipios piloto.

- En cuarto lugar, el muestreo de la población para aplicar la encuesta también permitió identificar un número importante de conflictos. Tal y como lo muestra el Cuadro 6, de 400 encuestas se derivaron 640 conflictos. Teniendo en cuenta que sólo el 58,5% de los encuestados sufrió un conflicto (es decir, 234 encuestados), los encuestados que sufrieron un conflicto sufrieron en promedio más de 2,5 conflictos. Adicionalmente, la encuesta recogió información del proceso por cada *dimensión* del conflicto. Es decir, si un encuestado sufrió dos conflictos relacionados con la dimensión vivienda, se recogía información del proceso para esa dimensión, mientras que si el encuestado sufrió, por ejemplo, un conflicto relacionado con la dimensión salud, y uno relacionado con la dimensión vivienda, la encuesta recogió información del proceso en las dos dimensiones. Esto permitió recopilar suficiente información para el análisis estadístico, y la recomendación que se deriva de aquí es que la metodología se puede aplicar de esta manera para identificar las NIRC.
- En quinto lugar, la aplicación de la encuesta clasificando por tipos de municipios, no sólo por su tamaño sino también por su situación frente al conflicto, permite hacer análisis y comparaciones relevantes. Tal como lo muestran los resultados de la encuesta en estos tres municipios piloto, las diferencias estadísticas entre un municipio de tamaño mediano y con situación “normal” (i.e. Bucaramanga), uno pequeño en conflicto (i.e. Buenaventura), y uno pequeño en situación posconflicto son importantes. Aunque tienen la misma tendencia (i.e. la misma participación, por ejemplo, por tipo de conflicto y por NIRC), las diferencias entre ellos son relevantes para derivar recomendaciones de política. Por ejemplo, el municipio posconflicto sufre más NIRC (por acceso y por celeridad) que los otros dos municipios (ver nuevamente Cuadros 24 y 25). Esto es importante para el diseño de recomendaciones de política por tipos de municipios. En este sentido, la recomendación es aplicar la encuesta en una muestra representativa de tipos de municipios.
- En sexto lugar, la diferenciación por dimensiones de conflicto en la metodología permite establecer en cuáles de estas se presenta la mayoría de conflictos, y, una vez aplicada en el país, derivar generalidades para enfocar la solución de las NIRC. Tal y como se dijo anteriormente, los conflictos más importantes se dan en vivienda, salud y educación, siendo estos últimos solucionados en el ámbito donde ocurren (i.e. con el rector o director del centro educativo), y las NIRC más importantes generadas por barreras se dieron en los dos primeros, mientras que las NIRC por celeridad se dieron en estos y en otro tipo de conflictos (e.g. comercial y victimización, ver Cuadros 24 y 25). Por otro lado, existen dimensiones de conflicto con poca ocurrencia (e.g. discriminación, ver Cuadro 6).
- En séptimo lugar, la aplicación de la metodología muestra que no es suficiente para identificar las NIRC preguntar al encuestado si acudió o no acudió a la justicia cuando enfrentó un conflicto. En primer lugar, la metodología permitió identificar las NIRC generadas por barreras de acceso, pero entre estas barreras también se incluyó la posibilidad de que el encuestado que sufre un conflicto acuda y no reciba la atención, aunque el porcentaje es pequeño (ver Cuadro 20). En segundo lugar, medir el proceso de resolución del conflicto a través de la

justicia también permitió identificar NIRC por celeridad cuya proporción es importante (ver Cuadro 25). Sin embargo, las preguntas sobre costos de oportunidad (en términos de tiempo dedicado a resolver el conflicto y número de trámites) no arrojaron información suficiente para hacer un análisis. Una posible hipótesis es que los encuestados sólo tienen una percepción subjetiva general del proceso de la resolución del conflicto (i.e. fue muy demorado o muy rápido), más no tienen una medición exacta de “costos de oportunidad”. Esto se comprueba además porque aunque casi ningún encuestado estimó estos costos en la encuesta, las medidas de percepción permiten afirmar que, en estos tres municipios piloto, los encuestados consideran, de manera subjetiva, que la justicia es poco ágil (ver Cuadro 27)

