

# Descifrando la Justicia de Paz en Bogotá



Corporación  
Excelencia en la Justicia



UNIÓN EUROPEA

# Descifrando la Justicia de Paz en Bogotá

Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos –IEDDH–  
Proyecto CRIS No 96-380  
Observatorio Distrital de la Justicia de Paz

Bogotá D.C., mayo de 2006



Corporación  
Excelencia en la Justicia

**Observatorio** Distrital  
de la **Justicia de Paz**

Una mirada panorámica y local



UNIÓN EUROPEA



Corporación  
Excelencia en la Justicia

#### **Junta Directiva**

Rafael Santos Calderón - Casa Editorial El Tiempo  
Juan Alberto Castro Flórez - Legis S.A.  
Alejandro Martínez Villegas - Asociación Colombiana del Petróleo  
Carlos Arcesio Paz Bautista - Harinera del Valle  
Emilia Ruiz Morante - Fundación Corona  
Fernando Ojalvo Prieto - Fundación Suramericana  
Gabriel Silva Luján - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia  
Jorge Fernando Perdomo Polanía - Cámara de Comercio de Neiva  
José Alejandro Cortés Osorio - Sociedades Bolívar  
Joseph Finnin Osawa - Cámara Colombo-Americana  
Leonidas López Herrán - Corporación Universitaria de Ibagué  
María Fernanda Campo Saavedra - Cámara de Comercio de Bogotá  
Orlando Cabrales Segovia - B. P. Exploration Company Colombia  
Ulises Canosa Suárez - BBVA  
Yolanda Auza Gómez - Unisys de Colombia

#### **Dirección Ejecutiva**

Gloria María Borrero Restrepo

#### **Equipo Técnico**

Diana Alexandra Remolina Botía  
Claudia Escolar Capella  
Mariajosé Quiceno Suárez  
María Elisa García Restrepo  
Andrea Castellanos Rodríguez  
Ana María Ramos Serrano  
Andrés Restrepo Bahamón  
Yolanda Durán Strauch  
Sandy López Patarroyo  
Sandra Gómez Piza

#### **Consultores del Proyecto**

Norma Gálvez Moya  
Mariana Martínez Cuéllar  
Elvira María Restrepo  
Diana Aranda Jaimes  
Álex Fernando Avellaneda  
Felipe Alejandro Riveros C.

#### **Consultores Asociados**

Ana Lucía Gutiérrez Guingue  
Oscar Flórez Gómez  
Liliana Caballero Durán  
Juanita Durán Vélez

#### **Descifrando la Justicia de Paz en Bogotá**

© Derechos reservados de la presente edición:  
Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ-  
Calle 94A No. 13-59, Of. 403, Bogotá

Primera impresión, Bogotá, junio de 2006  
Edición y Coordinación Editorial: Ana Lucía Gutiérrez Guingue  
Diseño: Felipe Riveros  
Fotografía: Alberto Herrera Vela  
Impresión: Editorial Atenas Ltda.

ISBN: 958-97915-0-6

# Introducción

La Justicia Comunitaria y Alternativa en la ciudad ha tenido un desarrollo amplio en los últimos 10 años que da cuenta de procesos de creación de 12 Unidades de Mediación y Conciliación por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá; del incremento en Centros de Conciliación de diversa índole; de la designación, elección y formación de Promotores de Convivencia (524 pertenecientes a 5 localidades, que realizaron un diplomado con la Secretaría de Gobierno y la Universidad Javeriana); Mediadores Comunitarios (1200 apoyados por Secretaría de Gobierno); Conciliadores en Equidad (400 nombrados entre 1999 y 2004); Multiplicadores de la Justicia de Paz (570 graduados por la Secretaría de Gobierno y la Universidad Nacional); Jueces de Paz (130 elegidos popularmente y capacitados por la Secretaría de Gobierno, la Universidad Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura); que junto a otros ciudadanos interesados en el mejoramiento de la convivencia, y a niños y jóvenes que actúan como Mediadores Escolares (capacitados por la Secretaría de Gobierno) y como Conciliadores Escolares y Pregoneros (capacitados por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Cámara de Comercio) conforman un grupo muy amplio de Actores Voluntarios de Convivencia que vienen trabajando en el marco de una política pública sobre solución pacífica de conflictos, liderada por la administración distrital mediante un significativo esfuerzo institucional.

No obstante, los esfuerzos de intercambio y sistematización de experiencias, así como los de evaluación, transferencia de aprendizajes y articulación entre figuras y operadores han sido limitados y parciales. A lo cual se suman los altos niveles de desconocimiento de esta oferta de servicios de justicia por parte de la ciudadanía, oferta que en el caso colombiano es particularmente amplia, así como dispersa tanto en mecanismos formales como no formales (Arreglo Directo, Mediación Comunitaria, Conciliación en Equidad, Conciliación en Derecho, Justicia de Paz, Justicia Indígena, Amigable Composición, Arbitraje, Justicia Formal –a través de jueces o de autoridades administrativas-, etc.).

El rápido crecimiento de esta oferta en el país no significa consolidación. Los esfuerzos de una primera etapa por informar a las comunidades sobre la existencia de estas figuras y su marco legal; por promover procesos electorales o de designación de operadores comunitarios de justicia; por adelantar los registros iniciales de información en la materia, que han sido posibles es su mayoría por la iniciativa y el compromiso de organizaciones de la sociedad civil, y algunas autoridades y gobiernos locales, con el apoyo de la cooperación internacional, resultan aún insuficientes frente a la necesidad de alcanzar una tutela efectiva de los derechos en conflicto en los ámbitos familiar, vecinal, comunitario, laboral, y social en general.

Los operadores de justicia tienen en común los problemas asociados a esa oferta amplia, dispersa y poco conocida de mecanismos formales y no formales -cruces de competencias que derivan en invalidación de decisiones o en cargos frecuentes de abuso de autoridad y de usurpación de funciones contra operadores comunitarios de justicia; esfuerzos nacionales distantes y desarticulados de esfuerzos locales en relación con la llamada Justicia en Equidad; dispersión de recursos humanos, técnicos y financieros, baja cobertura e impacto; frágil identidad y reconocimiento entre operadores y jurisdicciones comunitarias; dificultades para que el usuario elija voluntariamente a quién acudir y pérdida de confianza ciudadana con respecto a estas figuras, entre otros-.

Esta situación, plantea la imperiosa necesidad de transitar hacia otra etapa del proceso, que supere la oposición entre la justicia formal y la no formal o su desconocimiento mutuo, y que genere una nueva relación entre ellas basada en la aceptación de que son complementarias. Estrategias de cooperación y coordinación entre el Estado, los operadores de justicia formal y no formal, la sociedad civil y las comunidades cobran sentido en la construcción de políticas públicas que sean sostenibles en los ámbitos institucional, social y financiero, como una muestra de que otras opciones de representación y de autogestión de iniciativas son posibles en la construcción de convivencia y paz.

Como una manera de responder a lo anterior, desde la sociedad civil, la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ-, con el apoyo de la Comisión Europea, en el marco de la

Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos –IEDDH-, llevó a cabo el Proyecto **“Observatorio Distrital de la Justicia de Paz”** que busca generar un espacio para la presentación, la reflexión, el debate y el seguimiento de múltiples experiencias alrededor de la Jurisdicción de Paz en Bogotá, que permita establecer cuál ha sido su aporte a la construcción social de la convivencia y de la justicia, de tal manera que sea posible orientar o reorientar acciones hacia el futuro, con el ánimo de fortalecer y posicionar el tema en la agenda pública de la ciudad y avanzar en la creación de un sistema local de justicia para la capital que atienda de manera eficiente la conflictividad cotidiana. En la primera fase del proyecto y gracias al auspicio de la Unión Europea, la CEJ diseñó el observatorio y adelantó su primera medición cuyos resultados presenta en esta publicación.

El Observatorio Distrital de la Justicia de Paz es una propuesta que mide la importancia de la elección popular de 130 jueces de paz en la ciudad, que se suman al amplio grupo de Actores Voluntarios de Convivencia y el esfuerzo de la administración distrital y de organizaciones de la sociedad civil por generar espacios de concertación sobre la Justicia Comunitaria y Alternativa, y los acerca mediante una iniciativa que facilita el diálogo y el trabajo mancomunado, con el respaldo institucional de la CEJ y de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.

La presente propuesta de diseño general del observatorio se nutre de la experiencia obtenida por la CEJ durante la ejecución de proyectos anteriores sobre la materia y está basada en la revisión y el análisis

de cuatro documentos que la CEJ y la Secretaría de Gobierno han tomado como referencia para sus respectivas propuestas de observatorios:

**i)** Instalación de un Observatorio Urbano –Una Guía para Unirse a la Red Global de Observatorios Urbanos- de UN- Habitat (2005); **ii)** Modelo Conceptual del Observatorio Único de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (2006); **iii)** Presentación del Observatorio Bogotá ¿Cómo vamos? de la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá (2005); **iv)** Observatorio del Sistema Penal Acusatorio: Una propuesta para su organización, de la Corporación Excelencia de la Justicia (2005).

Tomando en cuenta que la Corporación Excelencia en la Justicia, desde la sociedad civil, viene liderando la creación de un proyecto de seguimiento de la justicia colombiana, denominado Justicia ¿Cómo vamos?, y la Secretaría de Gobierno viene liderando la creación de un observatorio integrado que recoge iniciativas en curso, hasta el momento independientes, denominado Red de Observatorios de la Secretaría de Gobierno, presente documento pretende servir de insumo básico acerca del diseño conceptual, institucional y tecnológico de observación de la Jurisdicción Especial de Paz al interior de los proyectos mencionados de esas dos instituciones.

El Diseño del Observatorio Distrital de Justicia de Paz tuvo como objetivo establecer un observatorio de la Justicia de Paz en Bogotá con el fin de hacer seguimiento permanente al comportamiento funcional,

la asimilación social, el impacto de esta figura sobre la cultura de solución de conflictos en la ciudad, y sus alternativas de articulación y coordinación con los demás operadores de justicia, tanto formales como no formales, del Distrito Capital, en el marco de una política pública de Sistema Local de Justicia, que contribuya a ampliar el acceso ciudadano a los servicios de justicia y a generar una cultura de convivencia pacífica.

La iniciativa del Observatorio Distrital de Justicia de Paz, durante su primera etapa de medición a cargo de la CEJ, adelantó una investigación con el fin de establecer una línea de base a partir de tres estudios, cuyos diseños metodológicos combinan análisis cuantitativo, cualitativo y de percepción:

- Estudio del proceso de elección de los jueces de paz en Bogotá
- Estudio del proceso de capacitación a los jueces de paz de Bogotá
- Estudio del funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá frente a otros operadores de justicia.

El diseño metodológico empleado para el levantamiento de la línea de base de la Justicia de Paz en Bogotá incluyó las siguientes actividades y herramientas:

- Revisión bibliográfica en fuentes primarias y secundarias
- Observación directa (participante y no participante)
- Diseño y aplicación de un cuestionario dirigido a jueces de paz<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Este cuestionario fue elaborado conjuntamente por la Corporación Excelencia en la Justicia y el Colegio de Jueces de Paz de Bogotá y diligenciado por el 58% de los jueces de paz activos en Bogotá.

- Diseño y aplicación de un cuestionario dirigido a usuarios del servicio<sup>2</sup>
- Recolección y análisis de casos
- Realización de conversatorios y talleres sobre elecciones, capacitación, Justicia de Paz en zonas rurales de Bogotá y validación de los resultados de los estudios.

Si bien la CEJ durante el proceso de recolección de la información contó en la mayoría de los casos con el apoyo de las instituciones públicas y privadas encargadas del tema, en algunas oportunidades debió enfrentar diversas limitaciones asociadas a los vacíos y a la calidad de esta información, e incluso variar la metodología prevista inicialmente para llevar a cabo algunas búsquedas focalizadas de información complementaria.

En la consecución de la información para cumplir con los objetivos de la investigación se presentaron las siguientes limitaciones, que condicionan los alcances y los resultados definitivos de la investigación:

*1. Demanda efectiva de Justicia de Paz, desagregada por círculos de paz usuario (género) y conflicto.*

Para cumplir con este objetivo se logró conseguir información para el primer año de funcionamiento de los Jueces de Paz en Bogotá, la cual fue compilada por el Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá. Esta información da cuenta de los casos atendidos, si estos fueron conciliados, remitidos a otra autoridad o si simplemente se prestó una asesoría. La cobertura de esta información es tan solo de 58%, es decir, que dos de cada 5 Jueces de Paz no repor-

taron su gestión al Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá, por lo que estimar o establecer la demanda efectiva de Justicia de Paz en Bogotá en su primero año de funcionamiento es imposible.

Dado que el Colegio Nacional de Jueces de Paz no había recogido datos sobre su gestión para el segundo año de funcionamiento, el equipo de consultores de la CEJ le propuso al Colegio de Jueces Nacional de Paz de Bogotá, diseñar un cuestionario para cumplir los objetivos de esta consultoría, el cual de ahora en adelante se llamará Cuestionario CEJ – CJPB.

El objetivo principal de dicho cuestionario era recoger información sobre la totalidad de los casos atendidos por los Jueces de Paz, así como su composición y forma de terminación. Se quiere destacar que los intereses del Colegio de Jueces de Paz eran diferentes. Ellos no solo querían conocer el número de casos, sino también actualizar información específica a cada juez de paz, como teléfonos, direcciones y condiciones socio-económicas de los mismos. Después de largas negociaciones, en las que se discutió en detalle la información a recoger, se acordó y diseñó un cuestionario que supliera las necesidades de las dos corporaciones. Para ello se realizaron una serie de reuniones con el Colegio y con muchos de los jueces.

Se quiere dejar claro que inicialmente, se pensó que un censo de jueces y casos era el instrumento ideal para la recolección de dicha información, ya que un censo recoge todos los datos del universo de estudio,

---

<sup>2</sup> Este cuestionario fue elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia y diligenciado vía telefónica con un grupo focal de 22 usuarios del servicio, 2 por cada Distrito de Paz de la ciudad.

que en este caso sería el conjunto de los Jueces de Paz de Bogotá. Se descartó la posibilidad de realizar una encuesta por dos razones: (i) con una “muestra”, en la cual solo se recoge información de una porción de la población bajo estudio, no se podría estimar la totalidad de los casos atendidos por dichos jueces, y (ii) las encuestas sobre poblaciones muy pequeñas no permiten realizar estimaciones de alta confiabilidad.

Desafortunadamente, y a pesar de las largas negociaciones para lograr llegar a un cuestionario que cumpliera con los intereses de la CEJ y del Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá y ya cuando este se había distribuido a cada uno de los jueces con ayuda del Colegio, el Presidente del Colegio renunció, y los jueces se polarizaron en dos grupos. Unos que decidieron no diligenciar el instrumento, y otros que por voluntad propia, y luego de varias intervenciones de miembros del equipo de la CEJ, enviaron directamente a la Corporación sus cuestionarios (en total 47 de los 130 que se esperaban), por lo que el carácter de censo del instrumento se perdió. Si bien, de los 130 Jueces de Paz de Bogotá 47 colaboraron con el diligenciamiento del cuestionario, dicha recolección de información no se puede catalogar tampoco como encuesta, dadas las particularidades de la muestra. Para que los 47 cuestionarios pudieran tener el valor de encuestas representativas y significativas se tendrían que cumplir dos condiciones: (i) que fueran una muestra aleatoria, y (ii) que se hubiera establecido un tamaño muestral que cumpliera con los niveles de confiabilidad

pre-establecidos, así como el margen de error muestral aceptable. Adicionalmente la muestra del Cuestionario CEJ – CJPB cuenta con un error no-muestral alto, en la medida que fueron los mismos Jueces de Paz quienes diligenciaron el cuestionario y solo lo diligenciaron aquellos que voluntariamente quisieron colaborar.

Otras limitaciones a tener en cuenta es no todos los jueces elegidos están ejerciendo las funciones para las cuales fueron elegidos; y que por algunos problemas al interior del Colegio de Jueces de Paz de Bogotá –algunos jueces como los de los distritos de paz de Kennedy, Engativá, Suba y Santa Fe/Candelaria/Mártires/San Cristóbal se abstuvieron de contestar el cuestionario-. A pesar de las limitaciones de cobertura, la muestra tiene relevancia dentro de la Jurisdicción de Paz de Bogotá –y más específicamente en algunos distritos de paz de la ciudad- si se considera que según un informe enviado por el Contralor Distrital al Alcalde de Bogotá, a Julio de 2005, 50 Jueces de Paz, es decir 38.46% de los 130 elegidos en la ciudad, abandonaron el cargo<sup>3</sup>. Esto significa que solo faltaron 33 Jueces de Paz activos por contestar el Cuestionario CEJ-CJPB en Bogotá.

### (i) ¿Qué es una muestra aleatoria?

La muestra recogida a través del Cuestionario CEJ – CJPB no es representativa, pues para que lo sea, la muestra no debe ser seleccionada caprichosamente o componerse sólo de personas que se ofrecen **como voluntarios para participar**, es decir que debe ser aleatoria. La muestra

---

<sup>3</sup> Contraloría Distrital de Bogotá, julio de 2005.

debe ser seleccionada científicamente de manera que cada persona en la población de estudio tenga una oportunidad de ser seleccionada, es decir que sea representativa de la población de estudio. De esta manera los resultados podrán ser proyectados de la muestra a la población mayor con confiabilidad. La intención de la encuesta no es describir los individuos particulares quienes, por azar, son parte de la muestra sino obtener un perfil compuesto de la población. La interpretación de una muestra que no se ha seleccionado científicamente, como la obtenida a través del Cuestionario CEJ – CJPB, puede llevar a conclusiones erróneas ya que los Jueces de Paz no fueron seleccionados de forma aleatoria.

## (ii) Cálculo del tamaño de la muestra

El tamaño adecuado de una muestra para una encuesta está determinado por tres factores: i) universo de estudio; ii) nivel deseado de confiabilidad; y iii) margen de error aceptable.

El tamaño de la muestra para un diseño de encuesta basado en una muestra aleatoria simple, puede calcularse mediante la siguiente fórmula:

$$n = \frac{k^2 * p * q * N}{(e^2 * (N-1)) + k^2 * p * q}$$

Donde:

**N:** es el tamaño de la población o universo (número total de posibles encuestados).

**k:** es una constante que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad de que

los resultados de la investigación sean ciertos: un 95,5 % de confianza es lo mismo que decir que nos podemos equivocar con una probabilidad del 4,5%.

**e:** es el error muestral deseado. El error muestral es la diferencia que puede haber entre el resultado que obtenemos preguntando a una muestra de la población y el que obtendríamos si preguntáramos al total de ella.

**p:** es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio. Este dato es generalmente desconocido y se suele suponer que  $p=q=0.5$  que es la opción más segura.

**q:** es la proporción de individuos que no poseen esa característica, es decir, es  $1-p$ .

**n:** es el tamaño de la muestra (número de encuestas que se realizarían).

Dado que los Jueces de Paz de Bogotá ascienden a 130 (N) y se quisiera una muestra con una confianza del 95,5% (que determina que  $k=2$ ) y un error muestral del 5% (e), sería necesario encuestar a 98 jueces. Suponiendo que el universo de los Jueces de Paz de Bogotá fueran aquellos que ejercen sus funciones (aproximadamente 80), entonces, manteniendo lo demás constante, se necesitaría una muestra compuesta por 67 Jueces de Paz.

Desafortunadamente, tan sólo 47 de ellos contestaron el cuestionario. Si se revirtiera el procedimiento, se podría decir que dicha muestra tiene un nivel de confiabilidad de tan sólo 75% con un error muestral de 10%. Es decir, tomando un ejemplo, que la muestra arrojase que 50% de los individuos encuestados son hombres, entonces la probabilidad de que ese dato sea cierto es tan solo de 75% y que además por el error muestral, esa estadística puede oscilar

entre 40% y 60%. Es por esta razón que es muy arriesgado y poco confiable inferir datos poblacionales a partir de la muestra.

Algunos de los indicadores obtenidos a través del Cuestionario CEJ - CJPB fueron incorporados en esta consultoría por dos razones: (i) porque presentan consistencia con los datos encontrados por otras fuentes de información (Encuesta CEJ-CGR o CSJ), y (ii) porque se verificó la significancia de los estimadores a través de herramientas de la teoría de la probabilidad como la varianza y los intervalos de confianza.

### **(iii) Error en la recolección de datos**

Como se mencionó las estimaciones de una encuesta pueden ser afectadas por algunos tipos de errores. El primero de ellos es el **error no-muestral** que consisten en un error generado en la recolección y procesamiento de datos. El segundo, **error muestral** que resulta del hecho de haberse encuestado solo una muestra y no la población completa (e en la formula del calculo del tamaño de la muestra).

El primer tipo de error incluye la falta de cobertura de todos los Jueces de Paz de Bogotá, errores en la formulación de las preguntas, confusión de los jueces para dar la información y errores de codificación o de procesamiento. Desafortunadamente, si bien se trató de reducir a un mínimo este tipo de error, por lo menos en cuanto a la codificación, limpieza cuidadosa de la base de datos y procesamiento de la información, el hecho de que fueron los mismos Jueces de Paz quienes diligenciaron el cuestionario hace que este error se incremente.

Todo lo anterior significa que solo se logró obtener una aproximación a la demanda atendida por los Jueces de Paz, así como su composición. De la misma forma la desagregación de la demanda por **distritos** de Paz, tampoco se logró dado que en algunos distritos como Kennedy, Negativa, Suba y los Mártires no hubo respuesta por parte de los jueces. Por esta razón es imposible realizar inferencias geográficas. El análisis de género del demandante tampoco pudo realizarse, por las serias limitaciones existentes en la recolección de la información correspondiente a los usuarios, como se explica más adelante.

Finalmente, y dado que hasta la fecha, las actas de los fallos de conciliación que por ley deben conservar los Jueces de Paz no reposan en ningún archivo público, es imposible verificar la veracidad de la información suministrada de buena fe por los jueces que voluntariamente llenaron los mencionados cuestionarios.

*2. Medición de la conflictividad de competencia de los Jueces de Paz, a cargo de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación en derecho y equidad, comisarías de familia, entre otros).*

La medición de la conflictividad de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos se vio limitada por la información incompleta y no sistematizada de una parte de las instituciones encargadas de estos mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Quizás con la excepción de la información sobre conciliación en derecho, que fue necesario sistematizar, se encontró que los otros operadores tienen información desactualizada, incompleta y

muy agregada por lo que se dificultó hacer comparaciones o inferencias sobre estas en relación con la jurisdicción de paz.

### *3. Respuesta de la Jurisdicción de Paz, en términos cuantitativos, en cuanto a conciliaciones, fallo en equidad y asistencia legal.*

Esta información está incompleta por las razones explicadas en el punto 1 y tiene las limitaciones también explicadas en ese aparte. En relación con los fallos en equidad llama la atención que los datos analizados muestran que los Jueces de Paz no fallan en equidad sino que se han dedicado más bien a las conciliaciones y asesorías duplicando con ello las funciones de los conciliadores en equidad.

### *4. Análisis del resultado de encuestas de percepción de usuarios sobre expectativas y satisfacción frente a la Jurisdicción de Paz y sobre contribuciones de la Justicia de Paz a la generación de una cultura de solución pacífica de conflictos.*

La encuesta de usuarios no se pudo realizar por falta de los recursos. Por ello, se utilizó el cuestionario de los Jueces de Paz para hacer algunas inferencias sobre la cultura de solución pacífica de conflictos a partir de los resultados reportados por los jueces. No obstante, por las limitaciones señaladas en el punto 1 estos resultados no permiten inferir el impacto de los Jueces de Paz en la reconstrucción del tejido social porque desafortunadamente las preguntas abiertas del Cuestionario CEJ – CJPB en su mayoría no fueron contestadas.

No obstante de las preguntas que fueron contestadas puede inferirse información

importante relacionada con las posibles expectativas de los usuarios que tendría la calidad de entrevista con los jueces de paz. Desde el punto de vista de la construcción de tejido social es interesante observar los siguientes comentarios de los jueces quienes casi sin excepción arguyen que lo que más hacen son asesorías pues no es necesario fallar o conciliar. “El diálogo ayuda mucho y al leerles la ley las personas la atienden y cumplen”. Es curioso lo citado pues de alguna manera es contradictorio: el diálogo es esencial y natural a la finalidad de la figura del juez de paz, pero la imposición de la ley no parece natural ni hace parte de la equidad que es el criterio con el que deben resolverse los asuntos de esta jurisdicción. No obstante si se mira esta respuesta de un juez en relación con varias de las respuestas dada por jueces de paz en relación con al pregunta: “En su casos más exitosos, en orden de prioridad que criterio utiliza más: es claro que la mayoría de quienes contestaron esta pregunta utiliza prioritariamente el justo comunitario, seguido por el sentido común y en tercer instancia las prácticas vecinales y criterios legales. Por ello puede pensarse que a partir de estas entrevistas los usuarios están recibiendo primordialmente justicia en equidad.

A pesar de lo dicho quiere dejarse en claro que el cuestionario aplicado a los 47 Jueces de Paz no es el instrumento idóneo para medir las expectativas de los usuarios, pues es la visión que los operadores tienen sobre las expectativas y/o nivel de satisfacción de sus usuarios y no la opinión de los mismos. Por ello se quiere dejar claro que **sin una encuesta técnica de usuarios** no se puede cumplir con este objetivo.

## Resultados

A pesar de las limitaciones presentadas, la CEJ encontró importantes elementos de juicio, importantes para el análisis de la figura en Bogotá y que así mismo son aplicables en la revisión del tema en otras localidades. A partir del marco jurídico de la figura en los ámbitos nacional y distrital, así como de las conclusiones de los mencionados estudios, la Corporación elaboró unas conclusiones y recomendaciones de política pública.

Adicionalmente, la CEJ programó la presentación y discusión de los resultados de su trabajo ante representantes de entidades públicas y organizaciones especializadas en la materia, tanto del nivel nacional como distrital, y ante los jueces de paz de la ciudad, en el marco de un acto de lanzamiento del Observatorio Distrital de Justicia de Paz el pasado 26 de abril de 2006.

Los productos del trabajo adelantado durante el último año que la Corporación entrega como aporte al debate son:

- Esta publicación que recoge los resultados de los tres estudios, el diseño general del observatorio, la propuesta de algunas herramientas para mediciones futuras como variables e indicadores y las recomendaciones de política pública.
- El sitio Web **[www.justiciadepaz.org](http://www.justiciadepaz.org)** dirigido a: los funcionarios de las entidades públicas del orden nacional y distrital con responsabilidad legal en el tema, los miembros de las entidades privadas especializadas en la materia, los jueces de paz, otros operadores comunitarios de justicia y la comunidad en general. Este sitio Web no incluye bodegas de datos, sólo bases

de datos cuya funcionalidad es en mayor medida la visualización de información. El software utilizado es compatible con la plataforma tecnológica prevista por la Secretaría de Gobierno para su Red de Observatorios y por ello la información allí publicada se puede compartir entre la CEJ y la Alcaldía Mayor.

- Unas piezas de comunicación en el marco de una estrategia dirigida a diferentes públicos, tanto del observatorio mismo como de la Justicia de Paz en general y su articulación con otras figuras, un reportaje en video y una serie de impresos promocionales –plegables, afiches y boletines-.

La Corporación Excelencia en la Justicia se propone complementar los resultados de esta investigación, estableciendo observatorios equivalentes al desarrollado en Bogotá, en una población grande – como Cali – y en una o más poblaciones más pequeñas.

## Agradecimientos

Para finalizar, la Corporación Excelencia en la Justicia quiere agradecer a la Unión Europea, que a través de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, permitió el desarrollo del Observatorio Distrital de la Justicia de Paz. Así mismo, queremos hacer presente nuestro agradecimiento a las autoridades distritales y nacionales que nos brindaron su colaboración en la obtención de información sin la que este documento no hubiera sido posible, así como a los jueces de paz que participaron en las actividades necesarias para el desarrollo del proyecto. Finalmente, al equipo de consultores que participó en el proyecto, y gracias a cuyos insumos es posible presentar este informe.





# Marco Jurídico de la Justicia de Paz en Colombia y en Bogotá

## **I. Antecedentes**

- |                             |    |
|-----------------------------|----|
| 1. Antecedentes históricos  | 15 |
| 2. Normas Constitucionales  | 15 |
| 3. Iniciativas legislativas | 15 |

## **II. Normas Nacionales**

- |                          |    |
|--------------------------|----|
| 1. Ley 497 de 1999       | 16 |
| 2. Normas Reglamentarias | 28 |

## **III. Normas Distritales**

- |  |    |
|--|----|
| 1. Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana,<br>Defensa y Justicia | 30 |
| 2. Convocatoria a elecciones de Jueces de Paz en Bogotá                        | 31 |

## **Anexos**

- |   |    |
|---|----|
| 1. Jurisprudencia relevante en materia de Justicia de Paz   | 34 |
| 2. Espacios de Concertación de Políticas Públicas sobre Justicia<br>en Equidad                          | 36 |
| 3. Antecedentes de Intervención Administrativa en el Ámbito<br>de la justicia Alternativa y Comunitaria | 37 |



# I. Antecedentes

## 1. Antecedentes históricos

El antecedente de la Jurisdicción de Paz en la legislación colombiana se encuentra en la Ley 10 de 1834, sancionada por el Presidente de la República, el General Francisco de Paula Santander. De acuerdo con esta ley, los jueces eran nombrados por el Concejo Municipal de cada cantón por períodos de un año y conocían de los asuntos susceptibles de transacción, en materia civil y contenciosa, acciones por injuria, e incluso causas de divorcio, siempre y cuando hubieran sido sometidos a su consideración, por ambas partes y de manera voluntaria.

Esta forma de administrar justicia, estuvo vigente hasta 1839, cuando fueron reemplazados por los “jueces parroquiales” quienes ejercían las mismas funciones, jurisdicción que, como ocurrió con la de paz, desapareció a los pocos años.

## 2. Normas constitucionales

La creación legal actual de la figura de jueces de paz en Colombia, como solución a los conflictos comunitarios e individuales en equidad, tiene sus orígenes en la Constitución de 1991; así lo expresa el artículo 247<sup>4</sup> en desarrollo del artículo 116<sup>5</sup>, que señala que los particulares podrán ser investidos transitoriamente, en los términos que determine la ley, de la función de administrar justicia.

Por otro lado, la figura en estudio guarda relación con los deberes que la Constitución Política consagra a cargo del ciudadano en los numerales 6 y 7 del artículo 95, concretamente los de “propender al logro y mantenimiento de la paz” y el de “colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia”.

## 3. Iniciativas Legislativas

Entre los años 1993 y 1996, fueron varias las iniciativas de proyectos de ley, que intentaron reglamentar la Justicia de Paz en el país<sup>6</sup>:

- Proyecto de Ley 314 de 1993
- Proyecto de Ley 147 de 1993
- Proyecto de Ley 40 de 1994
- Proyecto de Ley 23 de 1994
- Proyecto de Ley 127 de 1995
- Proyecto de Ley 128 de 1996

Aunque no es posible obtener respuestas concluyentes, parece pertinente preguntarse las razones de este dilatado proceso de reglamentación. En opinión de la CEJ, el mismo se pudo deber a falta de interés o desconfianza en la figura, o bien a falta de consenso político.

Pero es sólo ocho años después de haberse consagrado la figura en la Constitución de 1991, cuando el Congreso de la República reglamentó esta disposición mediante la Ley 497 de 1999: “Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”.

---

<sup>4</sup> “La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular”.

<sup>5</sup> “Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

<sup>6</sup> Secretaría de Gobierno. “Documento Ejecutivo: Jueces de Paz y de Reconsideración”. Bogotá, 2004.

## II. Normas nacionales

### 1. Ley 497 de 1999

#### 1.1. Motivación y Presentación

La Ley 497 de 1999 se construye sobre un conjunto de expectativas, encaminadas al fin primordial de permitir la solución en equidad de los conflictos comunitarios y particulares, dando espacio a la participación ciudadana que permita a las comunidades apropiarse la solución de sus propios conflictos y generar soluciones alternas a las formales en las que convergen modelos de convivencia propios y a través de los cuales, contribuyen en la construcción de nuevos espacios democráticos de concertación.

Con la creación de espacios como el que genera la Justicia de Paz, adicionalmente, y como simple consecuencia de su vocación principal (generar una cultura de solución pacífica de conflictos), contribuye a descongestionar la justicia formal ya que se descarga el aparato judicial de un exceso de litigios, aumentando la eficiencia en los despachos judiciales y procurando recuperación de la credibilidad del ciudadano en la función judicial.

La Jurisdicción de Paz, se creó como una especie de jurisdicción de primer nivel, con el fin de solucionar esos pequeños problemas de convivencia vecinal que por falta de atención oportuna terminan ejerciendo mayores presiones sobre la justicia formal, para contribuir a hacer más accesible la justicia a la población, además de disminuir la impunidad y la mora judicial.

Una fracción de la crisis colombiana, puede afirmarse que empieza con la subestima-

ción de la necesidad de arbitrar las desavenencias ciudadanas, los problemas policivos y los desacuerdos entre vecinos. Con la Justicia de Paz no se pretende suplir las funciones del aparato estatal, quien se encarga de solucionar en derecho los conflictos existentes sino, por el contrario, completarlo, logrando no sólo descongestionar el aparato judicial sino favorecer la convivencia entre las personas y reducir la violencia, ya que enseñando a los ciudadanos a solucionar sus conflictos, se consigue que se afirmen los derechos propios sin dejar de reconocer los derechos de la contraparte, logrando así la consolidación de comunidades con capacidad de resolver pacíficamente sus altercados.

Esta ley consta de 38 artículos, divididos en 10 títulos. A continuación se presenta un resumen de su contenido, con énfasis en los temas de elección y capacitación de los jueces de paz, y las normas que regulan el ejercicio de la jurisdicción de paz, temas que constituyen el objeto de la investigación.

#### 1.2. Principios

Esta ley establece los siguientes principios orientadores de la justicia de paz:

- El tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios y particulares. Artículo 1.
- La previsión de que las decisiones de los jueces de paz son en equidad, conforme a los criterios de justicia de cada comunidad. Artículo 2.
- La definición de la eficiencia como principio para que la administración de justicia cumpla con la promoción de la convivencia pacífica. Artículo 3.
- La determinación de la oralidad, como principio general para las actuaciones que

se realicen ante la jurisdicción de paz.  
Artículo 4.

- El establecimiento de la justicia de paz como autónoma e independiente, sin otro límite que la Constitución Nacional. Artículo 5.
- La definición de la justicia de paz como gratuita y la obligación del Estado de asegurar su funcionamiento. Artículo 6.
- La obligación del juez de paz de respetar y garantizar los derechos de las partes y las personas que se afecten con los procesos que adelantan. Artículo 7.

El artículo primero, en consonancia con el octavo, que determina el objeto de la ley, señala que los jueces de paz deben procurar dar un tratamiento integral y pacífico a los conflictos que les sean planteados. Ese tratamiento, compromete al juez de paz a averiguar, cuanto sea necesario, acerca del conflicto real que subyace al expuesto por las partes<sup>7</sup>.

Este tratamiento integral de los conflictos en concordancia con el artículo 3, implica también la función de promover la convivencia pacífica en las comunidades, ya que la labor del juez no es sólo la de solucionar el problema que le han puesto en conocimiento, sino construir nuevos espacios democráticos en donde se logre restablecer la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad.

El artículo 2 señala que las decisiones que profieran estos jueces deben ser en equidad, los fallos deben reflejar los criterios de justicia de las propias

comunidades, haciendo el derecho más permeable a los usos, costumbres y tradiciones de las mismas. El juez de paz debe acercar la justicia a los criterios populares de equidad. A pesar de la formulación de este principio en la Ley, en opinión de la CEJ, la figura de los jueces de paz no se encuentra, en la actualidad, construida sobre los criterios de justicia de las comunidades – los cuales no siempre son expresos en las comunidades – sino que en muchas ocasiones imponen sus criterios personales de equidad. Aunque las decisiones de los jueces pueden coincidir con los justos comunitarios, si los mismos forman parte activa de su comunidad, esa identificación no siempre se logra. Al contrario, existe la percepción de que los jueces que resultan elegidos terminan teniendo la responsabilidad de crear los espacios necesarios para la definición de los criterios de justicia de sus comunidades, a lo cual se suma la dificultad para establecer el concepto de comunidad, que difiere de una población a otra.

El artículo 7 ordena al juez “respetar y garantizar los derechos, no sólo de quienes intervienen en el proceso directamente, sino de todos aquellos que se afecten con él”, planteando una problemática, al no calificar los derechos que está en obligación de respetar y hacer respetar. Para resolver ese problema, el artículo 7 de la Ley 497 de 1999, debe interpretarse en concordancia con el artículo 247 de la Carta Política, que establece que estos jueces deben resolver en equidad, teniendo como único límite la Constitución Política<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Rodrigo Uprimny, en el artículo: “La Ley 497 de 1999 sobre Jueces De Paz: Los Retos para su puesta en marcha y algunos elementos para su interpretación”.

<sup>8</sup> Ver sentencia SU-837 de 2002, de la Corte Constitucional.

El Título I de la Ley 497 sobre los principios de la Jurisdicción de Paz, por último señala que va a ser gratuita y su funcionamiento estará a cargo del Estado, sin perjuicio de las expensas o costas que el Consejo Superior de la Judicatura señale para cada caso.

### **1.3. Objeto, Jurisdicción y Competencia**

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley, el objeto de la Jurisdicción de Paz es lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos que voluntariamente y por mutuo acuerdo se sometan a su conocimiento.

El artículo 9 señala la competencia de los jueces de paz, al establecer que conocerán “los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los jueces de paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales”. La norma dispone que estas competencias existen sin perjuicio de las funciones de las autoridades de Policía para el mantenimiento del orden público.

Con respecto a la competencia, el artículo 9, establece una “competencia dispensada” o heterocompositiva voluntaria, esto es, que el juez sólo adquiere la facultad para resolver los asuntos que las personas en forma voluntaria y de común acuerdo,

sometan a su conocimiento; son los propios individuos en conflicto quienes solicitan que el juez profiera una decisión en equidad. De acuerdo con la información obtenida por la CEJ, este artículo no se aplica de manera estricta por los jueces, quienes en ocasiones atienden casos que no llegan a sus manos como consecuencia de un acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto, sino a petición de una de ellas. En estos casos, el juez cita a la contraparte con el objeto de solucionar el conflicto, a pesar de no tener competencia para conocer el conflicto de acuerdo con la ley.

La Corte Constitucional en sentencia C-536 de 1995, declaró inconstitucional el artículo 77 del Decreto 2700 de 1991 que establecía que “*Los jueces de paz conocen de las contravenciones*”, pues consideró que la norma vulnera el artículo 247 de la carta política, al obligar a estos jueces a fallar en derecho y no en equidad como constitucionalmente se estableció. Al respecto, la Corte señaló lo siguiente:

“Efectivamente el asignar el conocimiento de las contravenciones, esto es de verdaderos hechos punibles, a los jueces de paz, contraviene la naturaleza de su cargo y el carácter de sus responsabilidades. En efecto, se ha visto que al juez de paz se le encarga dirimir conflictos menores -individuales o comunitarios- mediante fallos basados en la equidad y no en motivaciones jurídicas y sometidas únicamente al imperio de la ley. Siendo ello así, entonces carece de fundamento constitucional pretender que estos servidores puedan tomar una decisión en equidad cuando la naturaleza de la asignación contemplada

en las normas demandadas implica necesariamente un juicio de carácter jurídico, en el que, se reitera, será necesario, con base en la máxima “nullum crimen, nulla poena sine lege”, determinar la existencia o no de los tres elementos que hacen parte de todo hecho punible”.

Cabe precisar, que la sentencia fue muy clara al señalar que esto no quiere significar que, un juez de paz no pueda conocer de aquellos conflictos menores que se relacionan de una u otra manera con las contravenciones, sino por el contrario, el afectado es quien deberá elegir entre un fallo en equidad o uno jurídico.

Por otro lado, la Corte Constitucional en sentencia C-059/05, resolvió declarar exequible el parágrafo 1 del artículo 1º de la Ley 575 de 2000, que prevé la posibilidad de acudir al Juez de Paz o al Conciliador en Equidad en casos de violencia intrafamiliar, con el fin de obtener, con su mediación, que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente y establecer el alcance de la intervención de estas autoridades en estos eventos. En ese caso, la Corte señaló:

“La competencia asignada a los jueces de paz y conciliadores en equidad no hace referencia a aquellos asuntos que son de conocimiento de los jueces ordinarios

y comisarios de familia, sino que su actuación se circunscribe a una labor de mediación para que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, implementados sin perjuicio de la competencia que corresponde a los Jueces Penales, Civiles y Comisarios de familia. Así pues, contrariamente a lo que afirma el actor, se cumple efectivamente con los mandatos de los artículos 42, 43 y 44 Superiores, que le imponen al Estado proteger la familia, a la mujer y a los menores de edad frente a los hechos de violencia”.

Ahora, desde el punto de vista territorial, el artículo 10 de la Ley 497 de 1999, establece que el juez competente es el del lugar “en que residan las partes o en su defecto, el de la zona o sector en donde ocurran los hechos o el del lugar que las partes designen de común acuerdo”<sup>10</sup>. Esta norma es de carácter procesal y, en consecuencia, se considera que se trata de una norma de orden público. En efecto, si son las personas quienes pueden decidir si acuden o no al juez de paz, es acertado entender que también ellas, en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad, pueden determinar cuál es el juez que en concreto podrá conocer del asunto.<sup>11</sup>

#### **1.4. Elección, período y condiciones**

El artículo 11 de la Ley 497 establece lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Ley 575 de 2000. Artículo 1. El artículo 4 de la Ley 294 quedará así: “Toda persona que dentro de su contexto familiar sea víctima de daño físico o síquico, amenaza, agravio, ofensa o cualquier otra forma de agresión por parte de otro miembro del grupo familiar, podrá pedir, sin perjuicio de las denuncias penales a que hubiere lugar, al Comisario de familia del lugar donde ocurrieren los hechos y a falta de éste al Juez Civil Municipal o promiscuo municipal, una medida de protección inmediata que ponga fin a la violencia, maltrato <sic> o agresión o evite que ésta se realice cuando fuere inminente. Cuando en el domicilio de la persona agredida hubiere más de un despacho judicial competente para conocer de esta acción, la petición se someterá en forma inmediata a reparto”.

<sup>10</sup> Artículo 10 Ley 497 de 1999.

<sup>11</sup> Uprimny. R. Op. cit

“ARTICULO 11. ELECCION. Por iniciativa del Alcalde o del Personero o de la mayoría de miembros del Concejo Municipal o de grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral municipal o distrital existente, el Concejo Municipal a través de acuerdo convocará a elecciones y determinará para el efecto las circunscripciones electorales, que sean necesarias para la elección de juez de paz y de reconsideración.

“Los jueces de paz y de reconsideración serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral. Los candidatos serán postulados, ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral que haya señalado el Concejo Municipal. Para la elección de jueces de paz y de reconsideración la votación se realizará conforme a la reglamentación que expida el Concejo Nacional Electoral. Para los efectos del artículo 32 de la presente ley, se elegirán en la misma fecha dos jueces de paz de reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo. En caso de no cumplirse con estos requisitos se aplicará lo dispuesto en el artículo 32 de la presente ley, para el trámite de reconsideración de la decisión. PARAGRAFO. Las fechas previstas para, la elección de los jueces de paz y de reconsideración solamente podrán coincidir con la elección de juntas de acción comunal o

Consejos comunales. La primera elección de jueces de paz se realizará después del primer año sancionada esta ley.

Los jueces de paz se eligen mediante votación popular por los ciudadanos de la respectiva circunscripción electoral, lo cual es conveniente para fortalecer sus vínculos con la comunidad, ya que ofrece un respaldo al carácter de justicia ciudadana.

- La elección de jueces de paz puede darse por iniciativa del Alcalde o del Personero o de la mayoría de miembros del Concejo Municipal o de grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral municipal o distrital existente. El Concejo Municipal a través de Acuerdo convoca a elecciones y determina las circunscripciones necesarias para la elección de los jueces de paz.<sup>12</sup>
- Las fechas de las elecciones de jueces de paz solamente podrán coincidir con la elección de Juntas de Acción Comunal o Consejos Comunales. La primera elección de jueces de paz se realizará después del primer año de sancionada la Ley 497 de 1999.<sup>13</sup>
- Para la elección de jueces de paz y de reconsideración la votación se realiza conforme a la reglamentación que expida el Consejo Nacional Electoral.<sup>14</sup>
- Los jueces de paz y de reconsideración serán elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral. Se elegirán en la misma fecha dos Jueces de Paz de Reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ley 497 de 1999, artículo 11.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> *Ibíd.*

- Los candidatos serán postulados, ante el respectivo Personero Municipal, por organizaciones comunitarias con personería jurídica y los grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción que señala el Concejo Municipal.<sup>16</sup>
- Los jueces de paz y de reconsideración toman posesión ante el Alcalde Municipal o Distrital del lugar.<sup>17</sup>
- Los jueces de paz son elegidos para un período de cinco (5) años y son reelegibles de forma indefinida.

Los Concejos deben convocar a nuevas elecciones dos meses antes de la culminación del período. De acuerdo con el artículo 35, el proceso de elección de jueces de paz procede en caso de falta absoluta del juez antes de asumir el cargo o durante su período y por término que le falte.

