

PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA,
UNA ESPERANZA DE VERDADERA JUSTICIA
ALEJANDRA CARVAJAL ROMAN
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

El artículo se presenta para optar por el título de Abogado. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Escuela de Derecho. Medellín 2016. Contacto: carvajalalejandra81@gmail.com.

La investigación sobre El Programa Nacional de Casas de Justicia fue motivada por la Monitoria realizada en el Consultorio Jurídico de la Universidad Pontificia Bolivariana por un periodo de un año (2014), en el área de Conciliación; debido a que es un tema con un alto contenido sobre Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos, Justicia Comunitaria y Estatal, además por ser una excelente idea e iniciativa que merece ser conocida y promovida por los profesionales del Derecho.

Guiado por el Asesor Carlos Andrés Gómez García. Abogado, Coordinador de Prácticas Corporativas, Sociales y Tempranas de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana.

RESUMEN

Las Casas de Justicia se han venido configurando como un programa que pretende garantizar el acceso a la justicia y facilitar la resolución de conflictos por medio de un espacio ubicado en una zona de conflicto, generando un ámbito de relación y complementariedad interinstitucional; de esta manera, convirtiéndose en un centro de orientación y prestación de servicios al aplicar mecanismos de justicia formal y no formal en un determinado territorio, brindando a los usuarios atención integral, gratuita y respuesta oportuna a sus requerimientos. Su objetivo fundamental, es el de acercar la justicia al ciudadano, orientando acerca de sus derechos y deberes, de cómo usar los métodos alternativos de solución de conflictos y de cómo construir convivencia local; sumado a esto, esta prevenir el delito, disminuir la conflictividad y luchar contra la impunidad. Dicha iniciativa, sólo podrá lograr su objetivo en tanto se mantenga como marco y propósito colectivo la construcción de un Estado Social y Democrático de Derecho, concepto introducido por la Constitución de 1991.

PALABRAS CLAVE: Casas De Justicia - Justicia Comunitaria - Derecho Fundamental - Participación Ciudadana - Democracia Participativa - Solución Conflictos – Conciliación - Comunidades Marginales - Zonas Conflicto - Justicia Formal - No Formal

SUMARIO

INTRODUCCION. I. PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA, UNA ESPERANZA DE VERDADERA JUSTICIA. 1.1. ELEMENTOS Y ALCANCES DEL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA. 1.2. MARCO NORMATIVO DE LAS CASAS DE JUSTICIA. II. LA IMPORTANCIA DE LA JUSTICIA SOCIAL COMUNITARIA. III. ANÁLISIS DE ESTUDIO DE CASO: LAS CASAS DE JUSTICIA UNA VÍA DE MITIGACIÓN DE CONFLICTO EN MEDELLÍN. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

La construcción de justicia como un bien público y derecho fundamental, implica un ejercicio ciudadano consciente de su papel vigilante, de tal manera que se materialice lo incorporado por la Constitución Política en lo relativo al principio de la participación ciudadana en diversos ámbitos. Esta estrategia interinstitucional del Estado colombiano se basa en los principios de descentralización administrativa, coordinación, concurrencia, subsidiariedad y, funciona bajo el nombre de *Programa Nacional de Casas de Justicia*, cuyo objetivo clave como política pública desde el gobierno nacional es garantizar el derecho de acceso a la justicia a los ciudadanos, para lo cual es ineludible asesorar, apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades territoriales de centros urbanos e intermedios con poblaciones iguales o superiores a 100.000 habitantes.

En este artículo de grado se estudiará a profundidad el Programa Nacional de Casas de Justicia implementado por el gobierno y de acuerdo a esto, como tesis del artículo se abordará si su aplicación ha sido una alternativa de solución de conflictos por medio de mecanismos no formales, denominados mecanismos alternativos de solución de conflictos, los cuales son: la conciliación en equidad, la mediación, la jurisdicción de paz, el arbitraje y la amigable composición o la conciliación administrativa.

Este tema constituyó el eje central de la monitoria realizada en el área de conciliación en el consultorio jurídico de la Universidad Pontificia Bolivariana, por ello el interés en él, además se consideró que merece ser conocido y valorado como una excelente opción para que toda la comunidad sin discriminación alguna tenga acceso a sus derechos fundamentales, especialmente al acceso a la administración de justicia.

De esta manera se pretende analizar el impacto y los resultados del Programa Nacional de Casas de Justicia desde qué motivo la iniciativa del proyecto, el apoyo teórico y legal hasta la experiencia en la ciudad de Medellín, por medio de la cualificación del estudio realizado a la gestión pública de la justicia, en las Casas de Justicia de Villa del Socorro y Robledo en Medellín, en el año 2014.

La metodología utilizada en este artículo es la investigación cualitativa, porque busca la interpretación crítica de la teoría, legislación y prácticas sociales a partir de la recuperación y organización de la información, actuaciones e intervenciones, con el fin de conocer el Programa a profundidad, extraer sus logros y compartirlos, de tal forma que se aporte a la construcción de nuevas propuestas de control social en los servicios de justicia estatal, en otras palabras, que a partir de la interpretación crítica de lo que ha sucedido hasta el momento, se puedan extraer aprendizajes que tengan una utilidad.

Este programa está regulado por el Decreto 1477 de 2000, que contiene los objetivos fundamentales, las entidades participantes y las responsabilidades de cada una de las Casas de Justicia, las cuales, como se anota, nacen en el año 1995 por iniciativa del Ministerio de Justicia, año donde el gobierno acogió dicho proyecto con la implementación de la primera Casa de Justicia. Las Casas de Justicia se establecen con el objetivo principal de garantizar el acceso a la administración de justicia a las comunidades de las áreas de influencia. Se trata de una respuesta centralizada, mediante la intervención coordinada de diferentes entidades tanto del orden nacional como regional y local. En el año 2003, mediante el Decreto 200 de febrero de 2003, se estableció la Dirección de Acceso a la Justicia, quien asume en adelante la coordinación del programa y que a la fecha funcionan más de 70 casas en el país.

Desde esta perspectiva se reconoce que este nivel de institucionalidad, ha ido logrando unos grados de perfeccionamiento y paulatinamente va cambiando en la medida en que se ha incentivado el accionar y protagonismo comunitario de las zonas de incidencia y a su vez, mediante diversos

mecanismos de control ciudadano que establece la constitución y la ley. En tal sentido, la ciudadanía en uso de los mecanismos referidos, logró reunirse y perfilar una ruta de trabajo que les permitió interlocutar con este tipo de gestión estatal en torno a la justicia y así desarrollar las Casas de Justicia, con el fin de consolidar el servicio de justicia, su acceso y la garantía de los derechos de los usuarios en y desde cada una de las entidades instaladas en la Casa de Justicia respectiva.

En Medellín funciona desde el año 2002 la casa de justicia de Villa del Socorro y desde el año 2005 la casa de justicia de Robledo. Las casas de justicia se han ubicado en zonas de Medellín en las cuales el conflicto ha tenido un alto grado de injerencia en la vida cotidiana de las comunidades, lo que se ha convertido en un reto para la institucionalidad del aparato judicial de retomar la resolución de conflictos que en otrora estaba bajo dominio de los grupos armados ilegales.

En consecuencia, se hará un análisis sobre la experiencia de campo realizado por los autores Loaiza Bastidas, H. & Sepúlveda Arango, E. D en su tesis de grado (2014) sobre las Casas de Justicia y Control ciudadano. Veeduría a las Casas de Justicia: una experiencia de control ciudadano a la Justicia en Bello y Medellín, pues permite ir más allá, ya que aporta de manera concreta a la construcción de tejido social mediante nuevas e innovadoras formas de tratamiento y transformación del conflicto, e invita a pensar y actuar desde la sociedad civil, el acceso y el derecho a la justicia y desde allí presionar hacia la construcción de un verdadero Estado Social de Derecho.

Este tema ha sido poco estudiado, especialmente por los estudiantes y profesionales del derecho, el cual se enfoca principalmente en los mecanismos formales para exigir los derechos y deberes de los ciudadanos, por eso se considera un tema interesante de estudio toda vez que al conocer detalladamente sobre el tema se genera otra perspectiva acerca de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, los cuales pueden llegar a ser una excelente opción para tener esperanza de una verdadera justicia.

I

PROGRAMA NACIONAL DE CASAS DE JUSTICIA, UNA ESPERANZA DE VERDADERA JUSTICIA

Una casa de justicia es una locación, ubicada en una zona marginal, urbana o rural, que presta a los habitantes del sector varios de los servicios que ofrece el Estado en materia de Administración de Justicia, y los mecanismos no formales que estén a su alcance, que el programa nacional define como mecanismos alternativos de solución de conflictos: inicialmente la conciliación en equidad, la Mediación y la Jurisdicción de paz. Inicialmente, porque entre las figuras reconocidas como alternativas la documentación del ministerio de justicia reconoce otras tantas, como por ejemplo el arbitraje, la amigable composición o la conciliación administrativa (Borrero García, 2003, p.95).

Es ineludible la necesidad de asesorar, apoyar y fortalecer la gestión de las autoridades territoriales de centros urbanos e intermedios con poblaciones iguales o superiores a 100.000 habitantes que cuenten con la oferta solicitada por el programa para la implementación de Casas de Justicia.

Según Fajardo Sánchez (2006) el origen de las casas de justicia está estrechamente relacionado con los cambios que conlleva la adopción de la carta de 1991 en los órdenes jurídico, político y social colombiano (p. 68), de esta manera se hizo innegable la necesidad de la transformación de la administración de justicia a partir de la previsión superior del artículo 229, que garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia, con relación a su funcionamiento, concepción y mecanismos institucionales de garantía. Así, fueron delineadas e incorporadas nuevas competencias, instrumentos, entidades, de corte formal y no formal con el fin de satisfacer el mencionado derecho fundamental. Bajo este supuesto se sitúa, el Programa Nacional de Casas de Justicia (PNCJ).

En cuanto a sus antecedentes históricos se puede decir que en la década de 1970 en el tema de la administración de justicia se percibía la deslegitimación del Estado por parte de la comunidad, la concepción del derecho como sinónimo de injusticia exigían olas transformadoras en el concepto

de acceso a la justicia como un derecho fundamental en virtud de la consagración de Colombia como un Estado Social de Derecho.

En la década de 1990, la Convención de Viena abrió las puertas para superar la historia de división de los derechos subjetivos que ha conllevado a clasificaciones y discriminaciones, dado que ante las graves condiciones de los contextos sociales mundiales resulta insuficiente la sola garantía de defensa de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de educación, de trabajo entre otros, que permiten, al interrelacionarse con los derechos de primera generación, crear unas mínimas circunstancias para una sociedad que aclama a gritos justicia y dignidad.