- En octavo lugar, y de manera más general, las preguntas de percepción son importantes para como chequeo a las demás preguntas, y permite una mejor aproximación a las NIRC potenciales. Aunque puede afirmarse que potencialmente la mayoría de encuestados que no sufrieron un conflicto responden que en el caso de que les ocurriera alguno si acudirían a la justicia, el análisis de percepción muestra que los encuestados aunque encuentran la justicia medianamente eficiente, la encuentran poco ágil y muy costosa (ver Cuadro 27).
- En noveno lugar, los resultados de la aplicación de la encuesta permiten recomendar que si se busca diferenciar la población por diferentes grupos étnicos, es necesario aumentar el tamaño de la muestra (y, por ende de las encuestas) y focalizarlos mejor. Tal cómo lo muestra el Gráfico 1, en la muestra seleccionada para aplicar esta encuesta, el 63% de los encuestados no corresponde a grupos étnicos específicos (i.e. indígenas, afrocolombianos, raizales o gitanos). Sin embargo, cálculos basados en el Cuadro 6b muestran que tanto los encuestados afrocolombianos como los demás encuestados sufren en proporción la misma cantidad de conflictos.
- En décimo lugar, identificar en el proceso a qué institución acude el encuestado que sufre un conflicto arroja resultados importantes. En primer lugar, la discriminación de estas instituciones entre justicia formal, justicia no formal y otros también presenta resultados interesantes por dimensiones de conflicto (ver Cuadro 17). En segundo lugar, aunque los resultados de la encuesta muestra que la utilización de las casas de justicia es reducida (ver Gráfico 6), la aplicación de esta metodología a nivel nacional permitiría, por ejemplo, identificar bajo que dimensión de conflictos los encuestados acuden a estas. Por ejemplo, y, nuevamente, no generalizable para derivar una recomendación de política para la justicia en el país, la encuesta muestra que (i) ninguno de los encuestados que acudió a la casa de justicia utilizó el Centro de Recepción de Información, principal mecanismo de ayuda para el ciudadano que brinda la casa de justicia, y (ii) la mayoría de conflictos que se llevan a las casas de justicia son conflictos de familia y de salud.
- En onceavo lugar, es importante destacar la dificultad de hacer cruces de variables de oferta institucional y de demanda de justicia para identificar si las NIRC se generan por excesos de demanda frente a la oferta, usando información secundaria de oferta. Aunque a lo largo del documento se muestra un análisis exhaustivo de la oferta institucional, tanto nacional como a nivel de los tres municipios, y se hace una aproximación a la oferta versus la demanda de

justicia, la investigación mostró la dificultad de llegar a una estimación exacta de la falta de oferta (o la sobre oferta) como causa de las NIRC. Adicionalmente, si la metodología y la encuesta de identificación de las NIRC se va a realizar de manera generalizada (e.g. a través de una muestra aleatoria y representativa por tipos de municipio, tal y como se sugirió en el punto quinto de estas recomendaciones), la posibilidad de realizar un censo exhaustivo de la oferta en esta muestra aleatoria en estos municipios aumentaría los costos ostensiblemente. En ese sentido, la mejor recomendación es fortalecer, en el mediano plazo, los sistemas de información de oferta que tienen entidades como la CSJ en la UDAE, y el MIJ.

- En doceavo lugar, y siguiendo la recomendación anterior, la presente investigación por el lado de la demanda, muestra que las causas de las NIRC se dan más por percepción de la justicia por parte de los encuestados (sobre agilidad, eficiencia, trámites, tiempo, etc.) y potros factores que por falta de oferta. Esto lo comprueban las estadísticas presentadas en el Cuadro 20, y la estimación de la probabilidad de sufrir una NIRC presentada en el Cuadro 29.