Las condiciones para ser juez de paz se encuentran en los artículos 14 a 17 de la Ley. Para ser juez de paz o de reconsideración se requiere ser mayor de edad, ser ciudadano en ejercicio, estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos 1 año antes de la elección.

La Ley 497 de 1999 pretendió “desprofesionalizar” la atención de la conflictividad social cotidiana, partiendo de la concepción según la cual los miembros de una comunidad puedan encontrar maneras de resolver

el conflicto, sin vulnerar el sentimiento de pertenencia a su cultura. En esta forma, con la instauración de la Jurisdicción de Paz no existe intranquilidad por el conocimiento legal del juez, sino que por el contrario, una de las virtudes más sobresalientes de la figura radica en las potencialidades del juez como gestor de procesos de convivencia social a través de la decisión judicial, capaz de restituir, a través del sentido común y la conciencia, el bienestar de la comunidad.<sup>18</sup>

Este mínimo de exigencias para acceder a la investidura de juez de paz, responde a que no son necesarios más requisitos que la misma confianza en él depositada por parte de la comunidad, lo cual obedece a la naturaleza de la figura. Esta confianza es depositada en esa persona en dos oportunidades: la primera, cuando acceden al cargo por elección popular y la segunda, cuando son escogidos para conocer de un caso en particular.

No puede postularse ni ser elegido como juez de paz quien:

- Haya sido condenado a una pena privativa de la libertad, excepto cuando se trate de delitos políticos o culposos, dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de nombramiento o de elección;
- Se encuentre bajo interdicción judicial;
- Padezca afección física o mental o trastorno grave de conducta, que impidan o comprometan la capacidad necesaria para el debido desempeño del cargo;

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibidem artículo 12.

<sup>18</sup> Como afirmó Álvaro Gómez Hurtado ante la Asamblea Constituyente: “Con la colaboración de los jueces de paz se contribuiría a hacer más accesible la justicia a la población en la solución de sus pequeñas querellas, y de expresar mejor un sentimiento de justicia. Ese juez de paz, en su condición de amigable componedor, sería el hombre sencillo, laborioso, bueno, en cuyo ejemplo y virtudes cívicas confían los vecinos para resolver sus controversias. Estos funcionarios fallarían en equidad sin apego a ninguna formalidad, que es su signo distintivo”. Ponencia “Elección popular de jueces municipales”, Gaceta Constitucional número 70, mayo 8 de 1991, pp. 8 y 9; y Gaceta número 475, noviembre 12 de 1997, pág. 9.

- Esté bajo medida de aseguramiento que implique privación de libertad sin derecho a libertad provisional;
- Haya sido dictada en su contra resolución acusatoria por cualquier delito que atente contra la administración pública o de justicia;
- Se encuentre suspendido o excluido del ejercicio de cualquier profesión. En este último caso mientras se obtiene la rehabilitación;
- Haya perdido con anterioridad la investidura de juez de paz o de conciliador en equidad;
- Realice actividades de proselitismo político o armado.

El juez de paz no podrá conocer de una controversia en particular, cuando se presente alguno de los siguientes eventos:

- El juez, su cónyuge, su compañera (o) permanente u ocasional o alguno de sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga algún interés directo o indirecto en la controversia o resolución del conflicto que motiva su actuación;
- Cuando exista enemistad grave por hechos ajenos a aquellos que motivan su actuación, o ajenos a la ejecución de la sentencia, con alguna de las partes, su representante o apoderado.

Por su parte, el artículo 18 otorga la posibilidad de que las propias partes acuerden que el juez continúe conociendo del asunto, a pesar de que pueda configurarse una causal

de impedimento. Esta es una disposición muy acorde con la naturaleza de la figura, ya que como fue explicado anteriormente, la competencia de los jueces de paz es dispensada, por tanto, es lógico que cuando las partes estén de acuerdo, puedan también sanear la existencia de un impedimento.

El ejercicio del cargo de juez de paz y de reconsideración es compatible con el desempeño de funciones como servidor público. Sin embargo, es incompatible con la realización de actividades de proselitismo político o armado.

Lo anterior, constituye un listado razonable que evita dificultades innecesarias al progreso mismo de la Jurisdicción de Paz.

### **1.5. Gratuidad**

Los jueces de paz, manifiesta el artículo 19 de la mencionada legislación, no recibirán remuneración, es decir que sus servicios se prestarán de manera gratuita. En ese orden de ideas, y luego de revisar la jurisprudencia que sobre el tema existe y que a continuación se trata, se puede concluir que el artículo 17 disminuye el rigor de dicha norma al disponer que el ejercicio de juez de paz no es incompatible con el desempeño de funciones como servidor público.

La Corte Constitucional revisó el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, al ser demandado por inconstitucionalidad con el argumento que violaba el artículo 53<sup>19</sup>, el principio de igualdad consagrado en el 13<sup>20</sup> y el 247 de la Constitución Nacional.

---

<sup>19</sup> Artículo 53 CN. " El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo..."

<sup>20</sup> Artículo 13 CN. "Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. (...)"

Al hacerlo dicha Corporación concluyó en sentencia C-103 de 2004 que, por el cargo por violación del artículo 53 Superior, no hay motivo para declararlo inexecutable, primero, porque la Ley 497, como está señalado en el párrafo anterior, previó que dado el carácter no remunerado del cargo de los jueces de paz, no fuera incompatible con otros cargos, públicos o privados. Así, la norma no es lesiva del mínimo vital de quien ocupa el cargo de juez de paz. Segundo, que quien es elegido para ser juez de paz, lo es porque se postuló para ello de manera voluntaria y ejerce el cargo no como una carga pública impuesta, sino porque así lo impulsa su sentido social de compromiso con la comunidad. Tercero, que el juez de paz al ser elegido por la gente de su comunidad, está revestido de un carácter honorífico, que “debe ser considerado como una retribución suficiente por el cumplimiento de las funciones que le son propias”.

Por violación del principio de igualdad, tampoco prosperó la demanda, la Corte consideró que:

“(…) los jueces de paz, por las especificidades propias del cargo -reseñadas en el acápite 3 de la parte VII de esta providencia -, no son asimilables ni a los árbitros, ni a los conciliadores, ni a los demás funcionarios públicos o particulares que cumplen la función de administración de justicia. En otras palabras, bien puede el Legislador, en ejercicio de la potestad amplia que le otorgó expresamente el Constituyente en la materia, establecer condiciones para el ejercicio del cargo de juez de paz que no son iguales a las de los demás servidores públicos

o particulares que ejercen funciones de naturaleza jurisdiccional”.

Como se verá en la sección correspondiente a las elecciones de los jueces de paz, a lo largo de la investigación, la CEJ advirtió que existe una tendencia de algunos jueces de solicitar reivindicaciones salariales.

### **1.6. Capacitación**

De acuerdo con el artículo 21 de la ley, los jueces de paz y de reconsideración recibirán capacitación permanente. El Consejo Superior de la Judicatura, deberá organizar y ejecutar el Programa General de Formación de Jueces de Paz y de reconsideración, con la participación de los Ministerios del Interior, de Educación, de Justicia y del Derecho (Hoy Ministerio del Interior y de Justicia) de las Universidades, de las organizaciones especializadas y de las comunidades en general. La norma dispone que el Consejo Superior de la Judicatura deberá implementar un Programa de Seguimiento, Mejoramiento y Control de esta jurisdicción.

De la misma forma el Ministerio de Justicia y del Derecho y los alcaldes dentro de sus respectivas circunscripciones, a partir de la promulgación de esta ley, promoverán un programa de pedagogía para instruir, divulgar y capacitar a la comunidad sobre la justicia de paz con la colaboración de las entidades mencionadas en el inciso primero del artículo, a través de canales de comunicación comunitarios y en donde éstos no existan por los medios más idóneos.

Como ya se ha señalado, la Ley 497 de 1999 delega en diferentes entidades esta-

tales la facultad de reglamentar algunos temas. Así, el artículo 21 delega en el Consejo Superior de la Judicatura la capacitación de los jueces de paz.

### 1.7. Funcionamiento

De acuerdo con el artículo 20 de la ley, el Consejo Superior de la Judicatura debe incluir dentro del proyecto de presupuesto de la Rama Judicial, las partidas necesarias para la financiación de la Justicia de Paz.

El Consejo Superior de la Judicatura, en desarrollo de este precepto legal, ha orientado esfuerzos hacia la capacitación, registro, seguimiento, mejoramiento y el ejercicio del control disciplinario de los jueces de paz<sup>21</sup>. Para ese fin, el Consejo reglamentó el registro y la rendición de estadísticas de los Jueces al Consejo y ha venido gestionando recursos que permitan la sostenibilidad de la figura. De la misma manera, en el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial se formularon proyectos para el fortalecimiento de esta jurisdicción especial, a financiarse con recursos de inversión, los cuales se han formulado en los anteproyectos de presupuesto de la Rama. De estos recursos, el Gobierno nacional ha asignado recursos para seguros de vida de los jueces de paz, capacitación, seguimiento y registros estadísticos. Tales recursos fueron de \$489 millones en 2004 y \$514 millones en 2005.<sup>22</sup>

En cuanto al funcionamiento de los procesos que adelanta la justicia de paz, el mismo está previsto en los artículos 22 a 33 de la ley. De estas normas, vale la pena

destacar que la ley prevé un mínimo de formalidades para estos procesos. Los mismos se componen de las siguientes etapas:

- **Solicitud.** Se caracteriza porque las partes deben formularla de común acuerdo, de manera oral o por escrito. En caso de ser oral, el juez de paz levantará un acta donde consten los elementos fundamentales de las partes y del conflicto, así como el lugar, fecha y hora para la audiencia de conciliación.
- **Conciliación.** La audiencia puede ser privada o pública según lo determine el juez de paz. Cuando la controversia se refiera a un conflicto comunitario, a la audiencia de conciliación podrán ingresar las personas de la comunidad interesadas en su solución. La asistencia a la audiencia de conciliación es obligatoria para las partes. El juez está obligado a facilitar y promover el acuerdo sobre fórmulas para la solución de los conflictos que se someten a su consideración y debe levantar un acta de la audiencia y del acuerdo al que lleguen los interesados y entregar una copia de la misma a cada parte.
- **Sentencia.** Si falla la conciliación, el juez debe declararlo así, y proferir sentencia dentro de los 5 días siguientes, en documento escrito, copia del cual debe entregar a las partes. El juez debe mantener un archivo público de las actas y sentencias que profiera.
- **Reconsideración.** Las controversias que finalicen mediante fallo en equidad, son susceptibles de reconsideración a petición de la parte interesada, por un cuerpo colegiado de conformado por el juez de

---

<sup>21</sup> Consejo Superior de la Judicatura. "Cinco años construyendo convivencia. Informe sobre la Jurisdicción especial de Paz". 2005.

<sup>22</sup> Ibid.

conocimiento y los 2 jueces de reconsideración competentes por territorio, que toman su decisión por mayoría.

- **Sanción.** Los jueces de paz tienen la atribución de sancionar a quien incumpla una conciliación o fallo dictado por él con amonestación privada, amonestación pública, multas hasta por quince (15) salarios mínimos mensuales legales vigentes y actividades comunitarias no superiores a dos (2) meses, para lo cual puede solicitar el apoyo de las autoridades judiciales y de policía.

El Título VI de la Ley 497 de 1999 regula el procedimiento que se surte ante el juez de paz, y el primer artículo combina la etapa previa de conciliación con la etapa posterior resolutive o de sentencia<sup>23</sup>, lo cual significa que el juez buscará primero la conciliación en donde las partes acuerdan la decisión final, pero en caso de que ésta no se logre, el juez procederá a decidir en equidad.

Esta combinación se creó con la expectativa de dar oportunidad a las partes de solucionar el conflicto antes de obtener una solución del conflicto a cargo del juez, pero también para establecer diferencias adicionales entre esta figura y los conciliadores en equidad.

En relación con el tema de la formalidad, la ley exige que la misma se produzca en estos eventos debido a que, en la solicitud se delimita el conflicto y constituye prueba de que las partes intervinientes le confirieron competencia al juez de paz; en el acta de la conciliación, en la medida

en que el acuerdo tiene fuerza de cosa juzgada y el acta presta mérito ejecutivo; por lo anterior se debe incluir claramente lo acordado y en la sentencia, puesto que tiene fuerza de cosa juzgada y adicionalmente, porque el juez debe exponer los motivos de su decisión, ya que al ser ésta en equidad debe justificar que su sentencia corresponde a los valores de justicia de la comunidad.

Por su parte, el artículo 27, dispone “Son deberes del juez facilitar y promover el acuerdo sobre las fórmulas que para la solución de los conflictos propongan las partes”, es decir, el juez debe evitar proponer fórmulas que afecten su imparcialidad, sin limitar tampoco su labor mediadora, por tanto, el juez debe cuidadosamente abrir nuevas vías para el acuerdo, en caso de que las negociaciones parezcan bloqueadas.

Finalmente, el artículo 31, establece una obligación al juez de paz, consistente en mantener un archivo de carácter público con copia de las actas de las audiencias de conciliación y de las sentencias.

### **1.8. Control Disciplinario**

La ley no previó la revocatoria popular para los jueces de paz. Sin embargo, dado que los jueces de paz pertenecen a una jurisdicción especial y hacen parte de la rama judicial, están sujetos a la revisión y control por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Así, y de acuerdo al artículo 256 de la Constitución Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura es el encargado de vigilar la conducta de

---

<sup>23</sup> Artículo 22 Ley 497 de 1999.

estos jueces (control disciplinario). También le corresponde al Consejo controlar su rendimiento.

En lo que corresponde a control disciplinario, la Ley 497 de 1999, establece en su artículo 34, un tipo de control que corresponde al que es ejercido por las salas disciplinarias de los consejos seccionales de la judicatura, las cuales tienen la posibilidad de remover de su cargo a aquel juez que haya atentado contra los derechos fundamentales o haya observado una conducta censurable que afecte la dignidad del cargo.

Los consejos seccionales en el momento que tengan que ejercer el control disciplinario, deberán tener en cuenta la naturaleza especial que reviste la figura de los jueces de paz con el fin de evitar imponer sanciones indebidas, ya que no puede valorarse de la misma forma el comportamiento de un juez ordinario con el de un juez en equidad.

En principio y de acuerdo el artículo 34 de la Ley 497 de 1999, parecería no haber motivo de duda en cuanto a la regulación de la disciplina del Juez de Paz. No obstante, al revisar otras normas surgen algunas dificultades como lo sugiere el Magistrado Jesael Giraldo.<sup>24</sup> Por un lado los artículos 2 y 14 de la Ley 497 de 1999 disponen que los Jueces de Paz adoptarán sus decisiones “en equidad, conforme a los criterios de justicia propios de la comunidad”. Por el otro, se ordena que para ser Juez de Paz sólo se requiere “ser mayor de edad, ciudadano en ejercicio, estar en

pleno goce de los derechos civiles y políticos y haber residido en la comunidad respectiva por lo menos un (1) año antes de la elección”. Lo anterior sugiere que en esta jurisdicción, más que el sometimiento a formas preestablecidas, los jueces tienen la responsabilidad de buscar una adecuada solución de la controversia, teniendo en cuenta la realidad como base de sus decisiones. No obstante, como jueces que son, están sometidos al imperio de la ley (artículo 230 de la Constitución Política) y deben adoptar las decisiones respetando los derechos de los intervinientes en el proceso y de todos los que se vean afectados por éstas (artículo 7º, Ley 497 de 1999).

Lo anterior implica, que por disposición de la misma ley el Juez de Paz debe conocer, como mínimo, el catálogo de derechos que contempla el ordenamiento jurídico so pena de verse sometido a las consecuencias de su inobservancia, lo que de por sí no resulta fácil ni siquiera para los expertos en materias jurídicas. Ello conduce a que desde este punto de vista, exista una incoherencia en el ordenamiento, ya que si no requiere ser letrado, no puede aplicársele la misma regulación prevista para quien sí lo es, como sugiere el Magistrado Giraldo, quien por estas razones propone un régimen disciplinario especial más laxo para los Jueces de Paz. En opinión de la CEJ, el régimen disciplinario, antes que eliminar rigidez al control que se ejerce sobre estos jueces, debe ser distinto al ordinario en los aspectos que claramente contrarían la naturaleza de esta figura, pero siempre respetando la Constitución y la ley.

---

<sup>24</sup> Giraldo, Jesael. Magistrado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Ponencia para el seminario “Red Andina de Justicia y Paz Comunitaria, Lima Perú (2005).

### 1.9. Iniciativas de modificación

A partir de la expedición de la Ley 497 de 1999, se han presentado diversos proyectos de ley dirigidos a modificar la Ley, entre las cuales se destacan las siguientes:

Proyecto de ley 1999. Ministerio de Justicia y del Derecho. El proyecto no fue presentado a la consideración del Congreso. El contenido del proyecto se puede resumir de la siguiente manera.

- Las decisiones se tomarían en equidad, no necesariamente con referencia a los justos comunitarios. Se hacía una referencia expresa a la Constitución como límite jurídico de los jueces de paz. Se obligaba a los jueces a respetar y salvaguardar los derechos y garantías consagrados en la Constitución.
- Se reducía la competencia de los jueces de paz por razón de la cuantía a asuntos de menos de 5 salarios mínimos. Se permitía que el juez propiciara, a solicitud de un interesado, un acuerdo entre las partes para someter el conflicto a su jurisdicción.
- Se asignaba a las Juntas de Acción Comunal la responsabilidad de elegir a los jueces de paz del barrio o vereda, y se establecían normas que permitían simplificar la elección.
- Se reducía el período de los jueces de paz de 5 años a 1 año.
- Se incrementaban los requisitos de residencia en el sector para ser juez de paz, de 1 a 3 años. Se endurecían las condiciones de inhabilidades e impedimentos de los jueces de paz. El cargo de juez de paz se hacía incompatible con el ejercicio de labores públicas.
- Aunque se mantenía la gratuidad de la figura, se daba al Gobierno la facultad

de reglamentar lo relativo a los estímulos para la gestión de los jueces de paz.

- Se asignaba la labor de capacitación y el seguimiento de los jueces de paz al Ministerio de Justicia y del Derecho (Hoy Ministerio del Interior y de Justicia)
- Se simplificaban algunos aspectos procesales a cargo de la justicia de paz. Por ejemplo, el juez podía celebrar la audiencia de conciliación de manera inmediata, si observaba ánimo conciliatorio entre las partes, y se establecía la obligación de levantar actas, para lo cual el Ministerio de Justicia y del Derecho (hoy Ministerio del Interior y de Justicia).
- Se eliminaban los jueces de reconsideración y se asignaba la revisión del fallo a la Junta de Acción Comunal, o al juez de paz más cercano.

Proyecto de ley estatutaria de 1999. Ministerio de Justicia y del Derecho. Este proyecto tampoco tuvo trámite ante el Congreso. Las principales modificaciones que contenía, eran las siguientes.

- Se eliminaba la noción de justo comunitario como referencia de la equidad.
- Se daba al juez de paz la obligación de dejar constancia escrita de todas las actuaciones que adelantara
- Se permitía al Consejo Superior de la Judicatura fijar expensas o costas para los jueces, sin perjuicio de la gratuidad de la figura
- Se obligaba a los jueces de paz a respetar los derechos y garantías fundamentales.
- Se equiparaba la competencia de los jueces de paz por razón de la cuantía, a la de los jueces municipales.
- Se asignaba la elección de los jueces de paz a los consejos seccionales de la

judicatura, de listas integradas por el alcalde, con base en la postulación de organizaciones comunitarias o grupos de vecinos organizados. La designación era por períodos de 4 años, y los jueces tomaban posesión ante los consejos seccionales de la judicatura. Los requisitos de residencia se cambiaban de 1 año a 3 años. Se establecía que el cargo era incompatible con el ejercicio de cargos públicos.

- Para el levantamiento de actas, se diseñaría un formulario por el Consejo Superior de la Judicatura.
- Se eliminaba la etapa de reconsideración de los procesos sometidos a los jueces de paz.

Finalmente, el proyecto de ley N° 71 de 1998, “por el cual se adopta el régimen disciplinario para los funcionarios de la rama judicial”, contenía normas disciplinarias específicas para los jueces de paz, en materia de faltas y procedimientos. Estas faltas eran sancionadas con la remoción de su cargo y la inhabilidad para participar en nuevas elecciones por 2 períodos.

## **2. Normas reglamentarias**

### **2.1. Decreto 413 de 2002**

Por el cual se crea la Comisión intersectorial de políticas, divulgación y capacitación comunitaria sobre justicia de paz.

A través de esta norma, el Presidente reglamentó el artículo 21 de la Ley 497 de 1999 en relación con la obligación del Ministerio del Interior y de Justicia de participar y colaborar con la implantación, instrucción y

divulgación de un programa de pedagogía sobre la jurisdicción de paz. Para ese fin, el Gobierno Nacional creó la Comisión Intersectorial de Políticas, Divulgación y Capacitación Comunitaria sobre Justicia de Paz la cual tiene a su cargo:

- Diseñar políticas para la implantación y mejor funcionamiento de la justicia de paz.
- Promover los proyectos y estudios técnicos necesarios para la implantación de la justicia de paz en el territorio nacional.
- Diseñar las políticas generales que atiendan a la divulgación y capacitación comunitaria sobre la justicia de paz en todo el territorio nacional.
- Fijar las directrices institucionales para la capacitación de la comunidad en el mencionado tema.
- Diseñar un programa de archivo y memorias de las capacitaciones realizadas.

Esta comisión está integrada por el Ministro del Interior y de Justicia o su delegado, el Ministro de Educación Nacional o su delegado y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia o su delegado, y cuenta con una Secretaría Técnica, en cabeza de la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia. Está previsto que esta Comisión se reúna 2 veces al año.

### **2.2. Normas del Consejo Nacional Electoral**

El artículo 11 de la Ley 497 estableció que “para la elección de jueces de paz y de reconsideración, la votación se realizará conforme a la reglamentación que expida

el Consejo Nacional Electoral". En desarrollo de esta atribución, este organismo electoral expidió la Resolución No 029 de 2000: "Por la cual se reglamenta la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración"<sup>25</sup>.

El 13 de diciembre de 2000 el Secretario General de la Registraduría Nacional del Estado Civil, presentó ante el Consejo Nacional Electoral unas propuestas para complementar y modificar la Resolución No. 029 de 2000. Teniendo en cuenta estas propuestas el Consejo Nacional Electoral expidió la Resolución No 0017 de 2001: "Por la cual se modifica y se adiciona la resolución No. 029 del 19 de enero de 2000, mediante la cual se reglamenta la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración"<sup>26</sup>.

El 14 de agosto del 2001 el Procurador General de la Nación convocó a una reunión con el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura y el Director de Acceso a la Justicia y Fomento a los MASC<sup>27</sup> del Ministerio de Justicia, con el fin de analizar el tema relacionado con la elección de jueces de paz.

En esta reunión se concluyó que la fecha para elecciones de jueces de paz sólo puede fijarse después de 10 meses de que el respectivo concejo municipal haya publicado el Acuerdo mediante el cual convoca a la elección, pues el término de seis meses establecido en la Resolución No. 029 de 2000 no es suficiente para adelantar los

programas pedagógicos de divulgación y capacitación necesarios para este proceso.

El 5 de septiembre del mismo año, la Comisión Intersectorial de Políticas, Divulgación y Capacitación Comunitaria sobre Justicia de Paz, donde participaron el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio del Interior, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre otros actores, concluyó que los jueces de paz de conocimiento enfrentan una carga laboral excesiva, mientras que los jueces de paz de reconsideración, encargados de revisar los fallos en equidad cuando una de las partes no está conforme con él, tienen una carga laboral mínima, y por lo tanto propusieron incrementar el número de jueces de paz en primera instancia y reducir los de segunda. En este sentido se sugirió cambiar de un juez de paz de primera instancia a dos, y de dos jueces de paz de segunda instancia a uno por cada circunscripción electoral.

Teniendo en cuenta estas dos nuevas propuestas, el Consejo Nacional Electoral decidió modificar nuevamente la Resolución No. 029 de 2000 y expidió la Resolución No 0578 de 2001: "Por la cual se modifica el artículo segundo de la resolución No. 029 del 19 de enero de 2000, concerniente a la fecha de elección y el artículo tercero de la Resolución No. 0017 de 2001, concerniente al número de jueces de paz y de reconsideración por circunscripción electoral".

En noviembre del mismo año el Consejo Nacional Electoral se vio en la obligación

---

<sup>25</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 029 de 2000.

<sup>26</sup> Consejo Nacional Electoral. Resolución No. 0017 de 2001.

<sup>27</sup> Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

de modificar la Resolución No. 0578 de 2001, mediante la Resolución No 0802 de 2001: "Por la cual se revoca parcialmente el artículo segundo de la Resolución No. 0578 del 17 de octubre de 2001". Esta modificación fue necesaria debido a que la Resolución No. 0578 de 2001 en su artículo segundo establecía que: "Por cada circunscripción electoral se elegirán dos (2) jueces de paz y un (1) juez de paz de reconsideración". Esta previsión era violatorio de la norma jurídica superior, ya que el artículo 11 de la Ley 497 de 1999 establece que "...se elegirán en la misma fecha dos jueces de paz de reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo".

### III. Normas Distritales

#### 1. Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia

Este Plan fue adoptado mediante el Decreto 503 de 2003 y constituye un instrumento de planificación, que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital- POT, cuyo objetivo general es consolidar a través de los equipamientos un modelo territorial desconcentrado en la Ciudad-Región. Uno de los objetivos específicos, el de promover el uso de los **mecanismos de resolución pacífica de conflictos** y garantizar el acceso a la justicia.

Dentro de las políticas para lograr este objetivo específico que incumbe en el estu-

dio, se encuentra la de circunscribir la realización de las mediaciones, conciliaciones en equidad y justicia de paz a los actores de convivencia (mediadores, conciliadores y jueces de paz) y fomentar el acceso a la Justicia Comunitaria mediante la ampliación de la cobertura territorial<sup>28</sup>.

El artículo 14 del Decreto 503 de 2003, dispuso que las Unidades de mediación y conciliación, se transformarían en Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria y como instancias institucionales de apoyo, deben garantizar el soporte logístico, de asesoría, orientación y sostenibilidad de la Justicia Comunitaria en la ciudad, capacitando a los ciudadanos que aspiren a vincularse como líderes de convivencia, prestar asesoría permanente en la solución de los casos que les corresponda, prestar el apoyo logístico necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones y dar facilidades a los Mediadores, Conciliadores en Equidad y Jueces de Paz para que puedan cumplir sus funciones.

Las unidades de apoyo de justicia comunitaria funcionarán al interior de los Centros de Convivencia<sup>29</sup>. El Equipamiento requerido para la Resolución Pacífica de Conflictos se compone de 35 Centros de Convivencia<sup>30</sup>, definidas como el equipamiento en el que con criterio de unidad funcional, se localizan una (1) Unidad de Apoyo a la Justicia Comunitaria, una (1) Comisaría de Familia e Inspecciones de Policía.

Estas Unidades de Apoyo, atendiendo y solucionando conflictos, aportan al

---

<sup>28</sup> Decreto 503 de 2003. Artículo 16.

<sup>29</sup> Ibidem, artículo 15.

<sup>30</sup> Ibidem, artículo 20.

cumplimiento del objetivo del Eje de Reconciliación del Plan de Desarrollo “Bogotá sin Indiferencia un Compromiso Social contra la pobreza y la exclusión”, donde una de sus políticas apunta a “Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible, a través del Sistema Distrital de Reconciliación”, así lo describe el artículo 16 del Acuerdo 119 de 2004, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C.

Las Unidades de Mediación y Conciliación complementan y apoyan el servicio de las Comisarías de Familia, la Acción Comunal y otras acciones institucionales de educación enfocadas a prevenir y tratar los conflictos y los hechos de violencia en los ámbitos comunitarios.

## **2. Convocatoria a elecciones de Jueces de Paz en Bogotá**

### **2.1. Acuerdo 38 de 2001**

A través del Acuerdo 38 de 24 de marzo de 2001, el Concejo Distrital de Bogotá convocó la elección de jueces para la ciudad, para una fecha no anterior a seis meses desde la expedición del acuerdo.

Esta norma estableció la figura de los círculos de paz, cada uno de los cuales está integrado por diez barrios y elige un juez de paz, y de los Distritos de Paz, cada uno de los cuales está constituido por 10 círculos de paz y elige 2 jueces de reconsideración.

Esta norma también establece las responsabilidades de los Departamentos Administrativos de Acción Comunal y de Bienestar

Social, la Personería y las Secretarías de Educación y Gobierno en la promoción y organización del proceso electoral de los jueces de Paz, bajo la dirección de la Secretaría de Gobierno Distrital.

### **2.2. Decreto 23 de 2002**

Esta norma establece la conformación de los círculos de paz por localidad e integra los Distritos de Paz de la ciudad. Los Círculos de Paz se delimitaron con base en las unidades de planeación zonal, aunque en algunos casos fue necesario dividir o agrupar UPZ, con base en su expansión espacial y su densidad demográfica. La delimitación de los Distritos de Paz se hizo con base en las localidades, aunque algunas de ellas se fusionaron para la conformación de distritos de paz.

Esta norma fue modificada parcialmente por el Decreto 48 de 11 de febrero de 2002, que excluyó la primera hoja del anexo del Decreto 23 de 2002.

### **2.3. Decreto 247 de 4 de agosto de 2003**

Esta norma contiene la reglamentación de la elección de los jueces de paz en Bogotá. A través de ella se regularon los siguientes temas.

- Se fijó como fecha de elección sería el 14 de septiembre de 2003.
- Se estableció que en cada círculo de paz se instalaría un puesto de votación, se señalaron los puestos de cada círculo y se definieron los círculos que se manejaban de manera excepcional, en el sentido de establecer un número mayor de puestos de votación.
- Se fijaron los requisitos para ser candidato a jueces de paz, con arreglo a las previsiones de la Ley 497.

- Se indicó el procedimiento y las formalidades de la postulación e inscripción de candidatos, así como la competencia para postular candidatos.
- Se señaló que podrían actuar como electores los ciudadanos presentes en el censo electoral entonces vigente.
- Se estableció el procedimiento de sorteo del número del tarjetón, el cual estaría a cargo de las Personerías Locales designadas por la Personería Distrital.
- Se dispuso que las campañas serían autónomas, y que tendrían lugar entre la inscripción y dos días antes de la elección.
- Se hizo obligatoria la aceptación del cargo de jurado de votación, cuyo nombramiento estaría a cargo de la Registraduría Distrital, de la lista de profesores de que Secretaría de Educación remitió a la Departamento Administrativo de Acción Comunal para el efecto.
- Se ordenó a las alcaldías locales, las entidades de la Administración Distrital y sus dependencias en las localidades, brindar el apoyo necesario para la divulgación de la figura y para el éxito de la jornada electoral.
- Se estableció una comisión escrutadora, encargada de declarar la elección de los jueces de paz y de reconsideración por cada circunscripción. Tres días después de la declaratoria, se expedirían las credenciales de los jueces de paz y de reconsideración. Los jueces tomarían posesión ante el Alcalde Mayor, dentro de los 30 días siguientes a la declaratoria.
- Se creó un comité interinstitucional de acompañamiento al desarrollo de la justicia de paz en Bogotá, integrado por los Departamentos Administrativos de Acción Comunal y Bienestar Social, las Secretarías de Gobierno y Educación, la Personería

Distrital y demás entidades que el Alcalde Mayor considere pertinentes. Este comité tendría una Secretaría Técnica ejercida por la Secretaría de Gobierno.

Esta norma fue modificada por el Decreto 280 de 10 de septiembre de 2003, que aplazó las elecciones de jueces paz, para el 23 de noviembre de 2003, en 9 círculos de paz en los cuales no se inscribieron candidatos.

#### **2.4. Decreto 348 de 8 de octubre de 2003**

Este Decreto reglamentó la elección de jueces de paz en 8 círculos de paz y de reconsideración en 5 distritos de paz en Bogotá, y determinó no adelantar estas elecciones en Sumapaz. Este nuevo decreto estableció como fecha de esta elección el 23 de noviembre de 2003, para lo cual se estableció que en cada círculo de paz se instalaría un puesto de votación. Las normas de requisitos, postulación inscripciones, sorteo de números de tarjetón, campañas electorales, expedición de credenciales, posesión y seguimiento permanecieron iguales, salvo en relación con las fechas específicas de tales actividades.

Se amplió la lista de entidades cuyos funcionarios actuaron como jurados de votación a los Departamentos Administrativos de Acción Comunal y Bienestar Social, de la Secretaría de Gobierno y del Instituto Distrital de Cultura y Turismo.

Frente a los candidatos a jueces de reconsideración de los distritos referidos en este decreto, se señaló que sólo quienes se habían inscrito para la primera elección podrían participar en el nuevo proceso electoral.

También se modificó el sistema de conteo de los votos de los jueces de reconsideración de los distritos dentro de los cuales se harían nuevas elecciones, de manera que serían declarados jueces de reconsideración quienes obtuvieran el mayor número de votos después de computar la votación obtenida por estos candidatos en las elec-

ciones del 14 de septiembre con la votación obtenida el 23 de noviembre. Los 2 candidatos a Juez de Reconsideración que obtuvieran el mayor número de votos resultado de esta sumatoria serían declarados Jueces de Reconsideración por el Distrito correspondiente.

---

## Anexo 1

### Jurisprudencia relevante en materia de Justicia de Paz

Sentencia	Tema	Decisión
<p><b>Sentencia C-536 de 1995</b> (MP Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.) Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 77 y 3o. transitorio del Capítulo IV, Libro V del Decreto-Ley 2700 de 1991, e inciso 2o. del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.</p>	<p><b>Competencia de los Jueces de Paz (Contravenciones)</b></p>	<p>Declaró inconstitucional el artículo 77 del Decreto 2700 de 1991 que establece que <i>“Los jueces de paz conocen de las contravenciones”</i>, considerando que la norma vulnera el artículo 247 de la carta política, al obligar a estos jueces a fallar en derecho y no en equidad como constitucionalmente se estableció. Las contravenciones son verdaderos hechos punibles que requieren de un verdadero juicio jurídico que contraría la naturaleza de las responsabilidades de un juez de paz. No quiere esto decir que un juez de paz no pueda conocer de aquellos conflictos menores que se relacionan de una u otra manera con las contravenciones, sino por el contrario, el afectado es quien deberá elegir entre un fallo en equidad o uno jurídico.</p>
<p><b>Sentencia C-059 de 2005</b> (MP Dra. Clara Inés Vargas Hernández). Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° del artículo 1° y el artículo 5° (parcial) de la Ley 575 de 2000 <i>“Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996”</i>.</p>	<p><b>Competencia de los Jueces de Paz (Violencia Intra-familiar)</b></p>	<p>El cargo por violación a la Carta Política no prospera, estableciendo que: <i>“la competencia asignada a los jueces de paz y conciliadores en equidad no hace referencia a aquellos asuntos que son de conocimiento de los jueces ordinarios y comisarios de familia, sino que su actuación se circunscribe a una labor de mediación para que cese la violencia, maltrato o agresión o la evite si fuere inminente, implementados sin perjuicio de la competencia que corresponde a los Jueces Penales, Civiles y Comisarios de familia. Así pues, contrariamente a lo que afirma el actor, se cumple efectivamente con los mandatos de los artículos 42, 43 y 44 Superiores, que le imponen al Estado proteger la familia, a la mujer y a los menores de edad frente a los hechos de violencia”</i>.</p>
<p><b>Sentencia C-103 de 2004</b> (MP Dr. Manuel José Cepeda Espinosa). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, <i>“por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”</i>.</p>	<p><b>Remuneración de los Jueces de Paz</b></p>	<p>No hay motivo para declararlo inexecutable, primero, porque la Ley 497 de 1999, previó que dado el carácter no remunerado del cargo de los jueces de paz, no fuera incompatible con otros cargos, públicos o privados, así la norma no es lesiva al mínimo vital de quien ocupa el cargo de juez de paz; segundo, que quien es elegido para ser juez de paz, lo es porque se postuló para ello de manera voluntaria y ejerce el cargo no como una carga pública impuesta, sino porque así lo impulsa su sentido social de compromiso con la comunidad, y tercero, que el juez de paz al ser elegido por la gente de su comunidad, está revestido de un carácter honorífico, que <i>“debe ser considerado como una retribución suficiente por el cumplimiento de las funciones que le son propias”</i>.</p>

continúa

Sentencia	Tema	Decisión
<p data-bbox="162 186 365 287"><b>Sentencia SU.837 de 2002.</b> (MP Dr. Manuel José Cepeda Espinosa).</p> <p data-bbox="162 320 365 502">Sentencia de unificación que reemplaza la anulada y resuelve definitivamente sobre la revisión de la sentencia de tutela de segunda instancia.</p> <p data-bbox="162 535 365 1460">Proferida en reemplazo de la Sentencia T-046 de 2002, anulada íntegramente mediante auto 027 de abril 2 de 2002, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional, dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 22 de agosto de 2001, al resolver la impugnación contra el fallo proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca, Sala Jurisdiccional Disciplinaria el 5 de junio de 2001, al resolver la acción de tutela instaurada por la Fundación Shaio y Otros contra el Tribunal de Arbitramento Obligatorio y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia.</p>	<p data-bbox="386 186 486 211"><b>Equidad</b></p>	<p data-bbox="525 186 1310 236">Profiere una sentencia que reemplaza la T-046 de 2002, y dentro de las consideraciones está la constitucionalización expresa del concepto de equidad.</p> <p data-bbox="525 261 1325 579">La Corte Constitucional aborda la cuestión del lugar y de la función de la equidad dentro del derecho, señalando que: “Básicamente, el lugar de la equidad está en los espacios dejados por el legislador y su función es la de evitar una injusticia como resultado de la aplicación de la ley a un caso concreto. La injusticia puede surgir, primero, de la aplicación de la ley a un caso cuyas particularidades fácticas no fueron previstas por el legislador, dado que éste se funda para legislar en los casos usuales, no en los especiales y excepcionales. La omisión legislativa consiste en no haber contemplado un caso especial en el cual aplicar la regla general produce un efecto injusto. Segundo, la injusticia puede surgir de la ausencia de un remedio legal, es decir, ante la existencia de un vacío. En esta segunda hipótesis, la equidad exige decidir como hubiera obrado el legislador. En la primera hipótesis la equidad corrige la ley, en la segunda integra sus vacíos. Así entendida, la equidad brinda justicia cuando de la aplicación de la ley resultaría una injusticia”.</p> <p data-bbox="525 604 1325 1001">Por otro lado, la Corte enumera tres rasgos característicos de la equidad. “El primero es la importancia de las particularidades fácticas del caso a resolver. La situación en la cual se encuentran las partes – sobre todo los hechos que le dan al contexto empírico una connotación especial – es de suma relevancia para determinar la solución equitativa al conflicto. El segundo es el sentido del equilibrio en la asignación de cargas y beneficios. La equidad no exige un equilibrio perfecto. Lo que repugna a la equidad son las cargas excesivamente onerosas o el desentendimiento respecto de una de las partes interesadas. El tercero es la apreciación de los efectos de una decisión en las circunstancias de las partes en el contexto del caso. La equidad es remedial porque busca evitar las consecuencias injustas que se derivarían de determinada decisión dadas las particularidades de una situación. De lo anterior también se concluye que decidir en equidad no es, de ninguna manera, decidir arbitrariamente. Al contrario, la equidad busca evitar la arbitrariedad y la injusticia, aún la injusticia que pueda derivar de la aplicación de una ley a una situación particular cuyas especificidades exigen una solución distinta a la estricta y rigurosamente deducida de la norma legal”.</p> <p data-bbox="525 1025 1300 1158">Por su parte, el constituyente se preocupó también por institucionalizar la equidad. Dentro de estas instituciones sobresalen tres: los jueces de paz que deben decidir en equidad; el arbitramento que puede ser en derecho o en equidad y, claro está, la acción de tutela que es en esencia, una jurisdicción de equidad constitucional en defensa de la dignidad humana y de los derechos fundamentales.</p> <p data-bbox="525 1182 1325 1364">La Corte deja claro que “quien decide en equidad dispone de una amplia discrecionalidad para resolver el conflicto sin que ello signifique que la confianza que se le ha depositado le permita ser arbitrario, ya que su función es, precisamente, la de brindar justicia, lo cual le impide fundar sus dictámenes en su capricho, puesto que su misión es razonar en equidad consultando el contexto fáctico del caso. De tal manera, que la equidad permite superar las limitaciones de la ley pero encuentra sus límites en la justicia que la orienta. Estos límites varían según la institución que administra equidad”.</p> <p data-bbox="525 1389 1315 1488">Debe entenderse entonces que cuando se decide en equidad hay que dar razones de motivación, que expresen por qué a la luz de los hechos específicos del caso hay un equilibrio en las cargas y beneficios que llevan a un resultado que es apreciado como equitativo en las circunstancias del contexto específico que se va a resolver.</p>

## Anexo 2

## Espacios de Concertación de Políticas Públicas sobre Justicia en Equidad

A Nivel Nacional	A Nivel Distrital
<p>Comisión Nacional de Concertación sobre Jueces de Paz, <b>espacio de carácter político coordinado por el Consejo Superior de la Judicatura, con un Comité asesor de Jueces de Paz (2000-2001)</b></p>	<p><b>Comité Interinstitucional de Jueces de Paz</b>, espacio de discusión y concertación de acciones de diferentes momentos del proceso, incluyendo la planeación de las elecciones de jueces de paz. La Secretaría Técnica del comité estuvo a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno. Este comité estuvo conformado por: los Departamentos Administrativos de Acción Comunal -DAAC-, y de Bienestar Social -DABS-, las Secretarías de Educación y Gobierno, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo -IDCT-, y la Personería Distrital, con el apoyo de la Registraduría Distrital y Nacional de Estado Civil.</p>
<p>Comisión Intersectorial de Políticas, Divulgación y Capacitación Comunitaria sobre Justicia de Paz, <b>Creado por iniciativa de la Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, por medio del Decreto 413 de 2002, como una instancia administrativa que propende por el diseño de políticas para la implantación y el desarrollo de la justicia de paz en Colombia. Está conformada por el Ministro del Interior y de Justicia, el Ministro de Educación Nacional y el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Y se invita de manera permanente al Consejo Superior de la Judicatura, al Consejo Nacional Electoral, a la Procuraduría General de la Nación, a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, a la Federación Nacional de Municipios, y finalmente a las universidades y organizaciones especializadas en el tema. Esta conformación obedece a que en razón de sus funciones legales se relacionan con la implantación de la Justicia de Paz. (2002)</b></p>	<p><b>Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa en equidad</b>, espacio creado para el encuentro y la discusión en relación con el programa de pedagogía para instruir, divulgar, y capacitar a la comunidad sobre la Justicia de Paz, conformado por Secretaría de Gobierno (Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.) Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación Nacional, Procuraduría General de la Nación, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Personería Distrital universidades, Cámara de Comercio de Bogotá, organizaciones especializadas Representantes de Mediadores Comunitarios, Conciliadores en Equidad, Jueces de Paz, y Actores Voluntarios de Convivencia en general de la ciudad. Como objetivo principal tiene construir un observatorio de la dinámica de la Justicia Comunitaria y Alternativa como espacio de discusión, reflexión, intercambio de experiencias, en la búsqueda permanente del posicionamiento de la Justicia Comunitaria y Alternativa en la ciudad.</p>
<p>Comisión Nacional de Justicia en Equidad, <b>espacio de construcción, reflexión y evaluación de las políticas públicas nacionales relacionadas con la Justicia en Equidad, con el encargo de recomendar los diseños normativos y programáticos que contribuyan a crear un entorno institucional favorable a la Justicia en Equidad</b> Estará conformada por el Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, el Ministro del Interior y de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Ministro de Educación, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Registrador Nacional del Estado Civil, el Defensor del Pueblo, tres representantes de las organizaciones no gubernamentales especializadas en justicia en equidad, un representante de las universidades, un representante de los Jueces de Paz, un representante de los Conciliadores en Equidad (actualmente se encuentra funcionando)</p>	

## **Anexo 3    Antecedentes de Intervención Administrativa en el Ámbito de la Justicia Alternativa y Comunitaria**

### **Administración Castro (1992–1994) Programa “Prioridad Social”.**

Se inicia el Programa de Casas de Justicia, se proyecta la apertura de “La Casona” en Ciudad Bolívar.

### **Administración Mockus (1995 – 1997) Programa “Formar ciudad”.**

Se crean los Frentes Locales de Seguridad, Bogotá Solidaria y Zonas Seguras. Se crea el Programa de Justicia Cercana al Ciudadano, donde se inscriben los programas de justicia alternativa y resolución pacífica de conflictos. Se crea la Unidad Permanente de Justicia.

Mejorar la convivencia y la recuperación de espacios críticos se sustenta en la teoría de las “ventanas rotas” de Kelling y Coles (1997). El programa Misión Bogotá centra su intervención en la recuperación de espacios públicos en materia de seguridad y convivencia. Se promueven espacios de inclusión social. Se institucionaliza el manejo de los temas de violencia y delincuencia y la política en relación con el espacio público y la seguridad ciudadana.