Estas transformaciones en la dogmática jurídica posibilitaron la emancipación de los procesos sociales desde el derecho mismo, la intervención en la comunidad en la resolución de conflictos, control de factores reales de poder y la democratización real del Estado colombiano. En este sentido el derecho a acceder a la justicia se consolida como el pilar del modelo de Estado acogido por nuestra Constitución, entendido como una forma de materializar los principios constitucionales mediante la garantía y ejercicio de los derechos fundamentales y como parámetro para establecer la legitimidad del Estado, y es el derecho que permite el acopio de los planteamientos jurídicos y políticos realizados, dado que es un mandato social esencial y primordial para un sistema legal que pretenda garantizar los derechos tanto individuales como colectivos.

1.1. ELEMENTOS Y ALCANCES DEL DERECHO A ACCEDER A LA JUSTICIA

Es importante entonces, describir los elementos y alcances del derecho para acceder a la justicia, para efectos del desarrollo conceptual del presente artículo, se entenderá:

El derecho a acceder a la justicia [como] aquel que permite y exige de los Estados la obligación de protección y atención de las necesidades que se le presentan a las personas en su diario vivir, así como la creación de herramientas e instituciones para que sus asociados tengan la posibilidad de acudir en cualquier situación al sistema judicial, para que le sean resueltos sus conflictos y se les garanticen los derechos y principios constitucionales (Fajardo Sánchez, 2006, p. 36-37).

Es común encontrar que la jurisprudencia y la doctrina limiten este derecho fundamental al derecho a acceder a la administración de justicia, es decir un mecanismo o mejor, una institución en donde se desarrollan los litigios, en otras palabras, la puesta en marcha del aparato judicial por intermedio de demandas, pero es claro que el derecho a acceder a la justicia pretende ir más allá de un mero trámite.

La administración de justicia permite la materialización de los derechos constitucionales a través de sus instituciones, organismos y programas, que determinan la eficacia de las libertades y garantías constitucionales; el acceso a estas herramientas permite precisar el grado de aceptación de la sociedad frente al sistema judicial, comprender si el campo jurídico es afín con la realidad y dar marcha a este deber, por lo cual uno depende del otro (Fajardo Sánchez & García Lozano, p. 37).

En otras palabras, este novedoso enfoque de la administración de justicia ha ido madurando, gracias a recientes investigaciones y a que la realidad obliga a considerar que por más esfuerzos de reforma de la justicia que se hagan, si no se tiene en cuenta a la mayoría de la población que no puede acceder fácilmente a los tribunales jurisdiccionales, no se alcanzaría la meta de satisfacer el derecho al acceso efectivo a la justicia. La experiencia muestra que se ha ido produciendo una paulatina mutación del derecho ciudadano a acceder a la justicia como un derecho “para todos” hacia un derecho “para quienes carecen de medios”, como por ejemplo el Programa Nacional de Casas de Justicia, que ha ido evolucionado este concepto, hoy se puede definir como el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, estrato socio-económico o ubicación geográfica, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y de justicia.

Es claro que sin la existencia de un aparato que administre justicia las personas no pueden solicitar sus derechos cuando sean violados y de esta manera sería imposible establecer la validez y eficacia de los mismos, por lo tanto esta función pública debe ser descentralizada y autónoma (Artículo 228 Constitución Política de 1991) para obtener un orden justo, convivencia pacífica, igualdad y dignidad humana, es decir, se deben crear los mecanismos idóneos para que independiente de las condiciones sociales y culturales, todas las personas tengan la posibilidad de mover el sistema judicial soportados en las garantías de la Constitución Nacional y finalmente

cumplir su cometido, ser una herramienta para materializar los derechos. De esta manera el derecho a acceder a la justicia se convierte en el pilar, porque permite el funcionamiento real del Estado Social de Derecho al hacer efectivos los derechos, desde el usuario que se acerca a los juzgados o desde las instituciones del Estado que ponen en marcha apuestas con la comunidad para que conozca, actúe y goce de sus garantías constitucionales.

El acceso a la justicia es mencionado no solo en el artículo 229 de la Constitución Política de Colombia, sino también en el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, entre otros. Estas normas permitieron categorizarlo como derecho fundamental subjetivo, lo que le permite reconocer características especiales y adquirir mayores alcances tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, por ejemplo, la identificación del sujeto titular del derecho como persona natural o jurídica, la efectividad en su desarrollo, la aplicabilidad inmediata y unos mínimos preceptos formales y materiales que proporcionan seguridad jurídica.

En términos generales contiene los requisitos esenciales de todo derecho fundamental y se caracteriza por tener eficacia directa, es decir, este derecho no depende de decisiones políticas eventuales. Con respecto a su contenido y correcta aplicación, la corte se ha asegurado de que tenga un marco jurídico con orden lógico que le permita garantizar el acceso a la justicia; Por ejemplo se han creado leyes como la 270 de 1996 que trata sobre el deber del Estado de garantizar el acceso a la Justicia (Ley Estatutaria de la administración de justicia) y la 446 de 1998; aunque el marco normativo no es suficiente, su contenido habla sobre herramientas e instituciones idóneas para la materialización de la justicia: *Apoyo jurídico gratuito como el amparo de pobreza y consultorios jurídicos, defensa pública*, mecanismos alternativos de solución de conflictos consagrados en el artículo 116 de la Constitución Nacional, para acercar a la administración de justicia a la comunidad y alivianar parcialmente la carga laboral de los jueces, los que ya se han mencionado y finalmente tomar medidas de protección como el artículo 67 del código del menor, en cuanto se le exige a los padres o a las personas de quienes el menor dependa, el cumplimiento de las obligaciones que les corresponde.

Con el fin de darle una respuesta a la posibilidad que brinda la Constitución del acceso a la justicia igual para todos los ciudadanos, inclusive a las comunidades que por una u otra razón no tuvieran ese acceso de manera fácil, se crea un programa de justicia conformado por un equipo

técnico con gran experiencia en el trabajo de servicios legales alternativos, trabajo con la sociedad civil e investigación socio-jurídica, al igual en temas de tecnología y mecanismos alternativos de solución de conflictos, quienes realizan la propuesta para la implementación del modelo de Casa de Justicia; este modelo surge ante la necesidad constante de hallar soluciones al ineficiente servicio de administración de justicia y teniendo como eje la Constitución de 1991, que, además de contemplar un nuevo esquema institucional, reclama de los ciudadanos un papel más activo y comprometido con respecto a su vinculación efectiva al nuevo proyecto de Estado, en el tema de administración de justicia. Así mismo, el programa nace por la notable congestión judicial para enfrentar de manera eficaz y creativa el déficit de justicia, incrementar la presencia estatal en diversas zonas del país catalogadas como zonas de conflicto, por medio de escenarios distintos en el que las comunidades aporten de manera relevante en los procesos de construcción colectiva de identidad, convivencia, formas de solución de conflictos, en un ambiente no contencioso, a través de los mecanismos alternos.

La Ley de Descongestión Judicial (Ley 23 de 1991) pretende no solo alivianar la carga judicial, sino el aceleramiento, apropiación por parte del ciudadano y del colectivo, al ejercicio del derecho idóneo para el diagnóstico y la solución de controversias y dejar de pensar que la judicialización de los conflictos es la única vía para su solución. De otro lado, no se puede dejar de mencionar que el Programa Nacional de Casas de Justicia también tuvo origen en la política con los convenios y las estrategias de cooperación norteamericana.

No hay que olvidar los problemas económicos por la asunción de costos judiciales, barreras geográficas y culturales, el desconocimiento de los derechos que dificultan al ciudadano a acceder a la justicia, este tema es un punto determinante para el origen del programa puesto que este se concibió como una manera de superar dichas barreras y una oportunidad para generar herramientas propias, a través de un modelo de justicia de carácter local, teniendo en cuenta experiencias previas como la descentralización de los servicios de justicia en las comisarías, inspecciones, conciliación, mediación, entre otros.

1.2. MARCO NORMATIVO DE LAS CASAS DE JUSTICIA

En definitiva, el objetivo de las casas de justicia en términos gubernamentales indica que:

El programa busca descentralizar la prestación del servicio de justicia a través de los mecanismos alternativos, como son la conciliación y la mediación, cuya idoneidad se ha demostrado de manera recurrente, previstos para aquellos conflictos de la vida cotidiana que por no ser atendidos a tiempo se traducen en posteriores conductas criminales que difícilmente llegan a conocimiento de las autoridades competentes (Fajardo Sánchez & García Lozano, 2006, p. 73).

En cuanto los objetivos Generales del Programa Nacional Según el Decreto 1477 de 2000, que regula el Programa Nacional de Casas de Justicia dispone los siguientes objetivos:

- Crear espacios de acción integral en materia de justicia comunitaria con la justicia formal.
- Acercar la prestación de ciertos servicios de justicia formal a la comunidad con el fin de facilitar su acceso.
- Ampliar la cobertura de la administración de justicia.
- Involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de los conflictos.
- Fomentar una cultura de convivencia pacífica y de respeto al derecho ajeno.
- Propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia.
- Establecer espacios de participación y pedagogía ciudadana que contribuyan a la construcción de una convivencia pacífica.
- Implementar metodologías para el uso y la difusión de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Ser instrumento para la articulación de las políticas de justicia del Estado, con los programas de desarrollo comunitario.
- Promover la defensa de los derechos humanos de los miembros de la comunidad.
- Asesorar y orientar a la comunidad en el uso del servicio público de la justicia.
- Orientar jurídicamente a la comunidad en sus derechos y obligaciones.

- Desarrollar programas de prevención en violencia intrafamiliar y protección de los derechos humanos.
- Servir de espacio para el análisis de la conflictividad social, por parte de investigadores avalados por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Y sobre los objetivos específicos de las Casas de Justicia el decreto dispone:

- Facilitar la implementación de políticas públicas para acercar la justicia al ciudadano.
- Crear espacios que reúnan la oferta Municipal y Nacional de operadores Justicia formal y no formal.
- Acercar la justicia a las poblaciones vulnerables.
- Orientar a las comunidades sobre sus derechos y obligaciones.
- Articular e implementar los programas y proyectos del Estado en materia de justicia.
- Adelantar programas de prevención de la Violencia Intrafamiliar, de Género, Sexual.
- Prevenir los conflictos sociales.
- Facilitar el uso de los servicios de justicia formal y el ejercicio de la justicia comunitaria, la jurisdicción especial indígena y las expresiones de justicia étnica.
- Promocionar la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Cumplir una serie de operaciones de carácter gratuito para las comunidades beneficiarias como son la atención, promoción, prevención, participación, administración y generación de conocimiento.

Según lo dispuesto en el documento contentivo de la política pública nacional del Programa Nacional de Casas de Justicia se establecen las siguientes funciones:

- Orientar e informar sobre los derechos humanos y las obligaciones legales de los usuarios, con énfasis en protección a la familia y al menor.

- Prestar servicios y promover la utilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- Brindar el servicio de consultorio jurídico gratuito.
- Actuar como centro de recepción de quejas y denuncias, peritaje médico, defensoría de familia e investigación penal, en este caso a cargo de la Fiscalía General de la Nación.
- Realizar brigadas especiales en lo referente a acciones de registro e identificación.
- Articular y difundir en la comunidad los programas del Estado en materia de justicia y afines.