## Referencias Bibliográficas

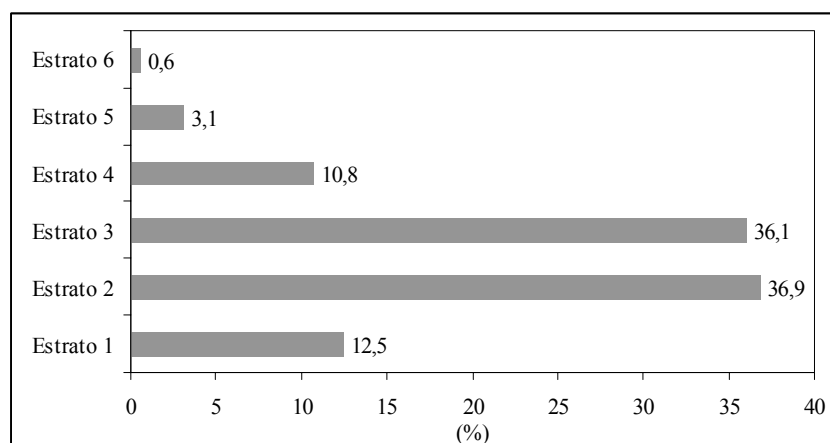
- Acosta, O, I. Faiboin, C. Rodríguez (1999) **“Desempeño del sector justicia en Colombia en la década de los Noventa”** Bogotá: Fedesarrollo. Documentos de Trabajo.
- Ardila, E. (Cord.) (2006) **“¿A dónde va la justicia en equidad en Colombia?”** Corporación Región. Medellín.
- Borrero, C. (Ed.) (2003) **“Justicia Alternativa: Estudios de Caso”** CINEP, GTZ, Bogotá.
- Córdoba Ordoñez, Mario fernando (2002), **“Desarrollo de Políticas Públicas de Acceso a la Justicia, a partir de los Procesos de Conciliación en equidad en el espacio Local”** ponencia presentada en la Universidad de Georgetown,  
[http://clas.georgetown.edu/Colombia/Ponencia\\_Mario\\_Cordoba.pdf](http://clas.georgetown.edu/Colombia/Ponencia_Mario_Cordoba.pdf)
- Cuervo, J.I (2005) **“Lineamientos de Política Pública para el acceso a la Justicia de Personas de escasos recursos”** Cuadernos del CIPE, CIPE - Universidad Externado de Colombia.
- DANE, CSJ (1998) **“Primera Encuesta Nacional de Justicia”** Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
- Novoa, G (2002) **“Hacia la implantación de la justicia de paz en Colombia”**, Bogotá, Fundación Plural.
- PNUD (2005) **“Manual de Políticas Públicas para el acceso a la Justicia: América Latina y el Caribe”** PNUD, Buenos Aires: Instituto Talcahuano.
- Roche, C. L., J. Richter y N. Pérez (2000) **“Estudio sobre el acceso de personas de escasos recursos a la Justicia en el área metropolitana de Caracas”** Instituto de Derecho Privado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

## Anexo I. Descripción de los resultados de la encuesta (otras comparaciones)

**Cuadro A.1**  
**Número de conflictos por estrato y dimensión**

Dimensiones		Estratos												
		Estrato 1		Estrato 2		Estrato 3		Estrato 4		Estrato 5		Estrato 6		
		Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Total
Vivienda		20	10,4	84	43,5	65	33,7	18	9,3	5	2,6	1	0,5	193
Salud		18	11,9	62	41,1	52	34,4	12	7,9	6	4,0	1	0,7	151
Educacion		3	13,0	7	30,4	7	30,4	6	26,1		0,0		0,0	23
Laboral	Empleados	14	17,3	25	30,9	28	34,6	10	12,3	3	3,7	1	1,2	81
	Negocios	7	31,8	5	22,7	8	36,4	2	9,1		0,0		0,0	22
Familiares	Familiares		0,0	2	16,7	7	58,3	2	16,7	1	8,3		0,0	12
	Menores		0,0	3	75,0	1	25,0		0,0		0,0		0,0	4
Victimización	Seguridad	4	7,0	21	36,8	25	43,9	5	8,8	1	1,8	1	1,8	57
	Responsabilidad Civil	6	28,6	7	33,3	5	23,8	3	14,3		0,0		0,0	21
Comercial	Reclamos entre partes	1	7,7	3	23,1	4	30,8	3	23,1	2	15,4		0,0	13
	Transacciones comerciales	3	14,3	3	14,3	12	57,1	3	14,3		0,0		0,0	21
Orden Público		4	12,9	12	38,7	10	32,3	3	9,7	2	6,5		0,0	31
Discriminación			0,0	2	18,2	7	63,6	2	18,2		0,0		0,0	11
Total Dimensiones		80	12,5	236	36,9	231	36,1	69	10,8	20	3,1	4	0,6	640