### **Administración Peñalosa (1998-2000) Programa “Por la Bogotá que queremos”.**

El tema de la seguridad figura entre las siete prioridades del plan del desarrollo. Se hace énfasis en la seguridad, la convivencia y la eficiencia institucional. Subyace el respeto y la defensa de los bienes e intereses colectivos. Se plantea la necesidad de un tratamiento integral a los problemas y de equilibrar la acción de la autoridad en relación con el comportamiento de los ciudadanos con acciones de prevención y protección. El componente de convivencia tiene una fuerte intervención en reconocimiento de los derechos ciudadanos y aprovechamiento de espacios públicos.

### **Administración Mockus (2001–2003) Programa “Para vivir todos del mismo lado”.**

Se da prioridad a los temas de cultura ciudadana, cumplimiento voluntario de normas, promoción de la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley. Se promueve la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos, la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos. Se estimula la creación de redes para la prevención, atención y sanción de la violencia intrafamiliar. Se continúa con el programa Misión Bogotá. Se reforma el Código de Policía de la ciudad. Se reactiva el Consejo de Seguridad Distrital y el Comité de Vigilancia Epidemiológica<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Documento Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, Bogotá, 2005, citado en Roldán, Sergio, Informe Final de Consultoría, Formulación Estratégica del Sistema de Convivencia y Justicia de la Ciudad, Bogotá, 2005.

**Administración Garzón (2004-2006)**  
**Programa “Bogotá sin indiferencia un compromiso social  
contra la pobreza y la exclusión”**

Se incluye dentro del Plan de Desarrollo el Eje de Reconciliación y una de sus políticas apunta a “Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible, a través del Sistema Distrital de Reconciliación”. Desde allí se promueven, entre otras acciones, la ejecución del Plan Maestro de Equipamientos para Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, y la creación de un Sistema Distrital de Justicia.

---



## Estudio del proceso de elección de los jueces de paz de Bogotá

---

<b>I. Etapa preelectoral</b>	
1. Introducción	41
2. Normatividad	42
3. Proceso de preparación de las elecciones de Jueces de Paz	49
<b>II. Etapa electoral y postelectoral</b>	
1. Preparación de la jornada electoral de los Jueces de Paz.	53
2. Día de las elecciones de Jueces de Paz	61
3. Resultados de las elecciones de Jueces de Paz	66
<b>III. Conclusiones generales</b>	70
<b>IV. Recomendaciones</b>	71
<b>V. Fortalezas y debilidades</b>	72
<b>VI. Algunas mediciones para construir</b>	73
<b>Anexo 1</b>	
Programa de Multiplicadores de la Justicia de Paz Secretaría de Gobierno - Universidad Nacional	74



Seis (6) iniciativas de proyectos de ley sobre Justicia de Paz en tres años; ocho (8) años entre la consagración constitucional de esta Jurisdicción Especial y su reglamentación inicial; cinco (5) decretos de la Alcaldía Mayor de Bogotá en dos años; diez (10) meses de promoción de la figura entre la ciudadanía; 4200 interesados en ser voceros de la figura; y más de 500 multiplicadores del tema son algunas de las cifras del proceso de elección de los jueces de paz en la capital que reflejan un significativo esfuerzo de coordinación interinstitucional y de movilización comunitaria.

De otro lado, dos (2) jornadas electorales: la primera con 766 candidatos, y la segunda con 29 candidatos; 116 puestos de votación; 685 mesas de votación; más de 1400 millones de pesos invertidos; 40.000 votantes y 130 jueces de paz elegidos reflejan el proceso electoral formal de una figura comunitaria.

Esta sección de la investigación se encargará de analizar estos dos aspectos en particular, sus alcances y sus límites.

---

## I. Etapa preelectoral

### 1. Introducción

En Bogotá las primeras elecciones de jueces de paz se llevaron a cabo el 14 de septiembre de 2003 y debido a la ausencia de candidatos en algunos Círculos de Paz<sup>32</sup> en esta primera jornada, nuevas elecciones debieron ser programadas para el 23 de noviembre del mismo año.

Al hacer un balance general de este proceso de elecciones se puede afirmar que la Administración Distrital cumplió con el objetivo principal, elegir a los jueces

de paz en Bogotá democráticamente. Sin embargo, al hacer un análisis más profundo del proceso electoral, se hace evidente que fueron varios los inconvenientes que se presentaron en las diferentes etapas del proceso, tanto en la planeación, como durante la ejecución, para la administración distrital, para los candidatos y para los mismos electores.

Este aparte del documento pretende hacer un análisis de las diferentes etapas que hicieron parte de las elecciones de jueces de paz en Bogotá, teniendo en cuenta los puntos de vista de diferentes actores que fueron responsables o intervinieron de

---

<sup>32</sup> Los círculos de paz son territorios conformados por la agrupación de barrios o veredas.

alguna forma en el proceso, con el fin de obtener un primer diagnóstico, resaltando las principales fortalezas y debilidades del mismo.

La Corporación Excelencia en la Justicia, espera que este análisis crítico del proceso de elecciones, sirva como un marco de lecciones aprendidas para el próximo proceso de elecciones del Distrito de Bogotá, como para el del resto de municipios colombianos que se encuentren interesados en elegir jueces de paz.

La CEJ como resultado de este análisis pretende iniciar el debate sobre si el régimen electoral vigente para jueces del paz es el adecuado para el país en este momento o si es más conveniente utilizar sistemas de elecciones de tipo comunitaria, como las elecciones de Juntas de Acción Comunal o Consejos de Juventud.

## **2. Normatividad**

### **2.1. Normatividad de las elecciones de jueces de paz a nivel nacional**

La Ley 497 de 1999 en su Título III reglamenta las elecciones de jueces de paz, con énfasis en los siguientes aspectos:

El artículo 11 de la Ley 497 de 1999, establece las condiciones en que se convoca a elecciones de jueces de paz y la competencia para dicha convocatoria. A cada municipio le corresponde determinar la forma y la fecha en que se adelantará la elección de sus jueces de paz. La disposición anterior obedece a que los jueces de paz no se pueden implantar en todos los municipios de la misma forma y así, de manera acertada la ley ha dejado a iniciativa de la

localidad el desarrollo de los procesos de elección.

El artículo 11 de la ley, también dispone que en la misma fecha se elijan dos jueces de paz de reconsideración de candidatos postulados específicamente para ese cargo ante el respectivo Personero Municipal por organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción que señala el Concejo Municipal.

El mismo artículo, previó que las elecciones de jueces de paz sólo pueden coincidir con la elección de juntas de acción comunal o consejos comunales, esto con el propósito de evitar cualquier influencia de tipo clientelista. Para este fin, también se establecieron la competencia dispensada y la ausencia de remuneración, que resta de manera significativa atracción a los clientelistas por no brindarles beneficios concretos.

El artículo 13 de la misma ley establece que el período de los jueces de paz y de reconsideración es de cinco años y que pueden ser reelegidos en forma indefinida. En opinión de la CEJ, este no es un periodo excesivo, porque evita hacer elecciones muy repetidamente con el costo que eso implica, y porque brinda mayor estabilidad a los jueces de paz, aunque el período de cinco años sea superior al de cualquier otro servidor público electo popularmente en nuestro país (ver cuadro 2, al frente).

El inciso 4 del artículo 11 de la Ley de Justicia de Paz, otorga al Consejo Nacional Electoral la responsabilidad de expedir la reglamentación para la elección de jueces

## Cuadro No. 1 Actores involucrados en el proceso de elecciones de jueces de paz.

Función	Responsables
Reglamentación elección Jueces de Paz	Consejo Nacional Electoral
Iniciativa para la convocatoria	Alcalde Municipal Personero Municipal Concejales Organizaciones de vecinos
Convocatoria a elecciones	Concejo Municipal Organizaciones comunitarias con personería jurídica Grupos organizados de vecinos Alcalde Municipal
Posesión	Alcalde Municipal

Fuente: Justicia de Paz en la Región Andina, Pág. 92<sup>33</sup>

de paz y de reconsideración. Obedeciendo al mandato legal, el Consejo Nacional Electoral expidió las Resoluciones 029 de 19 de enero del 2001 “Por la cual se reglamenta la elección de los Jueces de Paz y Jueces de Paz de reconsideración”, modificada por la Resolución 017 de 2001, por la Resolución 0578 del 17 de octubre de 2001. Esta última fue derogada por la resolución 0802 del 28 de noviembre del 2001 dejando vigente la Resolución 017 de 2001, que dispone la elección de un juez de paz y dos jueces de reconsideración por circunscripción electoral. Finalmente, el Consejo Nacional Electoral, expidió la Resolución No 2543 de 2003, “Por la cual se reglamenta el proceso de votación para la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración y se derogan unas disposiciones”.

Como se señaló en el marco jurídico de los jueces de paz, el proceso de reglamentación de las elecciones de jueces de paz no fue sencillo, y de estas dificultades surgen interrogantes y vacíos que podrían ser objeto de futuras investigaciones. En todo caso, cabe preguntarse si las mismas eran naturales en un proceso sin precedentes, como el caso bogotano, o si surgieron por desconocimiento o desconfianza en el procedimiento señalado para la elección de los jueces. La reglamentación tuvo que ser modificada en tres ocasiones el mismo año. Al Consejo Nacional Electoral le tomó casi tres años expedir la resolución final: Resolución No. 2543 de 2003: “Por la cual se reglamenta el proceso de votación para la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración y se derogan unas disposiciones”.

<sup>33</sup> Gálvez, Norma (editora). “Justicia de Paz en la Región Andina: Experiencias comparadas, utopías compartidas”. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, 2000.

Para la formulación de esta última resolución el Consejo Nacional Electoral contó con el apoyo de la Secretaría de Gobierno de Bogotá quien tuvo la oportunidad de revisar el Proyecto de Resolución y ofrecer recomendaciones, dentro de las cuales se destacan las siguientes<sup>34</sup>:

- Siendo que la elección de jueces de paz es de carácter comunitario, esto la hace sustancialmente diferente a una de autoridades nacionales o territoriales, por lo tanto no demanda ni la logística, la organización e inversión requerida para las elecciones formales. Esta recomendación no fue tomada en cuenta en el proceso que finalmente se desarrolló en la ciudad.
- La reglamentación debe ser hecha al margen de las prácticas tradicionales para elecciones nacionales o territoriales, tomando de ellas sólo lo imprescindible por razones constitucionales o legales, o porque ésta aplica al caso concreto<sup>35</sup>.
- En el caso específico de Bogotá, la circunscripción electoral referida a círculos y distritos, se relaciona con las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), que es la unidad territorial básica, determinante para las decisiones de la política distrital. Esta fue la metodología de diseño de círculos y distritos de paz en Bogotá.
- Para acercar la organización electoral al sufragante y facilitar el vínculo de este con su territorio, se sugiere considerar la posibilidad de establecer un puesto de

votación por círculo y permitir a cada municipio, junto con los registradores respectivos determinar el número de mesas a establecer por puesto, tomando en cuenta la tendencia de votación para cada una de las elecciones, dada la naturaleza de la figura a elegir. Esta propuesta fue acogida en el proceso de elecciones de la ciudad.

- Se recomendó tener en cuenta criterios de racionalidad y economía en época de escasez y austeridad en el gasto.

## **2.2. Normatividad Distrital de la Justicia de Paz**

En el caso de Bogotá, el Concejo Distrital convocó a las elecciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la ley 497 de 1999, mediante la expedición del Acuerdo 38 de 2001: “Por el cual se convoca a la elección de los jueces de paz en la Capital de la República”. Este acuerdo fue reglamentado por el Decreto 023 de 2002: “Por el cual se establece la conformación de los círculos de paz por localidad y se integran en los distritos de paz del Distrito Capital de Bogotá, requeridos para la elección de los jueces de paz, prevista en la Ley 497 de 1999 y en el Acuerdo Distrital 038 de 2001”, y posteriormente modificado a través del Decreto 048 de 2002: “Por el cual se suprime una hoja del anexo del Decreto 023 de 2002”.

De otro lado, la Resolución No. 2543 de 2003 expedida por el Consejo Nacional Electoral, en el parágrafo del artículo 1 dispone que el Alcalde y el Registrador

---

<sup>34</sup> Carta de la Secretaría de Gobierno al Consejo Nacional Electoral, en la cual se hace referencia al proyecto de resolución por medio de la cual se reglamenta la elección de jueces de paz. Bogotá, abril de 2003.

<sup>35</sup> Según Clemencia Escallón, Directora de Acción Comunal del Distrito en la época, esta recomendación fue parcialmente acogida y hubo negociaciones extensas, entre otros temas, para excluir este tipo de elecciones de normas como las relativas con el censo electoral.

del respectivo Municipio o Distrito, de acuerdo con las necesidades, dispondrán el número de votantes por mesa, el número de puestos y de mesas de votación en cada circunscripción electoral.

Bajo este marco, la Alcaldía Distrital expidió el Decreto 247 de 2003: “Por el cual se reglamenta la elección de los jueces de paz y de los jueces de reconsideración en Bogotá, D.C.”. Y más adelante, ante la ausencia de candidatos en algunos círculos de paz, expidió el Decreto 280 de 2003: “Por el cual se aplazan las elecciones de jueces de paz en nueve (9) círculos de paz en Bogotá D.C.”, y el Decreto 348 de 2003. “Por el cual se reglamenta la elección de los jueces de paz en ocho (8) círculos de paz y de los jueces de reconsideración en cinco (5) Distritos de Paz en Bogotá, D.C.”

### 2.3. Distritos y Círculos de Paz

Aunque la Ley 497 de 1999 en su artículo 11 establece que “el Concejo Municipal a través de acuerdo (...) determinará para el efecto las circunscripciones electorales, que sean necesarias para la elección de juez de paz y juez de reconsideración”, en las elecciones de Bogotá el Concejo Distrital delegó esta responsabilidad a la Alcaldía Distrital, mediante el Acuerdo 38 de 2001.

Siguiendo el mandato de este acuerdo, la Administración Distrital expidió el Decreto 023 de 2002: “Por el cual se establece la conformación de los círculos de paz por

localidad y se integran en los distritos de paz del Distrito Capital de Bogotá, requeridos para la elección de los jueces de paz prevista en la Ley 497 de 1999, y en el Acuerdo Distrital 038 de 2001”. Este decreto toma las divisiones territoriales existentes en Bogotá para la conformación de las circunscripciones electorales<sup>36</sup>.

Las circunscripciones electorales diseñadas para este proceso, fueron conformadas por 11 distritos de paz, cada uno de los cuales cuenta con 10 círculos de paz, para un total de 110 círculos de paz en la ciudad. Cada círculo, a su vez, se compone de 10 barrios. De esta manera, habría cobertura de la Justicia de Paz en las 20 localidades de Bogotá. De acuerdo con la circunscripción, habría 110 de jueces de paz de conocimiento, uno por círculo, y 22 de reconsideración, dos por distrito (ver cuadros 2 y 3, en la página siguiente).

Para la determinación de los círculos y distritos de paz en la ciudad se tuvieron en cuenta los siguientes criterios<sup>37</sup>:

**a.** Se aplicó el concepto de las Unidades de Planeación Zonal (UPZ)<sup>38</sup>, que se aproxima a la definición de vecindario y a partir del cual se pretende adelantar los procesos de gestión zonal y vecinal en el Distrito Capital. En algunos casos, se dividieron las UPZ en dos o tres territorios en razón del número de barrios que las conforman, y en otros, se agruparon dos o más de ellas,

---

<sup>36</sup> El Plan de Ordenamiento Territorial –POT-, divide a Bogotá territorialmente en Unidades de Planeación Zonal –UPZ-.

<sup>37</sup> Alcaldía de Bogotá. Decreto 023 de 2002. Para expertos como Camilo Borerro, del CINEP existían limitaciones derivadas del tamaño de la ciudad, los problemas de la comunidad, el fraccionamiento territorial, etc. Que contribuyeron a que se apelara a las figuras existentes, y en especial a las UPZ, divisiones que no necesariamente respondían a las comunidades y las fracturas en términos de lo que es la ciudad, los acumulados que habían en la ciudad. Foro de Presentación de Resultados ODJP 26 Abril 2006.

<sup>38</sup> Establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- del Distrito. Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 619 de 2000.

## Cuadro No. 2 Conformación de Círculos y Distritos de paz

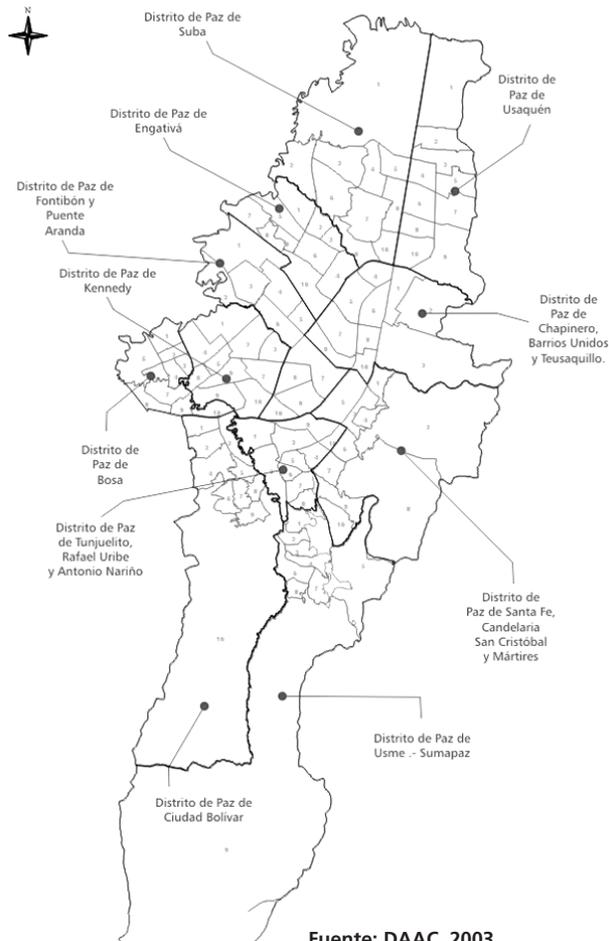
Bogotá:	11 Distritos de paz
1 Distrito de paz:	10 Círculos de paz
1 Círculo de paz:	10 Barrios

## Cuadro No. 3 Distritos y Círculos de Paz en Bogotá

# Distrito	Distrito de Paz	Localidad	Círculos de Paz por Localidad
1	Distrito de Suba	Suba	10
2	Distrito de Usaquén	Usaquén	10
3	Distrito de Engativá	Engativá	10
4	Distrito de Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo	Chapinero	3
		Barrios Unidos	3
		Teusaquillo	4
5	Distrito de Fontibón y Puente Aranda	Fontibón	6
		Puente Aranda	4
6	Distrito de Los Mártires, San Cristóbal, Santa Fe y La Candelaria	Los Mártires	1
		San Cristóbal	5
		Santa Fe	3
		La Candelaria	1
7	Distrito de Kennedy	Kennedy	10
8	Distrito de Antonio Nariño, Rafael Uribe y Tunjuelito	Antonio Nariño	6
		Rafael Uribe	2
		Tunjuelito	2
9	Distrito de Bosa	Bosa	10
10	Distrito de Ciudad Bolívar	Ciudad Bolívar	10
11	Distrito de Usme	Usme	9
		Sumapaz	1
<b>Total</b>			<b>110</b>

Fuente: Decreto 023 de 2002.

**Gráfico 1. Mapa de Distritos y Círculos de Paz en Bogotá**



Fuente: DAAC, 2003.

tomando en cuenta su extensión espacial y su densidad demográfica.

**b.** La delimitación de los distritos de paz se fundamentó en el entorno comprendido por las localidades. Tomando en cuenta la extensión de las localidades, en algunos casos fue necesario fusionar algunas para la conformación de los distritos de paz.

Para esta fusión, se analizaron entre otras cosas, la homogeneidad de las localidades, así como su conformación arquitectónica, los usos del suelo y su estructura social, cultural y económica. El decreto 023 de 2002 hace referencia a los barrios que pertenecen a cada uno de los círculos de paz (ver gráfico 1, arriba).

A pesar de los esfuerzos de la Administración distrital, la distribución de los círculos y distritos de paz presentó algunas fallas, las cuales se han reflejado en dificultades en el ejercicio de algunos jueces de paz. En efecto, en algunos casos, el concepto de UPZ deja en un segundo plano la cantidad de población por cada una de estas divisiones territoriales, y el mapa de conflictividad de la ciudad. Por ejemplo, el Distrito 1 de Suba, según las proyecciones del DANE<sup>39</sup> para el 2006, tiene una población aproximada de 859.268 habitantes, mientras que el Distrito 4 de Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo, según las mismas proyecciones, tiene una población estimada de 502.001 habitantes. Es por esta razón que en el Distrito 1, los jueces de paz tienen la responsabilidad de atender casi al doble de la población, que los jueces del Distrito 4.

En cualquier caso, en opinión de la CEJ, no existe evidencia de que otro criterio de distribución de círculos y distritos de paz genere menos problemas en la gestión de los jueces de paz, por lo cual una revisión de estos criterios debe venir acompañada de un análisis de impacto en dicha gestión.

En relación con el aspecto territorial, la doctora Clemencia Escallón, directora del DAAC en la época de las elecciones de jueces de paz señala lo siguiente:

“En el año 2001 se iniciaba en Bogotá la puesta en marcha de una territorialidad, la zonal, que si bien surgía por efectos técnicos de la planeación<sup>40</sup>, iniciaba también su utilización como soporte a procesos partici-

pativos en el nivel local y constituía una apuesta en su conformación y reconocimiento como escenario propicio para la participación ciudadana. La territorialidad de la justicia de paz formó parte de esa misma reflexión. La definición de los círculos y distritos de paz se apoyaron en la información física, demográfica, social y cultural recientemente construida.

“El reto consistió en cruzar dos territorialidades que nunca se habían visto juntas: las UPZ, agregadas o segmentadas para constituir los círculos y localidades para constituir distritos de paz y el censo electoral con la distribución geográfica de los puestos de votación a los que se encuentra ligado. La única correspondencia, entre territorio y proceso electoral se presenta para la elección de Juntas Administradoras Locales, pero no existía hasta entonces reconocimiento de territorios intermedios o menores para un proceso electoral, presentándose obvias dificultades en el manejo, tanto por parte de los candidatos, como de las mismas autoridades distritales.

“Lo interesante es seguir construyendo el reconocimiento de esa territorialidad, no cambiarla. La profundización del conocimiento de las UPZ, como territorio intermedio entre la localidad y el barrio y la caracterización en relación con los temas de convivencia y conflictos que interesan a la justicia de paz, así como las experiencias de los jueces de paz en esta primera fase, son importantes para los ajustes que se propongan en Bogotá”.

---

<sup>39</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

<sup>40</sup> Las Unidades de planeación zonal – UPZ son instrumentos de planificación de escala intermedia adoptados en el POT del 2000.

### 3. Proceso de preparación de las elecciones de jueces de paz

#### 3. 1. Comité Interinstitucional de Jueces de Paz

La implementación de la Justicia de Paz en Bogotá estuvo a cargo de un Comité Interinstitucional conformado por los Departamentos Administrativos de Acción Comunal -DAAC-, y de Bienestar Social -DABS-, las Secretarías de Educación y de Gobierno, el Instituto Distrital de Cultura y Turismo -IDCT-, y la Personería Distrital, con el apoyo de las Registradurías Distrital y Nacional del Estado Civil.

Este Comité fue fundamental para la puesta en marcha de la Justicia de Paz en Bogotá; en él se discutieron y concertaron las acciones de los diferentes momentos del proceso, incluyendo la planeación de las elecciones de jueces de paz. La Secretaría Técnica del Comité estuvo a cargo de la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Secretaría de Gobierno.

Las entidades miembros del Comité Interinstitucional tuvieron responsabilidades diversas y complementarias en el proceso de elecciones:

La Secretaría de Gobierno, desde la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, adelantó a través de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional la “Cátedra de Multiplicadores de Jueces de Paz”<sup>41</sup>, la cual tuvo como objetivo formar multiplicadores que promovieran en sus comunidades el tema

de la Justicia de Paz en Bogotá y la participación en las elecciones.

Al Departamento Administrativo de Acción Comunal le correspondió el diseño de la estrategia de comunicaciones y la organización del proceso electoral.

Frente al proceso electoral, el DAAC tuvo bajo su responsabilidad<sup>42</sup>:

- La elaboración de los decretos reglamentarios de las elecciones de jueces de paz.
- La capacitación a los candidatos sobre Justicia de Paz y herramientas para promover su candidatura.
- La capacitación a los jurados electorales, de acuerdo con los contenidos dispuestos por la Registraduría Distrital.
- El manejo del censo electoral para garantizar la agrupación del mismo, de acuerdo con los 116 puestos de votación.
- La producción del material electoral (tarjetas, formatos, urnas, etc.)
- La organización de la jornada electoral (instalación de puestos de votación con su respectivo material).
- Posesión de los jueces electos ante el Alcalde Mayor.

Estas diferentes actividades contaron con el apoyo de la Registraduría Distrital

La Personería Distrital tuvo a su cargo la inscripción de los candidatos a jueces de paz, proceso que adelantó a través de las 20 personerías locales.

La Secretaría de Educación designó a sus maestros y directivas como jurados del proceso electoral.

---

<sup>41</sup> Ver una ampliación del tema más adelante, en esta misma sección.

<sup>42</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Departamento Administrativo de Acción Comunal. “Informe de elecciones Jueces de Paz y de Reconsideración”. Bogotá, 2003.

Por su parte, el Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS- y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo –IDCT- dispusieron su infraestructura local tanto en espacios físicos (Centros Operativos Locales –COL-) como a través de sus funcionarios y contratistas (Gerentes de COL, Gestores Locales de Cultura) para dar a conocer la figura de la Justicia de Paz y las diferentes etapas de su proceso de implementación en Bogotá.

Las personerías y alcaldías locales también participaron en el proceso de divulgación e implementación de la figura en la ciudad.

### 3.2. Estrategia de divulgación y promoción de las elecciones

La estrategia de divulgación de la Administración Distrital tuvo dos responsables: La Secretaría de Gobierno a través de “La Cátedra de Multiplicadores”, y el DAAC. Los dos fueron procesos complementarios y contribuyeron a informar y sensibilizar a la ciudadanía sobre esta figura.

La estrategia de divulgación, desde el DACC, se planteó en cuatro fases<sup>43</sup>:

- Difusión de la cultura de paz: para sensibilizar a la ciudadanía sobre la existencia e importancia de la figura.
- Motivación a la inscripción de candidatos.
- Motivación al voto.
- Sostenibilidad de la figura.

La estrategia de comunicaciones implementada tuvo como objetivos:

- Dar a conocer la figura de la Justicia de Paz en Bogotá.
- Promover la postulación por parte de las organizaciones sociales de la ciudad de candidatos a jueces de paz.
- Promover la elección popular de los jueces e informar sobre la logística electoral del día de elecciones.

Esas fases se desarrollaron a través de una estrategia masiva con los principales medios de comunicación y de una estrategia focalizada con volantes, plegables y afiches.

La estrategia masiva se desarrolló en los siguientes medios<sup>44</sup>:

- **Medios escritos:** periódicos El Tiempo, El Espectador, El Espacio, El Nuevo Siglo, Hoy, y revistas Cambio, Semana y Atienda.
- **Medios radiales:** principales emisoras informativas y musicales de RCN y CARACOL así como Todelar Noticias, Radio Capital, y La Voz de Bogotá.
- **Televisión:** canales City TV y Telemiga, programadora CM&, y Programas Encuentro y Palabra Ciudadana.

Para la estrategia de comunicaciones se llevó a cabo un proceso licitatorio que derivó en el contrato 093 de 2003 firmado con la Unión Temporal (UT) RCN Radio, CARACOL Radio y Casa Editorial El Tiempo, cuyo objeto fue informar, sensibilizar y motivar a la ciudadanía en relación con la figura de los jueces de paz, su elección y su apropiación.

---

<sup>43</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Op.cit.pag. 18

<sup>44</sup> Ibid.

Se trabajó con medios escritos para puntualizar información sobre la Jurisdicción de Paz, motivar a los candidatos a inscribirse y a la comunidad a votar. Esto se hizo mediante ejemplos de casos que atiende la Justicia de Paz. Además se incluyeron algunas notas anunciando las fechas claves del proceso, como las fechas de inscripción de candidatos y la fecha en que se llevarían a cabo las elecciones.

La estrategia en radio combinó cuñas, menciones sobre la Justicia de Paz, informes especiales, secciones y microprogramas con entrevistas a funcionarios de la (Administración Distrital responsables del tema, a multiplicadores, y a los mismos candidatos a jueces de paz).

“A través de los medios radiales se llegó al 68% de la población y a través de los medios escritos se llegó al 73% de la población.”<sup>45</sup>

“La estrategia focalizada se desarrolló a través de volantes informativos y puntos de atención al ciudadano. Algunos de estos volantes fueron entregados a los candidatos para que los repartieran en sus comunidades. En total se repartieron más de 1.160.000 entre volantes, plegables, y afiches.”<sup>46</sup>

En los Centros de Atención Distrital Especializada –CADES- y Alcaldías Locales hubo en la última fase de la campaña (1 al 14 de septiembre), personas encargadas de entre-

gar información sobre candidatos (hoja de vida y perfil) y sobre los puestos de votación que se instalarían en la jornada electoral. La línea 195<sup>47</sup> fue habilitada para informar a la ciudadanía principalmente sobre las fechas del proceso electoral y sobre la ubicación de los puestos de votación.

Algunas actividades programadas por el Distrito fueron aprovechadas para dar a conocer la figura, y además se dictaron charlas informativas a los funcionarios públicos que trabajaban en el nivel local, entre ellos Gestores Locales de Cultura y funcionarios de los Centros de Administración Educativa Local –CADEL-, y de las Unidades de Mediación y Conciliación. De la misma manera, el periódico “Acción Conjunta”<sup>48</sup> en cada edición de ese año entregó información pertinente a la Jurisdicción de Paz y a las elecciones.

Como complemento al contrato de unión temporal con medios de comunicación, la Oficina de Comunicaciones del DAAC buscó espacios alternos para llegar por diferentes medios a la ciudadanía. Por ejemplo, Clemencia Escallón, Directora del DAAC de aquel entonces, junto a algunos de sus asesores, visitó varias emisoras comunitarias con el fin de promocionar el proceso de elecciones de jueces de paz en la ciudad.

Algunos funcionarios de las entidades integrantes del Comité Interinstitucional, principalmente de las Secretarías de Gobierno

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> La línea 195 es un canal telefónico de interacción mediante el cual la Alcaldía Mayor de Bogotá pretende atender todas las consultas ciudadanas, respecto a las entidades del Distrito, sus servicios, trámites, horarios, campañas, lugares de atención, etc.

<sup>48</sup> Publicación mensual del DAAC, dirigida a las Juntas de Acción Comunal de la ciudad.

y Educación, participaron en la Cátedra de Multiplicadores. Estos funcionarios llevaron a cabo reuniones al interior de sus entidades con el fin de dar a conocer la Justicia de Paz<sup>49</sup>.

Por su parte, los funcionarios multiplicadores del DAAC organizaron reuniones informativas en la Secretaría de Hacienda, en los Departamentos Administrativos de Planeación Distrital y del Servicio Civil y en la Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos.

“En el mes de octubre funcionarios del Comité Interinstitucional llevaron a cabo reuniones informativas en los 8 círculos en los cuales no se adelantaron elecciones durante la primera jornada del 14 de septiembre, para informar y motivar a los ciudadanos a inscribirse y participar en las elecciones del 23 de noviembre. A estas reuniones se invitó a organizaciones sociales, a Juntas de Acción Comunal y copropietarios de unidades residenciales, y se les dio información tanto sobre la Justicia de Paz (principios, funcionamiento y requisitos) como sobre el proceso electoral (circunscripciones electorales, puestos de votación). Como resultado de estas jornadas informativas y de motivación se logró que se inscribieran 27 candidatos en 7 de los 8 círculos de paz que participarían en la jornada electoral del 23 de noviembre de 2003.”<sup>50</sup>

No obstante todos los esfuerzos anteriormente señalados, y a que corresponde a la estrategia electoral propuesta por muchos expertos en materia de comunicaciones, en

lo que respecta a la estrategia de divulgación y promoción de las elecciones frente a la ciudadanía en general, los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ.<sup>51</sup> consideran que la publicidad resultó insuficiente y se presentó pocos días antes de las elecciones. En este punto, la investigación se hubiera visto enriquecida con una encuesta técnica a los usuarios, para establecer si entre la población existe alguna recordación de esta campaña y de la existencia de los jueces de paz.

Frente a la posibilidad de ser candidatos a jueces de paz, la mayor parte de los jueces que participaron en los talleres organizados por la CEJ en desarrollo de la presente investigación, se enteró acerca del proceso de elecciones por su relación con las Juntas de Acción Comunal y de éstas con los Alcaldes Locales. Otros se enteraron por diferentes medios de comunicación nacionales y comunitarios, como periódicos, televisión o radio, e incluso por Internet a través de la página Web que la Secretaría de Gobierno habilitó con el propósito de informar a la ciudadanía sobre el proceso en curso. En cuanto a la línea 195, afirman que no conocían su existencia durante esta etapa del proceso.

### 3.3. Presupuesto

El presupuesto asignado a las entidades responsables del proceso de elecciones de jueces de paz en Bogotá: Departamento Administrativo de Acción Comunal y Secretaría de Gobierno, fue el siguiente:

---

<sup>49</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Op. Cit. Pag. 18.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Corporación Excelencia en la justicia. “Memorias Taller con Jueces de Paz Delegados de los Distritos de Paz. Evaluación del proceso de elección de los Jueces de Paz en Bogotá”. Octubre de 2005

**Cuadro No. 4. Presupuesto del proceso de elecciones de jueces de paz en Bogotá.**

<b>Entidad</b>	<b>Año</b>	<b>Presupuesto Asignado</b>
<b>Recursos Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC)</b>		<b>\$ 849.499.513</b>
	2002	\$ 13.800.000
	2003	\$ 835.699.513
<b>Recursos Secretaría de Gobierno</b>		<b>\$ 611.124.006</b>
Cátedra Multiplicadores Jueces de Paz	2002	\$ 460.124.006
Convenio Interinstitucional	2003	\$ 151.000.000
<b>Total General</b>		<b>\$ 1.460.623.519</b>

Fuente: Secretaría de Gobierno. DACC, 2003 <sup>52</sup>

“El DAAC contó con un presupuesto de \$849.499.513 correspondientes al proyecto 7350 “Procesos Democráticos Transparentes”. De estos recursos el 73% se destinó a la estrategia de comunicaciones y el 23% al proceso electoral.”<sup>53</sup> Al igual que ocurre con otros puntos que se presentan a lo largo de la presente investigación, parecería conveniente adelantar un ejercicio dirigido a establecer la relación costo-beneficio del proceso.

### 3.4. Candidatos

En el proceso de elección de Jueces de Paz en Bogotá se siguieron los principios establecidos en la Ley 497 de 1999, en materia de requisitos y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los candidatos y jueces elegidos. La reglamentación Distrital no estableció normas especiales frente al tema.

## II. Etapa electoral y postelectoral

### 1. Preparación de la jornada electoral de los Jueces de Paz

#### 1.1. Postulación e inscripción de los candidatos

##### 1.1.1. Elecciones del 14 de septiembre

El Decreto 247 de 2003 establece en su artículo 4 que “las inscripciones de candidatos a jueces de paz y a jueces de reconsideración se deben hacer en las Personerías Locales en el formulario previsto para el efecto, en el cual se debe declarar, bajo la gravedad del juramento, que el tiempo de residencia en el círculo o distrito de paz por el que aspira a ser juez de paz o juez de reconsideración, no será inferior a un

<sup>52</sup> Secretaría de Gobierno. Departamento Administrativo de Acción Comunal. “Observaciones al pronunciamiento del Contralor Distrital sobre implementación de la figura Jueces de Paz en el Distrito Capital”. Bogotá. Agosto, 2005.

<sup>53</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Op. Cit. pág.18

(1) año antes de la elección, que cumple los requisitos para ser elegido y que no se encuentra en el régimen de inhabilidades, impedimentos o incompatibilidades de que trata la Ley 497 de 1999.”<sup>54</sup>

Para las elecciones del 14 de septiembre se estableció que la inscripción de candidatos a jueces de paz se llevaría a cabo hasta el día 9 de agosto de 2003.

En Bogotá, los candidatos a jueces de paz y de reconsideración se inscribieron en las 20 sedes locales de la Personería Distrital mediante el diligenciamiento del Formato E6. “Para facilitar el proceso de inscripción, el DAAC le suministró a cada personería local un plano del distrito de paz correspondiente, en el cual los ciudadanos podían ubicar su lugar de residencia y así determinar por cuál círculo de paz eran postulados”.<sup>55</sup>

Los candidatos debían ser ciudadanos activos, con capacidad de liderazgo y vocación de servicio. El formulario que llenaron los candidatos buscaba establecer género, edad, lugar de nacimiento, ocupación, estudios o experiencia en resolución de conflictos y motivos para ser juez de paz.

“En total se inscribieron 766 candidatos de 101 círculos de paz, 620 a jueces de paz y 146 a jueces de reconsideración. Entre el cierre de las inscripciones y la elaboración de los tarjetones, 6 candidatos renunciaron a su postulación y así el grupo de candidatos para las elecciones del 14 de septiembre

quedó conformado por 760 candidatos, 614 a jueces de paz y 146 a jueces de reconsideración”<sup>56</sup>. Los siguientes nueve círculos de paz no postularon candidatos a juez de paz para las elecciones del 14 de septiembre (ver cuadro 5, al frente):

Una de las principales problemáticas que enfrentaron los candidatos durante el proceso de inscripción, fue la falta de información y claridad sobre la delimitación de los círculos y distritos de paz.

#### *1.1.2. Elecciones del 23 de noviembre*

Para las elecciones del 23 de noviembre, el Decreto 348 de 2003 estableció que la inscripción de candidatos a jueces de paz se llevaría a cabo hasta el día 20 de octubre de 2003. Al cierre de la segunda jornada de inscripciones, la ciudad contaba con 29 candidatos de 7 de los círculos de paz donde se aplazaron las elecciones. La postulación de 2 candidatos fue anulada por la Personería Distrital, debido a que los lugares de residencia no correspondían con los círculos por los cuales los candidatos fueron postulados. Así el grupo de aspirantes a jueces de paz para las elecciones del 23 de noviembre quedó conformado por 27 candidatos. Para el Círculo 2, del Distrito 5 (Fontibón y Puente Aranda), no se postuló ningún candidato<sup>57</sup>. De acuerdo con la información suministrada por la Secretaría de Gobierno, esto pudo haber sucedido porque esta zona de la ciudad concentra principalmente actividad industrial y no existe entre sus habitantes un nivel de organización comunitaria considerable.

---

<sup>54</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 247 de 2003, artículo 4.

<sup>55</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Op. cit., p.18

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Ibid.

**Cuadro No. 5. Círculos de paz que no postularon candidatos para las elecciones del 14 de septiembre**

<b>Distrito</b>	<b>Círculo</b>	<b>UPZ</b>
Usaquén	1	Paseo Libertadores -1
	3	La Uribe -10
Chapinero	2	Chicó Lago -97
Fontibón, Puente Aranda	2	Granjas de Techo -112
	5	Aeropuerto El Dorado -117 y Fontibón, San Pablo -76
	7	Puente Aranda -111 y Zona Industrial -108
Bosa	1	El Porvenir -86
Usme, Sumapaz	5	La Flora -52 y Alfonso López -59
	10	Localidad de Sumapaz

Fuente: DAAC, 2003

Los jueces de paz de Bogotá entrevistados por la –CEJ-<sup>58</sup> tienen la percepción de que esta segunda jornada electoral se adelantó de una forma apresurada, y afirman que las entidades organizadoras cambiaron algunas de las condiciones para votar poco antes de las elecciones. Por ejemplo, en Usaquén sólo había opción de que votaran las personas con cédulas inscritas en Servitá, no todas las inscritas en Usaquén, como estaba establecido para las elecciones del 14 de septiembre.

### **1.2. Perfil de los candidatos**

Para las elecciones de jueces de paz, los bogotanos pudieron elegir entre ciudadanos postulados por organizaciones

sociales y grupos de vecinos, considerados personas con liderazgo y capacidades de mediación, conciliación, resolución de conflictos y toma de decisiones.

Entre los candidatos se podían encontrar varios perfiles. “El 77% de ellos afirmaba tener experiencia en resolución de conflictos y gestión comunitaria, y el 21% de los candidatos eran dignatarios de las Juntas de Acción Comunal, en su mayoría Presidentes, miembros de la Comisiones de Convivencia y Vicepresidentes.”<sup>59</sup> “De los candidatos 110 eran personas que se capacitaron como multiplicadores de la Cátedra Jueces de Paz.”<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Op. cit., p. 22.

<sup>59</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. “La justicia de paz llega a Bogotá y usted puede hacer parte de ella”. Boletín informativo para las elecciones de jueces de paz en Bogotá. Bogotá, 2003.

<sup>60</sup> Ibid.

“Había una mayoría de hombres (69%), y el (48%) del total de los candidatos nació en Bogotá. En lo que corresponde a edades, el mayor porcentaje (64%) lo componían personas en el rango de 36 a 54 años, el (6%) correspondía a jóvenes entre los 18 y los 26 años.”<sup>61</sup>

“Los candidatos eran en gran porcentaje ciudadanos laboralmente activos (72%), personas con una gran variedad de ocupaciones: profesionales de la comunicación, psicología, economistas, abogados, ingenieros; personas que se desempeñaban en oficios varios: comerciantes, vendedores, y vinculados a ONG’s.”<sup>62</sup> También las mujeres amas de casa y los pensionados hacían en parte del grupo de candidatos.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ-<sup>63</sup> afirman que en un número importante de casos, los candidatos eran personas muy cercanas a la comunidad, que venían trabajando a nivel individual o desde alguna organización por su barrio. Algunos de los candidatos contaban con experiencia previa en la resolución de conflictos dentro de sus comunidades.

“Había una mayoría de hombres (69%), y el (48%) del total de los candidatos nació en Bogotá. En lo que corresponde a edades, el mayor porcentaje (64%) lo componían personas en el rango de 36 a 54 años, el (6%) correspondía a jóvenes entre los 18 y los 26 años.”<sup>64</sup>

Al contrastar esta información del perfil de candidatos con la información del perfil de los jueces de paz que contestaron el Cuestionario CEJ –CJPB (2005), es posible constatar que los porcentajes son cercanos frente a las características identificadas como más sobresalientes en dichos perfiles.

El 61% de los jueces entrevistados son hombres; el mayor porcentaje (34%) se ubica en el rango de edad entre 41 y 50 años, seguido por el 30% que figura en el rango de los 51 a 60, y el menor porcentaje en el rango de 21 a 30 años; el 68% de los jueces pertenecía a la Junta de Acción Comunal antes de la elección; y el 39% (18 jueces) hizo parte del grupo de multiplicadores de la Justicia de Paz. La mayor diferencia en estos porcentajes se registra en términos de la información sobre actividad laboral, según la cual el número de jueces de paz activos laboralmente es del 48%.

### 1.3. Motivación de los candidatos

Para el caso específico de la Justicia de Paz en Bogotá, las razones que llevaron a estos ciudadanos a postularse como candidatos a jueces de paz pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: económicas, sociales y políticas.

En primer término, está la motivación económica. De acuerdo con la información suministrada a la CEJ por jueces de paz consultados por la CEJ, muchas personas creían que la elección como jueces de paz era una fuente de empleo remunerado, y deserta-

---

<sup>61</sup> *Ibíd.*

<sup>62</sup> <http://sigob.presidencia.gov.co>

<sup>63</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Op. cit. p.22.

<sup>64</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. “La justicia de paz llega a Bogotá y usted puede hacer parte de ella”. Boletín informativo para las elecciones de jueces de paz en Bogotá. Bogotá, 2003.

ron al enterarse que esta función no conllevaba una remuneración económica. De otro lado, aunque la Ley 497 de 1999 es clara al establecer que los jueces de paz no recibirán ningún tipo de remuneración, algunos de jueces de paz entrevistados sostuvieron que conocen candidatos que participaron en el proceso electoral con la expectativa de que a partir de un insistente trabajo de “lobby” podrían obtener algún tipo remuneración o incentivo económico, como lo lograron otros actores comunitarios y políticos, cuyo trabajo inicialmente no era remunerado, por ejemplo: las madres comunitarias, los concejales y los ediles.

En segundo lugar se destacan las motivaciones sociales comunitarias, como son el deseo de ayudar a solucionar los conflictos de la comunidad y contribuir con el mejoramiento de la convivencia en el barrio. También están las motivaciones sociales personales, dentro de las que se encuentran la búsqueda de reconocimiento dentro de su comunidad e incluso dentro de su propio grupo familiar.

Finalmente, están las motivaciones de tipo político. Algunos candidatos a jueces de paz habían ejercido cargos políticos o tenían aspiraciones políticas a futuro, y veían en el ejercicio del nuevo papel como jueces, la posibilidad de incrementar su poder de decisión dentro de la comunidad y a la vez de obtener mayor reconocimiento, lo cual les podría ofrecer réditos electorales más adelante.