Entre los fines iniciales del proyecto se encontraba vincular la casa de justicia a las demás instituciones de la localidad o comuna para evitar que los usuarios tuviesen que ir de un lugar a otro para iniciar un trámite y así lograr que la justicia haga un aporte al desarrollo de las comunidades y no opere como simple sucursal, promover la conciliación entre las partes según la ley; crear un dialogo con la comunidad para conocer su realidad social y jurídica, teniendo en cuenta los problemas que nadie denuncia.

De esta manera, el Programa Nacional de Casas de Justicia se concibió como una posibilidad piloto, sus inicios datan del año 1995 por iniciativa del Ministerio de Justicia, año que fue acogido por el gobierno central, con la implementación de la primera Casa de Justicia ubicada en Ciudad Bolívar y luego se inaugura la segunda Casa de Justicia en el distrito de Aguablanca en la ciudad de Santiago de Cali, para reconstruir el tejido social, articulando diferentes instituciones como organizaciones sociales y universidades. también se concibió como ya sabemos, para superar el tema de la congestión del aparato judicial por problemas denominados de menor cuantía o pequeñas causas, que obstaculizan el acceso a la justicia, por lo que el PNCJ podría ser una herramienta que ayudaría en el tratamiento de los pequeños grades conflictos y que mantendrían la convivencia tranquila de las comunidades.

Las Casas de Justicia se fueron implementando paulatinamente en diferentes ciudades como Pereira, Valledupar, Ibagué entre otras. El Decreto 1477 de agosto de 2000 regula y amplía el horizonte de las PNCJ de cómo se planteó inicialmente con la autogestión de los conflictos, con los mecanismos alternos y las formas propias o justicia comunitaria. Simultáneamente se entrega

a la comunidad un espacio propicio para el desarrollo de la participación ciudadana, principio del Estado Social de Derecho, propendiendo una justicia de proximidad e inclusión.

En Colombia la justicia de proximidad es un avance de lo formal a lo material convirtiendo las Casas de Justicia en una posibilidad de aproximación a la realidad como testigos y gestoras de un proceso de inclusión y emancipación social. En el año 2003, mediante el Decreto 200 de febrero de 2003, se realizó la fusión del Ministerio de Justicia con el Ministerio del Interior, estableciendo que la Dirección de Acceso a la Justicia, asume en adelante la coordinación del programa y en la actualidad, funcionan más de 70 Casas de Justicia en todo el país.

Con respecto a la estructura institucional de las Casas de Justicia se concibió acorde al modelo Constitucional que tiene la idea de reunir diferentes instituciones del sistema de administración de justicia, que no actúan como sistema, ya que estas instituciones requeridas no están ubicadas en el mismo contexto geográfico e institucional y además tienen preocupaciones distintas, entonces, es el usuario el que tiene el deber de lograr que las diferentes instituciones requeridas se coordinen para darle una respuesta coherente a su problema. Siendo este diseño algo novedoso dentro del funcionamiento tradicional de la justicia.

Se observa en este punto que el Programa Nacional de las Casas de Justicia se basa en la teoría de la justicia social o comunitaria, por ello se considera necesario explicar a grandes rasgos, dicha teoría para un mejor entendimiento del tema estudiado en el presente artículo.

II

LA IMPORTANCIA DE LA JUSTICIA SOCIAL COMUNITARIA

La teoría de la justicia social sufrió una revolución en el curso de las últimas décadas del siglo XX. Intensas discusiones condujeron a la formulación de un rico conjunto de concepciones acerca de lo que exige la justicia a nivel de una nación, que involucra por cierto distintas entradas,

justificaciones y tópicos, no necesariamente convergentes, tratando de llegar a unas apreciaciones, si se quiere conclusiones transitorias que amparen el contenido de un ejercicio ciudadano, que trata de mirar el servicio público de justicia en ámbitos urbanos o si se quiere metropolitanos, en una agencia particular del Estado. De acuerdo a Loaiza Bastidas & Sepúlveda Arango (2014), afirman que “Una concepción coherente y plausible de la justicia debe interpretar cuatro convicciones, en tanto exigencias respectivas de 1. Neutralidad, 2. Igualdad, 3. Responsabilidad y 4. Eficacia” (p.23) En este sentido la justicia no es otra cosa que la distribución equitativa de la libertad, entendida como la posibilidad real –no solamente el derecho - de realizar una concepción de la vida buena, cualquiera que ella sea y no una concepción particular que la sociedad estimaría superior a las otras. La conjunción de estas cuatro convicciones, también se encuentran con lenguajes, matices y acentos diferentes, en la concepción de la justicia social de algunos de los grandes pensadores políticos contemporáneos, tales como Rawls, Cohen y Amartya Sen.

Las teorías propuestas por estos autores, forman, entre otras, lo que se ha convenido en llamar las concepciones liberal-igualitarias de la justicia, es decir, son igualitarias y liberales a la vez, en cuanto pretenden articular solidaridad y tolerancia, un respeto equitativo por las opciones de vida de cada uno e igual diligencia con sus intereses.

En efecto, en un contexto económico en el que aumenta la desigualdad de los ingresos primarios debido al cambio tecnológico y la apertura creciente de mercados; en un contexto sociológico de pérdida de la amplitud y la fuerza de la familia como principal institución de redistribución en la historia de la humanidad, es claro que la fiscalidad es más importante que nunca para realizar una distribución que ofrezca la posibilidad de acercarse al máximo, teniendo en cuenta, eso sí, los impactos sobre la motivación para trabajar y ahorrar, para formarse e invertir. En una perspectiva liberal / igualitaria, elegir el capitalismo implica entonces escoger la tributación y, en un contexto como el de países del norte, implica una tributación que no para de crecer para poder asegurar la libertad real máxima para todos y no engordar un Estado cada vez más totalitario (Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango, 2014, p.23).

Estos que pudieran llamarse viejos problemas de injusticia, porque para la vida y la libertad constituyen una mala distribución de bienes, falta de reconocimiento o atribución de derechos, han

encontrado como una de las principales respuestas la proposición de salidas comunitarias y las demandas de reconocimiento. Sin duda alguna, todo ello hace pertinente pensar en un modelo normativo de la vida urbana y hacer de las ciudades nuevamente, no un tema de naturaleza técnica, sino política. Sólo en esa medida es posible preguntarse por el cómo conducir las en la perspectiva de la aproximación constante a una sociedad justa. La adopción de lo comunitario para hacer frente a los problemas de injusticia en las ciudades y a los impactos de la globalización, ha estado acompañado de las promesas de construcción de una sociedad económicamente justa, socialmente igualitaria, políticamente democrática y culturalmente plural.

Este ideal comunitario niega la posibilidad del reconocimiento y, por lo tanto, de la superación de las injusticias de la opresión y dominación. Es decir, dicho ideal, a lo que no contribuye es a una justicia del reconocimiento, esto es:

El ideal de comunidad suele ser evocado con frecuencia como la salida más adecuada para refutar el individualismo posesivo liberal y las injusticias sociales que se derivan del predominio del capital o de la burocracia estatal. La privatización de los procesos de toma de decisiones y la consecuente reproducción y exacerbación de las desigualdades y opresiones, la segregación, la exclusión, la explotación, el imperialismo cultural y la marginación, han tenido como respuesta la proposición de comunidades descentralizadas y autónomas que evocan la ausencia de la competencia auto-interesada de la sociedad moderna (Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango, 2014, pp. 25-26).

En este sentido el ideal de comunidad es problemático porque tiende a reforzar y a valorar la homogeneidad, negando la diferencia entre sujetos y la diferenciación social producto del distanciamiento temporal y espacial. Por consiguiente, dicho prototipo tiende a constituirse en una forma de opresión y de exclusión de todo aquello que se experimente como diferente.

El enfoque comunitarista de justicia, defiende igualmente, la idea de que cada comunidad valora de manera diferente sus bienes sociales y de acuerdo con ello, construye sus propios criterios de justicia. La concepción de justicia debe alimentarse entonces de las prácticas sociales compartidas y definidas por la comunidad y no en principios universales, abstractos y a históricos. Dicha consideración está en la base de la polémica con la consideración liberal, según el cual, la justificación del derecho no requiere partir de una concepción de bien y en la perspectiva

comunitarista la idea del bien común se entiende independientemente de la concepción de buena vida que delimita el modo de vida de la comunidad y constituye el criterio para juzgar las preferencias individuales. Es la vida en comunidad la que proporciona los parámetros para evaluar las concepciones del bien, por consiguiente, el valor de las preferencias individuales depende de su correspondencia con el bien común.

Sobre esta discusión la justicia no consiste en la realización específica de valores, y por tanto, no es idéntica a la vida buena. Esta postura lleva a rechazar tanto la apelación a una concepción de la vida buena para la justificación de normas, como a la definición de la naturaleza humana, pues desde su punto de vista ambas son excluyentes y conducen a una concepción estática de las relaciones sociales. No obstante ofrece una forma alternativa de concebir las personas, esto es, como seres actuantes que defienden múltiples valores. Esta última consideración es la que permite reafirmar las condiciones institucionales necesarias para la realización de dos valores fundamentales: Desarrollar y ejercer nuestra experiencia y participar en la determinación de nuestra acción y de las condiciones de nuestra acción.

La cuestión de la justicia social en la ciudad no debe reducirse a un problema distributivo, sino que debe ocuparse de los procesos y relaciones que reproducen modelos de distribución; requiere ante todo de una política de la diferencia. Es por ello que, desde esta perspectiva, adquieren importancia las cuestiones relativas a la afirmación de la identidad de los diversos. La justicia social se ha convertido –en el paradigma distributivo de la justicia-, en un término coextendido de la distribución. Desde su punto de vista, la discusión sobre la justicia se ha visto restringida a la distribución moralmente correcta de beneficios (riqueza, ingreso, derechos, oportunidades, poder, autoestima) y cargas entre los miembros de la sociedad. El segundo problema que se identifica, es que dicho paradigma ha aplicado la lógica de la distribución a cosas que no son materiales ni mensurables y en términos finalistas, tergiversando la discusión sobre la justicia en tales campos. Y en tercer lugar, ha dejado de lado la estructura social y el contexto institucional que determinan los modelos de distribución, esto es de la acción, las decisiones sobre la acción y la provisión de los medios para desarrollar y ejercer las capacidades humanas.

Vistas estas críticas a los paradigmas analizados, ¿Qué alternativa se proponen? Un ideal normativo de la vida en ciudad que contiene los siguientes cuatro elementos:

Diferenciación social sin exclusión: Implica que, si bien la vida urbana no es incompatible con redes sociales de apoyo y comunidades subculturales, - pues las diferencias pueden reforzarse o ser promovidas -, la diferenciación de grupo y la formación de grupos de identidad debe realizarse sin exclusión y expresarse como una particularidad no reducible a la identidad ni completamente distinta a ella. De esta manera, se espera, que los grupos no estén presentes a través de grupos de inclusión y exclusión, sino que se superpongan y entremezclen sin llegar a ser homogéneos.