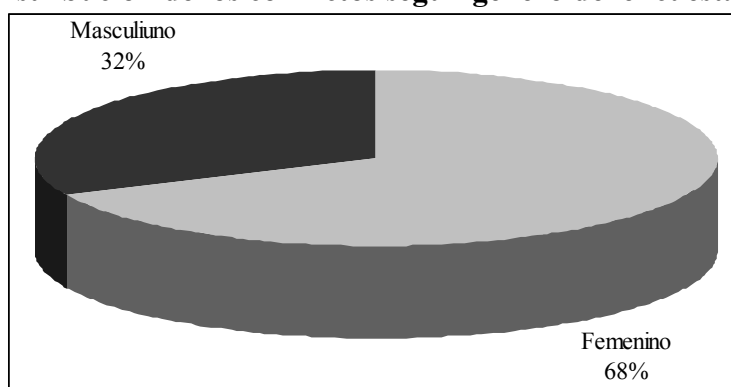
**Gráfico A. 1**  
**Distribución de la ocurrencia de conflictos según estratificación de la vivienda**



**Cuadro A 2**  
**Número de conflictos según dimensión y género del encuestado**

Dimensiones		Género				Total
		Femenino		Masculino		
		Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	
Vivienda		134	69,4	59	30,6	193
Salud		95	62,9	56	37,1	151
Educacion		21	91,3	2	8,7	23
Laboral	Empleados	66	81,5	15	18,5	81
	Negocios	5	22,7	17	77,3	22
Familiares	Familiares	4	33,3	8	66,7	12
	Menores	3	75,0	1	25,0	4
Victimización	Seguridad	40	70,2	17	29,8	57
	Responsabilidad Civil	17	81,0	4	19,0	21
Comercial	Reclamos entre partes	7	53,8	6	46,2	13
	Transacciones comerciales	12	57,1	9	42,9	21
Orden Público		22	71,0	9	29,0	31
Discriminación		10	90,9	1	9,1	11
Total Dimensiones		436	68,1	204	31,9	640

**Gráfico A. 2**  
**Distribución de los conflictos según género del encuestado**



**Cuadro A 3**  
**Número de conflictos según dimensión y nivel educativo del encuestado**

Dimensiones		Nivel Educativo												Total
		Ninguno		Primaria		Secundaria		Técnico o tecno		Universidad		Posgrado		
		Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	Cantidad	(%)	
Vivienda		1	0,5	39	20,2	94	48,7	31	16,1	26	13,5	2	1,0	193
Salud			0,0	27	17,9	64	42,4	28	18,5	32	21,2	0,0	0,0	151
Educacion			0,0	5	21,7	7	30,4	4	17,4	7	30,4	0,0	0,0	23
Laboral	Empleados		0,0	9	11,1	49	60,5	16	19,8	7	8,6	0,0	0,0	81
	Negocios		0,0	1	4,5	7	31,8	4	18,2	10	45,5	0,0	0,0	22
Familiares	Familiares		0,0	1	8,3	5	41,7	2	16,7	4	33,3	0,0	0,0	12
	Menores		0,0	1	25,0	3	75,0		0,0		0,0	0,0	0,0	4
Victimización	Seguridad		0,0	10	17,5	21	36,8	9	15,8	17	29,8	0,0	0,0	57
	Responsabilidad Civil		0,0	7	33,3	11	52,4	3	14,3		0,0	0,0	0,0	21
Comercial	Reclamos entre partes		0,0	1	7,7	7	53,8		0,0	5	38,5	0,0	0,0	13
	Transacciones comerciales		0,0	1	4,8	12	57,1	3	14,3	5	23,8	0,0	0,0	21
Orden Público			0,0	6	19,4	15	48,4	3	9,7	7	22,6	0,0	0,0	31
Discriminación			0,0	2	18,2	8	72,7		0,0	1	9,1	0,0	0,0	11
Total Dimensiones		1	0,2	110	17,2	303	47,3	103	16,1	121	18,9	2	0,3	640

**Gráfico A. 3**  
**Distribución de los conflictos según nivel educativo del encuestado**