Contrario al planteamiento expreso de la Ley 497 de 1999, que señala como una

inhabilidad para postularse o para ser elegido juez de paz el realizar actividades de proselitismo político, algunos de los jueces de paz de Bogotá consultados por la CEJ<sup>65</sup> reconocen que tenían aspiraciones políticas y aún las tienen, y no consideran que éste sea un factor que afecte negativamente la Jurisdicción de Paz. Afirman que participar en política no influye de manera directa al momento de cumplir con su función de jueces, y manifiestan que puede convertirse en una forma diferente de ayudar a la comunidad en el futuro. Este es un elemento que puede restar legitimidad a la figura de los jueces de paz, cuya naturaleza no corresponde con la de agentes políticos; en todo caso, en opinión de la CEJ los jueces de paz no están facultados para desarrollar actividades proselitistas aprovechando su investidura. Adicionalmente, la CEJ encuentra que este espacio genera el riesgo de que los jueces de paz sean utilizados para actividades proselitistas por otros agentes o partidos políticos.

Los resultados del Cuestionario CEJ- CJPB (2005) muestran que antes de la elección como jueces de paz el 20% de los entonces candidatos participaba en un partido político, y después de la elección un 9% de los jueces de paz participa en partidos políticos (ver Gráfico 2, página siguiente).

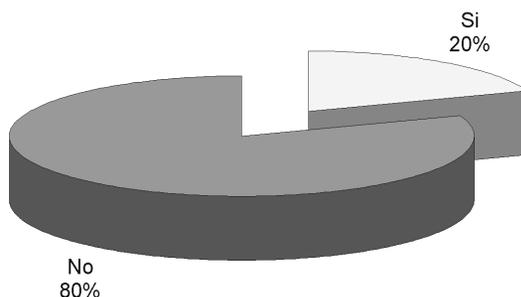
A pesar de las salvaguardas previstas en la Ley 497 de 1999 al respecto, y de sus ya mencionadas reglamentaciones, la influencia de la política tradicional sobre este proceso de elecciones no pudo evitarse. Algunos de los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ-<sup>66</sup> afirman que,

---

<sup>65</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Op. cit., p.22

<sup>66</sup> Ibid.

## Gráfico No. 2. Jueces de Paz que antes de serlo participaban en partidos políticos



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

tanto antes como después de ser elegidos, fueron contactados por algunos candidatos a las Juntas Administradoras Locales y al Concejo Distrital, quienes buscaban apoyo para las elecciones que se llevarían a cabo el 26 de octubre de 2003. Después de la primera jornada de elecciones de jueces de paz, algunos ediles y concejales continuaron tratando de mantener su influencia sobre los jueces de paz ofreciéndoles su apoyo para la segunda jornada de elecciones que se llevaría a cabo el 23 de noviembre de 2003.

### 1.4. Campañas

El Decreto 247 de 2003 en su artículo 8 establece que "las campañas serán autónomas por parte de los postulantes como de sus candidatos y se ceñirán a lo dispuesto en el Código de Policía de Bogotá D.C. y demás normas legales. Las campañas se podrán realizar desde el momento de la inscripción del candidato hasta dos días antes de la elección."<sup>67</sup>

Los Jueces de Paz de Bogotá entrevistados por la –CEJ-<sup>68</sup> afirman que el tiempo que tuvieron para hacer su campaña no fue suficiente, debido a que la estrategia de comunicaciones de la Administración Distrital no resultó tan efectiva como se esperaba para informar a las comunidades sobre la Jurisdicción de Paz en general y sobre las elecciones de jueces de paz en Bogotá en particular.

Por esta razón, algunos de los candidatos a jueces de paz se vieron en la necesidad de informar a la comunidad sobre la Jurisdicción de Paz, suministrar información sobre el día de elecciones, y promover a la vez su propia candidatura, lo cual les significó una mayor inversión en tiempo y en dinero de lo previsto inicialmente por ellos.

En cuanto a las estrategias de campaña utilizadas por los candidatos, aquellos que tuvieron el tiempo y los recursos suficientes para organizar charlas y

<sup>67</sup> Alcaldía de Bogotá. Decreto 247 de 2003, artículo 8.

<sup>68</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Op. cit., p.22.

reuniones informativas sobre la Justicia de Paz, utilizaron este método. Los que no, utilizaron principalmente la estrategia de hacer una campaña persona a persona.

Otra de las estrategias utilizadas por los candidatos en sus campañas fue aprovechar los lugares donde la comunidad se veía obligada a hacer filas, para informarla sobre la Jurisdicción de Paz y sobre su candidatura. Por otro lado, algunos de ellos contaron con el apoyo de emisoras comunitarias, que los llamaban a sus casas a entrevistarlos y les daban la oportunidad de promocionar la figura, y a la vez, su propia candidatura.

La falta de información de la comunidad sobre la Justicia de Paz, fue el principal problema al que se tuvieron que enfrentar los candidatos durante sus campañas<sup>69</sup>. Esta fue una falla en la estrategia de divulgación de la figura, la cual se encontraba a cargo de la administración distrital y de multiplicadores, capacitados por la Universidad Nacional a través de un programa especial, al cual se hará referencia en el anexo de este capítulo. Adicionalmente, los Jueces de Paz de Bogotá entrevistados por la –CEJ-<sup>70</sup> reconocen que cuando eran candidatos no tenían suficiente información acerca de la figura.

Otra dificultad a la que se tuvieron que enfrentar los candidatos fue el hecho de que la delimitación de la ciudad en círculos y distritos de paz restringía sus posibilidades de llevar a cabo una difusión masiva

de su campaña, pues era necesario tener en cuenta donde vivían exactamente las personas a quienes se buscaba hacer llegar el mensaje, para determinar si hacían parte de los círculos o distritos de paz a los cuales se estaban postulando los candidatos.

### **1.5. Material entregado a los candidatos**

Para colaborar a los candidatos en su estrategia de divulgación y promoción, el DAAC les entregó volantes informativos que incluían datos sobre los puestos de votación en cada uno de los círculos.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ-<sup>71</sup> afirman que el material entregado no fue suficiente y, según su criterio, no contenía la información necesaria sobre la Jurisdicción de Paz y sobre el día de elecciones.

### **1.6. Capacitación a candidatos**

“El 89% de los candidatos a jueces de paz asistieron a un taller de capacitación organizado por el DAAC en el cual recibieron herramientas conceptuales y prácticas sobre la Justicia de Paz, estrategias para el desarrollo de sus campañas, y temas relacionados con el proceso electoral.”<sup>72</sup> Esta jornada de capacitación se llevó a cabo en el Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD-.

En este taller a cada candidato se le hizo entrega de:

- La Ley 497 de 1999
- Un (1) plano de las circunscripciones electorales por distrito

---

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

<sup>72</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal. “Informe de elecciones de Jueces de Paz y de Reconsideración”, Bogotá, 2003, p. 18.

## Cuadro 6. Modelo de distribución de números en el tarjetón para los candidatos a jueces de paz y de reconsideración de Bogotá

Juez de paz	No. Distrito	No. Círculo	Consecutivo desde 50	Ejemplo: Distrito: 5 Círculo: 6 Candidato: 50	No. tarjetón 5650
Juez de reconsideración	No. Distrito		Consecutivo desde 500	Ejemplo: Distrito: 5 Candidato: 500	No. tarjetón 5500

Fuente: DAAC, 2003.

- Un (1) tarjetón por distrito
- Un (1) volante informativo por distrito
- Tres (3) credenciales para testigos por candidato
- Un (1) cuestionario para recoger información sobre el proceso de Justicia de Paz.

Para la segunda jornada de elecciones no hubo capacitación a candidatos.

### 1.7. Sorteo del número del tarjetón

El Decreto 247 de 2003 en su artículo 7 establece que “el sorteo del número del tarjetón se realizará en las sedes de las Personerías Locales, designadas por el Personero Distrital para tal efecto, dentro de los cinco (5) días siguientes al cierre de las fechas de las inscripciones”<sup>73</sup>.

Los números de tarjetón se definieron de la siguiente manera por sugerencia de la Registraduría Distrital (ver cuadro 6, arriba):

Los números de los candidatos fueron sorteados por las personerías locales, proceso en el que participaron los respectivos personeros y un miembro del Comité Interinstitucional, para las dos elecciones. En el caso de los distritos conformados por más de una localidad, la Personería Distrital designó las personerías donde se haría el sorteo para toda la localidad.

Los jueces de paz de Bogotá entrevistados por la –CEJ-<sup>74</sup>, coinciden en afirmar que el sorteo de los números del tarjetón se realizó de una manera muy organizada y transparente. Incluso en algunas personerías donde no se había inscrito ningún candidato, sostienen que estas dependencias se apropiaron del proceso y convocaron a organizaciones comunitarias locales para que postularan a sus candidatos.

<sup>73</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 247 de 2003, artículo 7.

<sup>74</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. Op. cit., p.22.

## 2. Día de las elecciones de Jueces de Paz

### 2.1. Fecha y horario de las elecciones

Como ya se anotó, en Bogotá se adelantaron dos jornadas electorales: la primera el 14 de septiembre de 2003 y la segunda el 23 de noviembre del mismo año. En la segunda jornada participaron aquellos círculos de paz que no habían postulado candidatos a jueces de paz y los respectivos distritos en los cuales no se permitió la elección de jueces de reconsideración por no estar completos los candidatos a jueces de paz de conocimiento.

Los Decretos 247 de 2003 y 348 de 2003 definieron que las dos jornadas electorales se llevarían a cabo entre las 8:00 a.m. y las 4:00 p.m.

### 2.2. Dispositivo logístico

La jornada electoral del 14 de septiembre requirió de un gran dispositivo logístico<sup>75</sup> que estuvo conformado de la siguiente manera<sup>76</sup>: (ver cuadro 7, página siguiente)

En la jornada también se hicieron presentes algunas entidades prestadoras de servicios públicos, el Ejército Nacional y los Alcaldes Locales, autoridades que facilitaron el cumplimiento de los requisitos de seguridad y de tipo electoral que permitieron que las elecciones alcanzaran sus objetivos.

Para efectos del proceso logístico el DAAC contrató a “Stage logística y producciones” contrato 028-03, cuyo objeto era: “...pres-  
tar sus servicios de la logística necesaria para la realización de las actividades de capacitación de jurados, de candidatos y acto de posesión dentro del proceso de elección de jueces de paz y de reconsideración en Bogotá, D.C., así como la conformación, distribución y recolección de los kits electorales, conforme a los términos de referencia y a la propuesta presentada.”<sup>77</sup>

### 2.3. Puestos de votación

A través de la Resolución 2543 de 2003, el Consejo Nacional Electoral autorizó a las autoridades municipales y distritales para que en coordinación con la Registraduría Distrital, acordaran el número de votantes por mesa, así como los puestos y mesas de votación de cada circunscripción electoral.

Esta disposición se reglamentó mediante los decretos 247 y 348 de 2003 en los cuales se definió que habría un puesto de votación por círculo de paz. Por consideraciones de distancia para los votantes, en cuatro círculos de paz, el decreto 247 de 2003 en su artículo 2 dispuso la instalación de 2 puestos de votación. Al Círculo 10 del Distrito 11, correspondiente a la Localidad de Sumapaz, este decreto le asigna 3 puestos de votación.

---

<sup>75</sup> De acuerdo con la doctora Clemencia Escallón, Directora del DAAC para la época de las elecciones de los jueces de paz “A pesar de tener conocimiento desde el 2001 de las decisiones tomadas por el Concejo de la ciudad para la puesta en marcha de la figura, el DAAC no contaba con la capacidad institucional para asumir unas elecciones en las cuales el sólo manejo de la información de censo electoral constituía una labor nunca antes realizada. Así mismo la organización y manejo logístico de los puestos, mesas, kits electorales, jurados, y escrutinios que están reglamentados para el proceso, dista mucho de la responsabilidad que le compete al DAAC en relación con las elecciones de dignatarios comunales las cuales se apoyan en un proceso liderado y operado desde las organizaciones comunales, constituyendo la entidad en la tramitadora del registro y acreditación de los nuevos dignatarios y en el receptor y tramitador de los conflictos que se puedan generar.”

<sup>76</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Op. cit., p.18.

<sup>77</sup> Ibid.

**Cuadro No. 7. Distribución de responsabilidades dentro del dispositivo logístico preparado para el día de elecciones de jueces de paz en Bogotá**

<b>Actividad</b>	<b>Responsable</b>	<b>Responsabilidades a cargo</b>
Traslado de cubículos electorales a puestos de votación	Alcaldes Locales	Recoger cubículos electorales en el depósito de la Registraduría y llevarlos a los puestos de votación. Esta actividad fue llevada a cabo entre el 8 y el 11 de septiembre. Los cubículos para los puestos de votación en espacio público debían ser llevados al puesto el día de las elecciones.
Instalación de puestos de votación en espacios cerrados	DAAC	Enviar las cartas a los responsables de cada puesto de votación (Rectores de centros educativos, Presidentes de las JAC, Gerentes Centros Operativos Locales –COL-, etc.) informándoles sobre el proceso electoral y solicitando su colaboración para: disponer de un espacio de fácil acceso, recibir y ubicar cubículos, facilitar mesas y sillas según cantidades informadas.
Instalación de puestos de votación en espacio público	Alcaldes Locales	Disponer de carpas, sillas y mesas e instalar, antes de las 7:00 a.m. del día electoral, los puestos de votación en espacio público.
Conformación, distribución y recolección de “kits” electorales	Contratista: Stage logística	Conformar los “kits” electorales, distribuirlos a los puestos de votación y posteriormente trasladar el material requerido para el proceso de escrutinio a los lugares establecidos para tal fin.
Supervisión de los puestos de votación	Funcionarios DABS, DAAC, SGD e IDCT	Entregar los “kits” electorales a los jurados de votación, informar al coordinador de puesto de posibles eventualidades, entregar a los jurados la certificación E-18 al finalizar la jornada electoral, llevar los formatos E-10,11,14 a los lugares de escrutinio y llevar al Centro Administrativo Distrital –CAD- el material sobrante.
Supervisión de los puestos de votación por distrito	Miembros del Comité Interinstitucional	Recorrer los puestos de votación de su distrito e informar al centro de operaciones sobre problemas como la no asistencia de jurados, entre otros.
Seguridad de la jornada	Policía Metropolitana	Disponer de agentes de policía en cada uno de los puestos de votación, quienes debían reportar al capitán que se encontraba en el centro de operaciones.
Centro de operaciones DAAC	Subdirectores, jefes de oficinas, asesores DAAC y equipo de jueces de paz	Mediante un árbol de operaciones se organizaron las responsabilidades de los funcionarios. Recibir llamadas de coordinadores, reporte de problemas, soluciones, etc.
Consolidación de los votos y generación de estadísticas sobre resultados electorales	Contratista: Oswaldo Useche	Consolidar resultados electorales, perconteo con la copia del formato E-14 traída al DAAC por los coordinadores de puesto (Este ejercicio permitió tener datos muy aproximados del número de votantes).

Fuente: DAAC, 2003.

**Cuadro No. 8. Círculos de paz con más de un puesto de votación asignado.**

<b>CÍRCULO</b>	<b>DISTRITO</b>	<b>Número de puestos</b>
1	4	2
9	7	2
2	6	2
5	11	2
10	11	3

Fuente: Decreto 247 de 2003

El Decreto 247 de 2003 en total previó la instalación de 116 puestos de votación.

En una jornada electoral tradicional en Bogotá la Registraduría Distrital instala 463 puestos de votación<sup>78</sup>, lo cual implica altos costos en material, logística y jurados. Debido a las limitantes presupuestales, y a las características especiales de este proceso de elección se decidió poner un número menor de puestos de votación.

La Registraduría Distrital suministró el censo electoral vigente, el cual fue agrupado para cada puesto de votación según los parámetros establecidos. Esta actividad fue llevada a cabo por un contratista especializado en el manejo de procesos electorales. Para esto fue necesario en ejercicio adicional de selección de puestos de votación y se tuvo que agrupar el censo electoral<sup>79</sup>. “Los criterios para escoger los puestos de votación

fueron: accesibilidad, importancia del equipamiento, y tamaño del censo electoral respectivo.”<sup>80</sup> Algunos círculos de paz no contaban con puestos establecidos por la Registraduría y por lo tanto fue necesario instalar un puesto nuevo. La localización de estos puestos fue determinada por parte de los Alcaldes Locales.<sup>81</sup> “Entre los dos procesos electorales se instalaron 115<sup>82</sup> puestos de votación y 685 mesas.”<sup>83</sup>

La disminución en la cantidad de los puestos de votación ocasionó varias problemáticas dentro del proceso de elección de jueces de paz. En primer lugar, el votante no podía votar en el lugar donde usualmente lo hacía, por lo cual debía tomarse el trabajo de averiguar el sitio indicado para votar. Es por esto que el día de elecciones muchos votantes tuvieron problemas para encontrar sus respectivos puestos de votación.

<sup>78</sup> Registraduría Distrital de Bogotá. “Resolución 010 de enero de 2006”.

<sup>79</sup> El censo electoral es el conjunto de ciudadanos que pueden votar. El ciudadano muerto no puede votar. El ciudadano de las fuerzas militares no puede votar. El joven que está tramitando la cédula y apenas tiene la contraseña no puede votar. <http://www.presidencia.gov.co>

<sup>80</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Uno menos de los aprobados en el Decreto 247 de 2003.

<sup>83</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

En segundo lugar, es necesario considerar que cada círculo de paz contiene por lo menos 10 barrios, cuyos habitantes debían ir a votar a un solo puesto de votación, lo cual generó congestión y dificultades para aquella parte del electorado que vivía más lejos del respectivo puesto de votación. Por esto algunos jueces de paz se vieron en la necesidad de planear estrategias para facilitarles el transporte a sus electores.

Por otro lado, algunas de las instrucciones sobre los puestos de votación se cambiaron pocas semanas antes de las elecciones. Primero se tenía entendido que los electores sólo podían votar por el candidato de su círculo de paz, en la mesa de votación asignada para ese mismo círculo, pero pocos días antes de las elecciones la Registraduría Distrital aclaró que el electorado podría votar en cualquier mesa perteneciente a su distrito de paz.

La información sobre los puestos de votación y sobre los candidatos y sus perfiles podía consultarse en la línea 195, en las Alcaldías Locales y en los Centros de Atención Distrital Especializados –CADE-, donde se ubicaron puntos en los que la ciudadana podía hacer las consultas que requiriera para participar en este proceso electoral.

Aunque para este proceso se activó especialmente la línea 195 con el fin de que los electores pudieran conseguir información sobre el puesto de votación al cual deberían acudir, existe la percepción de

que este instrumento no fue muy utilizado, principalmente por el desconocimiento de su existencia por parte de la comunidad y de los mismos candidatos. Los jueces de paz entrevistados por la –CEJ-<sup>84</sup> afirman que en su mayoría los electores se enteraron de la ubicación de los puestos de votación a través de los propios candidatos a jueces de paz.

#### **2.4. Material del día de votación**

“El número de votantes por puesto se estableció en 20% del censo electoral para cada puesto de votación y en ese sentido se elaboraron los tarjetones para las elecciones del 14 de septiembre. Algunos candidatos renunciaron a su postulación después de la elaboración de los tarjetones por lo tanto su nombre, foto y número de tarjetón apareció en los mismos.”<sup>85</sup> Se elaboraron dos tarjetones para cada distrito: uno para juez de paz y otro para juez de reconsideración.

Debido a las restricciones de presupuesto para estas elecciones y con base en las recomendaciones del Distrito sobre la especialidad de estas elecciones, el DAAC y la Registraduría Distrital decidieron utilizar un número menor de formatos electorales a los utilizados en los procesos electorales tradicionales.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la -CEJ-<sup>86</sup> sostienen que el día de las elecciones del 14 de septiembre se presentaron problemas con el suministro de tarjetones<sup>87</sup>. Afirman que en una mesa del

---

<sup>84</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. op, cit. p.22

<sup>85</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

<sup>86</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. op, cit. p.22

<sup>87</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. “Memorias Taller con Jueces de Paz Delegados de los Distritos de Paz: Evaluación del proceso de elección de los Jueces de Paz de Bogotá”. 14 de Octubre de 2005

Distrito 5, Fontibón, se acabaron 6 veces los tarjetones, porque los traían en paquetes de 20 y de 30. Ante esta situación algunos de los votantes decidieron retirarse de los puestos de votación.

“Para la jornada electoral del 23 de noviembre, y teniendo en la cantidad de material electoral que no se utilizó en algunos puestos de votación el 14 de septiembre, se imprimió una menor cantidad de material electoral.”<sup>88</sup>

### 2.5. Jurados de votación

Como lo dispone el Artículo 9 del Decreto 247 de 2003: “el cargo de jurado de votación es de forzosa aceptación. Serán nombrados por la Registraduría Distrital para cada mesa dos (2) jurados de votación principales y un (1) suplente de la lista del cuerpo de profesores que la Secretaría de Educación remita al Departamento Administrativo de Acción Comunal para tal efecto. La notificación de tal nombramiento la hará la Secretaría de Educación.”<sup>89</sup>

Como jurados para las elecciones del 14 de septiembre y del 23 de noviembre fueron designados los maestros y directivos de las instituciones educativas distritales de acuerdo con los Decretos 247 de 2003 y 280 de 2003. Como coordinadores de puestos fueron designados los funcionarios del DAAC, del Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS-, Instituto Distrital de Cultura y Turismo –IDCT- y de la Secretaría de Gobierno.

Los jurados designados para las elecciones del 14 de septiembre fueron capacitados en jornadas de medio día, por especialistas en el tema que habían realizado el mismo trabajo con anterioridad para la Registraduría Distrital del Estado Civil. Los capacitadores recibieron a su vez entrenamiento especializado en el tema de la Justicia de Paz por parte del equipo encargado del tema del DAAC.<sup>90</sup> Para las elecciones del 23 de noviembre, los jurados fueron capacitados por el equipo del DACC a cargo del tema en el Archivo de Bogotá, en una jornada de medio día.

“Los jurados fueron asignados a sus puestos de votación teniendo en cuenta su lugar de residencia o de trabajo. En los casos en que los jurados faltaron el día de elecciones, fueron citados nuevos jurados, 50 para las elecciones del 14 de septiembre y 6 para las elecciones del 23 de noviembre.”<sup>91</sup>

### 2.6. Escrutinios

El Decreto 247 de 2003 en su Artículo 11 establece que “la comisión escrutadora declarará la elección de los jueces de paz y de los jueces de reconsideración por cada circunscripción a quienes obtengan el mayor número de votos.”<sup>92</sup>

La Secretaría de Gobierno de Bogotá, escogió las alcaldías locales en las cuales se llevarían a cabo los escrutinios. A estas alcaldías los Alcaldes Locales habían llevado las arcas triclaves donde sería depositado el material electoral entre el 14 de

---

<sup>88</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

<sup>89</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 247 de 2003. artículo 9.

<sup>90</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

<sup>91</sup> Ibíd.

<sup>92</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 247 de 2003”. Artículo 11

## Cuadro No. 9. Comisiones escrutadoras conformadas para las elecciones de jueces de paz en Bogotá.

Claveros	Comisión Escrutadora
Registrador Auxiliar Un Juez de la República Un Delegado de los Alcaldes Locales	Registrador Auxiliar Dos jueces de la República Un Delegado de los Alcaldes Locales

Fuente: DAAC, 2003.

septiembre y el 16 de septiembre. La organización, recepción, contabilización y promulgación de resultados estuvieron a cargo del Comité Interinstitucional de Jueces de Paz apoyado por la Registraduría Distrital.

Para el proceso de escrutinio se conformaron once comisiones escrutadoras, una para cada distrito de paz, de la siguiente forma:<sup>93</sup> (ver cuadro 9, arriba)

Los escrutadores y claveros recibieron capacitación sobre las particularidades de este tipo de elecciones por parte de la Registraduría Distrital.

“A las comisiones escrutadoras de los distritos en los cuales había círculos de paz sin candidato, se les envió, el 16 de septiembre, una comunicación en la cual se solicitaba que no se declarara la elección de los jueces de reconsideración, toda vez se trata de un votación parcial y por ende aún no adquieren la calidad de elegidos, lo anterior por cuanto el Decreto 280 de 2003 dispuso aplazar las elecciones en 9

círculos de paz y la decisión de aplazar las elecciones en estos nueve círculos obedecía a la voluntad de la Administración Distrital de permitirle a las organizaciones sociales y grupos de vecinos de postular a sus candidatos y de garantizar el derecho al voto de los ciudadanos cuyas cédulas están inscritas en estos círculos.”<sup>94</sup> Cuando se terminó el proceso de escrutinio, se recogieron las actas, resoluciones y formatos, el Alcalde Mayor del momento, Antanas Mockus en una rueda de prensa organizada el día siguiente de terminados los escrutinios, hizo pública la información sobre los resultados de las elecciones.

### 3. Resultados de las elecciones de Jueces de Paz

El Decreto 247 de 2003 en el Artículo 12, establece que: “dentro de los tres (3) días siguientes a la declaratoria de la elección, se hará expedición a los Jueces de Paz y a los Jueces de Reconsideración de las respectivas credenciales.”<sup>95</sup>

<sup>93</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 247 de 2003”. Artículo 12

**Cuadro No.10. Consolidado cantidad de votos por distritos de paz  
elecciones 14 de septiembre de 2003**

<b>No. Distrito</b>	<b>Nombre Distrito</b>	<b>Votos jueces de paz</b>	<b>Votos jueces de reconsideración</b>
1	Suba	4681	4280
2	Usaquén	1621	1572
3	Engativá	4572	4163
4	Chapinero, B. Unidos, Teusaquillo	3222	3149
5	Fontibón y Puente Aranda	3252	3200
6	Santa Fe, La Candelaria, San Cristóbal y los Mártires	5878	5823
7	Kennedy	4660	4630
8	Tunjuelito, Rafael Uribe y Antonio Nariño	6393	6295
9	Bosa	3002	2995
10	Ciudad Bolívar	2873	2797
11	Sumapaz y Usme	1373	1372
<b>Total</b>		<b>41527</b>	<b>40236</b>

Fuente: DAAC. 2003.

“En las elecciones del 14 de septiembre se eligieron 101 jueces de paz y 12 de reconsideración. En las elecciones del 23 de noviembre se eligieron 7 jueces de paz y 10 de reconsideración. Es así como en total son elegidos 108 jueces de paz y 22 de reconsideración, ya que dos círculos de paz no contaron con candidatos, estos fueron: Sumapaz (círculo 10, distrito 11 de Usme) por razones de orden público, y el círculo 3, del distrito 5, Puente Aranda, Fontibón, ubicado en la zona industrial, donde los habitantes de ese círculo manifestaron su no interés en apostarle a la figura.”<sup>96</sup>

“El 14 de septiembre votaron 41.527, las localidades de Engativá, Rafael Uribe,

Antonio Nariño y Tunjuelito, fueron las que registraron la mayor participación ciudadana en la jornada de elección de los jueces de paz.”<sup>97</sup>

### **3.1. Resultados elecciones 14 de septiembre de 2003 (ver cuadro 10, arriba)**

### **3.2. Resultados elecciones 23 de noviembre de 2003 (ver cuadros 11 y 12, página siguiente)**

“Cerradas las urnas e iniciado el conteo, el resultado arrojado fue de 40.000 votantes, quedando la administración distrital bastante satisfecha con esta cifra, ya que a pesar de suceder las elecciones de los

<sup>96</sup> Secretaría de Gobierno. Departamento Administrativo de Acción Comunal. “Observaciones al pronunciamiento del Contralor Distrital sobre implementación de la figura Jueces de Paz en el Distrito Capital”. Bogotá. Agosto, 2005

<sup>97</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal. “Informe de elecciones de Jueces de Paz y de Reconsideración”, Bogotá, 2003, p. 18.

**Cuadro No. 11. Consolidado cantidad de votos por distritos de paz  
elecciones 23 de noviembre de 2003**

<b>No. Distrito</b>	<b>Nombre Distrito</b>	<b>Votos jueces de paz</b>	<b>Votos jueces reconsideración</b>
2	Usaquén	155	151
4	Chapinero, B. Unidos, Teusaquillo	134	130
5	Fontibón y Puente Aranda	587	574
9	Bosa	223	220
11	Sumapaz y Usme	177	175
<b>Total</b>		<b>1276</b>	<b>1250</b>

Fuente: DAAC, 2003.

**Cuadro No. 12. Total de votación por distritos de paz  
(sin incluir votos nulos y votos en blanco)**

<b>Distrito</b>	<b>Votación</b>
1. Suba	4480
2. Usaquén	1750
3. Negativa	4367
4. Chapinero	3317
5. Fontibon	3807
6. San Cristóbal	5851
7. Kennedy	4645
8. Antonio Nariño	6344
9. Bosa	2835
10. Ciudad Bolívar	2835
11. Usme	1549

Fuente: DAAC, 2003.

jueces de paz en una coyuntura electoral compleja, (coincidía con el período de campañas electorales de ediles, concejales, alcaldes locales y alcalde mayor, y con la promoción del voto para referendo propuesto por el Presidente Uribe) un sector importante de la ciudadanía se movilizó multiplicando, postulando, inscribiendo y votando.”<sup>98</sup>

Los candidatos elegidos en cada círculo de paz se encuentran referenciados en el anexo No.9.

### 3.3. Posesión

El Decreto 247 de 2003 en su Artículo 13 establece que: “los Jueces de Paz y los Jueces de Reconsideración tomarán posesión ante el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., dentro de los treinta (30) días siguientes a la declaratoria de elección.”<sup>99</sup>

La posesión de los jueces de paz y de reconsideración elegidos el 14 de septiembre, se realizó el día 29 de septiembre del mismo año ante el Alcalde Mayor, que para ese entonces era Antanas Mockus, del Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, de la Directora de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, del Registrador Distrital, de miembros del gabinete distrital y del Comité Interinstitucional.

En esta ceremonia de posesión les fue entregada a los jueces elegidos una credencial y un diploma que los certifica como operadores de la Justicia de Paz. Además fueron entregados unos formatos de segui-

miento, que debían ser diligenciados por los jueces de paz durante el desempeño de su trabajo.

### 3.4. El caso de Sumapaz

El Decreto 348 de 2003 determina: “Que no se convocarán elecciones para el Círculo de Paz 10 del Distrito 11 Usme - Sumapaz, círculo que corresponde a la localidad de Sumapaz, teniendo en cuenta que requiere un manejo territorial y electoral diferente. Por lo anterior, se diseñará un procedimiento que corresponda con el carácter esencialmente rural de esta localidad y además a factores de orden físico como distancias, vías de comunicación y vecindad con los centros políticos administrativos que sirven de referencia a las veredas que conforman los respectivos corregimientos. Así mismo, en esta localidad se debe hacer un proceso especial de difusión y sensibilización sobre la importancia de la convocatoria electoral, para lo cual se requiere identificar los medios e instrumentos más idóneos y hacer una programación de trabajo con este fin. En síntesis, no se convocará por medio de este decreto a elección en el Círculo de paz 10 del distrito 11 Usme – Sumapaz”<sup>100</sup>.

Por estas razones, en el Círculo de Paz de Sumapaz no se llevaron a cabo elecciones. “El Comité Interinstitucional determinó que era necesario iniciar un proceso particular para esta localidad y en ese sentido se llevaron a cabo, en el 2003, reuniones con líderes del Sindicato Agrario y Asojuntas, entre otros.”<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Betancourt Paula. “Límites y alcances de la Jurisdicción de paz en Bogotá”, en: Boletín Informativo No. 6 Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, Corporación Excelencia en la Justicia, 2004.

<sup>99</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. “Decreto 247 de 2003”. Artículo 13

<sup>100</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 348 de 2003.

<sup>101</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, op. cit, p.18

Las principales conclusiones de estas reuniones fueron:<sup>102</sup>

- Es necesario primero fortalecer los escenarios y a las personas que tradicionalmente realizan labores de mediación (Sindicato Agrario, Conciliadores de las JAC, Comisarios de familia) antes de llevar la figura de jueces de paz.
- Es necesario repensar la circunscripción electoral definida por el Decreto 032 de 2001 que establece que Sumapaz es un círculo de paz y por lo tanto elige un juez de paz. Se pueden tomar los corregimientos (3) o las veredas (29) y definir varias circunscripciones electorales. Esto debe trabajarse con las comunidades de la localidad.
- Es necesario llevar este proceso con calma y realizar elecciones cuando los puntos antes mencionados se lleven a cabo.

Aunque el Decreto 280 de 2003 en su parágrafo segundo establece que: “el comité interinstitucional designado por el artículo 14 del Decreto 247 de 2003, definirá la fecha para la realización de las elecciones en los nueve (9) círculos de paz mencionados, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir del 14 de septiembre de 2003”<sup>103</sup>, esa norma no se ha expedido y hoy en día es necesario emitir un Decreto para que nuevas elecciones sean convocadas en Sumapaz.

### III. Conclusiones generales

La experiencia de la Corporación Excelencia en la Justicia –CEJ- en la Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria le permite afirmar que el proceso de elección de los jueces de paz en Bogotá resulta pionero entre las capitales de los países andinos en términos de manifestación de voluntad política, esfuerzo de coordinación interinstitucional, inversión de recursos humanos, técnicos y financieros y movilización comunitaria, en el marco de una política pública de resolución pacífica de conflictos que se ha mantenido vigente durante cinco administraciones del Distrito Capital. Naturalmente, este proceso implicó retos y tropiezos, que hacen parte del proceso normal de aprendizaje y maduración de la jurisdicción -que para el caso de Bogotá apenas está llegando a la mitad del período de los primeros jueces elegidos.

Es evidente que las instituciones encargadas de las diferentes etapas del proceso electoral tuvieron una clara voluntad política para adelantarlos pero aún así no estaban preparadas para asumir esta responsabilidad en un tiempo tan corto, con un presupuesto reducido, y con la poca claridad que existía acerca de la figura del juez de paz entre la ciudadanía.

Todas las falencias del proceso supusieron un enorme reto para la administración distrital, la cual realizó un esfuerzo enorme dirigido a culminar el proceso de elección de jueces de paz de manera exitosa. Este empeño se llevó a cabo y generó una

---

<sup>102</sup> *Ibíd.*

<sup>103</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá. Decreto 280 de 2003. Artículo 1, Parágrafo 2.

convocatoria exitosa de candidatos (casi 800) y de votantes (40.000).

Dentro de estas dificultades se encuentra en primer lugar el mecanismo electoral diseñado para la Jurisdicción de Paz en Bogotá, el cual resultó engorroso para las instituciones distritales encargadas, para los electores y para los mismos candidatos.

La distribución de circunscripciones electorales especiales, en círculos y distritos de paz, partió de una visión tecnicista, basada en las características demográficas, sociales y económicas de la ciudad. Fue necesario explicar toda esta nueva división territorial, a la vez se divulgaba qué son los jueces de paz, para qué sirven y cómo se eligen.

El modelo de elecciones establecido por la ley y las respectivas resoluciones del Consejo Nacional Electoral, puesto en práctica por la Administración Distrital, demostró no ser el más apropiado. Las diferentes complicaciones que se presentaron durante el proceso de planeación y ejecución de las elecciones son el resultado del intento de aplicar un modelo de elecciones de tipo formal, para la elección de una figura de carácter comunitario, que podría ser elegida utilizando un modelo menos formal, como de hecho ocurre en otros países como Perú.

“En la actualidad la elección del juez de paz en Perú se hace a través de una asamblea de pobladores convocada por una autoridad local -por expresa delegación del Presidente de cada Corte Superior de Justicia-, quien fija lugar, fecha y hora para

la elección. Una vez reunida la asamblea, ésta elige a un Comité Electoral, que recibe las propuestas de candidatos, evalúa si cumplen los requisitos de ley y dirige el acto electoral. El voto es secreto y es elegido juez de paz el candidato que hay obtenido la más alta votación; basta mayoría simple. Se levanta un acta de todo ello que es entregada a la Presidencia de la Corte superior, la que luego de verificar los antecedentes penales y judiciales del juez de paz electo, procede a nombrarlo en ceremonia pública.”<sup>104</sup>

#### **IV. Recomendaciones**

Es necesario que la Administración Distrital fortalezca su estrategia de divulgación y promoción de la Justicia de Paz en particular y de los Actores Voluntarios de Convivencia en general, para que cada vez más bogotanos conozcan estas alternativas de solución pacífica de conflictos y los beneficios que para sus comunidades representan. En este punto resulta pertinente retomar el trabajo de los más de 500 Multiplicadores de la Justicia de Paz capacitados por la Secretaría de Gobierno y la Universidad Nacional.

Para ello se requiere, más que hacer uso de diferentes medios de comunicación, diseñar una estrategia integral de comunicaciones y desde allí diferenciar con claridad los objetivos de comunicación, los mensajes, los públicos y los canales más idóneos para alcanzar los respectivos objetivos. Y en el caso concreto de la Justicia de Paz, informar a la comunidad sobre la existencia de esta jurisdicción es una tarea que debe

---

<sup>104</sup> Lovatón, D. “La Justicia de Paz en el Perú: aspectos positivos y límites”. Publicado en: “Justicia de Paz en la Región Andina: Experiencias comparadas, utopías compartidas”. Corporación Excelencia en la Justicia. Bogotá, 2000

comenzar desde ahora, con suficiente anticipación a la próxima jornada electoral.

El sistema de elecciones de los jueces de paz tiene que ser modificado, si es necesario, a través de una iniciativa legislativa al respecto, con el fin de acercar la elección de los candidatos a la naturaleza comunitaria de la figura. En el caso de Bogotá, esta iniciativa debería traducirse en la elección de los jueces a cargo del Departamento Administrativo de Acción Comunal, a través del mismo sistema que se emplea para la elección de juntas de acción comunal, y excluir a la Registraduría del Proceso, sin perjuicio del apoyo conceptual que esta entidad pueda prestar.

Es necesario revisar la actual delimitación territorial de los círculos y distritos de paz, y analizar la necesidad de que éstos en el futuro se ajusten a criterios poblacionales, de definición de vecindario y de conflictividad, así como el impacto de cualquier criterio de división territorial en la gestión de los jueces de paz. En este punto resulta pertinente retomar el estudio sobre Contextualización del Conflicto Social en Bogotá, que se produjo durante el proyecto de inducción y sensibilización a los jueces de paz elegidos, contratado por la Secretaría de Gobierno con la Universidad Nacional.

Finalmente, los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ-<sup>105</sup> sugieren que en el Comité Interinstitucional debería haber un puesto asignado a un representante del Colegio Nacional de Jueces de Paz, con el fin de tener mayores oportunidades de hacer recomendaciones a las políticas dirigidas a los jueces de paz desde su propio

punto de vista, aprovechando la experiencia que han adquirido desde su elección.

## V. Fortalezas y debilidades

Fortalezas y Debilidades del Proceso de Elección de los Jueces de Paz en Bogotá:

### Fortalezas:

- La voluntad política permitió un proceso de concertación interinstitucional con ocho dependencias de la Administración Distrital involucradas en el tema: el Comité Interinstitucional de Jueces de Paz.
- La Administración Distrital apropió recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con la convocatoria a elecciones que hizo el Concejo Distrital.
- Se movilizó a un número considerable de ciudadanos alrededor de esta Jurisdicción Especial.
- La Justicia de Paz en Bogotá hace parte de un marco general de política pública que busca fortalecer a los llamados Actores Voluntarios de Convivencia Comunitaria (Promotores de Convivencia, Mediadores Comunitarios, Conciliadores en Equidad y Jueces de Paz)

### Debilidades:

- Se mantuvo durante todo el proceso una tensión entre la realización de elecciones formales que cumplieran con el Código Nacional Electoral y elecciones comunitarias.
- La experiencia en el tema, el tiempo y los recursos resultaron insuficientes para cumplir con los requerimientos de unas elecciones de tipo formal.

---

<sup>105</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. op. cit. p.22.

## VI. Algunas mediciones para construir

A partir del trabajo de “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia” (2003), contratado por el entonces Ministerio de Justicia y del Derecho y USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, dirigido por Carmen Lucía Gordillo y Rosa Ludy Arias,<sup>106</sup> nos permitimos citar algunas de las categorías de análisis,

en las cuales se identifican dimensiones y variables, que se constituyen en insumos para construir indicadores y efectuar futuras mediciones asociadas a un Sistema de Seguimiento de Gestión, Impacto y Articulación de la Jurisdicción de Paz, esto con el ánimo de complementar la propuesta de indicadores presentada por el Observatorio Distrital de Justicia de Paz de esta publicación, a propósito del tema de las elecciones de jueces de paz en Bogotá:

**Cuadro No. 13. Algunas mediciones para construir**

---

### **Categoría sociodemográfica:**

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
<b>Transformación en dinámicas de Convivencia</b>	Contexto Actores claves Intensidad del problema eje Dinámicas relacionales de convivencia pacífica Dinámicas relacionales de conflicto y violencia armada

---

### **Categoría de gestión:**

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
<b>Integración institucional</b>	Consulta Formulación de políticas Planeación Comunicación – información Decisión y concertación Funcionamiento del sistema local Asignación de recursos Replicabilidad o transferencia de aprendizajes Ejecución preelectoral- electoral- postelectoral
<b>Apropiación</b>	Información Conocimiento Entendimiento Reconocimiento Confianza Decisión y concertación Participación y sistemas de agrupación

---

<sup>106</sup> “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia”, Ministerio de Justicia y del Derecho, USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, Bogotá, 2003, pp.143-145.

## Anexo 1

### Programa de Multiplicadores de la Justicia de Paz Secretaría de Gobierno- Universidad Nacional

La Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de la Secretaría de Gobierno Distrital, contrató a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia para que adelantara un proceso de sensibilización y formación comunitaria, con el objetivo de capacitar setecientos (700) multiplicadores para que promocionaran en sus comunidades la organización y movilización en torno a la elección de los jueces de paz y de reconsideración en el Distrito Capital. En este contrato se invirtieron \$460.124.006.

Esta cátedra tuvo como objetivos generar conciencia al ciudadano acerca de la responsabilidad social e individual frente al manejo y tratamiento de los conflictos, incentivar la construcción de la paz desde los microespacios y lograr la participación ciudadana en el diseño y planteamiento de soluciones efectivas y afectivas de los conflictos, a partir de la apropiación y confianza en las Jurisdicciones de Paz.

“El objetivo principal era formar multiplicadores que de manera concreta, rápida y eficaz, y teniendo en cuenta los diferentes contextos culturales, socio-económicos y políticos enseñara qué es un juez de paz, quién puede serlo, qué casos puede ayudar a resolver y cómo se desarrolla el proceso electoral”.<sup>107</sup>

“Este último aspecto ayudaría a promover la organización y movilización comunitaria requerida para el proceso electoral, con lo cual se le estaría abriendo paso a la postulación de candidatos y, por supuesto, a la articulación de tejido social desde cada círculo y distrito de paz según lo establecido en el Decreto 023 del 23 de enero de 2002.”<sup>108</sup>

Algunos de los jueces de paz de Bogotá consultados por la CEJ<sup>109</sup>, que antes de su elección fueron multiplicadores de la figura, afirman que después de trabajar en la elaboración de este plan no recibieron retroalimentación, es decir, no se les devolvió con comentarios o ajustes para ponerlo en funcionamiento.

Durante este proceso de capacitación, los futuros multiplicadores, colaboraron con la Universidad Nacional, en la elaboración de un mapa de conflictividad social de la ciudad, investigación que pretendía descifrar los conflictos, los actores y los mecanismos de tratamiento a las problemáticas en cada comunidad. Junto a un monitor de la universidad, en grupos de diez personas hicieron recorridos para identificar esos conflictos y plasmar la información recogida en un mapa construido por ellos mismos.

---

<sup>107</sup> *Ibíd.*

<sup>108</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, *Op. cit.*, p. 3

<sup>109</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. “Memorias Taller con Jueces de Paz Delegados de los Distritos de Paz: Evaluación del Proceso de Capacitación a los Jueces de Paz”. Bogotá, noviembre 18 de 2005

Una vez terminada la capacitación, el trabajo no fue sencillo para los multiplicadores. Muchas de las charlas que organizaron contaron con niveles muy bajos de asistencia, por el mismo desconocimiento de la figura y por la falta de recursos para hacerle publicidad a las diferentes actividades programadas. Otro de los inconvenientes que se les presentó, fue la falta de tiempo, ya que los multiplicadores además de cumplir con su nuevo rol, debían continuar con sus obligaciones personales, laborales y académicas.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la CEJ<sup>110</sup> afirman que el impacto del proceso de multiplicación en la comunidad fue muy diferente en cada distrito de paz. Por ejemplo, en el Distrito 3, Engativá, los multiplicadores en su mayoría contaron con apoyo de la comunidad y en algunos casos hasta de la iglesia para realizar las charlas informativas, razón por la cual se pudo desarrollar el proceso de multiplicación con éxito. En otros distritos de paz la experiencia fue diferente, por ejemplo en el Distrito 6, Mártires, San Cristóbal, Santa Fe y Candelaria, y en el Distrito 10, Ciudad Bolívar, el proceso de multiplicación no tuvo tanto impacto.

---

Las dificultades que se presentaron durante el proceso de multiplicación se pueden atribuir, entre otras, a las siguientes razones:

Las difíciles condiciones de acceso a algunos barrios y veredas de la ciudad.

La falta de voluntad de algunos multiplicadores, que estaban interesados en postularse como candidatos a jueces de paz, y para evitar competencia durante la época de elecciones, decidieron no multiplicar la información recibida. Los costos en los cuales tuvieron que incurrir los multiplicadores para cumplir con sus funciones (como transporte, materiales para las actividades de difusión) que no fueron previstos por la Administración Distrital.