Variedad: Consiste en oponerse a la división funcional de los espacios urbanos o zonificación, pues el carácter multiuso de un espacio favorece la participación y motiva los sentidos de vecindad, en sentido del derecho a la ciudad y apropiación colectiva de los mismos.

El erotismo: Corresponde a la estimación de lo diferente como lo nuevo, lo extraño y lo sorprendente, favoreciendo el encuentro de subjetividades y significados.

La publicidad: Atañe a la provisión y accesibilidad de un espacio público no universal ni ilustrado, que es a su vez, condición para el ejercicio de la política como deliberación, el encuentro y la expresión de la diferencia sin disolverse en la unidad. La política de la diferencia se constituye en el único centro de su propuesta normativa de vida en la ciudad y se traduce en una propuesta de aseguramiento de la autonomía ciudadana a través de la afirmación de una democracia deliberativa. Dicha política es respaldada o pretende ser reforzada por una propuesta sobre el tipo de intervención adecuado del espacio urbano, la cual se deriva a su vez de un diagnóstico sobre los problemas que enfrentan las ciudades (Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango, 2014, pp. 28-29).

Veamos como en la construcción del modelo ideal normativo de vida urbana, se dan algunos problemas de orden institucional y los procesos de toma de decisiones que contribuyen a la dominación y opresión en las ciudades, estos son: la dominación centralizada burocrática y empresarial; las estructuras de toma de decisiones y los mecanismos ocultos de distribución; y los procesos de exclusión y segregación. Con estos elementos, se puede subrayar que la injusticia tiene

origen en la forma como está organizada la toma de decisiones, a lo cual se debe replicar en principio que dicha organización depende de la distribución de los recursos y la refuerza más, la inadecuación institucional. Esto plantea como necesidad una política redistributiva de tipo transformativo, que afectando las estructuras de poder, posibilite la fundación de un nuevo Derecho en función de la preservación y en respeto de la persona jurídica, política, moral e individual en los hombres, esto es, de los derechos fundamentales, su ciudadanía, voluntad, identidad, solidaridad e individualidad. Por ejemplo de nada sirve tener la titularidad del derecho de participación si no se posee la capacidad de decisión, la cual está dada por la disponibilidad y el acceso a cierto nivel de recursos (materiales, coercitivos y organizativos). De lo que se trata entonces, es de una redistribución de los recursos de poder que permita una construcción “sustancial” y democrática del Derecho. Para que la deliberación sea libre y el Derecho vinculante hay que: eliminar las fuentes de coacción, y alterar, los sitios de poder, tales como: el cuerpo, la organización económica, la organización de la violencia, etc. En donde están en juego la vida y la libertad.

El ideal normativo de la vida urbana inicialmente, recae en la dificultad que ha sido propia de la discusión sobre el problema de la justicia social: contrapone el enfoque cultural-institucional al enfoque distributivo de la justicia. Sin duda da un paso importante en la crítica al ideal comunitario como medio para abordar el problema de la justicia y las insuficiencias del paradigma distributivo de la justicia, pero la alternativa presenta varias limitaciones en la medida en que se preocupa solo de discutir sobre los cambios institucionales y culturales y evade el tratamiento de la relación de la injusticia cultural con la injusticia socioeconómica. Pero la misma monografía citada logra articular las perspectivas culturales y económicas de la justicia social en la medida que relaciona las demandas por reconocimiento con las de distribución. Para esta última, es claro que la cultura es un terreno de lucha y un lugar de injusticia, pero al mismo tiempo entiende que ella está profundamente imbricada en la inequidad social. Por supuesto, hay injusticias de reconocimiento, tales como la estigmatización a homosexuales y lesbianas que conlleva a la pérdida de derechos maritales, de maternidad o de paternidad, al acoso, etc. Y que amerita medidas de reconocimiento. Igualmente, existen injusticias de distribución que demandan soluciones de ese tipo. Pero existen situaciones que se pueden considerar de doble injusticia, tales como el género y la etnicidad. En ellas no existe una relación de causalidad entre ambas injusticias, es decir, donde la mala distribución no genera el problema de reconocimiento, ni viceversa, sino que se refuerzan mutuamente. Ahora bien el tipo de respuestas que demandan este tipo de colectividades es doble.

Así por ejemplo, una mujer de una comunidad negra, que vive en un barrio de invasión y desempeña oficios domésticos mal remunerados, precisa de los beneficios del reconocimiento de género y étnico y de la distribución.

De esta manera, los autores Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango (2014) establecen una relación entre los problemas de reconocimiento y de distribución en la medida en que trata lo primero como una:

cuestión de estatus social y lo entiende, no como un problema de depreciación cultural, sino de subordinación social, que se encuentra determinado tanto por patrones institucionalizados de valores culturales, como por problemas de mala distribución de los bienes sociales. La interdependencia que se reconoce entre la injusticia de reconocimiento y la de distribución, les permite, atenuar el desplazamiento de las demandas por la redistribución de ingresos y demás bienes sociales e inclinarse no por el tipo de propuestas “afirmativas” como lo hacen algunos autores, sino por las “transformativas” de las injusticias, que permiten la combinación de la política de la diferencia con una justicia distributiva (p. 32).

Las estrategias transformativas para abordar la injusticia que sufren los grupos bivalentes, requiere la corrección de las inequidades a través de la corrección de las estructuras subyacentes que las generan. Ello significa, que de lo que se trata no es de afectar superficialmente tales situaciones, sino de generar transformaciones estructurales en el sistema económico; subvertir las formas de nombrar la identidad, reevaluarlas o alterar sus contenidos.

No obstante, una política de justicia que integre reconocimiento y distribución a la manera como lo proponen, debe apuntar además a una refundación del derecho. Para regular la convivencia no se trata tanto de garantizar una aplicación consistente y continuada de las normas y las reglas, dadas las características socioeconómicas y político-institucionales de las sociedades urbanas contemporáneas y de los Estados que las rigen, sino de desarrollar, y por supuesto, desde una cierta concepción de justicia, un cuestionamiento de la justeza de las normas del Derecho, pues lo que está en juego en la discusión sobre los problemas de la injusticia distributiva y del reconocimiento, es la forma de organización política de la sociedad. Sin embargo es claro que la reclamación de justicia, no contiene una pretensión de equidad, reconocimiento y distribución y debilita, por consiguiente, la esperanza de adentrarse en un mundo cualitativamente diferente.

Para completar la explicación que se pretende de la justicia comunitaria como una justicia alternativa a la tradicional, es necesario entender, la participación democrática porque la construcción de la justicia o la democratización de la misma, se encuentra orientada por el postulado de la justicia como bien y espacio público, donde los sujetos sociales construyen ésta como propia, a partir de su propio saber y cultura; la justicia deja de ser patrimonio de una cultura de expertos y se convierte en el instrumento de la ciudadanía para hacer suyo el discurrir socio-institucional que la afecta para legitimar o deslegitimar todas las decisiones del Estado, quien no es nada sino interpreta la voluntad de la ciudadanía, y su pueblo, entonces tiene el derecho de desbordarlo. Este interesante debate planteado por los autores Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango, sobre la justicia comunitaria, continua ampliándose desde el enfoque comunitarista, que como enfoque filosófico, dimensiona la participación colectiva como parte de lo que debe ser una concepción de justicia, dándole otro valor a la autodeterminación del sujeto y rechaza el considerar siquiera, que ella esté por fuera de las condiciones sociales que se ejercen dentro de una comunidad. En este sentido, es viable decir que la participación es ubicada como preponderante en cuanto a lo que debe ser justo. Al respecto se establece que es la vida en comunidad la que proporciona los parámetros para evaluar las concepciones del bien, por consiguiente, el valor de las preferencias individuales depende de su correspondencia con el bien común.

De esa manera las libertades y los recursos para la realización de las preferencias o concepciones en términos de “vida buena” de las personas queda subordinada a esta idea del bien común. En esta, el individuo está inserto en las prácticas sociales y no fuera de ellas.

Este enfoque resalta la importancia de la participación activa de la sociedad en la construcción de la justicia. Lo que se debe pensar entonces, es como en nuestros contextos complejos, en su mayoría mediados por fenómenos de conflicto político agudo o mediaciones que disputan el monopolio de la justicia al Estado, cómo participar en la construcción de justicia, para lo cual los autores en su tesis de grado (2014) proponen tres formas de participar en la construcción democrática de justicia: “El ejercicio de la justicia establecido en el camino hacia la realización de justicia, hace referencia a la creación e implantación en las comunidades de nuevas formas de ejercicio de la justicia diferentes a las formales y estatales y a la búsqueda de un reconocimiento y respeto de las formas ya estructuradas en diferentes culturas y comunidades (p. 34).

Es oportuno volver a mencionar que actualmente el desarrollo que el Estado ha hecho respecto a los mecanismos referidos, se realiza desde el paradigma de descongestión de despachos judiciales y de acceso a la justicia, lo que les resta cierto nivel de transformación y autonomía en cuanto proceso colectivo y reduciéndolos a un nivel meramente instrumental.

En el enfoque propuesto de realización de justicia, los mecanismos trascienden de ser instrumentos del Estado para facilitar la descongestión para ser verdaderas expresiones del deber ser de la comunidad, elementos y mecanismos que harían parte de la configuración de un sistema de justicia social y equitativo en el marco del pluralismo jurídico.

La fundamentación de un espacio para la justicia como construcción de bien público y espacio de discusión: se plantea como una segunda forma de participación y desarrollo de la realización de justicia, lo que conduce a la apertura de debates permanentes dentro de la sociedad civil sobre la justicia, su significado y su papel dentro de la comunidad. Además de la creación y un reconocimiento de los derechos fundamentales por parte de la misma, que son asumidos, o que no están reconocidos por ninguna de las instancias judiciales estatales.

Se busca el impulso de la justicia en una dimensión colectiva y pública, que implique el espacio para la divergencia y el debate y no la búsqueda de una definición unívoca del concepto, en la mira de una conciencia común de la justicia, que permita que esta no se extravíe en intereses particulares y autoritarios.

En este sentido, lo más importante es promover las prácticas culturales, sociales y políticas que conduzcan a tratar los problemas de manera no violenta en las comunidades, además el reconocimiento a líderes que desde la equidad y el respeto a los derechos humanos las ejercen en sus propios escenarios.

La vigilancia y seguimiento a los mecanismos, medios y estrategias del sistema de justicia: desde un tercer punto de vista, la participación democrática en la justicia se realizaría a partir de la implantación del “positivismo jurídico de combate”, es decir, usando ciertos mecanismos del propio derecho positivo para hacer efectivos textos legales ya conquistados y elaborados, pero que no son aplicados a favor de segmentos populares. Es la lucha de los operadores jurídicos para hacer valer las conquistas legales, ocultas por el propio aparato oficial del Estado. En este aspecto, hay

que aclarar que éste último recurso no se limita a los operadores de justicia (estales y comunitarios), sino también a los actores sociales en general.

La mencionada forma de participación, tendría lugar a partir de la estructuración consciente de varias acciones, entre ellas la de vigilar el cumplimiento de las normas, la interposición de acciones constitucionales y la utilización de diversos mecanismos establecidos para el control de la justicia.

En el campo de las acciones, tendrían lugar los procesos de configuración y formación de organizaciones sociales, tales como las veedurías y otros comités de la sociedad civil en diferentes niveles para la observación y seguimiento al ejercicio de la justicia en diversos escenarios.

Esta perspectiva de utilización de mecanismos establecidos para el control de la justicia, contiene la reivindicación y cumplimiento de lo establecido en el contrato social, por consiguiente, es un punto de apoyo para una democratización de la justicia, o al menos, de lo que se ha establecido como justo para la sociedad.

En general, estas formas de participación podrían contribuir a la disminución de la impunidad y la ilegitimidad de las instituciones. En esta perspectiva, la impunidad se entiende en un sentido más allá de un número de casos que efectivamente atiende el aparato judicial y que además da cuenta frente a las garantías y el respeto a los derechos dentro de los diferentes procesos e instancias judiciales y extrajudiciales, velando por el cumplimiento de las mismas, en estos ámbitos. En cuanto a la ilegitimidad de las instituciones, puede existir algún cambio al permitir un seguimiento directo a las instancias encargadas de la administración de justicia, a través de los mecanismos estatales.

Poe esto la Democracia Participativa tiene un papel importante ya que se basa en el factor participación como un principio de organización de la vida social, como un mecanismo que articula las relaciones sociales y que suponen la existencia de personas o grupos particulares; pretende darle a la sociedad civil el papel decisorio que le corresponde asumir frente al Estado. Esta idea de participación entiende la Democracia como un sistema pluralista donde debe haber cabida a las diversas expresiones contradictorias que hay en la sociedad. Partir de la premisa de que la gente opine y decida sobre los temas que les involucra o les interesan, es aceptar que no sólo el Estado es el encargado de tomar las decisiones que le afectan a la comunidad, también el pueblo como

agente soberano debe participar en el gobierno y en el control de los recursos económicos en beneficio del conjunto social. Así, a través de formas participativas se fortalece de la sociedad civil pues le permiten constituirse como un ente fiscalizador del Estado e interventor en los espacios de decisión.

Simultáneamente con la modernización del Estado surge la modernización política. Ésta pretende transformarlo en un Estado mínimo, por medio de procesos de democratización y descentralización política, administrativa y fiscal, buscando así legitimar el aparato estatal al redistribuir el poder, dándole más autonomía a las unidades subnacionales o locales. En nuestro caso, en los municipios, se fortalece la participación de los actores comunitarios en los momentos de decisión y control del manejo de lo público. Se busca, especialmente, otorgarle el derecho a los ciudadanos de elegir a sus autoridades locales y una mayor legitimidad democrática de las instituciones del Estado.

En este proceso de modernización del Estado y político se dieron unas fases que son en su orden:

La Reforma Política hecha a la Constitución del 1886, donde se sancionó el Acto Legislativo No. 1 del año 1986, mediante el cual se definió la elección popular de alcaldes a partir de 1988. Además, se ordenó la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales a través de las JAL (Juntas Administradoras Locales), la contratación comunitaria, los Comités de Prevención en Salud (COPACOS), también, se promulgaron las leyes 11 y 12 del mismo año, mediante las cuales los municipios se pusieron al día en cuanto a competencias, atributos y transferencia de recursos respectivamente. Con la Constitución de 1991 se profundiza en la descentralización y se fortalece la autonomía local. Para este fin se sancionó la Ley 60 de 1993, la cual regula las competencias y recursos de la localidad de acuerdo al proyecto descentralizador (Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango 2014, p. 38).

En este marco se inscriben los propósitos de lograr una distribución de poder democrático entre los diferentes entes territoriales, democratizando la vida local, haciendo más eficiente la acción de éstos en su gestión, modificando a su vez los términos de relación de los actores sociales y fortaleciendo la participación de los habitantes de los municipios en los asuntos más cercanos de su competencia, buscando mayor legitimidad y respaldo ciudadano a las instituciones estatales.

La participación, ingrediente principal de una concepción moderna de Estado, se plantea como un mecanismo real de convivencia que genera una mayor autonomía personal y social, el cual modifica las relaciones de poder. El enfoque participativo privilegia el respeto, la capacidad de diálogo y la interlocución con el otro.

Se inicia como un proceso individual, consciente, voluntario de ser y de cambio en el que las personas trabajan juntas para conocer su realidad, para superar sus dificultades y ganar más control sobre sus problemas y frente a la toma de decisiones, cuyo eje central y de desarrollo es la democracia, entendida como el sistema sociopolítico, en el que todos los integrantes pueden participar y contribuir en igualdad de condiciones en la toma de decisiones; en este proceso las diferentes fuerzas sociales, económicas y políticas de una nación, departamento, municipio, comuna, corregimiento, barrio o vereda, hacen valer sus intereses y derechos fundamentales activando procesos de cambio a través del conocimiento de su propia realidad, buscando superar sus dificultades a través de la formulación y selección de las mejores alternativas e instrumentos de la participación.

El termino “participación” alude también a una forma de intervención social que le permite a los individuos reconocerse como actores que al compartir una situación determinada, tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes y que están en capacidad de traducirlas con cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.

Como proceso social moviliza y articula conscientemente los individuos, grupos, comunidades poseedoras de diversos imaginarios, necesidades e intereses en torno a los cuales se integran, en la búsqueda por construir comunidad en un sentido de vida plena y digna a partir de proyectos colectivos que buscan transformar realidades o situaciones específicas.

La iniciativa de este tipo de proyectos colectivos es lo que se pretende resaltar en el presente artículo de grado, ya que, el Programa Nacional De Casas de Justicia, es una fiel muestra de la puesta en marcha de la justicia comunitaria y participación, en otras palabras es un esfuerzo entre el Estado y la ciudadanía para lograr la materialización de los derechos que predica nuestra Constitución Política, y lograr un verdadero Estado social de Derecho.

III

ANÁLISIS DE ESTUDIO DE CASO: LAS CASAS DE JUSTICIA UNA VÍA DE MITIGACIÓN DE CONFLICTO EN MEDELLÍN

Hasta el momento solo se ha analizado la teoría y se sabe que analizar la experiencia de este Programa es lo que dará una perspectiva real del impacto y los verdaderos resultados. Para este análisis se tomaron estudios realizados en dos de las cuatro Casas de Justicia implementadas en la ciudad de Medellín, lo que se consideró es una muestra representativa para obtener una mirada completa y clara del tema estudiado. En primera instancia, se hará el análisis de la experiencia del Programa Nacional de Casas de Justicia en Medellín detallando la tipología de conflictos atendidos:

- Problemas civiles: Contratos, escrituras, embargos, deudas de dinero/ objetos, daños a cosas, incumplimiento, inconformidad con el trabajo recibido.
- Conflictos entre vecinos: Chismes, calumnias, ruidos, humedades, animales, invasión del espacio público.
- No pago de arriendo y de servicios públicos: Queja por estratificación de servicios públicos, queja por servicios públicos.
- Violación de Derechos Humanos: Derechos Humanos, violaciones por parte de la Fuerza Pública, exclusión de servicios de salud/educación, discriminación por sexo, religión.
- Problemas laborales: Despidos injustificados, liquidaciones laborales, falta de pago.
- Conflictos familiares: Peleas, celos, violencia intrafamiliar, custodia, divorcio, separación de bienes/cuerpos, alimentos, adopción, sucesiones. Pérdida de documentos: Pérdida o robo de documento de identidad, cambio de cédula. Problemas penales: Delitos, robos, hurto, acoso o abuso sexual, abuso de confianza, amenazas, denuncias, lesiones personales, secuestro, soborno, estafa.
- Atención, apoyo y/u orientación psicológica, Solicitud de información: permisos de mudanzas, certificados de supervivencia, cartas, constancias, averiguaciones, consultas.

Las Casas de justicia en sus actividades cotidianas sobrepasa la sola gestión de las solicitudes hechas por las comunidades sobre un conflicto, por tanto se amplía a otro tipo de actividades con énfasis en prevención, capacitación y promoción como formas o mecanismos de descentralización de servicios, llevadas a cabo directamente por los funcionarios o por organizaciones externas, por ejemplo, actividades de prevención en violencia intrafamiliar, abuso sexual, drogadicción, alcoholismo, delincuencia juvenil, violencia escolar, trata de personas, violencia de género. De igual manera actividades de capacitación en valores, derechos sexuales y reproductivos, mecanismos alternativos de solución de conflictos, control ciudadano, derechos humanos y formación de operadores de justicia comunitaria.

Es evidente que el uso de su infraestructura física facilita el desarrollo de este tipo de actividades programadas de beneficio comunitario y otros beneficios como que ordena los servicios de justicia, integra y centraliza los servicios, reduce tiempos y gastos de los ciudadanos, descentralización en barrios o comunas de los servicios de justicia acercando la justicia al ciudadano, modifica y humaniza la percepción del servicio de justicia, fortalece las expresiones de justicias alternativas a la justicia formal, ampliando el horizonte de la justicia y fortalece el tejido social reduciendo los niveles de conflictividad mediante mecanismos alternos de resolución.

En el Municipio de Medellín existe un Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano incluido en el *Plan Nacional De Desarrollo 2011–2015 Justicia Eficaz Y Cercana Al Ciudadano*, donde se incluye el Convenio Nacional para la puesta en marcha del Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana en Colombia - Julio de 2005: (suscrito por todas las entidades nacionales, entre las que se encuentran Ministerio de la Protección Social, Fiscalía General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Instituto Nacional de Medicina Legal, Procuraduría General de la Nación, Departamento Nacional de Planeación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Escuela Superior de Administración Pública, Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos, Alcaldía Mayor de Bogotá, Ministerio del Interior y de Justicia).

Este conjunto de recursos humanos, técnicos, logísticos, de infraestructura y de presencia interinstitucional que integra en forma coordinada los servicios de justicia y seguridad, en sitios estratégicos de la ciudad, donde la ciudadanía encuentra la atención suministrada por entidades nacionales como la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

(ICBF), la Defensoría del Pueblo, la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras, y del orden municipal como las Comisarias de Familia, las Inspecciones de Policía, la Personería, Policía Comunitaria, Comités Locales de Gobierno y Centros de Justicia Comunitaria, ha permitido la implementación de sus (4) Casas de Justicia ubicadas en Villa del Socorro, 20 de Julio, Robledo y Santo Domingo y además tiene como centros de operación la Unidad Permanente de Servicios de Justicia (UPJ).

En las Casas de Justicia como ya se ha dicho se busca principalmente promover el uso de mecanismos alternativos para la solución pacífica de los conflictos. Por eso en cada casa se puede encontrar conciliadores en equidad, es decir, personas escogidas por la comunidad que tienen como función mediar para que las partes lleguen a acuerdos que les permitan solucionar amigablemente sus conflictos, respetando siempre los Derechos Humanos.