De acuerdo con la doctora Clemencia Escallón, Directora del DAAC en la época de las elecciones de jueces de paz: Un aspecto sobre el que vale la pena reflexionar fue el papel que jugaron los multiplicadores de

la justicia de paz en el proceso electoral. La Secretaría de Gobierno al emprender el programa de formación – la cátedra de multiplicadores de la justicia de paz, acompañada de los expertos la Universidad Nacional, pretendía que los multiplicadores se desempeñaran en esta labor durante todo el proceso, incluido obviamente el electoral. La mayor sorpresa fue la bajísima participación durante el proceso electoral, de estas personas altamente calificadas<sup>111</sup>. La sinergia que se suponía generar al sumar al grupo de multiplicadores, una campaña publicitaria desde el DAAC, cayó en terreno muy árido puesto que tocaba iniciar prácticamente de cero con las personas que se postulaban y que no tenían ningún antecedente ni de la justicia de paz ni de sus representantes.

Fueron evidentes las diferencias en relación con las expectativas del manejo territorial para las elecciones que se habían generado entre los multiplicadores y las

---

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Sin pretender que fuera directa la relación entre multiplicadores y candidatos, de 700 que iniciaron el proceso de capacitación, sólo 100 multiplicadores se inscribieron como candidatos.

consideraciones operativas de las instituciones distritales (territorios, manejo de puestos de votación y censo electoral) que llevaron a desprestigiar el proceso por parte de los multiplicadores y posiblemente hacer más vulnerable esta nueva figura abriendo el espacio para aquellos que veían en esas elecciones un trampolín para procesos políticos de otro orden.

Para futuros procesos se debe propender por que insumos de formación tan valiosos como los que se dieron desde la cátedra y el rol de multiplicador, sumen al conjunto de las actividades del proceso y no propiciar antagonismos que poco aportan, particularmente a esta figura.

---



## Proceso de capacitación inicial a Jueces de Paz en Bogotá

<b>I. Normatividad</b>	79
<b>II. Proceso de sensibilización, inducción y formación a los Jueces de Paz en el Distrito Capital. Universidad Nacional</b>	80
<b>III. Capacitación del Consejo Superior de la Judicatura – Programa General de Formación y Capacitación a Jueces de Paz</b>	
1. Coordinación para la ejecución del Programa de Formación	86
2. Diseño y estructuración del Plan educativo	88
3. Identificación de necesidades	88
4. Ejes temáticos	89
5. Metodología	89
6. Módulo de aprendizaje autodirigido y cartilla de apoyo	90
7. Conformación de la red de facilitadores	90
8. Diseño del plan de estudios	91
9. Retroalimentación de los planes y programas	91
10. Balance del proceso de capacitación	92
<b>IV. Conclusiones generales</b>	94
<b>V. Recomendaciones</b>	96
<b>VI. Fortalezas y debilidades</b>	99
<b>VII. Algunas mediciones para construir</b>	100



El 70% de los jueces de paz de Bogotá culminó la secundaria; el 24% ha cursado tres o más años de carreras técnicas; el 17% ha cursado cinco o más años de carreras profesionales; el 9% ha cursado dos o más años de post grados; el 17% afirma que en la actualidad se encuentra estudiando; y el 76% señala que ha realizado cursos de formación para complementar los conocimientos requeridos para el ejercicio de su rol en la comunidad.<sup>112</sup>

Con base en lo anterior, dos procesos de consulta que buscaron identificar las necesidades de unos operadores comunitarios de justicia elegidos por primera vez en la ciudad y en el país, y que para ello exploraron el nivel cognoscitivo, propositivo, relacional, comunitario, ocupacional y el estilo propio de cada juez de paz (Secretaría de Gobierno a través de la U. Nacional), y que indagaron mediante cinco (5) foros regionales, uno de ellos en Bogotá, las necesidades de capacitación de los nuevos jueces de paz (Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla) dieron como resultado dos propuestas: una inducción teórico-práctica y un modelo de aprendizaje autodirigido, respectivamente. La primera se ejecutó durante un período de cinco (5) meses y la segunda se encuentra aún en proceso de ejecución.

Esta sección de la investigación pondrá de presente algunas de las principales características del encuentro entre los primeros jueces de paz de la capital y las entidades públicas nacionales y distritales encargadas de dotarlos de las herramientas teóricas y prácticas básicas para cumplir con su función comunitaria, y analizará los primeros resultados del proceso de mutuo reconocimiento y de mutuo aprendizaje entre unos y otros.

---

## I. Normatividad

La Ley 147 de 1999 establece en su artículo 21 que los jueces de paz recibirán capacitación permanente. El Consejo Superior de la Judicatura, deberá organizar y ejecutar el

programa general de formación de jueces de paz, con la participación de los Ministerios del Interior, de Educación, de Justicia, de las universidades, de las organizaciones especializadas y de las comunidades en general.

---

<sup>112</sup> Cuestionario CEJ- CJPB (2005).

De la misma forma el Ministerio de Justicia (Hoy Ministerio del Interior y de Justicia) y los Alcaldes dentro de sus respectivas circunscripciones, a partir de la promulgación de esta ley, promoverán un programa de pedagogía para instruir, divulgar y capacitar a la comunidad sobre la Justicia de Paz con la colaboración de las entidades mencionadas con anterioridad, a través de canales de comunicación comunitarios y en donde éstos no existan, por los medios más idóneos.

Para el caso de Bogotá, la Alcaldía Mayor le delega esta responsabilidad a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, dependencia de la Secretaría de Gobierno.

## **2. Proceso de sensibilización, inducción y formación a los Jueces de Paz en el Distrito Capital. Secretaría de Gobierno Distrital - Universidad Nacional**

Una vez elegidos los jueces de paz, se reunió la Secretaría de Gobierno, representada por la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, con el Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de acordar acciones para adelantar un proceso de capacitación a los jueces de paz de la capital.

Más adelante y en esta misma dirección, la Secretaría de Gobierno suscribe un

convenio interinstitucional (083 de 2003) con la Universidad Nacional de Colombia, mediante el cual la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de esta institución se compromete a organizar y llevar a cabo el primer proceso de capacitación a jueces de paz elegidos en Bogotá. Este contrato tuvo un valor de \$ 151.000.000.<sup>113</sup>

Antes de iniciar el proceso de capacitación se realizó una evaluación del perfil de los jueces de paz elegidos, para conocer su nivel cognoscitivo, propositivo, relacional, comunitario, ocupacional y de estilo como juez de paz, y de esta manera poder adecuar los grupos y contenidos pedagógicos al perfil de los jueces de paz (ver gráfico 3, al frente).

Desde el 17 de enero hasta el 15 de mayo de 2004<sup>114</sup> se adelantaron jornadas de trabajo con los jueces de paz, quienes fueron divididos en dos grupos que trabajaron por separado entre semana, y juntos en la jornada del día sábado. La jornada de cada grupo era de dos días entre las 5:30 p.m. y las 8:30 p.m. y los días sábado entre las 8:00 a.m. y las 12:00 p.m.

Para este proceso de capacitación se estructuraron los siguientes módulos<sup>115</sup>:

- Contextualización y conflicto
- Límites y competencias de la Jurisdicción de Paz
- Sistema Institucional Colombiano y MASC<sup>116</sup>
- Razonamiento Ético

---

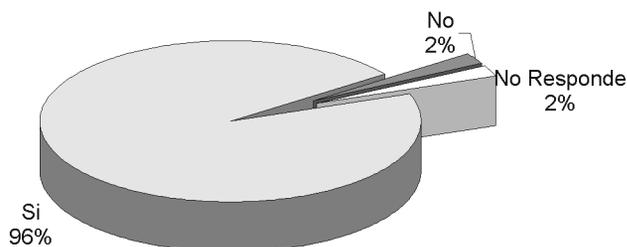
<sup>113</sup> Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. "Los jueces de paz tienen la palabra: proceso de sensibilización e inducción en el marco de la formación a los jueces de paz y jueces de reconsideración en el Distrito Capital". Informe Final. Bogotá, mayo de 2004.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

**Gráfico 3. Jueces de paz que participaron en la capacitación dictada por la U. N.**



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

- Destrezas y habilidades psicosociales
- Articulación a redes locales de apoyo

Y se abrieron los siguientes cursos libres:

- Cátedra de derecho para no abogados
- Curso de sistemas. Uso del computador y manejo del Internet

Los módulos iniciaron en forma combinada, y se apoyaron pedagógicamente en la simulación, casuística, elaboración de mapas conceptuales, confrontación sistémica y un carácter lúdico, mediante aproximaciones sucesivas a contenidos, metodologías, y herramientas básicas para su desempeño.

Se desarrollaron sesiones para responder a dudas y preguntas frente a las expectativas más urgentes de los jueces. Se destacaron dudas en relación con etapas de recepción, conciliación, fallo, y reconsideración.

Se adelantaron los módulos que les permitieron identificar los límites y competencias

de los jueces en relación con el Código de Policía y normas de convivencia, asuntos de familia, asuntos de contratos, comerciales, laborales y penales.

“En cuanto a la asistencia, el distrito que mayor asistencia tuvo fue el 6: Los Mártires, San Cristóbal, Santa Fe y Candelaria. Los distritos que menor asistencia reportaron fueron el 1: Suba, el 8: Antonio Nariño, Rafael Uribe y Tunjuelito y el 10: Ciudad Bolívar. En cuanto a la asistencia por módulos, el módulo de destrezas psicosociales fue el que mayor número de participantes tuvo. La menor asistencia estuvo en el módulo de MASC y sistema institucional colombiano que fue el último que se implementó.”<sup>117</sup>

El Consejo Superior de la Judicatura, la Secretaría de Gobierno y la Universidad Nacional analizaron el tema de la no asistencia y deserción, e identificaron tres grupos o niveles de inasistencia: el primero, lo integraban quienes por su condición

<sup>117</sup> Universidad Nacional de Colombia, Op. cit., p.11.

de desempleados no contaban con recursos para movilizarse; el segundo, lo integraban quienes se sentían suficientemente capacitados; y el tercero, lo integraban quienes por obligaciones laborales, académicas o responsabilidades familiares no podían asistir.

No obstante estas dificultades, según afirman los jueces de paz consultados por la –CEJ–<sup>118</sup>, los niveles de deserción resultaron muy bajos, porque los temas de la capacitación fueron muy interesantes y la metodología utilizada muy dinámica.

De acuerdo con el Cuestionario CEJ- CJPB (2005), el 96% de los jueces de paz participó en el proceso de capacitación liderado por la Secretaría de Gobierno, a través de la Universidad Nacional, el 2% no participó y el 2% no respondió a esta pregunta.

Como complemento al proceso de capacitación, la Universidad Nacional coordinó un centro de consultoría permanente vía página Web, telefax y presencial en el cual atendió las inquietudes de todos los jueces de paz. De la misma forma, dispuso de un monitor para cada distrito de paz, quien estaba encargado de hacer seguimiento, acompañamiento y refuerzo a los jueces de paz de su respectivo grupo, e informaba y entregaba los materiales a quienes no podían asistir.

Los jueces de paz consultados por la –CEJ–<sup>119</sup>, opinan que el módulo de articula-

ción de los jueces de paz a las redes locales, fue fundamental para insertarse desde ese momento en las diferentes mesas y comités encargados del tema de la Justicia de Paz, tanto en Bogotá como en el nivel nacional, donde se generan espacios de concertación de políticas públicas.<sup>120</sup>

Según los mismos jueces, el trabajo de cartografía social y zonificación del conflicto, fue muy útil para poder desempeñar su trabajo. Opinan que este es un esfuerzo que no se puede perder, y que debe ser actualizado permanentemente, pues se constituye en una herramienta fundamental tanto para el trabajo del juez de paz, como para el de las demás instituciones públicas y privadas interesadas en intervenir en las localidades.

En cuanto al módulo de límites y competencias de la Jurisdicción de Paz, en el cual se analizaron diferentes materias del derecho, como civil, comercial y laboral, los jueces de paz consultados por la –CEJ–<sup>121</sup> afirman que la información suministrada era muy extensa en comparación con el tiempo asignado para su estudio y comprensión, lo que derivó en que al final del módulo, todavía existieran muchas dudas y confusión al respecto.

La falta de tiempo para la interpretación de la Ley 497 de 1999, fue un problema en el cual coinciden la mayoría de los jueces de paz consultados, según ellos, hizo falta

---

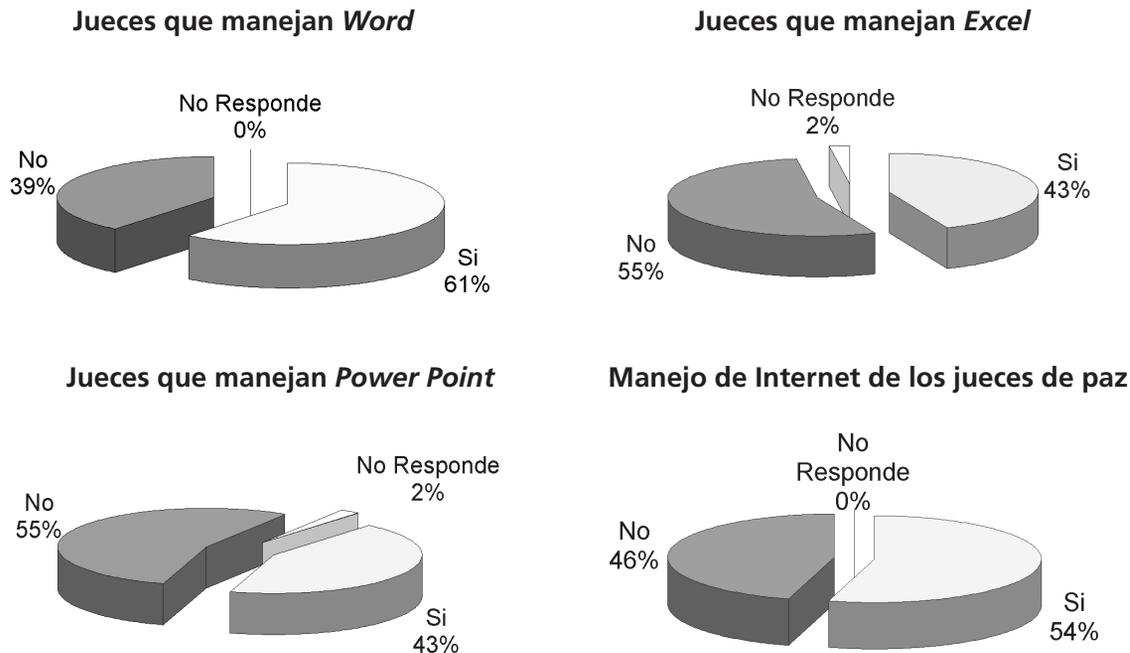
<sup>118</sup> Corporación Excelencia en la Justicia. “Memorias Taller con Jueces de Paz Delegados de los Distritos de Paz: Evaluación del proceso de capacitación de los Jueces de Paz de Bogotá”. Bogotá, noviembre de 2005, p.6.

<sup>119</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Op. cit., p.6.

<sup>120</sup> En el nivel nacional la Comisión Nacional de Justicia en Equidad, liderada por el Consejo Superior de la Judicatura y el Ministerio del Interior y de Justicia; y en Bogotá, la Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa, liderada por la Secretaría de Gobierno.

<sup>121</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Op. cit., p.6.

**Gráfico 4. Manejo de sistemas por los Jueces de Paz:**



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

puntualizar en aspectos como los mecanismos de control al accionar de los jueces de paz.

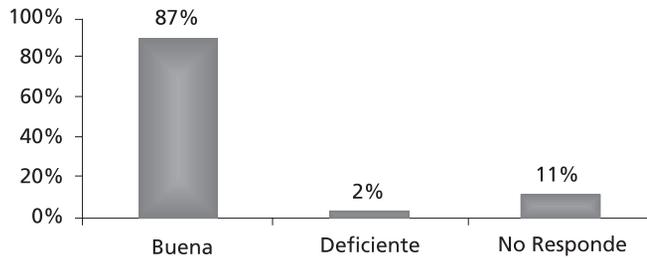
Las clases complementarias de derecho para no abogados y de sistemas, les parecieron muy necesarias para poder ejercer su función, sin embargo, consideran que fueron de una duración corta, y manifiestan su interés en recibir mayor capacitación en estos temas (ver gráfico superior).

También expresan la necesidad de recibir clases complementarias, que les ofrezcan mayores herramientas para ejercer su

función, como negociación de conflictos, teatro, dinámicas grupales, entre otras. Clases que les ayudarían a diversificar las maneras como hoy en día se acercan a los usuarios del servicio y resuelven los conflictos que son puestos en su conocimiento.

En síntesis, de acuerdo con el Cuestionario CEJ-CJPB (2005) el 87% de los jueces de paz evalúa favorablemente la capacitación recibida por parte de la Secretaría de Gobierno y la Universidad Nacional; y el 96% la considera útil para el ejercicio de su función en la comunidad.

### Gráfico No. 5. Calificación que los Jueces de Paz le dan a la capacitación impartida por la U. Nacional



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

En general, los jueces de paz de Bogotá consultados por la -CEJ-<sup>122</sup> opinan que los temas de la capacitación de la Universidad Nacional fueron muy interesantes y apropiados para ejercer su rol. En cuanto a los

formadores que hicieron parte de este proceso expresaron que la mayoría de ellos estaban muy bien capacitados y se caracterizaban por su alta calidad humana.

### Cuadro 14. Temas Sugeridos por los Jueces de Paz para Futuras Capacitaciones<sup>123</sup>

- Formas de combatir la injuria
- Formas de combatir la calumnia
- Formas de combatir el hurto y la estafa
- Legislación laboral
- Sanciones en caso de incumplimiento de contrato
- Sanciones en casos de alteración de la paz y la tranquilidad
- Manejo de conflictos comunitarios
- Manejo de sistemas
- Lúdicas, dinámicas y metodologías de trabajo con comunidades
- Derecho para no abogados
- Psicología de las negociaciones

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Este listado de temas sugeridos por los jueces de paz fue extractado de las respuestas a las preguntas abiertas del Cuestionario CEJ-CJPB (2005), y debido a que no todos los jueces de paz las contestaron, lo presentamos sin hacer una cuantificación de porcentajes de priorización de los temas, en el entendido de que, no obstante, constituye un aporte significativo a la reflexión acerca de cómo mejorar los futuros proceso de capacitación de los jueces de paz en la ciudad, tomando en cuenta las necesidades y los vacíos identificados a partir de dos años y medio de práctica cotidiana en el ejercicio de su rol en diferentes comunidades de Bogotá.

Justicia restaurativa  
Interpretación de la Ley 497/99  
Profundización en manejo de acciones penales y disciplinarias en contra de los jueces de paz  
Acción de tutela  
Contestación de recursos  
Técnicas de archivo  
Redacción y ortografía  
Destrezas psico-sociales prácticas  
Derechos humanos  
Procedimiento jurídico  
Violencia, delincuencia e inseguridad en Bogotá  
Normas y leyes de arrendamiento  
Capacitaciones teórico-prácticas  
Ética y sicología  
Competencias de la Justicia de Paz  
Argumentación y redacción

De los temas mencionados, los solicitados de manera más recurrente en el cuestionario son:

Derecho para no abogados  
Justicia restaurativa  
Interpretación de la Ley 497/99  
Manejo de sistemas  
Normas y leyes de arrendamiento  
Ética y sicología

---

### **III. Capacitación Consejo Superior de la Judicatura - Programa General de Formación y Capacitación a Jueces de Paz**

Por mandato constitucional y legal, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, órgano constitucional que forma parte de la Rama Judicial del Poder Público, es responsable de la formación y capacitación de los jueces de paz elegidos. Como parte de su estructura, la sala cuenta con la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla",

la cual en desarrollo del Plan de Formación y Capacitación de la Rama Judicial 2000 – 2006 y de acuerdo con las políticas del Consejo Distrital, diseñó y viene ejecutando el programa general de formación y capacitación permanente de los jueces de paz.

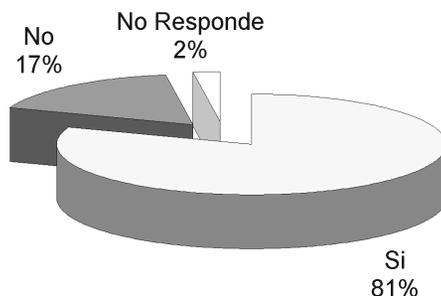
La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, de acuerdo con un reciente balance sobre su gestión en esta materia, afirma que este programa cuenta con:<sup>124</sup>

- Un modelo de educación para adultos concebido como una estrategia de

---

<sup>124</sup> Rivera, María Constanza. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. "Jueces de Paz en Colombia: ponencia para el Colegio Nacional de Jueces de Paz". Bogotá, septiembre 15 de 2005.

**Gráfico 6. Jueces de paz que participaron en la capacitación dictada por el C. J. P.**



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

formación con nuevos esquemas administrativos, de aprendizaje y evaluativos; con una visión del currículo caracterizada básicamente por la flexibilidad, la contextualización socio-cultural del conocimiento, la integración teórico-práctica, la autodirección de los participantes en sus programas y la construcción colectiva del conocimiento, que respeta y fortalece la independencia del juez de paz.

- Una Escuela Judicial con la participación activa de los servidores judiciales a través de comités zonales de necesidades, de planificación y de docencia y autoevaluación (250 servidores del Sistema Judicial Nacional y 102 Jueces de Paz); la Red Nacional de Formadores Judiciales (1.250 funcionarios y empleados) y los grupos seccionales de apoyo (en los 31 Distritos Judiciales).

- Un plan de formación para jueces de paz que comprende seis (6) módulos de aprendizaje autodirigido que se desarrollan durante 18 meses, con una dedicación individual de 750 horas académicas en la modalidad semi-presencial, cuya ejecución se inició en el año 2000 y acompaña el funcionamiento de esta jurisdicción a medida que se producen las correspondientes elecciones.

### **1. Coordinación para la ejecución del Programa de Formación**

Se destaca el proceso de concertación con el Distrito Capital, a través del cual la Alcaldía Mayor y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura han adelantado la ejecución coordinada de diversas acciones, como lo son<sup>125</sup>:

<sup>125</sup> Ibidem.

### **Programa de Inducción**

El Consejo Superior de la Judicatura concertó con la Secretaría de Gobierno Distrital que los jueces de paz elegidos a finales del 2003 en Bogotá tendrían un proceso de inducción durante los primeros cuatro (4) meses del 2004, cuyo contenido general fue acordado entre dicha Secretaría, la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” y la Universidad Nacional. Lo anterior en razón a que el proceso previo a las elecciones adoptado por la Alcaldía Mayor, respecto a la pedagogía comunitaria y a la formación de multiplicadores, aconsejaba, una fase intermedia orientada a la contextualización de la problemática del conflicto social en la ciudad, a la identificación de la red interinstitucional de apoyo, al conocimiento de las destrezas psicosociales y a la determinación de los perfiles de los Jueces de Paz recientemente elegidos.

### **Ampliación de la Red de Facilitadores**

Teniendo en cuenta la cobertura de la Jurisdicción de Paz en Bogotá, se amplió la red local de facilitadores de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, integrada tanto por jueces de paz como por jueces formales con experiencia comunitaria, en una búsqueda de acciones solidarias entre las distintas jurisdicciones.

### **Comités Zonales de Apoyo**

De conformidad con la reglamentación expedida por la Sala Administrativa (Acuerdos 800 y 839 de 2000) a partir del año 2003, previa convocatoria abierta a todos los jueces de paz elegidos en el país, se conformaron los Comités Zonales de Apoyo

a la Escuela Judicial con el fin de facilitar su participación activa en la construcción y desarrollo del programa de formación, a través de la identificación de las necesidades, la planificación, la docencia y la autoevaluación.

“Actualmente de los Comités forman parte 102 Jueces de Paz y están llamados a renovarse cada dos años. Así mismo, se integró el Comité Nacional Coordinador de Jueces de Paz, conformado por 15 jueces de Paz elegidos por votación de los integrantes de los Comités Zonales, el cual sesiona cada dos meses en Bogotá. Este escenario ha sido utilizado, además, para llevar a cabo la validación de los formularios de recolección de la información sobre el funcionamiento de la jurisdicción”.<sup>126</sup>

### **Objetivos y contenido del Plan de Formación a Jueces de Paz**

El Plan de Formación de los Jueces de Paz 2000-2006, se diseñó teniendo en cuenta las necesidades básicas para el desempeño de sus respectivos cargos. Los objetivos de este programa son:<sup>127</sup>

- Desarrollar habilidades y destrezas básicas en el manejo, tratamiento y transformación de resolución de conflictos por parte de los jueces de paz y de reconsideración.
- Dotar de los instrumentos socio-jurídicos a los jueces para que emitan fallos acordes con la realidad de su comunidad.

---

<sup>126</sup> Ibidem, p. 15.

<sup>127</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. “Cinco años construyendo convivencia: informe sobre la jurisdicción de paz”. Bogotá, octubre de 2005.

- Promover en los jueces de paz actitudes y aptitudes de tratamiento integral y pacífico de las controversias comunitarias y vecinales.
- Realizar un seguimiento personalizado y por grupos de estudio de la aprehensión de conocimientos del módulo de formación y de su aplicación a la práctica judicial por los jueces de paz.
- Evaluar todas las actividades educativas desarrolladas dentro del proceso de formación, tanto desde una perspectiva general como particular.

## 2. Diseño y estructuración del Plan Educativo

“El Plan Educativo tiene como objetivo brindar una orientación a los jueces de paz elegidos, atendiendo las funciones propias de la labor que desempeñan; por tanto, la formación va enfocada en los ejes temáticos identificados como esenciales para el buen desempeño de sus funciones: Comunidad, Equidad, Derechos Fundamentales, Constitución y Ley, Juez Conciliador y Juez Fallador. Cada uno de estos temas se desarrolla de una manera sencilla dejando claros los conceptos que se van a presentar en las situaciones que deben resolver, a partir del estudio de casos.”<sup>128</sup>

## 3. Identificación de necesidades

“La identificación de las necesidades que en materia de formación tienen los jueces

de paz, se llevó a cabo por la Escuela Judicial durante los años 2000 y 2001, mediante la realización de cinco foros en las ciudades de Bucaramanga, Valledupar, Itaguí, Popayán y Bogotá, con la participación de jueces, alcaldes, representantes de la Defensoría del Pueblo, delegados de Contralorías Municipales, delegados del Instituto de Bienestar Familiar, personeros, representantes de organizaciones sociales de base, organizaciones no gubernamentales, universidades y expertos en justicia comunitaria de cada región.”<sup>129</sup>

“En dichos foros se detectaron debilidades y fortalezas para el desarrollo e implementación de la figura de los jueces de paz y se recogieron propuestas de temáticas que, a juicio de los participantes y mediante trabajos en grupos, se plantearon como necesarias para la construcción de los ejes temáticos sobre los cuales debía girar el proceso de formación de estos nuevos servidores de la justicia. Así mismo, se realizaron talleres de identificación de necesidades y planificación con los ochenta candidatos inscritos en el Municipio de Nunchía (Casanare), como primera –y entonces única- experiencia en la implementación de la figura en Colombia.”<sup>130</sup>

Por otra parte, el Comité Nacional de Concertación sobre Jueces de Paz, conformado por el Ministerio de Justicia -hoy Ministerio del Interior y de Justicia-, el Ministerio de Educación, la Red de Justicia Comunitaria, el Centro de Estudios Constitucionales Plural, la Corporación Excelencia en la Justicia y Universidad Nacional, entre otros, y

<sup>128</sup> Consejo Superior de la Judicatura, Op.cit., p.18.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Ibid.

## Cuadro No. 15. Ejes temáticos identificados

Área	Temática
Saber (Conceptualización) Saber Hacer (Práctica Judicial) Saber Ser (Desarrollo Humano)	Comunidad, Equidad, Constitución y Ley. Juez Conciliador, Juez Fallador. Derechos Fundamentales, Justicia en Equidad.

bajo el liderazgo del Consejo Superior de la Judicatura revisó el plan educativo e hizo importantes aportes sobre la orientación temática y metodológica del Módulo para jueces de paz. Teniendo en cuenta las conclusiones de estas actividades la Escuela Judicial definió el plan temático del programa que obedece a los componentes del saber, del saber hacer y del saber ser Juez de Paz.

### 4. Ejes Temáticos

“Como resultado de este proceso, la propuesta curricular se elaboró desde la concepción filosófica del juez de paz en Colombia como constructor de paz desde lo cotidiano, identificando los ejes temáticos de su formación pero abriendo un espacio de elaboración según las necesidades e intereses locales y por supuesto, la compatibilidad con el Programa de Pedagogía para instruir, divulgar y capacitar a la comunidad sobre la Justicia de Paz, así:”<sup>131</sup> (ver Cuadro 15).

### 5. Metodología

La metodología que se aplica en este programa es la correspondiente al aprendizaje

autodirigido que se puede definir como un dispositivo didáctico de tipo flexible que permite un mejor diseño de cursos, a partir de una estructura que responde a unas necesidades de capacitación previamente establecidas; el aprendizaje se convierte para su destinatario en una guía que proporciona pautas de contenido, ejemplos, casos, ejercicios e interrogantes, para que su aprendizaje sea productivo y no simplemente reproductivo.

De este modo, la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla” “emprendió un programa de formación interdisciplinario y de trabajo en equipo, orientado específicamente al aprendizaje integral de los adultos por competencias. Este plan de formación y capacitación no sólo trata de desarrollar nuevos conocimientos teóricos, sino que también hace referencia a todas las dimensiones que comprende la integralidad del ser humano; estas son: el saber conocer (el plano del conocimiento); el saber hacer (el plano de las habilidades prácticas), y el saber ser (el plano de las actitudes y valores).”<sup>132</sup>

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Ibid.

---

“La acción educativa de la Escuela Judicial, está fundamentada en los principios, métodos, estrategias y el carácter singular del aprendizaje de los adultos que trabajan. El aprendizaje de los adultos se sustenta en la premisa de que a medida que la persona madura a través de los años, se incrementa en ella la necesidad y la capacidad de autodirigirse, de utilizar experiencias previas, de identificar su propia disposición para aprender y de organizar su aprendizaje en función de sus propios problemas, intereses y realidades.”<sup>133</sup>

La metodología utilizada incluye distintos momentos y estrategias educativas con actividades de estudio y análisis individual y en subgrupo, trabajos de campo, mesas de estudio y debates de casos y conversatorios, entre otros.

---

## **6. Módulo de Aprendizaje Autodirigido y Cartilla de Apoyo**

“La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla con la asesoría del Comité Nacional de Concertación sobre Jueces de Paz y de la Red de Justicia Comunitaria, con fundamento en el estudio de necesidades, elaboró un módulo auto-formativo para jueces de paz en el que se desarrollan de manera didáctica los seis ejes temáticos descritos y se proponen casos para ser resueltos en forma individual y grupal por los jueces de paz.”<sup>134</sup>

“De igual manera, ante el hecho de que un número considerable de jueces de paz no cuenta con una adecuada formación académica, se elaboró por la Escuela Judicial una cartilla que presenta en forma ilustrada y elemental los contenidos y ejercicios del módulo.”<sup>135</sup>

## **7. Conformación de la Red de Facilitadores**

“La Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla a

partir del año 2001 conformó con Jueces de la Jurisdicción Ordinaria y algunos jueces de paz con calidades sobresalientes, una Red de Facilitadores en todo el país que fue preparada en metodología del aprendizaje autodirigido, estudio de casos y manejo conceptual de los temas fundamentales de: Comunidad, Equidad, Constitución y Ley, Derechos Fundamentales, Juez Conciliador y Juez Fallador. Para la selección de dichos facilitadores, se consideraron criterios de trabajo previo con comunidad, liderazgo, identidad con la figura de jueces de paz, sensibilidad social y credibilidad.”<sup>136</sup>

**Un facilitador básicamente cumple las siguientes funciones académicas de apoyo al juez de paz en su proceso de autoaprendizaje: motivar, orientar, facilitar el aprendizaje, asesorar y evaluar tanto al juez de paz como el plan mismo.**

---

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Ibid.

“Con el fin de reforzar la Red de Formadores en Justicia de Paz y permitir la incorporación de nuevos facilitadores, se realizaron talleres adicionales en el 2003. Actualmente la red cuenta con 60 facilitadores entre jueces de paz y jueces ordinarios.”<sup>137</sup>

## 8. Diseño del Plan de Estudios

“El proceso de formación para los jueces de paz tiene una duración de dieciocho (18) meses aproximadamente y consta de una (1) sesión de sensibilización y seis (6) ciclos de trabajo que comprenden los ejes temáticos mencionados con una duración de ciento veinticinco (125) horas académicas cada uno. El proceso se integra de la siguiente manera:”<sup>138</sup>

**a) Sesión de Sensibilización:** es una jornada presencial de veinticuatro (24) horas académicas que tiene un carácter introductorio y de motivación para iniciar el proceso de formación.

**b) Ciclos de Trabajo:** a continuación de la Sesión de Sensibilización, se inicia el primero de los seis (6) ciclos de trabajo. Cada ciclo comprende:

- Una jornada presencial: mesa de estudio y trabajo, orientada por un facilitador integrante de la Red de Formadores de la Escuela Judicial, con una duración de dos (2) días para el desarrollo y profundización de los contenidos temáticos.

- Un espacio de cinco (5) semanas para desarrollar los trabajos de campo, en los cuales se realizan tareas específicas relacionadas con la temática del ciclo y con su aplicación en la práctica diaria.
- Una jornada presencial de un (1) día para la evaluación y seguimiento del trabajo de campo y del proceso en general, al igual que la presentación del próximo ciclo que se desarrolla durante las cinco semanas siguientes.

Así sucesivamente se desarrolla el plan para la totalidad de los ciclos.

“El Ciclo de Formación de jueces de paz tiene una intensidad total de 750 horas académicas. De resultar necesario, según las conclusiones de las sesiones de seguimiento y evaluación, se programan sesiones de refuerzo y actualización para los correspondientes grupos”.<sup>139</sup>

## 9. Retroalimentación de los planes y programas

A partir del análisis del desarrollo de los planes educativos y de los resultados de las evaluaciones realizadas en los distintos grupos, en reuniones conjuntas de los responsables del proyecto -los Comités y Grupos Seccionales de Apoyo, los formadores, tutores y monitores- la Escuela procura la aplicación inmediata de los aspectos susceptibles de mejoramiento<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*

<sup>138</sup> *Ibíd.*

<sup>139</sup> *Ibíd.*

<sup>140</sup> *Ibíd.*

## 10. Balance del proceso de capacitación

Desde el mes de julio de 2004 el Consejo Superior de la Judicatura inició el proceso de formación a los jueces de paz del Distrito Capital y reuniones periódicas para su operatividad. Cerca de dos años después, sólo dos ejes temáticos han sido impartidos, Comunidad y Equidad, este último en septiembre de 2005.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ–<sup>141</sup>, opinan que la capacitación impartida por la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, no tuvo en cuenta la capacitación previamente realizada por la Universidad Nacional.

Con base en su experiencia, después de más de dos años y medio de ejercer el rol de jueces de paz en Bogotá, afirman que la capacitación de la Escuela Judicial está dirigida primordialmente a jueces de paz que no han recibido capacitación previa, caso diferente del suyo, ya que después de la capacitación de la Universidad Nacional consideran que cuentan con un nivel de formación más alto al del promedio de jueces de paz del país al momento de iniciar sus labores.

De acuerdo con los mismos jueces consultados por la –CEJ–, esta problemática se ocasionó principalmente por la falta de coordinación entre las entidades responsables de la capacitación y por la ausencia

del Consejo Superior de la Judicatura en las primeras mesas de discusión interinstitucionales.

En relación con el material pedagógico utilizado, específicamente el módulo y la cartilla que contienen la información relativa a cada eje temático, los jueces de paz de Bogotá consultados por la –CEJ–<sup>142</sup> afirman que sus contenidos son muy básicos y no están de acuerdo con el nivel de formación que han adquirido hasta este momento. Manifiestan que estas cartillas están diseñadas para otro tipo de jueces, como aquellos que no han recibido capacitación previa, o los jueces que operan en las zonas rurales del país.

También anotan que aunque le han manifestado en repetidas ocasiones a la Escuela Judicial sus inquietudes sobre esta situación, hasta el momento los temas, las metodologías y el material pedagógico utilizado no han sido modificados.<sup>143</sup>

En cuanto a la metodología, están de acuerdo con que parte de la capacitación sea impartida a distancia, pues así tienen la oportunidad de asistir a otro tipo de capacitaciones en el mismo tiempo, sin embargo piensan que esta metodología no se ha llevado a cabo de acuerdo con lo planeado, debido a dos razones principalmente:

La primera es que, según ellos, algunas de las propuestas de los capacitadores no son coherentes con el Plan de Formación. Si

---

<sup>141</sup> *Ibid.*

<sup>142</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, *Op. cit.*, p.6.

<sup>143</sup> En este punto, vale la pena señalar que actualmente se encuentran en ejecución algunos trabajos de consultoría contratados por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura que tienen por objeto revisar y evaluar el Plan de Formación de los Jueces de Paz, elaborar una nueva propuesta de materiales pedagógicos y una estrategia de comunicación. Estos materiales deberán ser validados con los jueces de paz antes de su reproducción final.

bien aceptan que les son asignadas tareas y entregados instrumentos metodológicos para desarrollar, aseguran que en algunas oportunidades los instrumentos no están de acuerdo con las tareas.

La segunda razón es la falta de seguimiento a su proceso formativo. De acuerdo con los jueces consultados, aunque algunos de ellos se han reunido en varias ocasiones por distritos de paz para realizar las tareas que entrega la Escuela Judicial, ésta última no las recoge, o si las recoge, no socializa los resultados, por lo cual los jueces no cuentan con un mecanismo de retroalimentación para enterarse de sus avances o retrocesos.

Ante esta situación los jueces de paz consultados por la –CEJ–<sup>144</sup> proponen un cambio en la metodología que consiste en preparar un plan de trabajo, cuyo resultado sea la entrega de informes periódicos por parte de los jueces, en los cuales se reflejen no sólo los conocimientos adquiridos a través de la formación impartida por la Escuela Judicial, sino también las problemáticas a las que se tienen que enfrentar en cada uno de los círculos de paz de Bogotá. Sostienen que esta propuesta podría reemplazar la actual que consiste en diligenciar un cuestionario unificado al final de cada eje temático.

De esta manera, al momento de socializar los resultados, tanto los jueces de paz, como las instituciones públicas nacionales y distritales, podrían aumentar sus conocimientos sobre las principales problemáticas que se presentan en cada círculo de paz, y en rela-

ción con estos resultados formular políticas y desarrollar planes para atenderlas.

En cuanto a los ejes temáticos que contiene el Plan de Formación, consideran que los temas son interesantes, importantes y necesarios. Sin embargo, opinan que el tiempo que se dedica a cada eje es excesivo, si se toman en cuenta dos asuntos: que se trata de temas sobre los cuales ya recibieron capacitación a través de la Universidad Nacional, y que después de más de dos años de ejercicio de su función son muchos los conocimientos que han adquirido mediante la práctica.

Los jueces anotan adicionalmente que en la medida en que el Plan de Formación estaba estructurado para desarrollar seis (6) ejes temáticos en dieciocho (18) meses y hoy, veinticuatro (24) meses después, sólo han recibido dos ejes temáticos, les preocupa no haber recibido capacitación sobre temas tan necesarios para cumplir con su función como “Juez Conciliador” y “Juez Fallador” que al parecer serán los últimos en la secuencia.

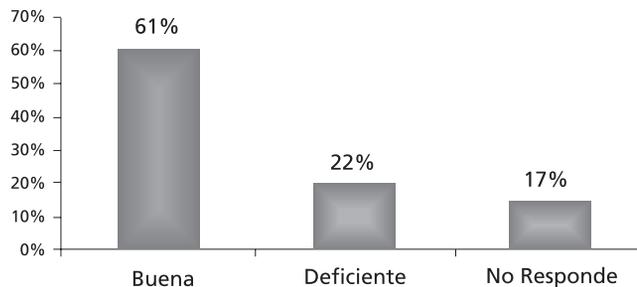
Los jueces consultados por la –CEJ– plantean que si la capacitación impartida por la Escuela Judicial toma en cuenta cuáles fueron los temas desarrollados por la Universidad Nacional, y con base en esto, reduce el tiempo de duración de los ejes temáticos ya preparados, a más tardar en los próximos seis (6) meses, podrían recibir los cuatro (4) ejes temáticos que restan.

Por último cabe anotar que, de acuerdo con el Cuestionario CEJ- CJPB (2005), el

---

<sup>144</sup> Corporación Excelencia en la Justicia, Op. cit., p.6.

### Gráfico No. 7. Calificación que los Jueces de Paz le dan a la capacitación impartida por el Consejo Superior de la Judicatura



Fuente: Cuestionario CEJ- CJPB (2005)

81% de los jueces de paz participó en el proceso de capacitación liderado por el Consejo Superior de la Judicatura- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, el 17% no participó y el 2% no respondió a esta pregunta, lo cual refleja un incremento con respecto a la deserción inicial que se presentó en el proceso de inducción. De acuerdo con esta misma fuente, el 61% de los jueces de paz evalúa favorablemente la capacitación recibida por parte del Consejo Superior de la Judicatura, mientras que el 22% la evalúa de manera desfavorable, y el 17% no responde. No obstante, del total de los jueces entrevistados el 69% la considera útil para el ejercicio de su función en la comunidad (ver gráfico superior).

Como complemento de lo anterior los jueces de paz consultados, a través del taller adelantado por la CEJ con los jueces delegados de los diferentes distritos de paz para evaluar el proceso de capacitación<sup>145</sup>,

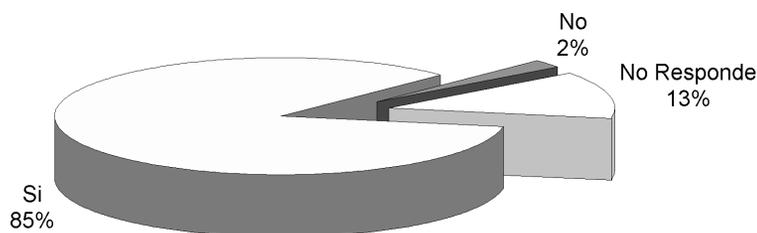
opinan que la Escuela Judicial cuenta con muy buenos formadores, quienes se caracterizan por el gusto con el que desempeñan su trabajo y por el aprecio que muestran por la Jurisdicción de Paz. Así mismo, expresan que otros formadores no llenaron sus expectativas, pero prefieren no hacer referencia a estos últimos.

### IV. Conclusiones generales

Es posible afirmar que, en términos generales, la mayoría de los objetivos que se han trazado la Secretaría de Gobierno Distrital y el Consejo Superior de la Judicatura en materia de capacitación a los jueces de paz de Bogotá se han cumplido. Sin embargo, no ocurre igual con otras entidades públicas y privadas del orden nacional y distrital, con responsabilidad legal en el tema, como el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio

<sup>145</sup> Ibíd.

### Gráfico 8. Jueces de paz que creen que adquirieron en las capacitaciones los conocimientos mínimos para desempeñarse en su trabajo



Fuente: Cuestionario CEJ – CJPB 2005

de Educación, algunas universidades, organizaciones especializadas y comunidades, que se han mantenido ausentes o distantes de su obligación de participar en este proceso.

Los jueces de paz de Bogotá consultados por la CEJ, en su mayoría, opinan que han adquirido conocimientos útiles para el desempeño de su función y son conscientes de que las entidades con mayor responsabilidad en su capacitación, en este caso la Secretaría de Gobierno Distrital y la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, han llevado a cabo un esfuerzo significativo para que este proceso llegue a buen término, no obstante las dificultades antes anotadas (ver gráfico superior).

De acuerdo con los mismos jueces de paz, el equipo de la Universidad Nacional encargado de la inducción demostró su experiencia y capacidad para llevar a cabo este tipo de procesos, por ello le dan una buena cali-

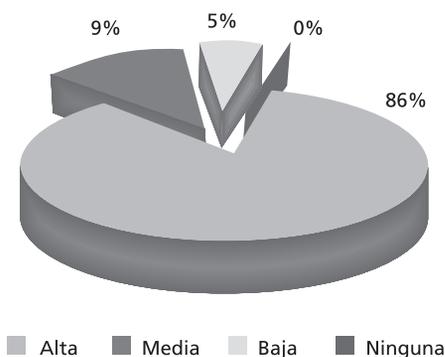
ficación a su gestión y sólo hacen algunas recomendaciones para futuras oportunidades.

En cuanto a la capacitación impartida por el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, los jueces de paz consultados por la –CEJ-<sup>146</sup> opinan que la capacitación en general es buena, pero no toma en cuenta la inducción previa que realizó la Universidad Nacional, por lo cual no se ajusta a las necesidades actuales de capacitación de los jueces de paz en Bogotá.

No obstante las dificultades señaladas por las entidades encargadas de la capacitación inicial a los jueces de paz y por los propios jueces, es importante anotar que los usuarios del servicio entrevistados por la CEJ manifiestan, en su mayoría, que la preparación de los jueces de paz para ejercer su función es alta, como lo muestra el siguiente gráfico:

<sup>146</sup> Ibid.