En todas las Casas de Justicia de Medellín asesoran para recibir los beneficios de los diferentes programas de la Administración Municipal, de acuerdo al Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano, las más usuales son:

- Asesoría jurídica para asuntos penales, civiles y laborales.
- Solución de conflictos entre vecinos.
- Atención en situaciones de violencia intrafamiliar y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes.
- Ayuda en casos de violación de los Derechos Humanos.
- Conciliación en casos de no pago de arriendo y de servicios públicos, mediante los Conciliadores en Equidad.
- Atención y apoyo u orientación psicológica.
- Asesoría jurídica en casos de demandas por alimentos, custodia, divorcio, separación de bienes y cuerpos, así como sucesiones.

De otro lado, el seguimiento realizado por la *TESIS citada* Loaiza Bastidas, & Sepúlveda Arango, sobre la experiencia en Medellín de las Casas de Justicia de Robledo y Villa del Socorro, en términos del derecho relativo al Acceso a la Administración de Justicia como eje fundamental

y en consecuencia, otros derechos muy importantes como la respuesta oportuna y trato digno, los cuales están interrelacionados, arrojó en la Casa de Justicia de Robledo que:

- La comunicación con la Casa de Justicia es muy limitada porque no existen las herramientas adecuadas, lo que constituye un déficit para garantizar las citas y la ayuda a los usuarios.
- Las campañas de extensión de la Casa continúan en los barrios aledaños y se ha constituido un trabajo permanente, de un día mensual, a cargo de todos los funcionarios de la Casa de Justicia, dando a conocer los servicios disponibles y se realiza, en los colegios, en los parques, en las iglesias, en las reuniones, en cualquier punto escogido fuera del área de incidencia directa
- La información de los servicios de la Casa de Justicia, se encuentra en plegables informativos suministrados por el Ministerio de Justicia, que se reparten a los usuarios en la sala de espera o se utilizan en las labores de extensión.
- El municipio de Medellín dota de nuevas herramientas, para seguir promocionando y orientando mediante la tecnología audiovisual los servicios de la Casa.
- Se ha superado totalmente el tema de la orientación por parte de personas poco capacitadas, porque se instalaron módulos para el CRI (Centro de Recepción e Información), donde se dispondrá de una abogada que va a recepcionar a todos los usuarios, lo que proporciona la atención pronta y eficaz a los usuarios, reducir los tiempos de espera y la orientación clara de acuerdo a la solicitud o el conflicto específico.
- Se suma además, la separación del cargo de Inspección de la coordinación de la Casa, lo que permite el mejoramiento del servicio de la Inspección con auxiliar administrativa, que atienda los requerimientos del público y una funcionaria que atenderá como coordinadora, con responsabilidad los servicios integrales de la Casa.
- Es importante mantener las campañas de promoción de la Casa de Justicia, para dar a conocer sus servicios y para que la comunidad tenga un claro conocimiento de ellas porque la información sobre este tema es poco conocido.

- En la idea de promover el conocimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos, se recomienda informar en la Casa de Justicia estos derechos y deberes de los usuarios de la justicia al igual que mantener un orden estricto para que todos los ciudadanos puedan ser atendidos de la mejor manera.

En el seguimiento al Acceso de la Casa de Justicia de Villa del Socorro se observó que:

- El centro de recepción CRI está establecido en un espacio amplio, para atender debidamente el público, garantizar el acceso, la atención oportuna y en tiempo corto, de manera profesional. Además la persona del CRI está encargada exclusivamente de este espacio de atención, que cuenta con apoyo profesional.
- Con el apoyo del Municipio de Medellín, mediante la inclusión de las Casas de Justicia al plan de desarrollo, ha permitido que se dispongan recursos para el mejoramiento del servicio, en el entendido que la demanda de servicios en las Casas de Justicia en muy alto, se ha procedido a la vinculación de practicantes que acompañan la labor del CRI, más la labor de los nuevos coordinadores y ampliación del equipo de trabajo y el equipo técnico.
- Se dispone de herramientas adecuadas para garantizar la atención de todas las citas previstas y solucionar los conflictos de los usuarios eficaz y oportunamente.
- Hay un nivel de capacitación avanzado al funcionario del CRI, de manera permanente, brindada por el municipio de Medellín, labor que se ve fortalecida con la abogada para seguir en ese proceso de mejoramiento del CRI, todo eso hace parte de la coordinación que se introduce como novedad en las Casas de justicia.
- La ayuda de los estudiantes practicantes para atender la demanda de servicios de los usuarios y una abogada para orientar procesos muy complejos que se vayan para la jurisdicción ordinaria, hace parte de la idea de generar el mejoramiento en la calidad de Acceso, como lo exige la ley.
- Se dispone de una adecuada dotación entregada por el municipio de Medellín que permite difundir diverso material audiovisual para seguir consolidando la atención a los usuarios y cualificando los servicios.
- Respecto al tema de personas con movilidad restringida, tienen fácil acceso al interior del edificio, a los pisos donde se prestan los servicios de Comisaría,

Defensoría del Pueblo, conciliación en equidad. En el caso que la persona no pueda desplazarse a los pisos superiores, el funcionario se desplaza a prestar el servicio en el primer piso, en otras palabras hay un excelente servicio al cliente. Además Es importante resaltar que se cuenta con horarios de atención general para todas las dependencias, salvo algunas excepciones con funcionarios que les toca desplazarse en dos dependencias en la ciudad, situación que se informa a través del CRI.

- En cuanto a los servicios de justicia no formal, relativos a la conciliación en derecho y en equidad, se dispone del servicio en derecho, pues se ha logrado concertar con los conciliadores en equidad algunos beneficios para que estos presten su servicio en condiciones básicas y dignas.

Es necesario que los derechos y deberes de los usuarios de los servicios de justicia se conozcan y no solo los generales que están establecidos, organizar la atención de los usuarios para ofrecerles un excelente servicio, asignarle la responsabilidad de cada función a las personas indicadas y seguir dotando las Casa con herramientas tecnológicas que faciliten el acceso a los servicios de la Casa de Justicia.

Además, es indispensable informar a los usuarios sobre el tiempo promedio de espera según el procedimiento a seguir para su caso y la capacidad de respuesta que tenga la dependencia, pues, esto contribuye a mejorar la percepción de los usuarios sobre el servicio.

De igual forma se debe continuar con las campañas para capacitar los usuarios y las de promoción de la Casa de Justicia, para dar a conocer sus servicios. Para ello es necesario dotar a la Casa de Justicia con presupuesto propio.

En este punto se puede acotar que, para el caso de las Casas de Justicia estudiadas, que tienen una incidencia en una territorialidad específica, quedan dos cosas claras: una referida a la importancia que tiene la comunidad en tanto las solicitudes, las recomendaciones que hace de manera amable, de manera gentil y diligente presenta ante las autoridades regentes del servicio de justicia aludido, en tanto población beneficiaria directa de los servicios de justicia y, otro relativo a la proyección que los responsables de operar el servicio de acceso a la justicia deben apreciar y valorar, porque se debe advertir que no se puede negar lo visible que es demostrado por un tercero interesado. Debe existir una disposición de la coordinación y subalternos, a realizar recorridos permanentes por cada una de las instalaciones y agencias cooperantes en el servicio de justicia y

comparar y valorar qué está fallando. Se trata de reconocer las voces, las percepciones, las visiones, los deseos de quienes acceden a los servicios y desean potenciar esa labor en pro del acceso, garantía y realización de derechos.

Los niveles de aceptación de las Casas de Justicia, permiten inferir que parte de la comunidad, reconoce las labores que se desarrollan. Esta legitimidad desde la órbita ciudadana fortalece la justicia en el sentido que es valorada por quienes la sentían ajena y puede facilitarse así un diálogo fructífero en la construcción de justicia como bien público, como espacio común y como construcción social, aunque la responsabilidad recaiga en exclusivo en funcionarios de carne y hueso de los cuales depende el ejercicio de garantía, realización y acceso a uno de los elementos constitutivos y constituyentes del régimen político.

En definitiva se puede hacer un balance general de la experiencia como positivo ya que, la estrategia de Casas de Justicia, con todas sus dificultades y limitaciones, ha logrado acercar la Justicia a los ciudadanos, generando una relación más amable y democrática entre el Estado y la Ciudadanía. Además, aportando a la resolución de problemáticas sociales desde los procedimientos legales. En este punto es necesario resaltar la labor de los Conciliadores en Equidad quienes resuelven un gran número de los casos que llegan a las Casas.

Una justicia más cercana no solo representa mayor acceso, sino que también incrementa el reconocimiento para los ciudadanos, al insertarse en su comunidad en su día a día posibilita más escenarios de encuentro y reconocimiento que requiere, en este caso, un servicio particular y una escucha universal. Además, las acciones que aportan a la descentralización de los derechos favorecen a la distribución equitativa de la libertad y mejoran la garantía, en este caso, del servicio público de la justicia. Aterrizando la concepción de la misma en prácticas sociales compartidas y definidas por la comunidad y no en principios universales, abstractos y ahistóricos.

Los funcionarios de todas las Casas de Justicia son conscientes de la responsabilidad que tienen con los usuarios, por ello, la gran mayoría de los usuarios reciben un trato amable, afectuoso y personalizado. Las Casas de Justicia se han convertido en centros de desarrollo comunitario. Desde las coordinaciones de las mismas, se lideran proyectos e iniciativas sociales que propenden por mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas aledañas. Además, sus espacios sociales, como los auditorios y salones, son de fácil acceso para los grupos y personas de la

comunidad. En esencia, los están reconociendo como individuos con particularidad y promoviendo su desarrollo comunitario como colectivo.

La participación de la ciudadanía es la mejor estrategia para proteger y cualificar la administración de justicia, porque democratiza la decisión y aumenta la transparencia de la gestión pública, ganando legitimidad en las comunidades. Por ello, es necesario continuar realizando este tipo de ejercicios.

Estas relaciones democráticas, dada la participación activa de los ciudadanos y la buena disposición de las autoridades, son el escenario ideal para observar la dimensión pública de la justicia, desde la teoría. Un lugar donde los sujetos sociales construyen lo público desde el sentido de pertenencia, se siente parte de y desde ahí se comprometen con su entorno y el de los demás. Además se observa como una experiencia exitosa de participación, es decir, un asidero real de esperanza para continuar defendiendo la democracia participativa como un mecanismo real de convivencia que genera una mayor autonomía personal y social, y modifica las relaciones de poder.

Estos ejercicios muestran las situaciones que obstaculizan o favorecen la garantía plena de los derechos de los usuarios de la justicia por ejemplo se debe avanzar mucho más en la garantía del derecho a una Solución Justa y Oportuna, ya que este derecho es el más vulnerado de todos, existen fallas estructurales, no solo en las Casas de Justicia, sino también en todo el Sistema Judicial Colombiano, que no permiten que los casos que llevan los usuarios se resuelvan en un tiempo razonable. Uno de los asuntos más relevantes en este punto, específicamente en las Casas de Justicia, es la falta de recursos económicos para conseguir el personal, espacios, equipos necesarios, reformar infraestructura, entre otras transformaciones para tramitar ágilmente las problemáticas que los ciudadanos ponen en conocimiento de las autoridades y poder garantizar plenamente el derecho a la Justicia.