**Gráfico No. 9. Preparación del Juez de Paz para ejercer su cargo según usuarios del servicio**



Fuente: Cuestionario CEJ (2005)

## V. Recomendaciones

Las siguientes son algunas recomendaciones que la CEJ presenta como contribución al debate:

- Se requiere una mayor coordinación entre las entidades públicas y privadas encargadas de capacitar a los jueces de paz, tanto en el nivel nacional como distrital, para fortalecer los procesos de formación continuada y evitar la duplicidad de esfuerzos independientes.
- Se recomienda a las entidades responsables de futuras capacitaciones evaluar los procesos adelantados a la fecha, tomar en cuenta las evaluaciones preparadas por otras instituciones sobre la materia, y también las propuestas de los Comités de Necesidades, de Planificación, y de Docencia y Autoevaluación pertenecientes al Comité Nacional de Jueces de Paz, que promueve el Consejo Superior de la Judicatura, así como las recomendaciones del Subcomité de Capacitación perteneciente a la Comisión Nacional de Justicia en Equidad, y las de la Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa. Todos estos son espacios de concertación de políticas públicas que han avanzado en la formulación de propuestas al respecto.
- Es necesario diseñar e implementar estrategias pedagógicas dirigidas a los jueces de paz sobre el levantamiento y registro de información sobre su gestión. En este punto es importante que los jueces conozcan cuál es el sentido de diseñar un sistema nacional y distrital de seguimiento a la Justicia de Paz y a los Actores Voluntarios de Convivencia respectivamente, cuál puede ser su aporte en ese propósito y de qué manera los beneficia a ellos como operadores y a sus comunidades como usuarias. Lo anterior con el ánimo de generar una cultura de

la información que permita identificar los alcances y los límites de la Jurisdicción de Paz, para proyectar los primeros y hacer correctivos a los segundos.

- Se recomienda explorar nuevas posibilidades de capacitación a los jueces de paz, según lo dispone la ley, a cargo de universidades, organizaciones especializadas, comunidades en general, y a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia y del Ministerio de Educación, para complementar y diversificar la oferta existente, siempre y cuando exista para ello coordinación con el Consejo Superior de la Judicatura y, en el caso de Bogotá, con la Secretaría de Gobierno. Una alternativa para analizar es que estas organizaciones asuman entre otros temas de capacitación los siguientes: validación del bachillerato, fortalecimiento institucional de las organizaciones que los agrupan y formulación de proyectos de desarrollo local para apoyar su gestión comunitaria, entre otras.
- Se sugiere incluir en el nuevo Plan de Formación de la Escuela Judicial el tema de la organización básica del Estado y de las redes locales de apoyo que deben conocer y utilizar los jueces de paz para llevar a cabo su función de coordinación y articulación interinstitucional, con diversas autoridades y operadores formales y no formales de justicia. Lo anterior cobra mayor relevancia en el marco de una iniciativa como la del Sistema Distrital de Justicia que viene liderando la administración distrital.
- Se propone integrar los componentes de saber, saber hacer, saber ser en los módu-

los del Consejo Superior de la Judicatura, mediante un mayor énfasis en formación en valores y habilidades de comunicación y de trabajo en equipo como una respuesta a las preocupaciones de los jueces por las divisiones internas que han enfrentado en el proceso de conformar organizaciones que los agremian y en relación con el régimen de inhabilidades de la Justicia de Paz.

- Se recomienda potenciar la concepción filosófica del juez de paz en Colombia como constructor de paz desde lo cotidiano propuesta por el Consejo Superior de la Judicatura en su Plan de Formación, con miras a promover y apoyar las labores de asesoría sobre oferta institucional y prevención del conflicto que en la actualidad desarrollan los jueces de paz en sus comunidades.

Las siguientes son algunas recomendaciones que los jueces de paz de Bogotá presentan como contribución al debate:

- Considerar la posibilidad de que las próximas elecciones de jueces de paz se programen por lo menos cuatro (4) meses antes de que termine el período de los actuales jueces, para que así los nuevos jueces de paz dispongan de un tiempo razonable para capacitarse, y se encuentren mejor preparados al comenzar el ejercicio de su función. Además, esta propuesta abre la posibilidad de hacer un empalme entre antiguos y nuevos jueces de paz en Bogotá con el ánimo de intercambiar conocimientos y transferir aprendizajes.
- Programar las capacitaciones de tal manera que al inicio del período de los

próximos jueces de paz, máximo durante los primeros seis (6) meses, estos jueces puedan recibir toda la información básica para ejercer su cargo. Consideran que este proceso de inducción lo puede llevar a cabo una universidad con experiencia en el tema como la Universidad Nacional o la Universidad Externado de Colombia. Como complemento de lo anterior, proponen que después de la inducción y teniendo en cuenta sus alcances, la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, se encargue de la siguiente capacitación, a través de su Plan de Formación.

- Acceder a capacitación complementaria de dos tipos principalmente: i) en temas asociados a procedimientos y competencias de la Jurisdicción de Paz (por ejemplo, redacción de conciliaciones, fallos y recursos de reconsideración, actualización en manejo probatorio, capacitación en régimen disciplinario, procedimiento sancionatorio del juez de paz, entre otros), y ii) en temas asociados a la conflictividad cotidiana que se presenta en sus comunidades y a la manera de prevenirla, así como a la generación de capital social y a la construcción del tejido social y de la comunidad misma (por ejemplo, capacitación para atender casos de: violencia intrafamiliar, delincuencia juvenil, expendio y consumo de drogas, desplazamiento por la violencia, desmovilización y reinserción de actores armados ilegales, entre otros.).
- Obtener asistencia técnica para continuar los procesos de capacitación que, por iniciativa propia, imparten a sus comunidades en el ejercicio de su rol como multiplicadores de convivencia. En tal

sentido, solicitan asesoría temática y disponibilidad de materiales pedagógicos que puedan distribuir al interior de sus comunidades sobre temas de convivencia y resolución pacífica de conflictos. Algunos de estos procesos los están llevando a cabo de manera individual y otros de manera colectiva, por ejemplo a través del Colegio Nacional de Jueces de Paz-Sede Bogotá.

- Enfocar los futuros procesos de capacitación sobre ejes problemáticos, más que temáticos como se hace en la actualidad. De tal manera que la capacitación sea más especializada y cercana a los hallazgos de los jueces de paz en la práctica cotidiana. En este punto, realizar estudios de caso sobre la conflictividad que atienden con mayor frecuencia, las dificultades relacionadas con el régimen de inhabilidades, impedimentos e incompatibilidades, así como las tensiones que se presentan con otras autoridades, lo consideran de gran utilidad como materia de análisis en los futuros procesos de capacitación.
- Diferenciar las estrategias pedagógicas para jueces de paz urbanos y jueces de paz rurales, considerando su concepto de comunidad, las temáticas que atienden, los usos y costumbres, y los niveles de lecto-escritura, aunque en esencia el rol que cumplan sea el mismo según lo afirman los propios jueces y las diferencias en el ejercicio del cargo como tal no sean sustantivas en las zonas urbanas y en las zonas rurales de Bogotá.

## VI. Fortalezas y Debilidades de los Procesos de Capacitación a Jueces de Paz en Bogotá

### Fortalezas:

- Voluntad política de la Alcaldía Mayor de Bogotá y del Consejo Superior de la Judicatura para trabajar de manera conjunta sus propuestas de capacitación a los jueces de paz de la capital.
- La Secretaría de Gobierno Distrital y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla llevaron a cabo procesos de consulta de necesidades de capacitación con los jueces de paz y adaptaron sus propuestas pedagógicas a las mismas, desde dos perspectivas diferentes.
- La Administración Distrital y el Consejo Superior de la Judicatura acertaron en la identificación de los temas que podrían resultar más estratégicos para una fase intermedia de inducción, que se llevó a cabo entre la elección y la capacitación inicial de la Escuela Judicial, por parte de la Universidad Nacional, orientada al desarrollo de habilidades psico-sociales, al razonamiento ético, a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, a los fundamentos constitucionales y legales, a la contextualización del conflicto social en la ciudad y a la articulación a redes locales de apoyo, así como a la determinación de los perfiles de los Jueces de Paz elegidos, principalmente.
- La capacitación impartida a los jueces mejora su servicio a la comunidad.

### Debilidades:

- Falta de coordinación posterior entre la Alcaldía Mayor de Bogotá- Universidad Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura- Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para hacer más complementario el diseño de los objetivos, los contenidos, las metodologías, las formas de evaluación y de seguimiento de sus respectivos programas de capacitación, así como sus cronogramas de trabajo.
- Falta de retroalimentación a los jueces de paz acerca de sus logros y dificultades en el proceso de capacitación.
- Otras entidades responsables de apoyar los procesos de capacitación a los jueces de paz de la ciudad, diferentes de la Alcaldía Mayor y del Consejo Superior de la Judicatura, no han demostrado el mismo nivel de compromiso con esta iniciativa, entre ellas: el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación, las universidades, las organizaciones especializadas y las comunidades en general.

## VII. Algunas mediciones para construir:

A partir del trabajo de “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia” (2003), contratado por el entonces Ministerio de Justicia y del Derecho y USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, dirigido por Carmen Lucía Gordillo y Rosa Ludy Arias,<sup>147</sup> nos permitimos citar algunas de las categorías de análisis,

en las cuales se identifican dimensiones y variables, que se constituyen en insumos para construir indicadores y efectuar futuras mediciones asociadas a un Sistema de Seguimiento de Gestión, Impacto y Articulación de la Jurisdicción de Paz, esto con el ánimo de complementar la propuesta de indicadores presentada por el Observatorio Distrital de Justicia de Paz de esta publicación, a propósito del tema de la capacitación a jueces de paz en Bogotá:

### Cuadro 16. Algunas mediciones para construir

---

#### Categoría de Asistencia Técnica

---

<b>Dimensión</b>	<b>Variable</b>
<b>Asistencia técnica</b>	Acciones con las instituciones responsables Acciones con los jueces de paz Capacitación Actualización
<b>Investigación</b>	Producción – conocimiento Observatorios locales de convivencia y justicia Transferencia de conocimiento

---

<sup>147</sup> “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia”, Ministerio de Justicia y del Derecho, USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, Bogotá, 2003, pp.143-145.



## Funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá frente a otros operadores de justicia\*

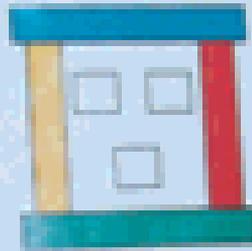
-----

<b>I. Introducción</b>	104
<b>II. Oferta de Justicia de Paz</b>	104
<b>III. Afianzamiento de los Jueces de Paz (Legitimidad)</b>	106
<b>IV. Respuesta de la Justicia de Paz (Eficacia)</b>	116
<b>V. Percepción del Funcionamiento de la Jurisdicción de Paz</b>	120
<b>VI. Conflictividad de competencia de los Jueces de Paz a cargo de otros operadores</b>	122
<b>VII. Conclusiones generales</b>	145
<b>VIII. Recomendaciones</b>	148
<b>IX. Fortalezas y debilidades</b>	149
<b>X. Algunas mediciones para construir</b>	150

**PUNTO  
DE**

# ATENCIÓN COMUNITARIA

P. A. C.  
GARCÉS NAVAS



CONSTRUIMOS SOCIEDAD

COMUNITARIOS

DE CONVIVENCIA CIUDADANA

Comités de Convivencia  
Comunitarios  
Espacios en Equidad

CONSTRUYENDO  
VECINAL Y BARRIO



Después de Cali, Bogotá es la ciudad del país con mayor número de jueces de paz, cuenta con un total de 130, de los cuales 108 son Jueces de Conocimiento y 22 son Jueces de Reconsideración, el 36% de ellos son mujeres. Hasta el 2004, en Bogotá se encontraba el 14% de los Jueces de Paz elegidos en el país.

El 49% de los casos atendidos por los jueces de paz en la capital está relacionado con arriendos, el 10% con deudas, el 6% con el incumplimiento de contratos (lo que puede definirse como conflictos de carácter económico) y el 16% corresponde a asuntos familiares.

La Justicia de Paz en Bogotá es predominantemente conciliadora. El 47% de los casos reportados terminaron con conciliación, el 40% con asesoría y el 9% fueron remitidos a otras autoridades. El 69% de los fallos y conciliaciones se cumplen totalmente y el 18% parcialmente.

Según los usuarios del servicio consultados, la credibilidad de los jueces de paz es alta para el 91%, y su capacidad para mejorar la convivencia es alta según el 86%. El 9% de los usuarios entrevistados expresa que transcurrió menos de un día entre su solicitud y el acuerdo o fallo, y el 50% entre 1 y 15 días.

El funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá está asociado también a las necesidades de apoyo logístico, a la amplia y dispersa oferta de justicia formal y no formal con que cuenta la ciudad, y a la corresponsabilidad nacional y distrital en la planeación y ejecución de políticas públicas sobre la materia.

Esta sección de la investigación se dedicará a analizar los alcances y los límites del funcionamiento de la Jurisdicción de Paz en Bogotá frente a otros operadores de justicia, tomando en cuenta aspectos asociados a la oferta, la legitimidad, la eficacia, la percepción del funcionamiento por parte de los usuarios y la conflictividad de competencia de los jueces de paz a cargo de otros operadores formales y no formales de justicia.

---

\*Sección elaborada a partir del documento "Evaluación del funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá frente a otros operadores de justicia". Elvira María Restrepo y Mariana Martínez Cuéllar

## I. Introducción

En esta sección se busca mostrar la información derivada de las siguientes acciones:

- Determinar la demanda efectiva de Justicia de Paz, desagregada por círculos de paz usuario (género) y conflicto.
- Medir de la conflictividad de competencia de los Jueces de Paz, a cargo de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación en derecho y equidad, comisarías de familia, entre otros).
- Medir la respuesta de la Jurisdicción de Paz, en términos cuantitativos, en cuanto a conciliaciones, fallo en equidad y asistencia legal.
- Realizar un análisis cuantitativo y cualitativo de los resultados de unas encuestas de percepción de usuarios sobre las expectativas y el grado de satisfacción frente a la Jurisdicción de Paz y sobre contribuciones de la Justicia de Paz a la generación de una cultura de solución pacífica de conflictos.

Es en esta sección donde se hacen más evidentes las limitaciones metodológicas puestas de presente en la presentación de la investigación, en materia de consecución y exactitud de la información con base en la cual se presentan los resultados. Con esta restricción, en este capítulo se hace recoge la información sobre Jueces de Paz en Bogotá a partir de los pocos datos que existen, como se anuncian a continuación:<sup>148</sup>

- Encuesta CEJ- CGN (Corporación Excelencia en la Justicia y Contraloría General de la Nación) (2002) – Cobertura: municipios con Jueces de Paz en ese momento sin Bogotá.
- Cuestionario CEJ-CJPB (Corporación Excelencia en la Justicia y Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá) (noviembre de 2005) – Cobertura: 47 de 130 Jueces de Paz en Bogotá.
- Reporte primer año de funcionamiento de la Jurisdicción de Paz en Bogotá (septiembre 2003 – septiembre 2004) – Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá – Cobertura: 58% de los Jueces de Paz de Bogotá.
- Estadísticas varias del Consejo Superior de la Judicatura.

## II. Oferta de Justicia de Paz

Las primeras elecciones de Jueces de Paz en el país se realizaron en el 2000 en el municipio de Nunchia en el departamento de Casanare. Para el 2004, se contaba con la presencia de 938 Jueces de Paz elegidos en 34 ciudades/municipios, comprendidos en 12 departamentos del país. Geográficamente están distribuidos como se muestra en el Gráfico 10. Es decir, la cobertura de la Jurisdicción de Paz en el 2004 era de 38% a nivel departamental y tan solo de 3% a nivel municipal. Del total de Jueces de Paz elegidos para el 2004, 587 fueron elegidos para ser Jueces de Paz de conocimiento mientras que 351 lo fueron para ser Jueces de Reconsideración. Es decir, el 62% de los Jueces de Paz elegidos atienden asuntos

---

<sup>148</sup> Es más, la literatura demuestra que el método cualitativo permite obtener información detallada sobre muchos aspectos que escapan de los datos cuantitativos y que el ideal de toda investigación es combinar ambas metodologías de medición. Strauss, A. y Corbin, J. 1996.

**Cuadro 17. Oferta de Jueces de Paz y Jueces de Reconsideración, 2004**

<b>Municipio</b>	<b>Departamento</b>	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Jueces Reconsideración</b>	<b>Total jueces electos</b>
Medellín	Antioquia	36	29	65
Miraflores	Boyacá	2	2	4
Manizales	Caldas	18	36	54
Santa Rosa de Cabal	Caldas	6	4	10
Aguazul	Casanare	3	4	7
Nunchía	Casanare	20	10	30
Tauramena	Casanare	6	4	10
Villanueva	Casanare	8	6	14
Yopal	Casanare	15	9	24
Bogotá	Cundinamarca	110	24	134
Madrid	Cundinamarca	2	2	4
Soacha	Cundinamarca	2	2	4
Neiva	Huila	18	7	25
San Juanito	Meta	1	1	2
Armenia	Quindío	19	18	37
Montenegro	Quindío	2	2	4
Dosquebradas	Risaralda	11	2	13
Piedecuesta	Santander	1	2	3
Ibagué	Tolima	17	28	45
Buenaventura	Valle del Cauca	13	7	20
Buga	Valle del Cauca	12	1	13
Cali	Valle del Cauca	118	51	169
Candelaria	Valle del Cauca	11	4	15
Ginebra	Valle del Cauca	2	2	4
Jamundí	Valle del Cauca	12	10	22
La Unión	Valle del Cauca	9	2	11
Obando	Valle del Cauca	6	10	16
Palmira	Valle del Cauca	40	17	57
Pradera	Valle del Cauca	13	3	16
Riofrío	Valle del Cauca	4	8	12
Sevilla	Valle del Cauca	12	6	18
Tulúa	Valle del Cauca	12	24	36
Versalles	Valle del Cauca	12	6	18
Yumbo	Valle del Cauca	14	8	22
<b>Total (34)</b>	<b>12</b>	<b>587</b>	<b>351</b>	<b>938</b>

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

que equivalen a una “primera instancia” y el restante 37% atienden los asuntos de reconsideración o de “segunda instancia”. Como se verá más adelante, esta asignación de Jueces de Conocimiento y de Reconsideración no responde a la demanda por Justicia de Paz, pues son muy pocos los casos que han sido reconsiderados. Es más, dada la escasez de trabajo de los Jueces de Reconsideración estos unilateralmente han cambiado sus funciones y en general atienden como jueces de conocimiento (ver cuadro 17, página anterior, y gráfico 10, página siguiente).

El departamento que cuenta con mayor número de Jueces de Paz es el Valle con 290. En tan solo la ciudad de Cali existen 169 Jueces de Paz. Le sigue en orden de cantidad la ciudad de Bogotá que cuenta con un total de 110 Jueces de conocimiento y 20 de Reconsideración, para un total de 130 Jueces de Paz. Es decir, Bogotá hasta el 2004, contaba con 14% de los Jueces de Paz elegidos en el país. Del total de los Jueces de Paz elegidos en Bogotá, 36% de ellos son mujeres.

Los Jueces de Paz en Bogotá están divididos por distritos de Paz y círculos de Paz, lo que los distribuye equitativamente entre las localidades de la ciudad<sup>149</sup>. En total existen 11 distritos con 10 círculos de Paz cada uno. En cada distrito atienden 10 Jueces de Paz de conocimiento (uno en cada círculo) y 2 Jueces de Reconsideración, con excepción de los distritos

de Chapinero/Barríos Unidos/Teusaquillo y Fontibón/Puente Aranda que cuentan únicamente con 11 Jueces de Paz, para una total de 130 Jueces de Paz en toda la ciudad<sup>150</sup>.

### III. Afianzamiento de los Jueces de Paz (legitimidad)

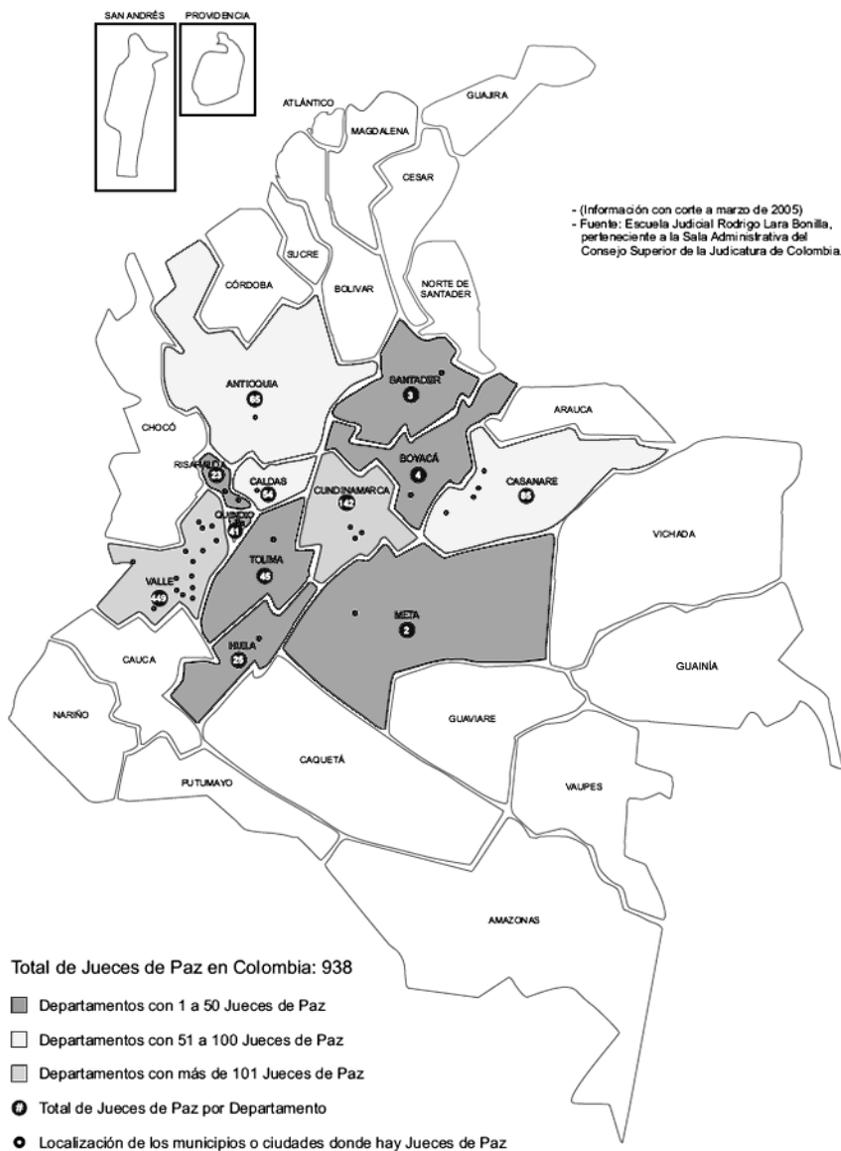
Como se ha mencionado, las estadísticas de demanda por Justicia de Paz son bastante incompletas y de muy baja cobertura. La recopilación y actualización de las estadísticas por parte del Consejo se ha dificultado por varias razones. Una de ellas es la falta de coordinación y comunicación entre el Consejo Superior de la Judicatura y el Colegio Nacional de Jueces de Paz. Otra, es que aunque existe un formato de medición creado por el Colegio Nacional de Jueces de Paz, éste no ha sido avalado por el Consejo Superior de la Judicatura. Sin el consenso entre el Consejo Superior y el Colegio es imposible realizar un seguimiento estadístico confiable pues los Jueces de Paz no lo diligenciarán oportunamente ni de manera apropiada. Hoy en día tan solo el 58% de los Jueces de Paz de Bogotá reportaron información de casos atendidos en su primer año de gestión. Adicionalmente, dado que cada juez tiene su propia metodología, es prácticamente imposible agregar la información. Así, se tiene información sólo sobre los casos atendidos por el 58% de los Jueces que reportaron su gestión al Colegio de Jueces Paz de Bogotá,

---

<sup>149</sup> Distrito de Suba (1) de Suba, Distrito de Usaquén (2), Distrito de Engativá (3), Distrito de Chapinero, Barríos Unidos y Teusaquillo (4), Distrito de Fontibón y Puente Aranda (5), Distrito de Santa Fe, Candelaria, Mártires, y San Cristóbal (6), Distrito de Kennedy (7), Distrito Antonio Nariño, Rafael Uribe y Tunjuelito (8), Distrito de Bosa (9), Distrito de Ciudad Bolívar (10) y Distrito de Usme y Sumapaz (11).

<sup>150</sup> Si bien el Consejo Superior de la Judicatura tiene registrados 134 Jueces de Paz en Bogotá, la cifra con la que se trabajará es la que reporta el Colegio de Jueces de Paz de Bogotá.

**Gráfico 10. Presencia de los Jueces de Paz (marzo de 2005)**



discriminada por el número de asesorías, conciliaciones, remisiones o fallos en equidad para el primer año de funcionamiento de esta Jurisdicción, y una aproximación al número de personas atendidas. Esta información no discrimina el tipo de conflictividad atendida, situación que dificulta el análisis de la evaluación de la Justicia de Paz en la ciudad. Además, el Colegio de Jueces de Paz no cuenta con información para el segundo año pues ésta no fue recogida. A esto se suma la baja cobertura de respuesta del Cuestionario CEJ-CJPB para esta Consultoría, equivalente al 36% de los Jueces de Paz de Bogotá.

Dado lo anterior, estimar la demanda efectiva de Justicia de Paz en Bogotá, es prácticamente imposible. En el primer año de funcionamiento de la Jurisdicción de Paz en Bogotá (septiembre 2003 – septiembre 2004), el Colegio de Jueces de Paz de Bogotá reportó que se atendieron un total de 6.893 casos y que se vieron beneficiadas 9.571 personas. Es necesario recordar, que esta cifra corresponde únicamente al 58% de los Jueces de Paz en Bogotá. Hay varias hipótesis sobre las razones por las cuales la totalidad de los Jueces no reportan estadísticas: la primera, es que muchos de ellos no las consideran necesarias por la naturaleza informal de su figura; la segunda, es que hay un porcentaje importante de jueces inactivos, es decir, que no atienden ningún caso. Esto es también comprensible si se tiene en cuenta que los Jueces de Paz no devengan remuneración alguna por

sus servicios a la comunidad, razón que hace que algunos abandonen su cargo para dedicarse a actividades remuneradas.<sup>151</sup> La tercera y última hipótesis, y quizás la de más peso, es que ninguna entidad estatal, en particular el Consejo Superior de la Judicatura, ha logrado poner en marcha un sistema de información para la Justicia de Paz hasta la fecha y la Ley 497 de 1999 no exige a los Jueces de Paz nada distinto a conservar las actas de conciliación que lleven a cabo. Por lo tanto los Jueces de Paz no tienen ninguna obligación legal de llevar estadísticas sobre sus actuaciones, ni tampoco mayores incentivos para hacerlo entre otras razones, porque no se sienten parte de un sistema de información sobre el tema y tampoco perciben cuáles serían las ventajas que ello tendría para su quehacer cotidiano.

A finales del mes de marzo de 2006, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CENDEX- de la Universidad Javeriana entregó a la Secretaría de Gobierno Distrital el aplicativo que le fue contratado con el fin de generar un sistema de información para la ciudad que permita realizar seguimiento a la labor de mediadores, conciliadores en equidad, jueces de paz y de algunos operadores formales de justicia como inspectores de policía y comisarios de familia. Esta herramienta busca unificar los criterios de recolección y análisis de la información de actores voluntarios de convivencia que hasta el momento se encontraba dispersa o que era procesada con

---

<sup>151</sup> Es necesario anotar que la Ley 497 de 1999 establece la obligación del Consejo Superior de la Judicatura de incluir partidas para financiar la Justicia de Paz dentro del proyecto de presupuesto de la Rama. En el Cuestionario CEJ-CJPB se observó que algunos jueces abandonan sus funciones pues no cuentan con el apoyo institucional necesario para llevar a cabo sus funciones. Así mismo, se identificó que los Jueces de Paz no están ubicados en un espacio institucional donde podría llevarse a cabo una tarea de recolección estadística de su actividad.

**Cuadro 18. Casos atendidos y cobertura por distrito de Paz, Bogotá (sep 2003-sep 2004)**

<b>Distrito</b>	<b>Casos</b>	<b>Cobertura</b>
Suba	825	75%
Usaquén	87	58%
Negativa	342	58%
Chapinero/ Barrios Unidos/ Teusaquillo	222	45%
Fontibón / Puente Aranda	624	82%
Candelaria / Santa Fe / Mártires/ San Cristóbal	408	67%
Kennedy	1.255	33%
Uribe / Nariño / Tunjuelito	2.130	75%
Bosa	190	50%
Ciudad Bolívar	323	50%
Usme	487	50%
<b>Total</b>	<b>6.893</b>	<b>58%</b>

Fuente: Colegio de Jueces de Paz de Bogotá

diferentes tipos de metodologías lo cual impedía hacer análisis comparado de tales experiencias.

Ahora bien, con base en la información del Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá en su primer año de funcionamiento se puede apreciar el número de casos atendidos por distrito de Paz y la cobertura del mismo en el primer año de funcionamiento de la Jurisdicción de Paz en la ciudad. El distrito que más casos atendió fue el de Uribe / Nariño / Tunjuelito con 2.130 casos, lo que representa el 31% de la atención en Bogotá. En su orden, sigue el distrito de Kennedy que atendió 18% de los casos a pesar de tener la menor cobertura – tan solo el 33% de los Jueces de Paz de este distrito reportaron información-, lo que significa que este podría ser el distrito

que presenta la mayor demanda por Justicia de Paz en la ciudad<sup>152</sup>. Se observa también que la demanda por Justicia de Paz en Bogotá es mayor en las localidades donde se encuentran los sectores socio-económicos medios (estratos 3 y 4), y mínima en sectores de mayores ingresos (Usaquén) o de frontera (Bosa y Ciudad Bolívar).

Se podría argumentar que los sectores más favorecidos, tienen menos demanda porque poseen un abanico de opciones para resolver sus conflictos como sería el caso de los sectores más favorecidos de Usaquén, como Santa Bárbara, Santa Ana y Cedritos. En contraste, algunas localidades que tienen pocos lazos comunitarios y por ende gran desconfianza para acudir a sistemas alternativos de resolución de conflictos también tienen baja demanda; nue-

<sup>152</sup> Se destaca que en Kennedy ningún Juez de Paz llenó la encuesta elaborada por esta Consultoría

vamente este comentario sería aplicable a Usaquén que tiene entre sus localidades barrios como San Cristobal, Verbenal, Cerro Ibiza y otros asentamientos que ni siquiera pueden catalogarse como estrato 1. Es cierto que en general en las ciudades aparecen grupos heterogéneos, amorfos, con distintos criterios valorativos y sin el menor sentido de pertenencia a esa comunidad. Esto último puede ser más o menos cierto en distintas localidades de la ciudad. Por ello “es difícil reconocer qué es comunidad en grandes ciudades como Bogotá, porque las formas comunitarias tienen referentes muy fraccionados, a como se entiende la comunidad por los pobladores de un municipio de pocos habitantes<sup>153</sup>” (ver Cuadro 18 página anterior).

Adicionalmente, y como se observa en el Gráfico 11 (al frente), algunos de los Jueces de Paz que más casos atienden en la ciudad son aquellos donde hubo mayor votación para elegirlos. Esto ocurre por ejemplo en Tunjuelito que es el distrito de Paz que más casos atiende en Bogotá y también aquel donde hubo mayor votación. Por el contrario, hay distritos de Paz como Santa Fe, que a pesar de ser el segundo distrito en votos es uno de los que menos casos atiende. No obstante, Kennedy y Suba que proporcionalmente son los terceros en número de votos, son los que más casos atienden después de Tunjuelito. Así visto, se puede concluir que existe una relación importante, aunque no directa, entre la legitimidad del juez definida por la votación en su distrito y su capacidad de acción sobre la localidad en cuestión, definida como el número de

casos que éste atiende. Esto también revela que las estrategias de divulgación para aumentar la votación pueden incidir en la demanda por Justicia de Paz y en la participación de la misma dentro de la ciudad. El Consejo Superior de la Judicatura reconoce dicha problemática y sostiene que:

“Los Jueces de Paz de áreas urbanas en general tienen, por el concepto macrociudad, mayor dificultad de legitimación frente a su comunidad y aquí juega un papel preponderante la previa educación a la comunidad sobre esta nueva jurisdicción de tal manera que en aquellas ciudades en donde ese proceso ha sido precario –en algún caso un juez fue elegido con 1 voto, posteriormente muy pocas personas acuden a solicitar la intervención de los Jueces de Paz así electos<sup>154</sup>.”

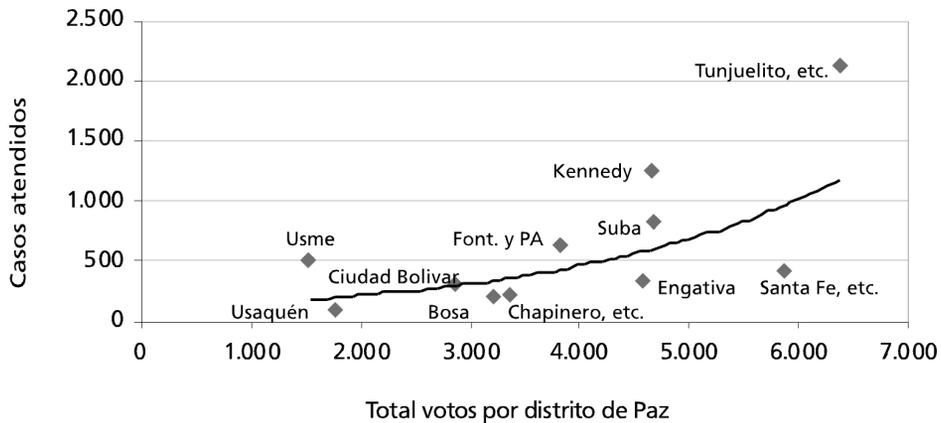
Se destaca también que no solo existen diferencias marcadas en el número de casos promedio atendidos por distrito y en la cobertura, sino también en el número de casos que en promedio atiende cada Juez de Paz en determinado distrito. Los Jueces de Paz en el distrito de Kennedy atienden en promedio 314 al año, es decir, 26 casos al mes. Le sigue en su orden el distrito de Uribe / Nariño / Tunjuelito en el cual cada Juez de Paz atiende en promedio 237 casos al año ó 20 casos al mes. Los Jueces de Paz que menos casos atienden son los de Usaquén, que tramitan en promedio 12 casos al año -1 al mes- y Bosa con 32 casos al año -3 casos al mes-. Para el resto de las localidades, el promedio de atención es de 62 casos al año o de 5 casos al mes.

---

<sup>153</sup> Giraldo, Jesael (2005). *Ibíd.*

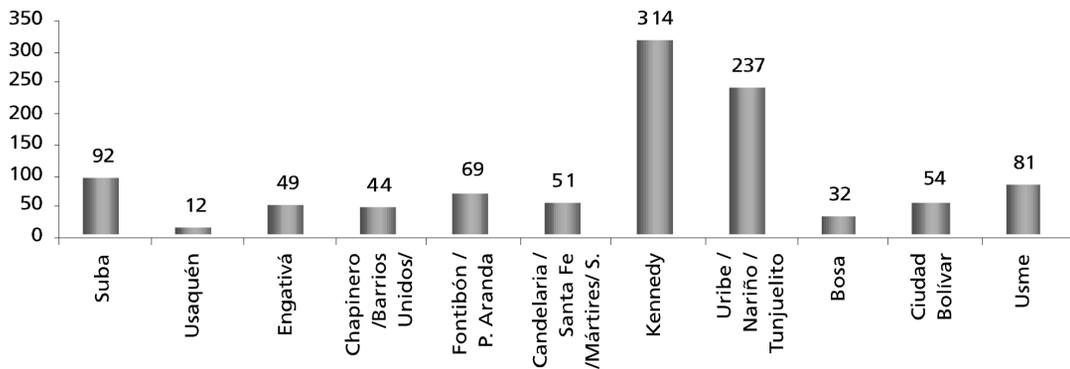
<sup>154</sup> *Ibíd.*

**Gráfico 11. Votación por distrito de Paz vs. Casos atendidos por Distrito (sep 2003 - sep 2004)**



Fuente: Colegio de Jueces de Paz de Bogotá. Cálculos de los autores

**Gráfico 12. Promedio de casos atendidos por Juez de Paz según distrito (sep 2003 - sep 2004)**



Fuente: Colegio de Jueces de Paz de Bogotá. Cálculos de los autores.

En cuanto al número de usuarios atendidos por la Jurisdicción de Paz, como se mencionó anteriormente, el Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá estima un total de 9.571 en su primer año de funcionamiento. Calculando una tasa de atención por cada 100 mil habitantes en cada uno de los distritos, se observa que el distrito de Uribe / Nariño / Tunjuelito es el que mayor cobertura poblacional atiende -438 usuarios por cada 100 mil habitantes al año- (Gráfico 13). El segundo distrito es Usme, con una tasa de atención de 272 usuarios por cada 100 mil habitantes. A pesar de que Kennedy aparenta ser el distrito con mayor demanda, la tasa de atención por 100 mil habitantes tan solo asciende a 193 usuarios. Nuevamente se identifica a Usaquén como el distrito con menor cobertura poblacional. Engativá y Bosa también presentan tasas de atención muy bajas (ver gráfico 13, al frente).

En resumen, la demanda de Justicia de Paz en Bogotá registrada en las estadísticas, está concentrada especialmente en las localidades de Kennedy, Rafael Uribe, Antonio Nariño y Tunjuelito. También se identifica que los Jueces de Paz de estos distritos atienden mayor número de casos en promedio que el resto de las localidades de la ciudad. A pesar de lo dicho se destaca que la cobertura en términos de atención a usuarios por cada 100 mil habitantes no tiene el mismo comportamiento. Si bien las localidades de Rafael Uribe, Antonio Nariño y Tunjuelito son las que atienden mayor número de usuarios por 100 mil habitantes, el mayor cubrimiento lo tiene

la localidad de Usme. En definitiva, los distritos de Paz con menor demanda y menor población cubierta son Usaquén, Engativá y Bosa.

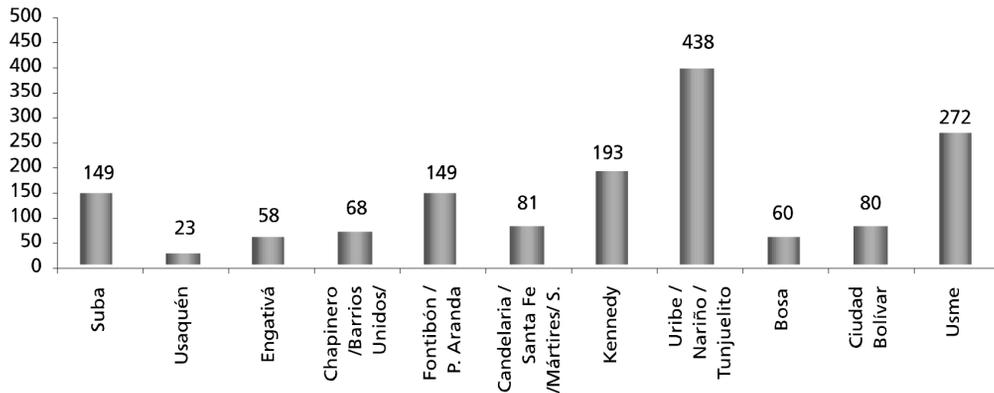
Por lo dicho, las estadísticas del Colegio de Jueces de Paz de Bogotá no permiten realizar una estimación sobre la conflictividad atendida en la ciudad. Sin embargo el Consejo Superior de la Judicatura estima que a nivel nacional cerca del 45% de la demanda registrada por Justicia de Paz corresponde a conflictos de carácter económico, seguido de los conflictos familiares con 18% de la demanda y 16% de asuntos comunitarios.<sup>155</sup> Estos resultados coinciden con los encontrados con el Cuestionario CEJ-CJPB donde el 49% de los casos atendidos son relacionados con arriendos, 10% con deudas, 6% con el incumplimiento de contratos (lo que puede definirse como conflictos de carácter económico) y 16% corresponde a asuntos familiares (ver gráfico 14, al frente).

La muestra de manera desagregada el tipo de conflictos que atienden los Jueces de Paz que contestaron el cuestionario. Además de su concordancia con los datos del Consejo Superior de la Judicatura, se identifica que los Jueces de Paz se ocupan predominantemente de conflictos económicos y familiares, más no comunitarios que es uno de los fines primordiales de esta Jurisdicción. Al respecto, los jueces de paz consultados por la CEJ manifiestan que la incidencia de casos de contenido comunitario es importante desde una perspectiva cualitativa, por cuanto un solo caso de esta

---

<sup>155</sup> Que no necesariamente coincide con la real: Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Plan de Acción para el seguimiento, mejoramiento y control de la Jurisdicción de Paz en Colombia. Mayo de 2005 – Bogotá.

**Gráfico 13. Usuarios atendidos por cada 100 mil habitantes según distrito – Bogotá (sep 2003 - sep 2004)**



Fuente: Colegio de Jueces de Paz de Bogotá. Cálculos de los autores.

**Gráfico 14. Conflictividad atendida por los Jueces de Paz de Bogotá según conciliaciones con acta o fallos en equidad (sep 2003 – jun 2005)**



Fuente: Cuestionario CEJ-CJPB (2005)

naturaleza puede tener gran impacto en la comunidad desde la perspectiva de formación de tejido social. A continuación se

presentan algunos ejemplos de conflictos comunitarios que han llegado al conocimiento de algunos jueces de paz.

---

**Juez de Paz: Freddy Elkin Martínez y Doris Mercy Hernández**

**Distrito: 5. Fontibón y Puente Aranda**

**Círculo: R y 10**

**Tipo de caso: Conflicto comunitario**

**Año: 2004**

**Relato:**

La comunidad de una localidad de Bogotá acude donde dos jueces de paz de su distrito, para buscar una vía a través de la cual se respete su derecho legal a formar una Asociación de Usuarios, y que algunos sus representantes sean nombrados dentro de la Junta Directiva del hospital público que atiende a la comunidad, con el fin de que estos puedan ejercer veeduría sobre los recursos que se invierten en la institución.

Los jueces de paz invitan al Secretario de Salud del Distrito – funcionario responsable de posesionar a los representantes de los usuarios en la Junta Directiva del hospital – a una reunión con la Asociación de Usuarios. El delegado de la Secretaría informa que en la Junta Directiva del hospital su asociación ya tiene un representante.

Los miembros de la Asociación de Usuarios y los dos jueces de paz investigan y se dan cuenta de que existe otra asociación con su mismo nombre, que se formó de manera reciente, que no cuenta con el respaldo de la comunidad, y cuyos integrantes no cumplen con los requisitos para hacer parte de ella. La verdadera Asociación de Usuarios y los dos jueces de paz presentan las pruebas ante la Secretaría de Salud y al hospital, quien se ve en la obligación de posesionar a los miembros de la verdadera asociación en la Junta Directiva.

---

**Juez de paz: Jorge Archila**

**Distrito: 10. Ciudad Bolívar**

**Círculo: 3**

**Tipo de caso: Conflicto comunitario**

**Año: 2005**

**Relato:**

En un barrio de Bogotá, los vecinos se han comenzado a ver afectados por los camiones que entran a despachar productos a un supermercado local, pues éstos deterioran las vías del barrio. Los vecinos preocupados por la situación se reúnen y nombran un representante para que hable con el juez de paz, y le solicite que los ayude a solucionar este problema.

El juez de paz invita al administrador del supermercado y al delegado de la cuadra a conciliar y escucha sus argumentos. El administrador del supermercado expresa que no existe otra vía de acceso para ingresar sus productos.

Después de que las partes revisan varias alternativas para solucionar el problema, con la ayuda del juez de paz llegan a un acuerdo. La comunidad permitirá el ingreso de los camiones al supermercado sólo si estos son pequeños y no afectan considerablemente sus vías.

---

**Juez de paz: José Álvaro Torres**  
**Distrito: 10. Ciudad Bolívar**  
**Círculo: 9**  
**Tipo de caso: Conflicto comunitario**  
**Año: 2005**

**Relato:**

Varios barrios de una localidad de Bogotá han sido afectados por las pandillas juveniles, que frecuentemente atracan a sus habitantes y le dan mal ejemplo a la población más joven. Para enfrentar la situación varios presidentes de Juntas de Acción Comunal de la localidad se reunieron y nombraron a un representante para que acudiera al juez de paz y le pidiera que les ayudara a solucionar esta problemática.

El juez de paz acude al Personero Local, y de común acuerdo citan a una reunión a los presidentes de Juntas de Acción Comunal interesados en enfrentar la problemática, y a la Policía Comunitaria de la localidad. En esta reunión se formula un plan de acción que plantea un mayor apoyo por parte de la Policía Comunitaria. Al implementarse este plan de acción, el efecto negativo de las pandillas del sector comenzó a disminuir, bajó el número de atracos y las pandillas aparecen con menor frecuencia en el barrio.

---

Por otro lado, en contraste con el Cuestionario CEJ-CJPB (2005), la encuesta realizada por la Contraloría General de la República y por la CEJ en el 2002<sup>156</sup>, muestra que la demanda por Justicia de Paz está constituida en 61% por conflictos civiles, 32% por conflictos de familia, 4% de tipo penal y 3% por conflictos laborales. Los conflictos civiles que más frecuentemente conocen los Jueces de Paz son el incumplimiento de contratos de arrendamiento o local comercial (40%) y las deudas, riñas, ofensas o

agresiones físicas (14%). En lo familiar, el conflicto más frecuente es la violencia intrafamiliar (60%), seguido por controversias relacionadas con alimentos (28%). Los conflictos laborales están relacionados principalmente con el incumplimiento en el pago de salarios o prestaciones sociales (73%). Finalmente en materia penal, la injuria, la calumnia y las ofensas son el conflicto más común (44%), seguidos del daño en bien ajeno (39%).

---

<sup>156</sup> La Encuesta CEJ y CGR 2002 incluyó en su momento todos los municipios que contaban con Jueces de Paz en ese momento, que eran 12.

## IV. Respuesta de la Justicia de Paz (eficacia)

Tampoco respecto de las terminaciones de los casos que los Jueces de Paz de Bogotá tramitan se cuenta con información completa. Según estimaciones del Consejo Superior de la Judicatura, prácticamente la mitad de los casos atendidos por los Jueces de Paz a nivel nacional son asesorías y la otra mitad casos que terminan con conciliaciones<sup>157</sup>. La encuesta realizada por la Contraloría General de la República y por la CEJ en el 2002, muestra como el 55% de los casos atendidos terminan con conciliación, 4% con fallos en equidad, 6% con desistimiento, 4% con remisiones a otras autoridades y prácticamente no se presentan fallos de reconsideración. Así mismo, se destaca que no se conoce cómo acaban el 31% de los asuntos restantes que llegan a consideración de los Jueces de Paz.

Hay dos posibles hipótesis al respecto: la primera sería que son asuntos que no trascendieron más allá del primer contacto con el juez o casos en que simplemente el Juez de Paz prestó una asesoría. La segunda sugeriría que se trata de asuntos en los que no se logró conciliación o sentencia, bien por que el Juez de Paz no logró solucionar el conflicto, o por que las partes abandonaron el caso o decidieron llevarlo a otro operador de justicia.

De acuerdo a los datos suministrados por el Colegio Nacional de Jueces de Paz, para el primer año de funcionamiento en Bogotá (septiembre 2003 a septiembre 2004), el

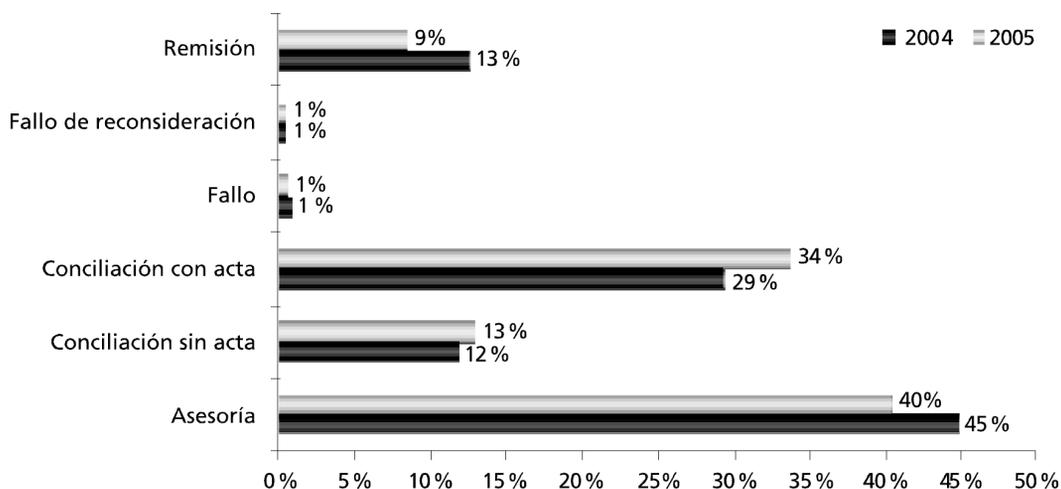
55% de los casos fueron atendidos a través de asesorías frente a 45% que terminaron con conciliación, porcentajes que se acercan a las estimaciones del Consejo Superior de la Judicatura y a las del Cuestionario CEJ-CJPB como se observa en el Gráfico 15, lo cual permite inferir con mayor certeza la composición de la conflictividad que atienden los Jueces de Paz (ver Gráfico 15, al frente).

Se observa también que en la Jurisdicción de Paz de Bogotá los fallos en equidad no constituyen una salida frecuente. En ese primer año, según el Colegio Nacional de Jueces de Paz, tan sólo hubo 31 fallos en toda la ciudad. Este resultado sugiere que los Jueces de Paz solucionan los conflictos que se someten a su conocimiento a través de la conciliación en equidad, lo cual constituye una función equivalente a la que desarrollan los conciliadores en equidad. Lo mismo muestra el Cuestionario CEJ-CJPB como se observa en el Gráfico 15. Los jueces de paz consultados por la CEJ justifican esta tendencia a favorecer la conciliación frente al fallo en equidad con base en su función de fortalecer el tejido social. Igualmente se observa que la remisión de casos a otras autoridades es baja –tan solo 29 remisiones en el primer año de funcionamiento-. El Cuestionario CEJ-CJPB muestra que las remisiones corresponden al 13% y 9% del total de las terminaciones para los años 2004 y primer semestre 2005 respectivamente. El bajo número de remisiones puede tener tres interpretaciones: primero que las relaciones de los Jueces de Paz con otras autoridades no son muy buenas y

---

<sup>157</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Plan de Acción para el seguimiento, mejoramiento y control de la Jurisdicción de Paz en Colombia. Mayo de 2005 – Bogotá.

**Gráfico 15. Formas de terminación de los casos atendidos por los Jueces de Paz de Bogotá (2004 - primer semestre 2005)**



Fuente: Cuestionario CEJ-CJPB (2005)

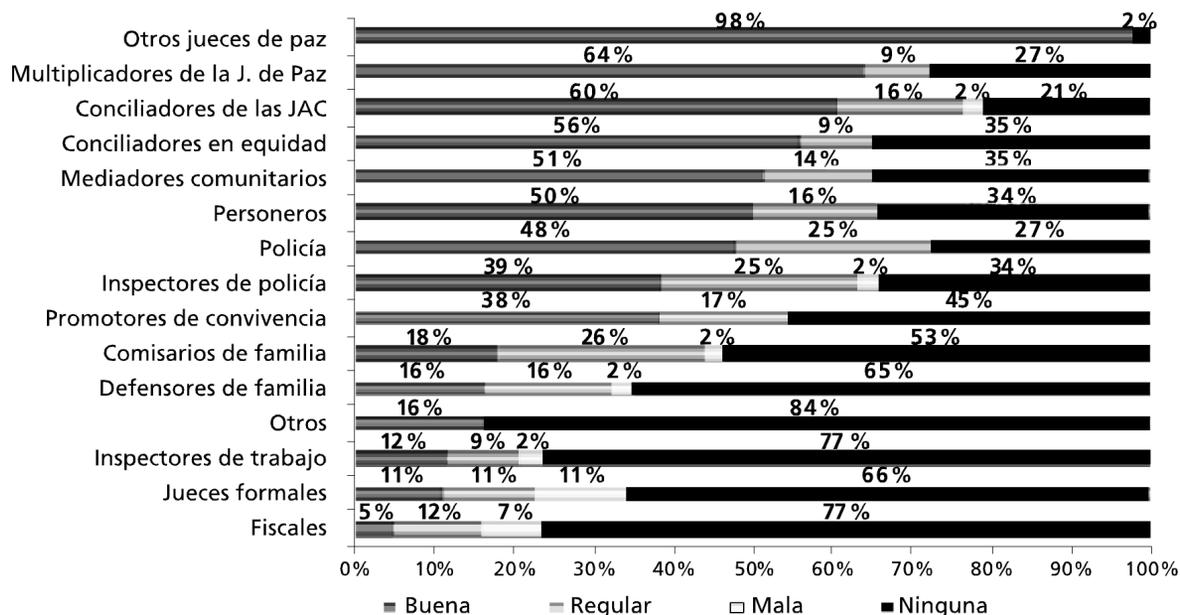
que el papel que juegan los Jueces de Paz en la articulación del sistema formal con el sistema informal de justicia no se está presentando. Esta hipótesis podría corroborarse con los resultados del Cuestionario CEJ-CJPB (ver Gráfico 16, página siguiente).

Segundo, que la mayoría de los casos que llegan a los Jueces de Paz son de su competencia (y por ello remiten pocos casos). Tercero, que los Jueces de Paz no tienen conocimiento sobre sus propias competencias. Finalmente que como en el segundo caso, la mayoría de los casos que llegan a los Jueces de Paz son de su competencia y estos son capaces de dar una solución satisfactoria para las partes. Este último sería el escenario ideal y de alguna manera el Cuestionario CEJ-CJPB

corroboraría esta hipótesis al mostrar que el 69% de las conciliaciones y fallos por ellos impartidos se “cumplen totalmente” y el 18% “parcialmente”. No obstante debe recordarse que el “cumplimiento total” y “parcial” es relativo al peso y validez de los datos explicado al inicio de la investigación cuando se definieron las limitaciones de la información proveniente del Cuestionario CEJ-CJPB. Teniendo en cuenta lo anterior, se puede decir que de acuerdo a los datos que arroja el Cuestionario CEJ-CJPB la primera y la cuarta hipótesis parecerían las más cercanas a la realidad.

Según el Colegio Nacional de Jueces de Paz, en el primer año de funcionamiento de la Jurisdicción de Paz no se registró

**Gráfico 16. Relación laboral con otras autoridades (sep 2003 – jun 2005)**



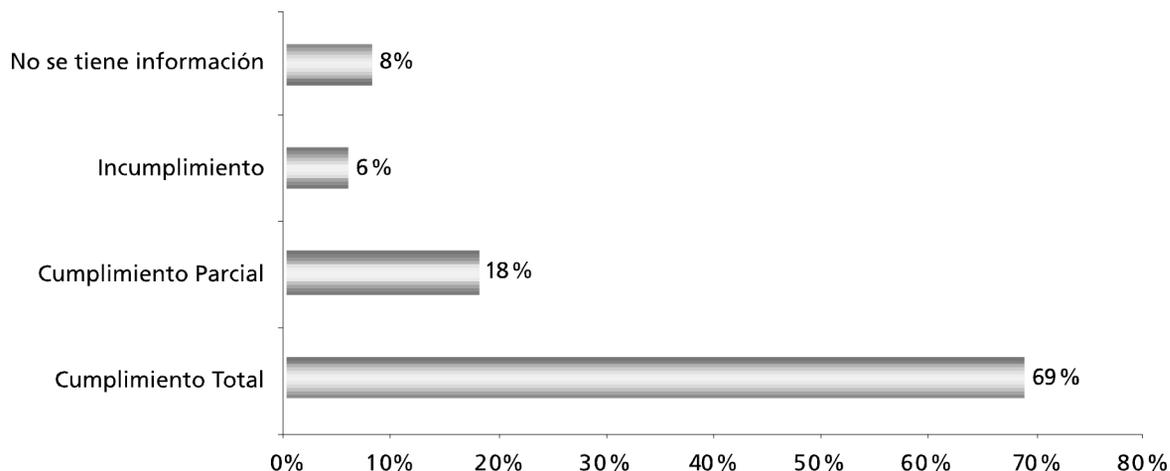
Fuente: Cuestionario CEJ-CJPB (2005)

ningún fallo de reconsideración. El Cuestionario CEJ-CJPB muestra que para el 2004 y primer semestre del 2005 menos del 1% de las terminaciones fueron fallos de reconsideración. Esto se debe principalmente a que tampoco hay una cantidad significativa de fallos a los cuales “apelar” o reconsiderar. Lo anterior indica la necesidad de revisar la conveniencia de mantener la figura de Juez de Reconsideración como está prevista en la actualidad, y que la distribución entre Jueces de Conocimiento y Jueces de Reconsideración no corresponde a la realidad de la demanda, por lo que

se recomienda permitir (si es necesario a través de una ley) a los Jueces de Reconsideración actuar como Jueces de Paz cuando no exista otra demanda. Cabe anotar que en la actualidad esto es lo que hacen los Jueces de Paz de Bogotá según lo expusieron en la reunión de su segundo aniversario de funcionamiento<sup>158</sup>. Por lo dicho se recomienda realizar una redistribución de Jueces de Paz y de Reconsideración según la demanda, tanto en los municipios en los que ya fueron elegidos como en aquellos en los que se vayan a elegir por primera vez.

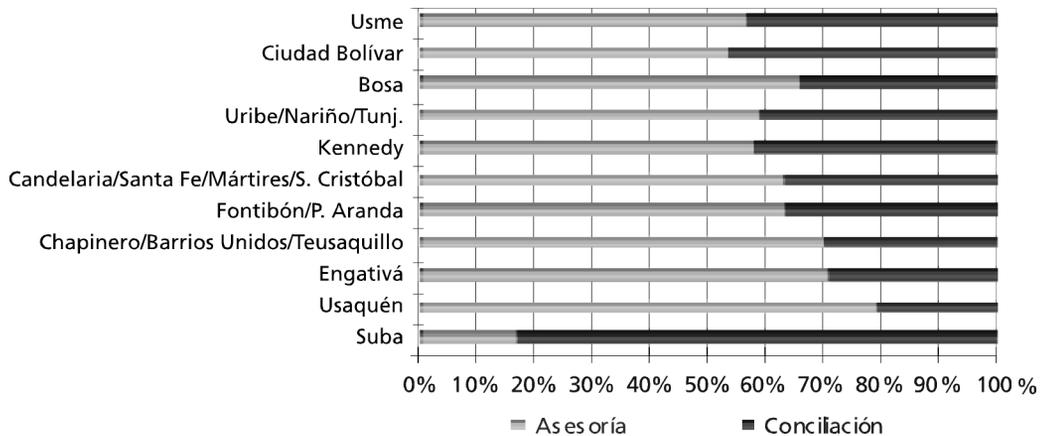
<sup>158</sup> Hotel Dann, Bogotá, septiembre de 2005

**Gráfico 17. Cumplimiento del fallo o acuerdo (sep 2003 – jun 2005)**



Fuente: Cuestionario CEJ-CJPB (2005)

**Gráfico 18. Terminación de casos atendidos por la Jurisdicción de Paz: asesorías vs. conciliaciones – Bogotá (sep 2003 - sep 2004)**



Fuente: Colegio de Jueces de Paz de Bogotá. Cálculos de los autores.

A nivel de localidades, al igual que con la demanda, se observan diferencias marcadas en la forma de terminación de los casos. En especial, llama la atención el elevado porcentaje de procesos que terminan con conciliación en el primero año de funcionamiento en el distrito de Suba –superior a 83%–, dado que la proporción promedio de conciliaciones en el resto de los distritos es inferior a 40%. El distrito con menor porcentaje de conciliaciones es el de Usaquén (21%) (ver Gráfico 18, página anterior).

El nivel de cumplimiento de los fallos o de las conciliaciones en Bogotá sólo se conoce por el Cuestionario CEJ-CJPB. De acuerdo con esta información, el 69% de los fallos y conciliaciones se cumplen totalmente y el 18% parcialmente. Adicionalmente el Gráfico 19 de esta misma muestra, evidencia cómo supo el Juez de Paz del cumplimiento, lo que de alguna manera le da mayor veracidad a la información del Gráfico 17 sobre el cumplimiento. Adicionalmente, en la encuesta realizada por la Contraloría General de la República y por la CEJ (2002), se identificó que 77% de fallos en equidad y conciliaciones se cumplen totalmente, 6% se cumplen parcialmente, 6% se incumplen totalmente y para 11% restante se desconoce el resultado. Si eso fuera así, el nivel de cumplimiento (efectividad) de la Jurisdicción de Paz sería bastante alto. No obstante, la Encuesta de la Contraloría y la CEJ (2002), muestra que en una gran proporción del cumplimiento registrado se deriva del hecho de que las partes no recurren de nuevo al Juez de Paz, pues ellos mismos admiten que en 33% de los casos no se realizaron actividades de

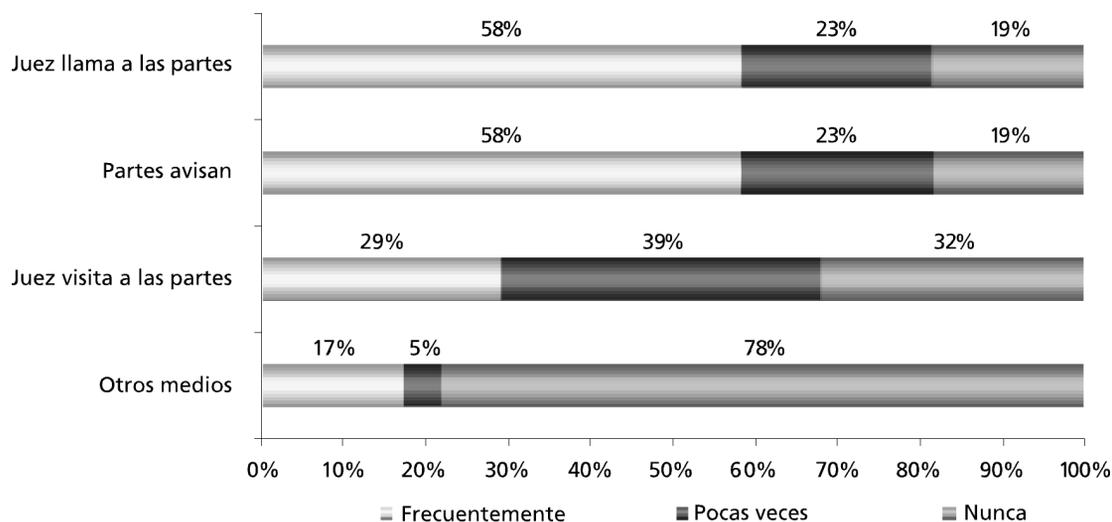
verificación del cumplimiento de acuerdos o fallos. A pesar de lo dicho, la muestra recogida a través del Cuestionario CEJ-CJPB muestra un panorama de confirmación más alentador (ver Gráfico 19, al frente).

## **V. Percepción del funcionamiento de la Jurisdicción de Paz**

Resultaría muy útil llevar a cabo encuestas de percepción de usuarios para medir las expectativas, el grado de satisfacción de los mismos frente a la Jurisdicción de Paz, y la contribución de la Justicia de Paz en la generación de una cultura de solución pacífica de conflictos y por ende en el mejoramiento o reconstrucción del tejido social. Dado que en esta consultoría no fue posible realizar dichas encuestas, se propone un temario para desarrollar este punto en el futuro, que complementaría de manera importante el análisis de la Jurisdicción de Paz.

No sobra afirmar que dada la naturaleza informal de esta jurisdicción, la percepción de los usuarios puede resultar una forma muy adecuada de analizarla y evaluarla. En esta consultoría, se intentó realizar una encuesta dirigida a usuarios de la Jurisdicción de Paz como se puede observar en el instrumento de medición adjunto. Dicho instrumento de medición se diseñó a partir de una encuesta de percepción realizada a usuarios de la Justicia de Paz en Perú y de la Encuesta que efectuaron la CEJ y la CGR en el 2002. Desafortunadamente la encuesta a usuarios no se pudo llevar a cabo como estaba previsto por el proyecto. La CEJ entrevistó telefónicamente a 22

**Gráfico 19. Forma en que el Juez se entera del cumplimiento del fallo o acuerdo (sep 2003 – jun 2005)**



Fuente: Cuestionario CEJ-CJPB (2005)

usuarios del servicio de la Justicia de Paz, con base en el citado cuestionario, con el ánimo de realizar una prueba al instrumento y de aproximarse de manera exploratoria y, por lo tanto, aún preliminar a la percepción de los usuarios de este servicio en Bogotá. Esta muestra constituyó el único acercamiento a la demanda de la justicia de paz, y para validar sus resultados sería necesario aplicarla a una muestra representativa de los usuarios de la figura.

Por lo dicho, y dada la naturaleza informal de esta Jurisdicción que dificultará siempre el levantamiento de estadísticas, se pro-

pone que una encuesta de las características de la propuesta se lleve a cabo periódicamente –cada 2 años– y que se convierta en un mecanismo apropiado para “analizar” el impacto de la Jurisdicción de Paz en todo el país.

Se quiere destacar también que la encuesta “Bogotá, ¿cómo vamos?” que será aplicada a principios de 2006, aceptó incluir unas preguntas que posiblemente<sup>159</sup> permitirán esclarecer la percepción del usuario de la Jurisdicción de Paz. Las preguntas sobre Justicia de Paz y otros operadores de Justicia que serán incluidas en la encuesta “Bogotá, ¿cómo vamos?” fueron diseñadas

<sup>159</sup> Se dice “posiblemente” pues todo depende de si los encuestados han sido usuarios de la Justicia de Paz.

por esta consultoría bajo la dirección de la Corporación Excelencia en la Justicia.

La encuesta de percepción de usuarios podría ser complementada con otros instrumentos de recolección de información cuantitativa y cualitativa, que enriquezcan el diseño metodológico y amplíen las posibilidades de análisis la Justicia de Paz y de todos los Actores Voluntarios de Convivencia<sup>160</sup>.

## **VI. Conflictividad de competencia de los Jueces de Paz a cargo de otros operadores**

Hoy por hoy en Colombia, el número de operadores de justicia, tanto a nivel formal como informal, es enorme.<sup>161</sup> Entre los últimos vale la pena destacar que solamente a nivel de Bogotá, los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, conocidos comúnmente como MASC, han tenido un amplio desarrollo, pero no de una forma ordenada e integrada. Por ello, en los últimos 10 años la Alcaldía Mayor de Bogotá creó las Unidades de Mediación y Conciliación; organizó los mediadores comunitarios (1.200 apoyados por Secretaría de Gobierno); los conciliadores en equidad (170 apoyados por el Ministerio del Interior y Justicia y la Secretaría de Gobierno; 120

por la Cámara de Comercio, para un total de 190); los multiplicadores de la Justicia de Paz (570 graduados por la Secretaría de Gobierno y la Universidad Nacional); y los Jueces de Paz (130 elegidos popularmente y capacitados por la Secretaría de Gobierno, la Universidad Nacional y próximamente por el Consejo Superior de la Judicatura), que junto a otros pobladores interesados en la solución pacífica de conflictos, actúan como Mediadores Escolares (capacitados por la Secretaría de Gobierno) y como Conciliadores Escolares y Pregoneros (capacitados por el Ministerio del Interior y de Justicia y la Cámara de Comercio). Todos ellos conforman un grupo muy amplio de actores voluntarios de convivencia que vienen trabajando para la reconstrucción del tejido social de la capital. Para darse una idea sobre la cantidad de operadores de justicia existentes a nivel nacional se incluye el Gráfico 20, que contiene muchos de estos operadores y la forma en que se articulan.

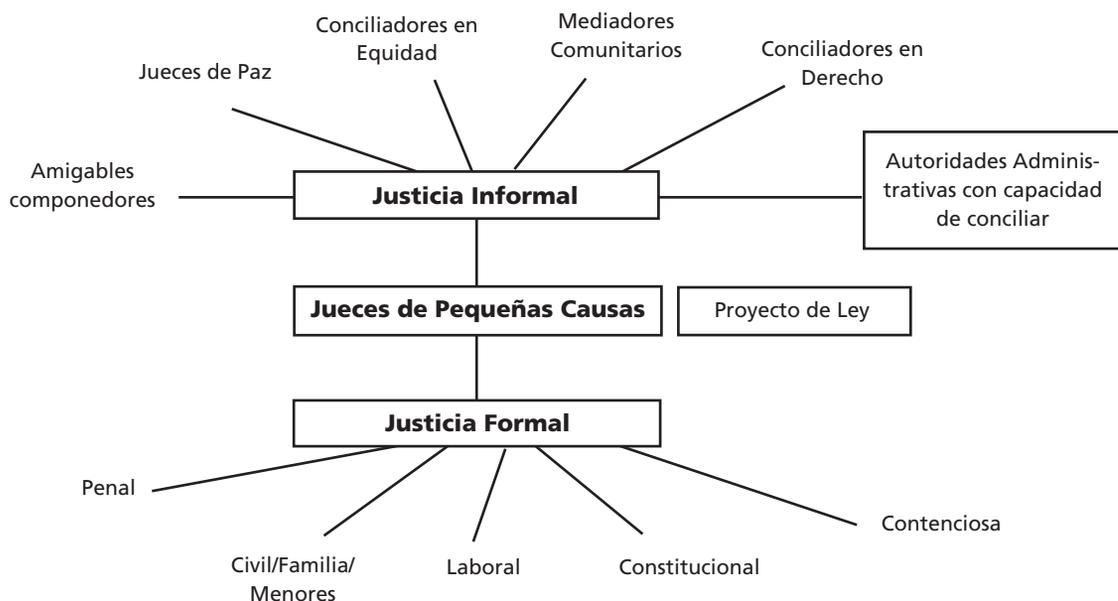
Acto seguido se presentan las cifras de aquellos operadores de justicia informal que se ocupan de conflictos y hechos punibles que son de competencia de los Jueces de Paz. No sobra advertir que, además de la enorme oferta de justicia antes descrita, las causas de competencia de los Jueces de Paz son también de competencia de

---

<sup>160</sup> Al respecto Mónica Pedroza, Consultora de la Secretaría de Gobierno Distrital a cargo del Plan Maestro de Equipamientos para Seguridad, Defensa y Justicia, y también del Sistema Distrital de Justicia señala que “ (...) No considero que una sola encuesta de percepción o la encuesta de percepción a los usuarios por sí misma sea suficiente como criterio de evaluación. Si bien creo que la formalización de la estadística o el convertir la presentación estadística en una labor primera a lo que es el servicio a la comunidad no es el objetivo, también creo que es necesaria la consolidación y la organización de una información estadística que sea útil para valorar la importancia del sistema que se está implementando. ”.

<sup>161</sup> Se definen con operadores de justicia formal todas las instituciones del sistema judicial que se clasifiquen como juzgados, tribunales o cortes en cualquiera de las jurisdicciones (constitucional, penal, laboral, civil, contenciosa y disciplinaria). Por sustracción de materia los operadores informales son todos aquellos mecanismos alternativos de administración de justicia que no pueden clasificarse de esa manera pero que como los formales administran justicia.

**Gráfico 20. Operadores de Justicia**



muchos operadores tanto formales como informales, como se verá a continuación.

En el Cuadro 19 se define la competencia de los conflictos y hechos punibles de competencia de los Jueces de Paz. Brevemente se puede decir que los Jueces de Paz conocen conflictos que las partes voluntariamente llevan y que sean susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y no sujetos a solemnidades legales y de cuantía no superior a 100 SMLV. No conocen de acciones constitucionales (es decir no conocen tutelas) ni asuntos contencioso administrativos (es decir ningún asunto que involucre entidades del Estado o dineros públicos) (ver Gráfico 20, arriba, y Cuadro 19, en la página siguiente).

El Cuadro 20, en las páginas subsiguientes, muestra claramente que la mayoría de las causas de competencia de los Jueces de Paz lo son también de los conciliadores equidad, los jueces de pequeñas causas (si el proyecto de ley prospera en el Congreso) y de los jueces municipales. Esto significa que existe un exceso de operadores de justicia para una misma causa y que los asuntos de competencia de los Jueces de Paz pueden ser atendidos por otros operadores de la justicia comunitaria. No parecería razonable que dos operadores que fallan en equidad compitan por la misma causa, por lo cual se sugiere unificar las figuras o delimitar las competencias, aunque esto último podría ser más confuso para los usuarios. Esto equivaldría a que si se implementara

## Cuadro 19. Asuntos que pueden y no pueden atender los Jueces de Paz

Asuntos que puede atender un juez de paz	Asuntos que NO puede atender un juez de paz
Asuntos comunitarios, que se generan en la comunidad y pretenden el beneficio de la misma.	Administrativos. Acción de Nulidad
Asuntos particulares, entre personas de la misma comunidad.	Disciplinarios
Penal: delitos querellables (transigible, desistible o conciliable).	Penal: hechos punibles no susceptibles de transacción y desistimiento
Civil. Excepto los que requieren solemnidades.	Policivos
Familia. Excepto los que requieren solemnidades.	Fiscal
Laboral.	Derechos Humanos. (Derecho Internacional)
Comercial. Excepto los que requieren	solemnidades.Derechos Fundamentales. (Garantizados en la Constitución Política)
	Constitucional: Derechos Fundamentales (acción de tutela y habeas corpus), derechos colectivos o interés público (acciones populares y de grupo)
	Tributario.
	Cambios de Estado Civil.
	Asuntos de más de 100 SMMLV
	Asuntos sometidos a solemnidades <sup>162</sup>

**Fuente: Guía para aplicar la Justicia en Equidad.  
Criterios para mediadores, conciliadores en equidad y Jueces de Paz. MIJ (2003)**

<sup>162</sup> Entre estos se destacan: 1. Contrato de matrimonio; 2. Matrimonio Civil; 3. Unión Marital de Hecho; 4. Contrato de Afectación a Vivienda Familiar; 5. Patrimonio de Familia; 6. Propiedad Horizontal; 7. Inventario Solemne de Bienes; 8. Contrato de compraventa de Inmueble; 9. Contrato de Hipoteca; 10. Contrato de renta Vitalicia; 11. Contrato de Fiducia; 12. Inventario del Tutor o Curador; 13. Fideicomiso; 14. Testamento Abierto; 15. Testamento Cerrado; 16. Testamento Otorgado en el extranjero; 17. Donación de Inmueble; 18. Donaciones a Título Universal; 19. Capitulaciones Matrimoniales; 20. Venta de Derechos Gerenciales; 21. Liquidación de Sociedad Conyugal; 22. Constitución de Sociedades Comerciales; 23. Reformas de Contrato de Sociedad; 24. Transformación y Fusión de sociedades; 25. Otorgamiento de Poder General; 26. Contrato de Compra Venta de Naves o aeronaves; 27. Hipoteca sobre embarcaciones.

la figura de los jueces de pequeñas causas, éstos conservaran las mismas competencias de los jueces municipales.

Además de lo dicho es importante destacar que en algunos asuntos civiles los jueces de paz tienen mayor competencia que los mismos jueces municipales, pues la cuantía de los primeros es superior a la de los municipales (Cuadro 20). Lo mismo ocurría en principio con las contravenciones sobre las que los jueces de paz tenían inicialmente una competencia que los jueces penales municipales no poseían. Sin embargo este problema fue resuelto por la Corte Constitucional en 1995 cuando declaró inexecutable el conocimiento de las contravenciones por parte de los jueces de paz:

“...efectivamente el asignar el conocimiento de las contravenciones, esto es de verdaderos hechos punibles, a los jueces de paz, contraviene la naturaleza de su cargo y el carácter de sus responsabilidades”

“(…) Se ha visto que al juez de paz se le encarga dirimir conflictos menores -individuales o comunitarios- mediante fallos basados en la equidad y no en motivaciones jurídicas y sometidas únicamente al imperio de la ley. Siendo ello así, entonces carece de fundamento constitucional pretender que estos servidores puedan tomar una decisión en equidad cuando la naturaleza de la asignación contemplada en las normas demandadas implica necesariamente un juicio de carácter jurídico, en el que, se reitera, será necesario, con base en la máxima “nullum crimen, nulla poena sine lege”, determinar la existencia o no

de lo tres elementos que hacen parte de todo hecho punible. Tamaño compromiso debe recaer únicamente en aquellas personas que han logrado una debida preparación y conocimiento jurídicos, de forma tal que sus decisiones sean decantadas y, sobretodo, fundamentadas en derecho”.

(…)

“Lo anterior no significa en modo alguno que el juez de paz no pueda conocer de conflictos menores que de una forma u otra se relacionen con las contravenciones que hubiesen sido definidas por el legislador. Sin embargo, en ese caso, el o los afectados deberán escoger uno de dos caminos: o se someten a un fallo en equidad, o plantean su situación ante una autoridad que resolverá su conflicto bajo una óptica jurídica. Lo que no puede ocurrir y lo que vulnera el artículo 247 superior, se insiste, es que a quien constitucionalmente sólo pueda fallar en equidad se le obligue ahora a decidir en derecho”<sup>163</sup>.

Lo anterior a nuestro juicio genera ambigüedad pues deja entreabierto la posibilidad de que el juez de paz, pueda conocer de las contravenciones contrariando la inexecutable impuesta por esta misma sentencia. En la práctica esto explicaría por que los jueces de paz conocen contravenciones y delitos susceptibles de transacción en la actualidad como lo demuestran los datos aquí analizados (ver cuadro 20, en la página siguiente).

Finalmente se quiere destacar que no se incluyeron las inspecciones de policía ni las

---

<sup>163</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 536 de 1995.

**Cuadro 20. Asuntos que pueden atender Jueces de Paz, Conciliadores en Equidad, Jueces Municipales y Jueces de Pequeñas Causas**

	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Conciliadores en Equidad</b>	<b>Juzgado Municipal</b>	<b>Pequeña Causa</b>
<b>Asuntos penales</b>	<b>&lt;100 SMMLV</b>	<b>&lt;150 SMMLV</b>	<b>&lt;150 SMMLV</b>	
1 Abuso de Confianza	Si	Si	Si	<20 SMMLV
2 Abuso de Confianza Calificado	No	No	Si	No
3 Acceso Abusivo a un sistema informático	Si	Si	Si	No
4 Alteración, desfiguración y suplantación marcas de ganado	Si	Si	Si	No
5 Alzamiento de bienes	Si	Si	Si	No
6 Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito	Si	Si	Si	<20 SMMLV
7 Daño en bien ajeno	Si	Si	Si	<20 SMMLV
8 Daños o agravios a personas o cosas destinadas al culto	Si	Si	Si	No
9 Defraudación de fluidos	Si	Si	Si	Si
10 Del acceso ilegal o prestación de servicios de telecomunicac.	Si	Si	Si	No
11 Disposición de bien propio gravado con prenda	Si	Si	Si	No
12 Divulgación y empleo de documentos reservados	Si	Si	Si	No
13 Emisión y transferencia ilegal de cheque	Si	Si	Si	No
14 Estafa	Si	Si	Si	No
15 Extorsión	Si	Si	Si	No
16 Gestión indebida de recursos sociales	No	No	Si	No
17 Hurto	Si	Si	Si	No
18 Hurto agravado	No	No	Si	<20 SMMLV
19 Hurto calificado	No	No	Si	<20 SMMLV
20 Hurto entre condueños	No	No	Si	Si
21 Impedimento o perturbación de ceremonia	Si	Si	Si	No
22 Inasistencia alimentaria	Si	Si	Si	Si
23 Invasión de tierras o edificaciones	Si	Si	Si	No
24 Lesiones*	<60 días	<60 días	Si	<30 días
25 Lesiones al feto*	No	No	Si	No
26 Lesiones culposas*	<60 días	<60 días	Si	<30 días
27 Lesiones culposas al feto*	No	No	Si	No
28 Lesiones personales culposas*	<60 días	<60 días	Si	<30 días
29 Lesiones personales culposas agravadas*	<60 días	<60 días	Si	<30 días
30 Malversación y dilapidación de bienes familiares	Si	Si	Si	No
31 Malversación y dilapidación de bienes	Si	Si	Si	No
32 Perturbación de la posesión sobre inmuebles	Si	Si	Si	No
33 Sustracción de bien propio	Si	Si	Si	No
34 Tentativa de hurto	Si	Si	Si	<20 SMMLV
35 Usurpación de aguas	Si	Si	Si	No
36 Usurpación de tierras	Si	Si	Si	No
37 Utilización indebida de información privada	Si	Si	Si	No
38 Violación a la libertad religiosa	Si	Si	Si	NO
39 Violación de habitación ajena	Si	Si	Si	Si
40 Violación de la libertad de trabajo	Si	Si	Si	No
41 Violación de los derechos de reunión y asociación	Si	Si	Si	No
42 Violación ilícita de comunicaciones	No	No	Si	No
43 Violación en el lugar de trabajo	Si	Si	Si	No
44 Violencia intrafamiliar	Si	Si	Si	No

continúa

45 Omisión de socorro	Si	Si		Si
46 Calumnia	Si	Si		Si
47 Calumnia indirecta	Si	Si		Si
48 Injuria	Si	Si		Si
<b>Asuntos civiles</b>	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Conciliadores en Equidad</b>	<b>Juzgado Municipal</b>	<b>Pequeña Causa</b>
	<b>&lt;100 SMMLV</b>	<b>Sin límite de cuantía</b>	<b>&lt;90 SMMLV</b>	
49 Asuntos contenciosos	Si	Si	Si	<20 SMMLV
50 Asuntos ejecutivos	Si	Si	Si	<20 SMMLV
51 Ordinarios	Si	Si	Si	<20 SMMLV
<b>Abreviados:</b>				
52 Procesos de entrega	Si	Si	Si	Si
53 Servidumbre	Si	Si	Si	Si
54 Restitución por mora del bien arrendado	Si	Si	Si	Si
55 Rendición de cuentas – tutor	Si	Si	Si	Si
56 Rendición de cuentas	Si	Si	Si	<20 SMMLV
57 Otros abreviados	Si	Si	Si	<20 SMMLV
<b>Verbales:</b>				
58 Divisorios	Si	Si	Si	Si
59 Reposición-cancelación de títulos valores	Si	Si	Si	Si
60 Deslinde y amojonamiento	Si	Si	Si	Si
<b>Verbal sumario:</b>				
61 Controversias propiedad horizontal	Si	Si	Si	Si
62 Otros verbal sumario	Si	Si	Si	<20 SMMLV
<b>Liquidación:</b>				
63 Sucesiones*	Si	Si	Si	<20 SMMLV
<b>Asuntos agrarios</b>	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Conciliadores en Equidad</b>	<b>Juzgado Municipal</b>	<b>Pequeña Causa</b>
Derechos del comunero relacionados con:	Si	Si	Si	Si
64 Uso de tierras	Si	Si	Si	Si
65 Crianza y manutención de animales	Si	Si	Si	Si
66 Extracción de madera y pastos	Si	Si	Si	Si
<b>Asuntos de familia</b>	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Conciliadores en Equidad</b>	<b>Juzgado Municipal</b>	<b>Pequeña Causa</b>
67 Fijación, aumento, exoneración, de alimentos y restitución de pensiones alimentarias, siempre que el obligado sea asalariado. Patria potestad, fijación y dirección del hogar u	Si	Si	Si	Si
68 otros decreto 2820 de 1974.Si	Si	Si	Si	
<b>Asuntos laborales</b>	<b>Jueces de Paz</b>	<b>Conciliadores en Equidad</b>	<b>Juzgado Municipal</b>	<b>Pequeña Causa</b>
69 Asuntos laborales individuales	Si	Si	Si	<10 SMMLV
70 Asuntos laborales colectivos	Si	Si	Si	<10 SMMLV

Fuentes: Guía para aplicar la Justicia en Equidad. Criterios para mediadores, conciliadores en equidad y Jueces de Paz. MIJ (2003), Proyecto de Ley de la Corporación Excelencia en la Justicia (Jueces de Pequeñas Causas), Códigos de Procedimiento Civil y Penal

comisarías de familia en el Cuadro 20, pues la gran mayoría de asuntos de su competencia no coinciden con los de los Jueces de Paz, a excepción de lo relacionado con asuntos de familia.

### • Conciliadores en Derecho

En el año 2003 se contaba con 168 centros de conciliación autorizados en todo el país. Para el 2005, la oferta creció a 227. Solo a nivel de Bogotá operan 80 centros de conciliación. No obstante, solo existe información estadística sobre 56% de los centros de conciliación del país, ya que el resto no enviaron información al Ministerio de Interior y Justicia.

Mientras en el 2003 se presentaron 71.115 solicitudes de conciliación, para el 2004 la demanda se incrementó en un 12%, alcanzando un total de 79.774 solicitudes (Gráfico 21, al frente). En Bogotá se presentaron 40.911 y 39.276 solicitudes, para los años 2003 y 2004 respectivamente, lo que representa en promedio el 53% de la demanda por conciliaciones en derecho de todo el país.

A nivel nacional los datos muestran que una de cada cinco solicitudes de conciliación surge de un asunto civil o comercial. En Bogotá, la proporción de éste tipo de asuntos frente a otras conciliaciones (Ej. penal o laboral) es aún mayor, alcanzando en promedio 90% entre el 2003 y 2004. El segundo asunto de mayor demanda es el de familia. Mientras a nivel nacional alcanza un 19%, en Bogotá hay en pro-

medio 9%. En contraste, las conciliaciones sobre asuntos penales, laborales y administrativos no superan el 2% (ver Gráfico 22, al frente).

Se destaca también que no todas las solicitudes terminan con conciliación total o parcial. En Bogotá, la tasa de conciliación total en el 2004 ascendió a 34% mientras que la nacional tan solo fue de 29%. Las conciliaciones parciales alcanzan 7% y 4%, respectivamente. Otras terminaciones son las audiencias en las que no se llega a un acuerdo (30%) y las audiencias con inasistencia de alguna de las partes (30%). El resto de las solicitudes terminan con otro resultado, aunque su proporción no supera el 10%.

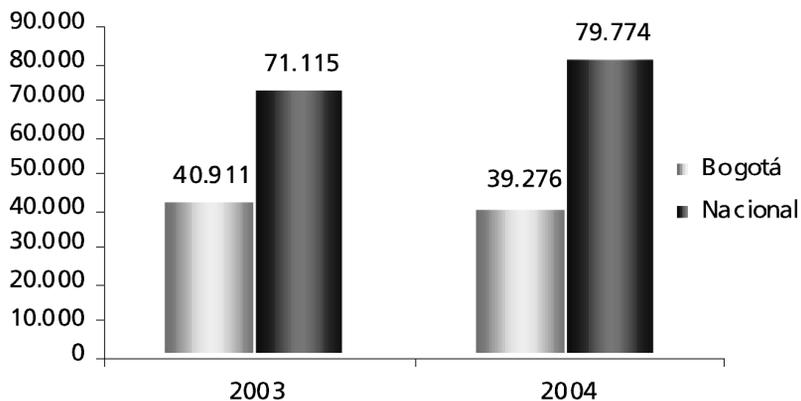
### • Conciliadores en Equidad

Con la Ley 23 de 1991 se da origen a la conciliación en equidad en el país. Este mecanismo fue instaurado para solucionar los problemas de congestión del sistema judicial. Los resultados de la ejecución de esta figura no han sido los esperados. La falta de preparación y de coordinación de algunas entidades del estado en los primeros años de su implementación, forzó el desarrollo de diversidad de actividades de capacitación para los conciliadores en equidad. Tres años después de la implementación de la conciliación en equidad, se habían capacitado cerca de 1.100 conciliadores. A pesar de ello, algunos estudios demuestran que los problemas de congestión no han disminuido.<sup>164</sup> Las limitaciones económicas, la ausencia de acciones de control, la falta

---

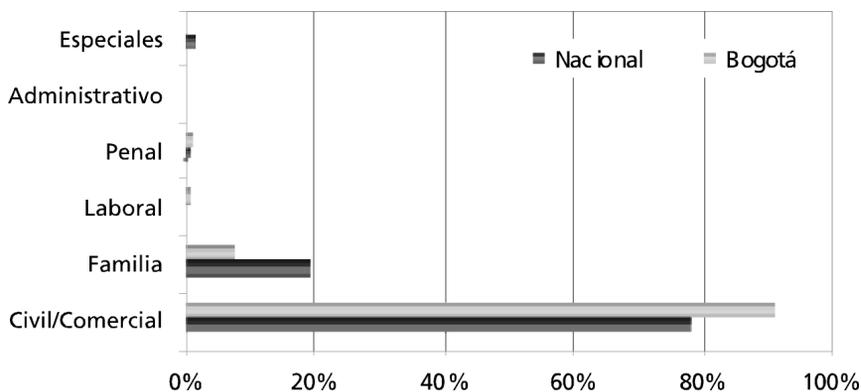
<sup>164</sup> Norma Gálvez (1999). "Las practicas locales de justicia como política pública: reglas formales que generan oportunidades para actuar" en Justicia y Desarrollo: Debates. No. 10, diciembre. Corporación Excelencia en la Justicia.

**Gráfico 21. Solicitudes de conciliación en Centros de Conciliación en Derecho, 2003-2004**



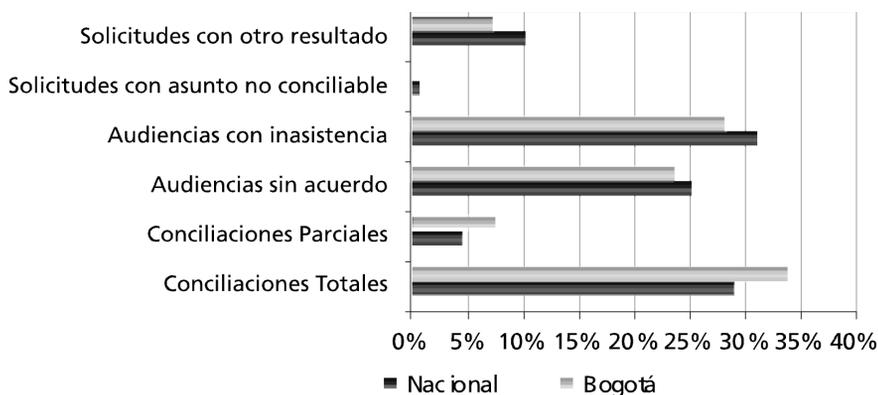
Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia

**Gráfico 22. Solicitudes de conciliación en Centros de Conciliación en Derecho por tipo de conflicto, 2004**



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia. Cálculos de los autores

**Gráfico 23. Terminación de las solicitudes de conciliación en Centros de Conciliación en Derecho, 2004**



Fuente: Ministerio del Interior y de Justicia. Cálculos de los autores

de promoción de la figura, la debilidad del entorno institucional y la ausencia de una cultura de conciliación en el país son tan sólo algunos de los problemas que ha enfrentado esta figura. Dichos problemas también han imposibilitado la creación de un sistema nacional de conciliadores en equidad, por lo que actualmente solo existe información parcializada.