Las diversas falencias que se observan en el Programa requieren ser analizadas con detenimiento, y por ello, antes de continuar con la expansión de las Casas de Justicia se debería realizar una evaluación seria de su funcionamiento. Reflexionar acerca de las debilidades o críticas que se le hacen a las Casas de Justicia se vuelve necesario, por esta razón se analizarán algunas:

Conflictividad social. Los conflictos sociales que llegan a conocimiento del sistema de justicia estatal son solo una muy pequeña porción de los conflictos totales que experimenta una

sociedad. De ahí viene la diferencia entre conflictividad real y conflictividad judicial, la cual se suele representar a partir de una pirámide, conocida como pirámide de la litigiosidad. La base de esta representa la totalidad de los conflictos existentes en una sociedad y su cúspide representa los conflictos que llegan a la justicia estatal. Muchas cosas pueden ocurrir con los conflictos entre estos dos extremos de la pirámide: pueden ser resueltos por las partes o por un tercero (mediador o conciliador social); pueden terminar en una falta de solución y dar lugar a la frustración de las partes o de una de ellas; pueden convertirse en conflictos diferentes o más graves; pueden continuar su curso hacia la justicia estatal, entre otras.

La metáfora de la pirámide es útil para entender la interdependencia que existe entre la base y la cúspide de la pirámide o, en otros términos, para ver las conexiones entre la justicia estatal, la conflictividad social y los mecanismos sociales o comunitarios de solución de conflictos. Hay sociedades en las cuales el sistema de justicia estatal no funciona bien, pero cuenta con mecanismos sociales eficaces para solucionar sus conflictos, lo que hace menos grave el mal funcionamiento de la justicia estatal. También puede ocurrir lo contrario, o incluso puede ocurrir que tanto el sistema de justicia estatal como los mecanismos sociales funcionen mal, este último caso es precisamente lo que ocurre en Colombia.

Según la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá y el Ministerio de Justicia (García, Espinosa, Lalinde, Arroyave & Villadiego, 2015). Las necesidades jurídicas declaradas son aquellos conflictos reportados por las personas. Del total de conflictos el 26 % de los casos se resolvieron directamente sin necesidad de acudir al sistema judicial. El 74 % restante, es decir, las necesidades jurídicas efectivas, correspondió a lo que no fue resuelto directamente y que debería entrar al sistema judicial. Sin embargo, un alto porcentaje de esas necesidades efectivas (el 57 %) se queda en el camino, pues, por diferentes razones, hay una disuasión. Esto significa que apenas el 32 %, inician formalmente un trámite en el sistema de justicia. El 5 % de esas demandas son rechazadas. De esas, algunas son retiradas (el 3 % de la demanda atendida) y las demás siguen su curso (demanda mantenida). Sin embargo, solo la mitad de los casos son resueltos, y de estos, apenas en el 9 % las resoluciones se cumplen. Esto significa, entonces, que en general, según la encuesta, apenas el 13 % de las necesidades jurídicas declaradas son resueltas satisfactoriamente (es decir, con cumplimiento de la decisión) a través del sistema

judicial.

La importancia social que tiene tanto el uso de mecanismos alternos de solución de conflictos como las experiencias estatales que pretenden brindar mayor acceso a la justicia para los ciudadanos (como las Casas de Justicia), se aprecia mejor cuando se entiende que estas se hallan ubicadas cerca de la base de la pirámide. Esto es, donde comienza el peregrinaje de los ciudadanos por el sistema de justicia. Sin embargo en un punto las Casas de Justicia se convierten en la disuación de los conflictos, es decir, disuaden la entrada al sistema judicial y no permiten que las estadísticas sobre los conflictos se puedan realizar, puesto que solo el treinta y dos por ciento (32%) inicia un trámite judicial y únicamente el trece por ciento (13%) de las necesidades jurídicas declaradas son resueltas satisfactoriamente.

La Estructura funcional es otra crítica fuerte al programa, la cual se refiere a los aspectos funcionales del Programa, es decir, a la cobertura y a la efectividad de este. En cuanto a la cobertura el programa ha sido exitoso especialmente por el incremento de las Casas de Justicia en el territorio, el problema se observa en la participación de las entidades en cada Casa de Justicia, debido a que es voluntaria y que los alcances de esa participación dependen de los convenios interadministrativos que cada entidad celebre con el respectivo gobierno local. Esto ha significado que la presencia de las entidades en las casas dependa de la capacidad política y administrativa de los gobiernos locales para vincularlas. La presencia no es entonces coherente con el objetivo de las Casas de Justicia, pues estas buscan atender usuarios y no ser simplemente un edificio en el que hay oficinas donde trabajan funcionarios públicos a puerta cerrada.

Por esta razón se observa la baja capacidad que tienen las Casas de Justicia para articular mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC). Expertos señalan que en las Casas de Justicia debería haber jueces promiscuos, o jueces de pequeñas causas, al menos en zonas rurales, con el objetivo de que, además de los mecanismos consensuales y de justicia administrativa, los ciudadanos también puedan encontrar en las Casas de Justicia mecanismos de “justicia de martillo”, necesaria para ofrecer un verdadero servicio integral. Sin embargo no se pone en duda la Efectividad del Programa puesto que ha sido exitoso a la hora de aumentar el acceso a la Justicia.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) juegan un papel central pero existe un problema de incentivos. Los conciliadores en equidad ejercen su función de manera gratuita, de conformidad con el artículo 83 de la Ley 23 de 1991, lo cual genera que prefieran un trabajo remunerado, o cuando la carga de la conciliación impida cumplir con las obligaciones profesionales o familiares se retiran; esta baja continuidad hace que el impacto de las capacitaciones sea limitado, pues quienes son capacitados duran poco tiempo en el programa; hay un incentivo perverso hacia la mala calidad en la conciliación, pues los mejores tienden a tener progresivamente más clientes, más carga de trabajo, y se aburren más fácilmente ante la falta de una contraprestación razonable; se limita la oferta, y en muchos casos no alcanza a cubrir la demanda; si a lo anterior se suma que muchos conciliadores en equidad les piden dinero a sus usuarios y que algunos alcaldes les pagan con la máscara de algún contrato, la gratuidad se convierte en un factor de riesgo pues propicia la corrupción y, a la postre, le resta legitimidad a la conciliación en equidad entre la comunidad y favorece los incumplimientos de los acuerdos a los que se llegan.

Este tema se repite en la estructura organizacional. El Programa necesita pensar mejor la estructura organizacional a partir de los objetivos que se quieren cumplir. En concreto, el Estado colombiano se caracteriza por una alta flexibilidad laboral, que es posible gracias a los cargos de libre nombramiento y remoción y a la existencia extendida de una planta paralela vinculada al Estado a través de contratos de prestación de servicios. Este problema es especialmente delicado en las Casas de Justicia: como muestran la mayoría de los funcionarios de las Casas de Justicia (coordinadores, personal del centro de cómputo, personal del CRI y funcionarios del resto de entidades) están vinculados a través de mecanismos flexibles.

Esta flexibilidad, por supuesto, no es exclusiva de las Casas de Justicia, y ni siquiera de las alcaldías. Buena parte de los despachos judiciales de la periferia de Colombia se caracterizan por estar a cargo de jueces en provisionalidad, es decir, aquellos que no están vinculados a la rama judicial a través de la carrera judicial, sino de nombramientos directos, no necesariamente ligados al mérito y relativamente discrecionales. Si Colombia quiere construir instituciones sólidas en la periferia, debe procurar crear los incentivos necesarios para que las carreras administrativas y judicial funcionen bien allí, no solo porque se garantiza la estabilidad (y por esa vía muchos otros

beneficios ligados a ella), sino porque además se asegura que los funcionarios que operan en esos territorios tienen los méritos suficientes.

Este tema en Colombia tiene al menos dos efectos muy negativos. En primer lugar, las Casas de Justicia dependen enormemente de los vaivenes políticos del gobierno local que hace que quienes llegan a esos cargos no necesariamente sean los más idóneos. Pero no solo eso; en segundo lugar, esta flexibilidad genera una alta inestabilidad laboral, y esos cambios recurrentes de personal significan que la operación de las Casas de Justicia en muchos casos se vea interrumpida y que el conocimiento acumulado de los funcionarios (capacitaciones, experiencia) sea desaprovechado, dificultando así en muchos casos la implementación de programas y planes de acción. A sí mismo, las Casas de Justicia no tienen presupuesto propio. Ni siquiera cuentan con una caja menor que les permita costear gastos menores que surgen en el día a día. En general, el compromiso de las alcaldías con las Casas de Justicia es insuficiente y en todo caso variable. La inclusión de las Casas de Justicia en los planes de desarrollo y de inversión es un requisito necesario para garantizar su buen funcionamiento, pues eso no solo permite garantizar el presupuesto necesario, sino además coordinar y articular las Casas con las otras políticas del municipio o del distrito.

El presupuesto público es un claro obstáculo para cumplir con el derecho fundamental de Acceso a la Justicia en nuestro país y una de las principales razones es la tendencia a nombrar jueces provisionales, barriales o de menor rango (jueces promiscuos o municipales de pequeñas causas) para evitar el costo de salarios más altos, como los de los jueces de circuito o magistrados. Lo que incrementa cada día la mala Administración de Justicia y pareciera que el Programa Nacional de Casas de Justicia promoviera dicha tendencia en Colombia.

Finalmente estas críticas al Programa no permiten el cumplimiento a cabalidad de los objetivos propuestos, especialmente, sobre igualdad e inclusión de las comunidades marginadas en cuanto al Derecho Fundamental a Acceder a la Justicia, una de las metas principales del Programa, y si a esto se le suma el hecho de que no se hagan estudios previos sobre las necesidades jurídicas y las particularidades del contexto en los municipios es un síntoma elocuente de esta falta de enfoque territorial que dificulta las soluciones reales a los problemas de las comunidades a las que está dirigida el Programa.

El diseño, la construcción y la operación de las Casas debe ser “a la medida”, y debe tener en cuenta no solo las necesidades locales de justicia sino las capacidades específicas de los gobiernos locales, de los cuales depende el éxito de las mismas. Un análisis de este tipo podría dar lugar a que las Casas de Justicia respondan a cabalidad con sus objetivos y distintos fines, lo cual sugeriría dos o tres tipos de Casas, las cuales tendrían funciones específicas, que obedezcan a criterios (estudios, territorios, entre otros) determinados.

Por otro lado, hay un problema de información interna, aquella relacionada con las actividades de prevención y atención, y el seguimiento a los casos atendidos por las Casas de Justicia. Ni siquiera hay un protocolo obligatorio para recibir y catalogar la información. En algunas de las Casas de Justicia las solicitudes de los ciudadanos eran recibidas por el celador o no eran recibidas del todo, sin que ello tuviera consecuencia alguna. Sin embargo actualmente existe un sistema de control por parte del Ministerio de Justicia aunque es muy limitado, pues solo produce información completa sobre las solicitudes recibidas; no le sigue la pista a los casos y, por tanto, no se sabe si el conflicto fue efectivamente resuelto y así, en caso de no haberlo sido, saber si es necesario y posible realizar una actividad adicional. el sistema de información debería permitir un análisis de los datos para adoptar políticas públicas adecuadas. Un sistema de información confiable y completo permite contar con datos fiables para evaluar el éxito o el fracaso del Programa de Casas de Justicia.

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

alternativos de solución de conflictos, particularmente de la conciliación en derecho y en equidad.

En la actualidad, no hay un núcleo básico de instituciones que siempre estén presentes en las casas ni homogeneidad en ellas. Usualmente, las instituciones del orden territorial que tienen más presencia son las oficinas de coordinación y las comisarías de familia; mientras que las del orden nacional con mayor presencia son la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo. Algunas instituciones de gran relevancia en materia de justicia —como la rama judicial— tienen presencia marginal en las Casas. En todo caso, en algunas ocasiones, tener presencia no significa atender los conflictos de los usuarios, pues, por ejemplo, por razones de competencia la Fiscalía muchas veces está limitada para recibir denuncias o atender casos. La confluencia interinstitucional tiene ventajas. Por ejemplo, promueve la concentración de oferta de servicios para el ciudadano y evita su desplazamiento a diversas instituciones, que implica un aumento de costos y pérdida de tiempo. También, cuando existe una coordinación efectiva, promueve la colaboración conjunta de las entidades representadas en la Casa para diseñar estrategias de prevención de la conflictividad social, familiar y comunitaria. Sin embargo, sin una coordinación efectiva y sin acuerdos mínimos sobre el servicio que debe prestar la Casa, la confluencia interinstitucional genera varias desventajas.

Primero, la baja capacidad administrativa para coordinar y articular de manera real el trabajo de las instituciones, lleva a que las casas sean meros espacios de confluencia de las mismas y no una estrategia estatal coordinada de prestación de servicios de justicia. Segundo, se desconoce el presupuesto global de cada Casa de Justicia, pues los recursos provienen de partidas institucionales independientes, y si no hay políticas de articulación, no se consolidan los presupuestos ni se relaciona la cantidad de recursos invertidos con los casos atendidos o resueltos. Tercero, el personal de las casas de justicia responde funcionalmente a sus Documentos de Justicia propios de las instituciones, y por ello, si no hay acuerdos de confluencia mínima, es difícil generar cohesión en la prestación de los servicios. Y cuarto, es difícil establecer un modelo de gestión adecuado que permita la articulación de los servicios prestados que haga seguimiento a la labor de todas las instituciones que hacen presencia en las casas de justicia.

En suma, Colombia ha realizado un esfuerzo importante para implementar Casas de Justicia y fomentar la resolución de controversias a través de distintos mecanismos de justicia estatal y

comunitaria, y de métodos alternativos de resolución de conflictos. Las casas reflejan, de alguna manera, la complejidad de la arquitectura de los servicios de justicia del país, la necesidad de cumplir con las exigencias de instituciones internacionales como la OEA en Políticas Municipales de Justicia, lo que lleva a un planeación pobre y errónea que obstaculiza brindar verdaderas soluciones a las problemáticas de justicia presentadas en las poblaciones marginadas o ubicadas en zonas de conflicto, por ello es estrictamente necesario hacer un alto en el camino, reflexionar sobre las debilidades a profundidad, encontrar las posibles soluciones y continuar con la expansión del Programa Nacional de Casas de Justicia, el cual es una excelente idea que se debe motivar y promover, aunque en la actualidad se encuentre mal administrada y en algunos aspectos mal planeada.

CONSIDERACIONES FINALES

Sobre las consideraciones finales de este artículo de grado, se desglosarán los siguientes puntos que darán sustento al análisis, desarrollo e investigación del texto; el abordar el tema del Programa Nacional de Casas de Justicia implica un aporte grande a la perspectiva del abogado en formación, ya que le permite evidenciar los mecanismos del aparato judicial para descentralizar sus funciones en sectores donde la justicia era impartida y administrada por particulares ilegales. A continuación los puntos en referencia:

- La construcción de la justicia comunitaria constituye una forma de acercar la justicia al ciudadano, y sobre todo de darle corporeidad, en comunidades marginadas de la oferta formal. Esto es cierto, aunque su impacto es en ocasiones precario debido al pequeño porcentaje de las personas que las conocen o que han buscado una respuesta en estos mecanismos, pero el PNCJ va por buen camino.
- Respecto a los grupos de personas que conocen los servicios de justicia, y entre ellos los MASC, puede afirmarse que los mismos han creado una representación de ellos a partir de su aparición en la comunidad. Situación que se ve reflejada en hechos concretos como la mayor cercanía, la aceleración de los procedimientos y la reducción de las distancias sociales ligadas a las limitaciones económicas y de formación, que impedían una eficiente utilización de los servicios tradicionales de justicia.
- Iniciativas como la oferta de programas especiales de la Fiscalía, que, con sus procedimientos especiales, cambia la percepción de los usuarios asumiendo la Fiscalía como verdadera justicia, gracias a la rapidez y efectividad con que son asumidas sus acciones.
- Es importante la dimensión que ha cobrado la institucionalidad instaurada en torno a la protección familiar y de menores, pues es uno de los pocos espacios que se reconoce y se logra identificar, y al que se le tiene algún grado de confianza por su accionar. Posiblemente es un acierto de la difusión y modernización de todas las estructuras jurisdiccionales de protección a la familia, lo que se acentúa por el hecho de ser la conflictividad de mayor impacto en estas comunidades, circunstancia ligada a las situaciones de marginalidad y miseria.
- El elemento institucionalidad es una variable importante, pues las referencias de los imaginarios se construyen con relación a la presencia institucional y le da mayor legitimidad al

Estado. Lo anterior es cierto, aunque el proceso de institucionalización es aun precario, pero es un gran avance que las personas a quienes va dirigido el programa, cuestionen las lógicas no institucionales a las que estaban acostumbradas para la solución de conflictos.

- La construcción de los imaginarios sobre justicia pasan también por la identificación que tienen los usuarios de cada uno de los MASC, y de los indicios que en sus diálogos dejan ver sobre la existencia del impacto de los tres procesos generales que se han mencionado: la descongestión, la desconcentración y la construcción de justicia desde lo comunitario.
- La noción de la justicia comunitaria es todavía bastante imprecisa, muestra diferentes realidades y también puntos de vista, que llegan incluso al caso de hablar de justicias en plural. Lo anterior es evidente cuando los usuarios idealizan dicha justicia y las estrategias de instrumentalización de los MASC.
- Los líderes comunitarios de las Casas de Justicia hacen manifiesta su participación en la jurisdicción como expresión y desarrollo de un fuerte compromiso personal en las comunidades, que ha sido elemento de evidencia de la practica comunitaria, validado por las mismas comunidades de influencia.
- Se observa la coexistencia antagónica de mecanismos formales e informales. Lo interesante es que dichas contradicciones, como lo dicen los analistas, parecen coexistir, convivir y ser un principio coherente en el universo de la representación que los usuarios tienen de los MASC y de la justicia
- Considero que el Programa Nacional de Casas de Justicia es un acierto, a pesar de todas las dificultades que presenta, es una forma de materializar derechos fundamentales importantes mencionados en nuestra Constitución, especialmente el Derecho al Acceso de Administración de Justicia que como vimos acerca a los ciudadanos a experimentar una verdadera justicia.
- Es importante promover y continuar este tipo de Programas en el que los mismos ciudadanos del común son los encargados de liderar, puesto que los resultados positivos o negativos de un Estado Social de Derecho dependen de todos sus ciudadanos y no solo de sus gobernantes, diplomáticos y dirigentes. Entender que la participación democrática es el camino para cambiar la perspectiva del país en todos los ámbitos que pudiera ponerse en práctica.

- Es esperanzador observar que, en un país con conflictos sociales, políticos, económicos, etc. tan agudos pueda implementar programas buscando soluciones a los pequeños grandes problemas de las comunidades, tejiendo de nuevo a una sociedad muy golpeada, lo que nos muestra que los buenos somos más y si nos unimos podemos salir adelante.
- Este análisis permite desde nuestra formación profesional en Derecho, tomar en serio otras alternativas de justicia que permitan nuestro propósito esencial y como consecuencia ayudar a reconstruir un país desde nuestro conocimiento, aportando un granito de arena, pues de granito en granito se puede cambiar una ciudad como Medellín e inclusive un país entero como Colombia. Estas iniciativas deben seguir.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín (2015). Sistema Municipal de Justicia Cercana al Ciudadano. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/.../información%20SMJCC.pdf>
- Ariza Santamaría, R.; Borrero García, C. A.; Cárdenas García, R. Espinosa Menéndez, N.; Mazo Cardona, S. P. & Samudio Reyes, V. X. (2003). *Justicia Alternativa: Estudio De Casos*. Colombia: Centro De Investigación Y Educación Popular.
- Arroyave Álvarez, Orlando (Enero a junio de 2010). Representaciones sociales de la justicia en un grupo de usuarios y no usuarios de las Casas de Justicia de Medellín. *Revista de psicología. Universidad de Antioquia*, (2), pp. 7-21.
- Atehortúa Arredondo, C. I. & Benjumea Rúa, A. M. (2003) *Des-Balance: En Torno Al Justo Comunitario*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Fajardo Sánchez, L. A. & García Lozano, L. F. (2006). *Una Mirada Desde Las Casas De Justicia. Los Invisibles Y La Lucha Por El Derecho En Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Santo Tomás
- García Villegas, M. Espinosa Restrepo, J. R. Lalinde Ordóñez, S. Arroyave Velásquez, L. & Villadiego Burbano, C. (2015). Casas de Justicia: Una Buena Idea Mal Administrada. Recuperado de <Http://www.dejusticia.org>
- Loaiza Bastidas, H. & Sepúlveda Arango, E. D. (2014). *Casas De Justicia Y Control Ciudadano. Veeduría A Las Casas De Justicia: Una Experiencia De Control Ciudadano A La Justicia En Bello Y Medellín*. (Tesis). Facultad De Derecho Y Ciencias Políticas, Universidad De Antioquia. Medellín.
- Ministerio De Justicia Y Del Derecho (2012). Generalidades Del Programa Nacional De Casas De Justicia. *Programa Nacional Casas De Justicia: La Justicia Entra Por Casa* (P. 19). Recuperado de <Http://Www.Casasdejusticia.Gov.Co/Portals/0/Documentos%20cj/Cartilla.Pdf>
- Sanabria Pulido, Pablo (Diciembre de 1999). Informe De Coyuntura De La Justicia: Programa Nacional De Casas De Justicia: Alcances, Dificultades y Perspectivas. *Revista Justicia y Desarrollo: Debates* (10), pp. 9 - 102.

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (1991). Ley 23 de 1991. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6546

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2000). Decreto 1477 de 2000. Recuperado de www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4798

Secretaria General del Senado de la República (2016). Constitución Política de 1991. Recuperado de www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html