A nivel de Bogotá, en el año 2003 se crearon los Centros de Convivencia -Decreto 503 de la Alcaldía Mayor de Bogotá- los cuales se “encargarán de prestar apoyo a la justicia comunitaria y serán conformados por una unidad de apoyo a la justicia comunitaria, una o varias inspecciones de policía y una comisaría de familia.” Entre los actores de justicia comunitaria se incluyen los Jueces de Paz, los Conciliadores en

Equidad y los Mediadores Comunitarios. Se crean así mismo, las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria –las cuales reemplazan las Unidades de Mediación y Conciliación-, que a partir del 2003 hacen parte de los Centros de Convivencia.

Según el Decreto 503, las funciones de las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria deben capacitar ciudadanos para que sean líderes de convivencia, dirigir su incorporación al sistema, asesorarlos de manera permanente, hacerles seguimiento y evaluar y vigilar su gestión y comportamiento. También les corresponde buscar la colaboración a la justicia comunitaria de las entidades que cumplan funciones similares, y de organizaciones civiles que puedan apoyar sus funciones.<sup>165</sup>

<sup>165</sup> Decreto 503 de 2003 - Alcaldía Mayor de Bogotá

Antes de la aprobación de este decreto, los diferentes actores comunitarios podían atender a los usuarios desde los Centros de Mediación y Conciliación. Con la expedición del decreto 503 de 2003, los actores comunitarios sólo puede recibir **apoyo** de las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria, más **no** atender al público en estas. Es así como, se incentiva que los actores comunitarios trabajen directamente dentro de sus comunidades a través de los Puntos de Atención Comunitarios (PAC'S). Se quiere destacar que la Cámara de Comercio de Bogotá ha jugado un papel fundamental en la promoción de los Conciliadores en Equidad. Está además de haber capacitado y certificado a cerca de 160 conciliadores en equidad, cuenta con varios puntos de atención alrededor de la ciudad.

Lo anterior demuestra que los conciliadores en equidad atienden a los usuarios desde varios lugares, lo que desde el punto de vista de la oferta y acceso a la justicia parecería bastante positivo. Así, algunos conciliadores están localizados en las casas de Justicia, otros en los puntos de atención suministrados por la Cámara de Comercio de Bogotá, otros atienden directamente desde las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria –como es el caso de las localidades de Puente Aranda y Santa Fe- y otros, simplemente atienden en salones comunales de su barrio. No obstante, la dispersión de la oferta de conciliación en equidad, hace que sea prácticamente imposible hacer un seguimiento unificado del rendimiento y efectos de la misma sobre la comunidad. La experiencia demuestra que la transformación de los Centros de Mediación y Con-

ciliación a Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria fragmentó la recolección estadística de información que tenían estos Centros, por lo que, como se verá más adelante, la información sobre conciliaciones en equidad atendidas es precaria.

La recolección de la información sobre conciliación en equidad está a cargo del Ministerio de Interior y de Justicia<sup>166</sup>. Se observa que esta información no sólo resulta incompleta, sino que en algunos casos es poco clara e inconsistente si se tiene en cuenta la naturaleza informal de esta figura.

Dado que la conciliación se promueve como un mecanismo de acceso a la justicia, construcción social y mejoramiento de la convivencia –objetivos similares a los de la figura de la Jurisdicción de Paz-, es claro que la información recogida no corresponde a estos objetivos pues sólo hace referencia al número de actas y acuerdos que se producen y se deja de lado todo arreglo informal no escrito que presumiblemente tiene una alta ocurrencia e importancia para los involucrados, como por ejemplo las asesorías y los simples acuerdos informales que no quedan plasmados en una acta de conciliación. Esto demuestra que la recolección de información y la construcción de indicadores actual está diseñada para medir la congestión en el sistema –algo similar a lo que ocurre con la justicia formal-, más que a medir el capital social o capacidad de generar convivencia que es el objetivo real de esta figura. Lo anterior demuestra que es necesario repensar la

---

<sup>166</sup> Ministerio de Interior y de Justicia. Dirección de Acceso a la Justicia.

información a ser recogida, tanto de los conciliadores en equidad como de los Jueces de Paz.

De acuerdo con el levantamiento de información que realizó el “Observatorio Distrital de la Justicia de Paz”, y sin tomar en cuenta la información que reposa en las sedes comunitarias de la Cámara de Comercio de Bogotá, la única información sobre conciliación en equidad que existe es la suministrada por las Unidades de Mediación y Conciliación de la ciudad de Bogotá para los años 1999-2002 y por las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria para los años 2003 y 2004 -aunque esta última está incompleta-. Por lo anterior es imposible realizar una comparación.

Además y como ocurre con la Jurisdicción de Paz, no se sabe con certeza cual es la proporción de conciliadores en equidad que están activos. Se estima que un conciliador está activo cuando dedica por lo menos medio día al mes al ejercicio de la conciliación en equidad. Según un ejercicio realizado por Checchi-USAID en 2002, tan solo el 37% de los conciliadores en equidad, a nivel nacional, ejercían activamente sus funciones.<sup>167</sup> Datos para Bogotá muestran que aunque existen aproximadamente 400<sup>168</sup> conciliadores capacitados en Bogotá, tan sólo ejercen 200 (50%) pues según los conciliadores, no se tienen espacios dignos para ejercer la conciliación<sup>169</sup>. Según el Ministerio de Interior y Justicia, para mediados del

2005 el número de conciliadores activos ascendía a 56%. Es así como a través de las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria y en algunos puntos de atención de la Cámara de Comercio de Bogotá –localidades de Engativá, Kennedy y Ciudad Bolívar-, para mediados del 2005 se identifican 224 conciliadores activos distribuidos en las diferentes localidades de la siguiente forma:

**Cuadro 21. Conciliadores en equidad activos en Bogotá – junio de 2005**

Localización	Número de Conciliadores activos
UAJC Engativá	30
UAJC Puente Aranda	10
UAJC San Cristóbal	10
UAJC Suba	8
UAJC Mártires	2
UAJC Antonio Nariño	5
UAJC Santa Fe	5
UAJC Kennedy	9
UAJC Usme	5
UAJC Bosa	4
UAJC Uribe Uribe	5
UAJC Ciudad Bolívar	7
Sedes CCB Kennedy C. Bolívar Engativá	124
<b>Total Conciliadores en equidad activos</b>	<b>224</b>

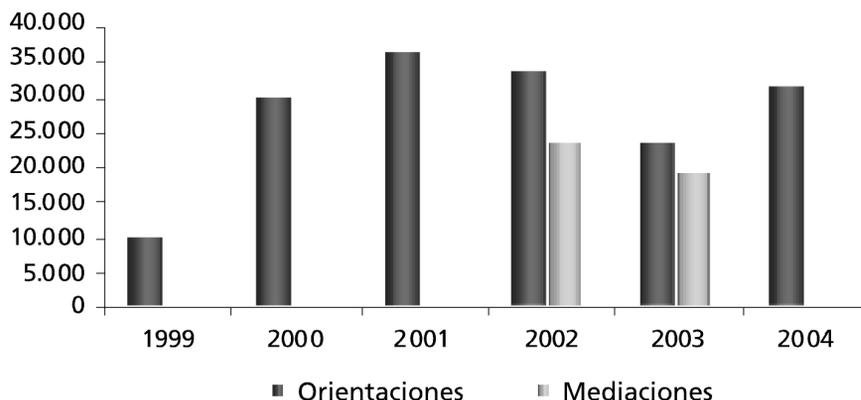
**Fuente: Ministerio de Interior y Justicia. Dirección de Acceso a la Justicia**  
**UAJC: Unidad de Apoyo a la Justicia Comunitaria**  
**CCB: Sedes de la Cámara de Comercio de Bogotá**

<sup>167</sup> Ministerio de Interior y Justicia. Dirección de Acceso a la Justicia, 2003.

<sup>168</sup> Acuerdo 09 de abril 3 de 2000 (43 conciliadores), Acuerdo 04 de Feb 18 de 2002 (23 conciliadores), Acuerdo 27 de Septiembre 29 de 2003 (70 conciliadores por la CCB y 117 conciliadores por la Secretaría de Gobierno de Bogotá) y Acuerdo 35 de diciembre 15 de 2003 (20 conciliadores), Acuerdo 23 de 26 de Julio de 2004 (11 conciliadores), Acuerdo 27 de 23 de Agosto de 2004 (20 conciliadores), Acuerdo 40 de Noviembre 29 de 2004 (25 conciliadores por el CENFOR y 90 por la CCB).

<sup>169</sup> Alcaldía Mayor de Bogotá, IPAZUD et al. Memorias. Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y alternativa, Bogotá Abril 26 y 37 de 2005.

**Gráfico 24. Orientaciones y mediaciones solicitadas en Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria de Bogotá, 1999-2004**



Fuente: Secretaría de Gobierno. Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria

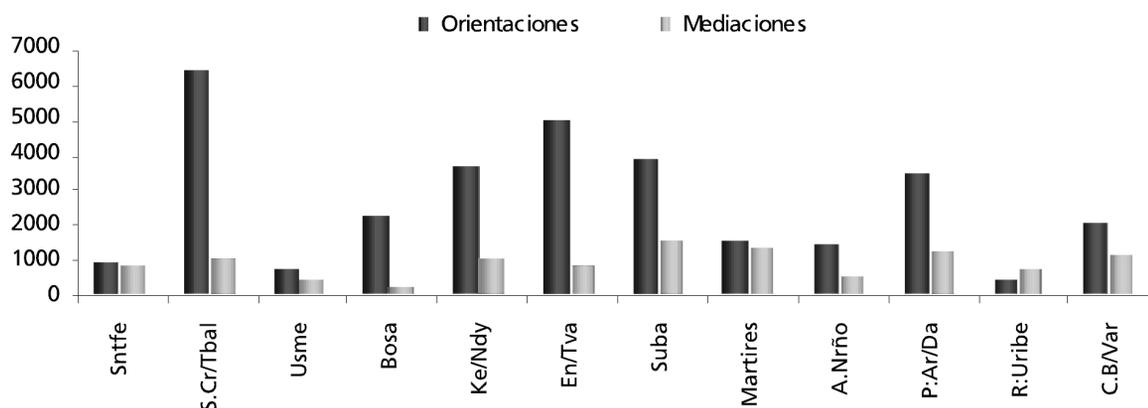
\*La Secretaría de Gobierno no posee información sobre mediaciones para los años 1999-2001 y 2004

En el 2002 a nivel de Bogotá ingresaron un total de 41.421 solicitudes a las Unidades de Mediación y Conciliación –a partir del 2003 Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria- de la ciudad de Bogotá. De dichas solicitudes, 23.154 (56%) fueron orientaciones y 18.267 (44%) fueron solicitudes de mediación. Para el 2004, la demanda por orientaciones aumentó un 33%, con lo que se llegó a un total de 30.948 orientaciones (Gráfico 24). Desafortunadamente no es posible conocer el comportamiento de la solicitud de mediaciones en el periodo 1999-2001 ni para el año 2004 dado que ni el Ministerio de Interior y Justicia, ni la Secretaría de Gobierno cuentan con información actualizada.

A diferencia de lo que ocurre con las mediaciones solicitadas cuya información está incompleta, en el Gráfico 25 se puede observar la demanda de orientaciones y de mediaciones atendidas desagregadas por localidades en Bogotá para el año 2004. Se observa que las localidades de San Cristóbal, Engativá, Suba, Kennedy y Puente Aranda son las que mayor demanda tienen. En el caso de San Cristóbal, las solicitudes de orientación<sup>170</sup> superan los 6.000 casos en el 2004. Le sigue Engativá con 4.900 solicitudes de orientación. No obstante, la atención de orientaciones y mediaciones en estas Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria puede incluir la demanda de otras localidades, pues a la fecha existen sólo 12 Unidades de Apoyo en la ciudad.

<sup>170</sup> Las solicitudes de orientación son simples asesorías que pide la gente y que por ello terminan de manera inmediata sin que haya lugar a que el juez tome otra medida o a que el asunto se prolongue en el tiempo.

**Gráfico 25. Orientaciones y mediaciones atendidas en Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria de Bogotá por localidad, 2004**



Fuente: Secretaría de Gobierno. Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria

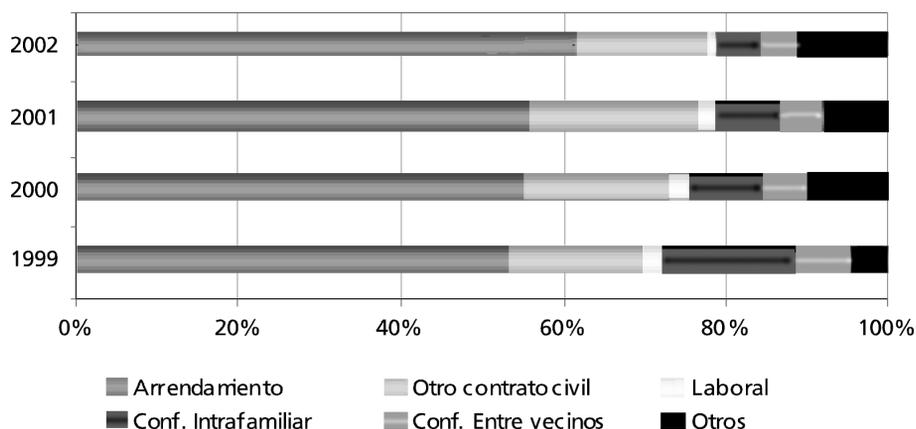
Es decir que en las localidades de Usaquén, Chapinero, Fontibón, Tunjuelito, Barrios Unidos, Teusaquillo, Candelaria y Sumapaz, aún no se han construido dichas unidades, por lo que los usuarios de estas localidades pueden haber acudido a un conciliador en equidad localizado en otra localidad.

Como se observó en el Cuadro 20, existen varias similitudes en las competencias de los Jueces de Paz y aquellas de los conciliadores en equidad lo que de alguna manera lleva a preguntarse si ambas figuras deben coexistir, frente a las diferencias conceptuales entre ambas figuras. Este es quizás uno de los puntos claves que revela este estudio cuantitativo y cualitativo de la justicia de paz.

Como se puede observar en el Gráfico 26, más de la mitad de las solicitudes de orien-

tación se generan por conflictos de arrendamiento y otro 20% por otros contratos civiles. En general, los conflictos laborales no llegan al 2%. Se destaca también que la proporción de asuntos de violencia intrafamiliar parece haber disminuido en el tiempo -mientras en 1999 estos representaban el 16% de la demanda por orientaciones, en el 2002 estos solo llegan a 5%-diferencia que talvez es absorbida por el aumento en la proporción de conflictos por arrendamiento. Los conflictos entre vecinos, que son también competencia de los Jueces de Paz abarcan en promedio el 5% de la demanda por orientaciones. Desafortunadamente, la Secretaría de Gobierno no cuenta con información actualizada de la conflictividad atendida a través de orientaciones en las Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria para los años 2003 y 2004. Esto puede ser producto de haber

**Gráfico 26. Orientaciones según tipo de asunto o conflicto en Unidades Apoyo a la Justicia Comunitaria de Bogotá, 1999-2002**



Fuente: Secretaría de Gobierno – Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria

sustraído la atención de los conciliadores en equidad de las antiguas Unidades de Mediación y Conciliación con miras a lograr un trabajo más integrado con su comunidad.

### • Comisarías de Familia

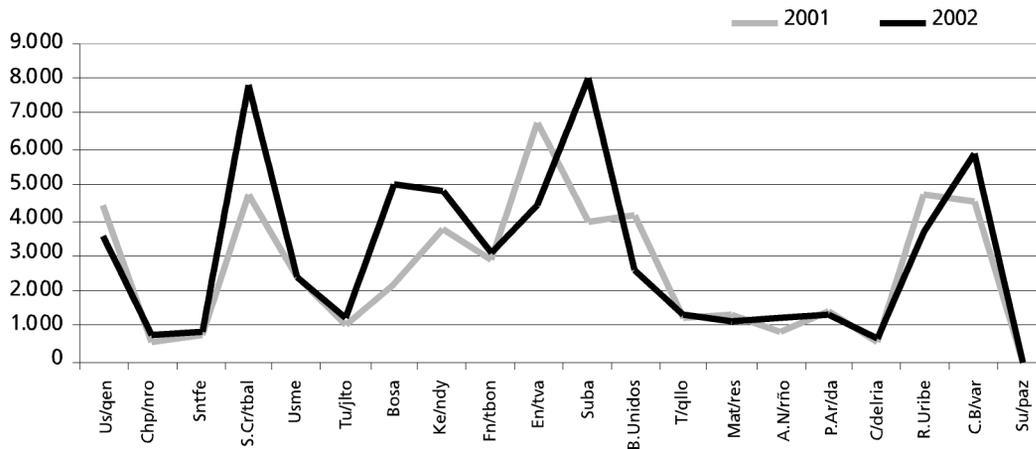
Las comisarías de familia fueron creadas en 1991 para contribuir con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con el objetivo de lograr proteger los derechos del menor y de la familia, y promocionar la convivencia pacífica de la familia. Las Comisarías atienden principalmente asuntos de menores en situaciones irregulares, menores maltratados y violencia intrafamiliar. Sus tareas específicas son la conciliación y la prevención, aunque también ejercen funciones

policivas y de protección. Por ello las Comisarías reciben denuncias de casos de violencia intrafamiliar y de delitos sexuales y atienden a aquellos usuarios que buscan ayuda. En dicho caso, la comisaría puede ayudar a conciliar, a generar compromisos entre las partes, y en casos extremos imponer multas y medidas de aseguramiento. La ciudad cuenta hoy en día con 25 Comisarías de Familia.<sup>171</sup>

Desafortunadamente, en el marco del proyecto, sólo se pudieron recaudar estadísticas brindadas por las Comisarías de Familia en la Secretaría de Gobierno del Distrito las cuales no están totalmente actualizadas. A pesar de los esfuerzos realizados en la recolección de esta información, sólo se logró recuperar para los años 2001 y 2002.

<sup>171</sup> Secretaría de Gobierno – Comisarías de Familia.

**Gráfico 27. Citas atendidas en Comisarías de Familia por localidades de Bogotá, 2001-2002**



Fuente: Secretaría de Gobierno - Comisarías de Familia

Las cifras de atención de las Comisarías de Familia indican que en 2002 se otorgaron 113.613 citas para conciliar, de las cuales solo 60.762 (53%) fueron cumplidas. Así mismo en el 2002, se recibieron y atendieron 36.149 casos de violencia intrafamiliar. Para el 2003 ésta cifra aumentó a 41.139 (13% más que en el 2002). Por otro lado en el 2002 se recibieron 891 denuncias de delitos sexuales contra niños y niñas en las Comisarías de Familia. Este delito también presentó un crecimiento (por lo menos a nivel de la denuncia) para el 2003, año en que se recibieron 1.178 denuncias (32% más que en el 2002).

Nuevamente, y como se observa en el Gráfico 27, las localidades de San Cristóbal y Suba son las localidades que mayor demanda generan a nivel de las Comisarías de Familia, con aproximadamente 8.000 citas respectivamente en el 2002. La loca-

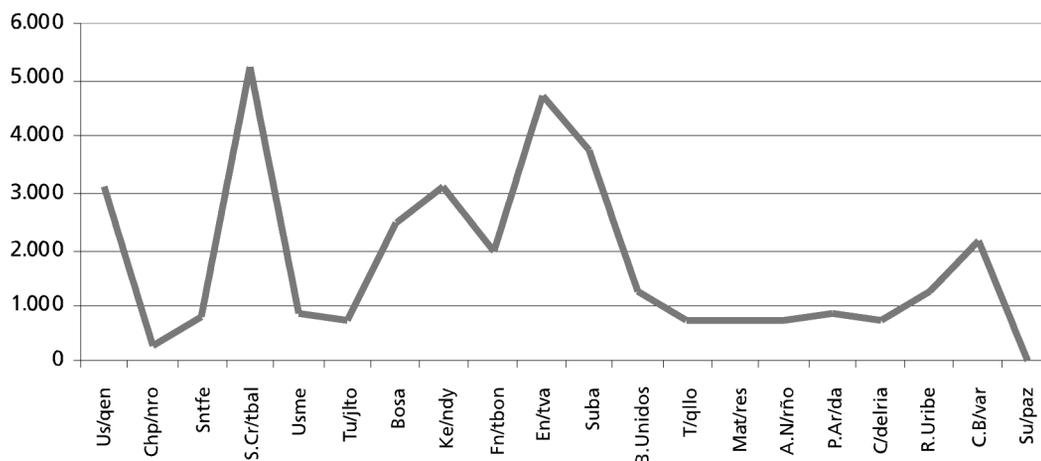
lidad de Engativá también registró una demanda alta durante el 2001. Las localidades de San Cristóbal, Suba y Engativá son las que más denuncian casos de violencia intrafamiliar (Gráfico 28).

Por otro lado, durante el 2002 las Comisarías de Familia dictaron un total de 1.412 medidas de protección, llevaron a cabo 15.033 conciliaciones, y acordaron 17.898 compromisos entre las partes (Gráfico 29).

#### • Inspecciones de Policía

Las Inspecciones de Policía son otras de las instituciones encargadas de la resolución de conflictos de los ciudadanos que tienen causas de convivencia y tranquilidad pública que pueden ser similares a las de los Jueces de Paz. Según el artículo 7 del Decreto 80 de 1993 los Inspectores de Policía tienen funciones judiciales, entre ellas,

**Gráfico 28. Denuncias violencia intrafamiliar en Comisarías de Familia por localidades de Bogotá, 2002**



Fuente: Secretaría de Gobierno - Comisarías de Familia

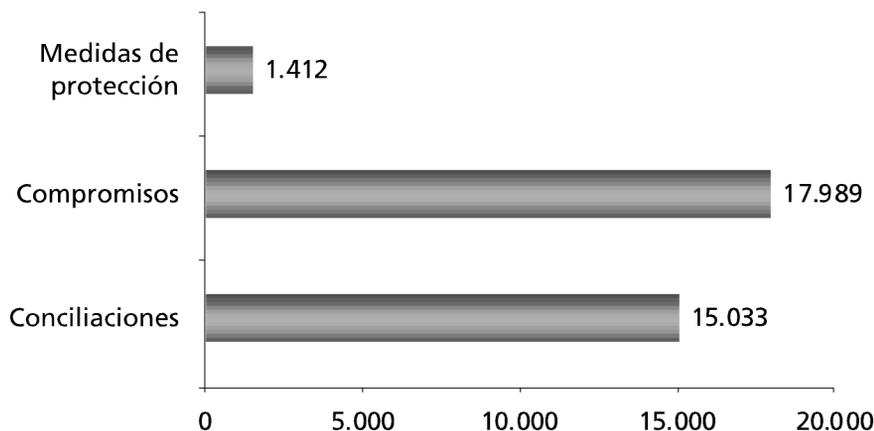
conocer contravenciones de su competencia, querrelas de policía<sup>172</sup> sobre seguridad y orden doméstico, juicios de policía para hacer cesar las vías de hecho en predios urbanos o rústicos, o sobre construcción y demolición de obras, conocer sobre la protección, conservación de los bienes de uso público, y todos demás asuntos que les asignen las leyes, ordenanzas, acuerdos, decretos, reglamentos, etc.

Hasta el Código Penal de 2000 existían 2 tipos de contravenciones de competencia de la Policía:

**i) Contravenciones nacionales u ordinarias de policía:** estas son las consagradas en el Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía. En general los comandantes y sub-comandantes de las estaciones de policía son los competentes para juzgarlas. En algunos casos lo hacen los inspectores o los alcaldes. La lista de estas contravenciones va desde riña o amenaza en la vía pública, dejar vagar animales por las vías, perturbar la tranquilidad en oficinas públicas y en general otras contravenciones relacionadas con la seguridad y tranquilidad públicas descritas en el Código de Policía. Se destaca

<sup>172</sup> Vale la pena destacar que la investigación de las contravenciones de competencia de la Policía o de los juzgados puede iniciarse de oficio o mediante querrela. La querrela debe darse para todas las contravenciones especiales de policía, salvo cuando el autor sea sorprendido en flagrancia, evento en el cual la acción contravencional se inicia oficiosamente. Estrictamente la querrela es el escrito que da origen a una causa contravencional, que no se inicia de oficio. Presentado por el ofendido o su representante donde se debe concretar el hecho contravencional o el supuesto, aunque ignore la autoridad el lugar de ocurrencia del hecho. Las querrelas en las que no haya un particular ofendido serán presentadas por el personero municipal.

**Gráfico 29. Medidas de Protección, compromisos y conciliaciones en Comisarías de Familia – 2002**



Fuente: Secretaría de Gobierno. Comisarías de Familia

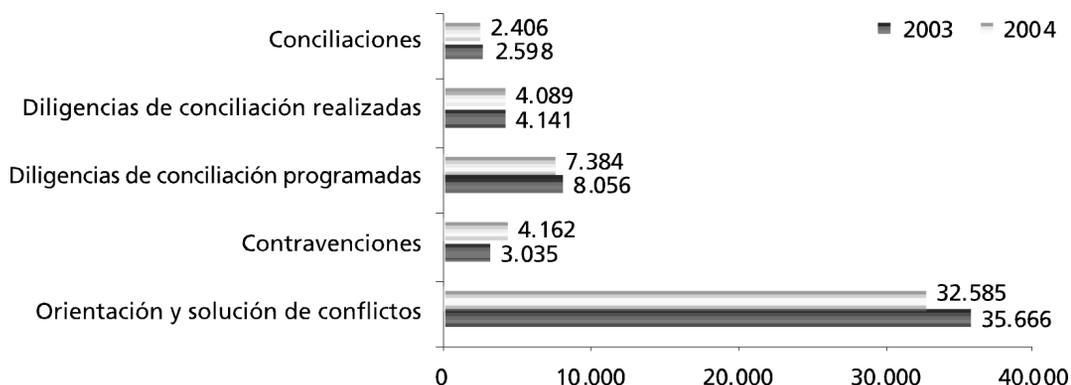
que estas son hoy las únicas contravenciones policivas que existen.

**ii) Contravenciones especiales:** El Art. 11 del Decreto 522 de 1971 agregó un título más a las contravenciones de policía que se denominaron contravenciones especiales. Estas generalmente estaban relacionadas con la seguridad y tranquilidad públicas y se sancionaban con penas de arresto o con multas. En 1995 la ley 228 de ese mismo año, acabó con la pena de arresto e impuso multas de hasta cinco salarios mínimos (5 SMLV). En principio las autoridades competentes para juzgar estas contravenciones eran los inspectores de policía y los alcaldes según la Ley 23 de 1991. No obstante la Ley 228 de 1995 dispuso un procedimiento oral para

la investigación y juzgamiento de estas contravenciones especiales. Con ello esta ley sustrajo a los inspectores y alcaldes de la investigación y juzgamiento y trasladó a los jueces penales y promiscuos municipales la competencia para atender estas contravenciones especiales. Entre estas se encontraban el hurto calificado del Art. 350 del Código Penal cuando el valor era inferior a 10 SMLV y las lesiones con incapacidad inferior a 30 días. No obstante las contravenciones especiales pasaron a ser competencia de los jueces municipales desde Julio de 2001 cuando entró en vigencia el Código Penal de 2000 que derogó la Ley 228 de 1995 en su casi totalidad y acabó con ello con las contravenciones especiales<sup>173</sup>.

<sup>173</sup> El resto de la ley 228 de 1995 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en el 2004

**Gráfico 30. Contravenciones recibidas y conciliaciones en Inspecciones de Policía, 2003-2004**



Fuente: Secretaría de Gobierno. Inspecciones de Policía

En resumen, hoy se encuentra vigente un procedimiento contravencional de orden policivo cuya competencia se encuentra en el Código Nacional de Policía para las contravenciones ordinarias, ya que las contravenciones especiales se convirtieron en delitos desde el año 2001 y por ello están sujetas al trámite judicial normal.

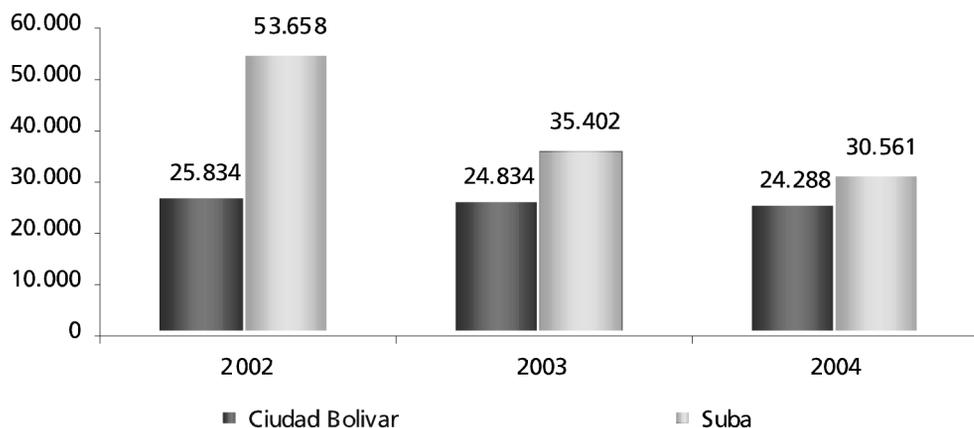
En lo que concierne a esta investigación solo sería relevante comparar datos de contravenciones de policía anteriores a 1995, en particular los hurtos inferiores a 10 SMLV y las lesiones con incapacidad inferior a 30 días, conductas que son también competencia de los Jueces de Paz y algunos conflictos comunitarios. Desafortunadamente no existen datos desagregados que permitan comparar estas contravenciones con la Justicia de Paz.

No obstante lo anterior, se quiere destacar que las Inspecciones de Policía de la ciudad atendieron cerca de 36.000 casos de orientación y solución de conflictos en el 2003. Para el 2004 ésta proporción se redujo un 8% (Gráfico 30). En materia de contravenciones (sin incluir decomisos) las Inspecciones de Policía admitieron cerca de 3.000 en el 2003 frente a las 4.160 del 2004. Así mismo, de las cerca de 8.000 diligencias de conciliaciones programadas, se realizaron tan solo 4.000 y con conciliación terminaron cerca de 2.400. Los datos para el 2003 y el 2004 son similares.

#### • Casas de Justicia

Las casas de justicia reúnen en un mismo espacio físico una serie de instituciones y operadores formales e informales de justicia, algunas de las cuales tienen

**Gráfico 31. Solicitudes en las Casas de Justicia de Bogotá, 2004**



Fuente: Casas de Justicia de Ciudad Bolívar y Suba - AID

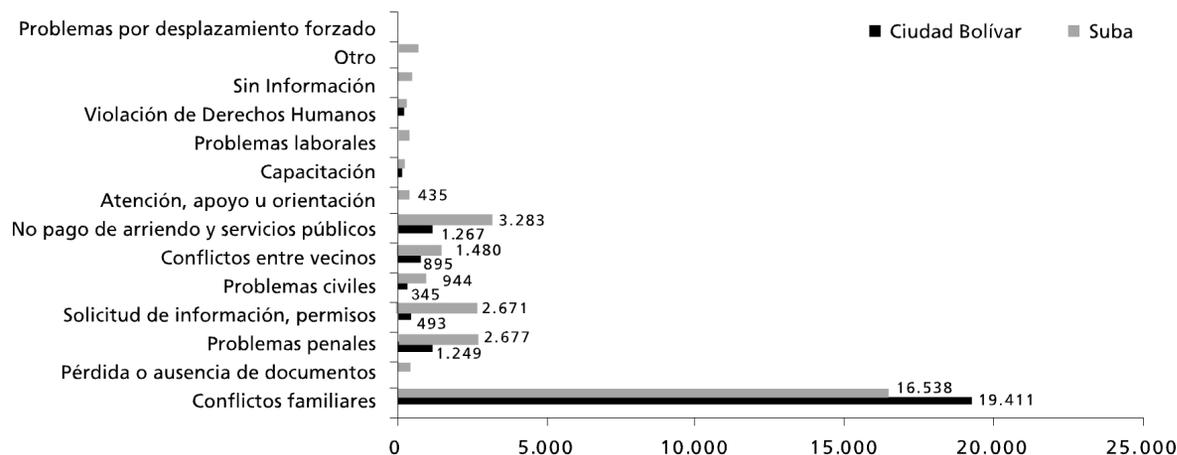
competencia sobre causas comunes a los Jueces de Paz. Como se puede ver en el Cuadro 20 son muchas las causas que son atendidas en las casas de Justicia son también de competencia de los Jueces de Paz. Según las estadísticas registradas por las casas de justicia, en el 2002 funcionaban 20 casas a lo largo del territorio nacional. Para el 2003 estaban operando 30 casas y en el 2004 la oferta creció a 37. En estas se observa que de la misma forma como ha aumentado la oferta se ha incrementado la demanda. En el 2002 se atendieron alrededor de 386.000 solicitudes. Para el 2003 la demanda creció 46% alcanzando 565.000 solicitudes y en el 2004 nuevamente se enfrenta un aumento de la demanda de 46% para atender cerca de 824.000 casos.

Hasta el 2004, Bogotá contaba con dos Casas de Justicia: la de Ciudad Bolívar y la de Suba. La demanda por atención en

la casas de justicia de Bogotá disminuyó considerablemente entre el 2003 y el 2004. En el Gráfico 31 se observa el número de casos atendidos por estas dos casas para el período 2002-2004. Mientras en el 2004, estas dos casas atendieron 54.849 casos (7% de la demanda nacional de casos de su competencia), en el 2002 estas habían atendido 79.492 solicitudes (21% de la demanda nacional), lo que representa una reducción en la demanda de 31%.

Se destaca que una de cada tres solicitudes realizadas en las casas de justicia tiene que ver con conflictos familiares en el total de la demanda nacional. En el caso de Bogotá la demanda por conflictividad familiar asciende a 66% (-dos de cada tres solicitudes se dan por conflictos de familia- lo que demuestra que en Bogotá las Casas atienden principalmente conflictos de familia). Se observa también que entre

**Gráfico 32. Solicitudes en las Casas de Justicia de Bogotá por motivo, 2004**



Fuente: Casas de Justicia de Ciudad Bolívar y Suba - AID

las dos casas de Bogotá existen diferencias en la demanda. Mientras en la casa de Suba el 54% de la demanda en el 2004 fue por conflictos familiares, en Ciudad Bolívar esta proporción llegó a 80%, lo que quiere decir que la casa de justicia de Suba atiende solicitudes más diversas, en contraste con Ciudad Bolívar que está más especializada en conflicto familiar (Gráfico 32). El segundo motivo por el cual la población nacional acude a las casas de justicia es la pérdida o ausencia de documentos. En contraste, en las Casas de Justicia de Bogotá el segundo conflicto es el no pago de arriendo o de servicios públicos (8%) - 4% a nivel nacional-. La demanda por problemas penales en Bogotá asciende a 3.926 solicitudes, lo que equivale al 7% del total de la demanda de la ciudad -y a 12% de la demanda

a nivel nacional-. Otras solicitudes de alta frecuencia en las casas de justicia de Bogotá son la solicitud de información, permisos, certificados y cartas (6%) y los conflictos entre vecinos (4%).

Una de cada tres personas que solicitan ayuda en las casas de justicia es de género femenino. Al respecto, no hay diferencias en la demanda a nivel nacional, ni entre las casas de justicia de Suba o Ciudad Bolívar en Bogotá. De igual forma, el mayor número de usuarios está ubicado en un rango de edad de 26 a 35 años, -aproximadamente uno de cada tres usuarios-.

De las 23.940 solicitudes atendidas por la casa de justicia de Ciudad Bolívar, el 98% de estas fueron remitidas internamente y 2% externamente<sup>174</sup>. De las remisiones

<sup>174</sup> Casa de la Mujer, Policía Comunitaria, UMC u otra comisaría.

internas, el 55% se enviaron a las Comisarías de Familia, 19% a la Fiscalía, 8% al ICBF y 8% a los mediadores comunitarios. Como la casa de Suba atiende mayor diversidad de conflictos, tan solo 36% y 10% de las remisiones internas fueron enviadas a las Comisarías de Familia o al ICBF, respectivamente. Las solicitudes enviadas a la Fiscalía alcanzaron el 17%, porcentaje similar al de la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar. La diferencia entre las dos casas de Justicia que operan en Bogotá radica en el porcentaje de solicitudes enviadas a los mediadores comunitarios que en Suba fue del orden del 20%. El 12% fueron enviados a las Inspecciones de Policía.

Desafortunadamente no fue posible acceder a información sobre la forma de terminación de los conflictos que llegan a las Casas de Justicia por lo cual es muy difícil analizar su verdadero impacto.

### • Síntesis de la oferta y la demanda de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en Bogotá

En el Cuadro 22 se observa la oferta y la demanda de los diferentes operadores de justicia señalados en este documento.

A primera vista el Cuadro 22 demuestra las dificultades mencionadas a través de todo este capítulo, es decir carencia de datos completos entre los distintos operadores informales de justicia y por ello, la dificultad de desagregarlos para hacer comparaciones entre unos y otros.

El cuadro 20 visto anteriormente muestra que muchos conflictos y hechos punibles

pueden ser atendidos por más de un operador, incluso a veces por uno formal y uno o varios informales. Esto puede ser positivo, pues constituye un antídoto para luchar contra un grave problema que ha enfrentado la justicia en Colombia, a saber, el poco acceso de las personas a la justicia, y en particular el difícil acceso a la justicia para las personas de menores recursos. No obstante, el exceso de operadores y la ausencia de claridad sobre que significa acudir a uno u otro, así como establecer qué juez es competente de cada causa puede constituirse en una limitante al acceso. Desafortunadamente la información que existe no permite sacar grandes conclusiones acerca de estos fenómenos, ya que no es completa, los periodos que cubre son cortos, no está desagregada y como se mencionó reiteradamente no existe un verdadero sistema de información sobre justicia informal, sino registros parciales e incompletos de cada uno de los distintos operadores.

No sobra decir que entre las expectativas de la jurisdicción de paz, está una que toca directamente con el tema analizado en este capítulo, a saber, la contribución de esta jurisdicción a la descongestión de la justicia formal. La figura de los jueces de paz, según la Ley 497 de 1999, fue creada con la expectativa de descongestionar la justicia formal y aumentar la oferta general de justicia. La idea era que muchos conflictos se solucionaran ante un operador de justicia comunitaria y no ante un Juez formal, y con ello que menos conflictos se judicializaran para así lograr incrementar la eficiencia del juez formal dado que menos procesos ingresarían a estos despachos judiciales.

**Cuadro 22. Oferta y demanda de los diferentes MASC en Bogotá**

<b>Jueces de paz</b>		<b>Periodo y Fuente</b>
Número de Jueces	130	Septiembre 2003 – Septiembre 2004 Colegio de Jueces de paz de Bogotá
Número de jueces de paz activos	80	Contraloría de Bogotá, 2005
Casos atendidos	6.893 <sup>175</sup>	Septiembre 2003 – Septiembre 2004 Colegio de jueces de paz de Bogotá
Asesorías	3.815	
Conciliaciones en equidad	3.078	
<b>Conciliación en Derecho</b>		
Centros de Conciliación	80	2004 – Ministerio de Interior y Justicia
Número de conciliadores en derecho	N.D.	
Solicitudes de conciliación	39.276 <sup>176</sup>	
Conciliaciones Total	12.975	
Conciliación Parcial	2.879	
Otras salidas <sup>177</sup>	22.651	
<b>Conciliación en Equidad</b>		
Conciliadores en equidad	400	Nombrados entre 1999-2004
Conciliadores activos	224	A Junio de 2005 – Secretaría de Gobierno
Solicitudes de orientación - UAJC	30.948	2004 – UAJC /Secretaria de Gobierno
Solicitudes de mediación - UAJC	18.267	2003 – UAJC / Secretaria de Gobierno

continúa

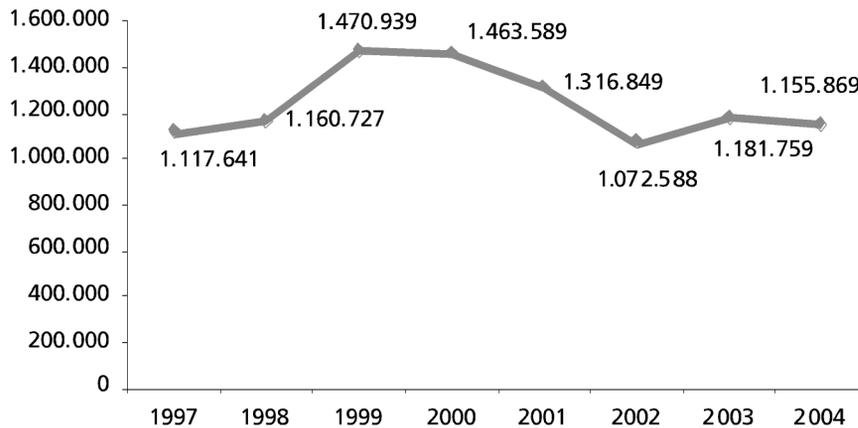
<sup>175</sup> Por el 58% de los Jueces que reportaron estadísticas.

<sup>176</sup> Para el 56% de los centros de conciliación en derecho que reportaron estadísticas al Ministerio de Interior y Justicia.

<sup>177</sup> Audiencias sin acuerdo, audiencias con inasistencia, solicitudes con asunto no conciliable y solicitudes con otro resultado.

<b>Comisarías de Familia</b>		<b>Periodo y Fuente</b>
Comisarías de familia	25	2005 – Secretaria de Gobierno
Citas para conciliar	113.613	2002 – Comisarías de Familia/Secretaria de Gobierno
Citas cumplidas	60.762	
Casos de violencia intrafamiliar	36.149	
Delitos sexuales contra niños y niñas	891	
<b>Inspecciones de Policía</b>		
Orientación y solución conflictos	32.585	2004 – Inspecciones de Policía/ Secretaria de Gobierno
Contravenciones	4.162	
Diligencias de conciliación programadas	7.384	
Diligencia de conciliación realizadas	4.089	
Conciliaciones	2.406	
<b>Casas de Justicia</b>		
Casas de Justicia	2	2004 – Casas de Justicia , Bogotá
Solicitudes	54.849	

**Gráfico 33. Ingreso de procesos a la Jurisdicción Ordinaria, 1997-2004**



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura - UDAE

Desafortunadamente no es fácil medir el impacto real que la figura del juez de paz ha tenido sobre la congestión en los juzgados formales. La figura no puede físicamente “descongestionar” los juzgados ya que un caso judicializado no puede desjudicializarse por esta vía. Lo que la jurisdicción de paz podría lograr es impedir la judicialización de futuros conflictos. En efecto en el Gráfico 33, se puede observar que la judicialización de conflictos ha decrecido desde el año 2001. Sin embargo, no existen pruebas para argumentar que ello se deba a la presencia de los jueces de paz. En primer lugar, porque existen muchos otros operadores (ej. conciliadores en equidad y en derecho) que pueden estar atendiendo una porción importante de la conflictividad que no está siendo judicializada. Segundo, y a nivel de la conflictividad civil debe tenerse en cuenta que Colombia pasó de tener una tasa de crecimiento de -0.9% en

1998 (manteniéndose negativa en 1999) a 4.3% en 2004- Esto significa que la caída en la demanda por justicia puede responder a una mejoría en la economía que pudo incidir en la disminución de la conflictividad civil general.

## VII. Conclusiones generales

Es imperativo dejar claro que actualmente no existen datos estadísticos completos y sistemáticos sobre Jueces de Paz o sobre otros operadores informales de justicia, ni en Bogotá ni en el resto del país. Por ello en este capítulo las principales fuentes de información son datos sobre el 58% de los Jueces de Paz de Bogotá para su primer año de funcionamiento (septiembre 2003 – septiembre 2004), recogidos por el Colegio Nacional de Jueces de Paz de Bogotá e información proveniente de una

Encuesta y de una muestra a través del Cuestionario CEJ-CJPB. La primera fuente es una encuesta realizada por la CEJ y la Contraloría en 2002 a los Jueces de Paz a nivel nacional, excluyendo a Bogotá y la segunda, denominada Cuestionario CEJ-CJPB, realizada por esta consultoría en 2005 y dirigida especialmente a los Jueces de Paz de Bogotá.

Respecto de los datos estadísticos es válido destacar que aunque hay voluntad por parte del Consejo Superior -entidad que por ley es la encargada de controlar el rendimiento de estos jueces- para resolver el problema de control de rendimiento de los Jueces de Paz, hasta la fecha esta entidad no ha logrado cumplir con su obligación. Dado que las dificultades para recoger la información no parecen superables en el corto plazo, por ser contrarias a la naturaleza de la figura de la jurisdicción de paz y a las particularidades de estos jueces en Bogotá, se proponen alternativas en el siguiente acápite de recomendaciones que parecen más razonables para medir el verdadero impacto de la justicia de paz.

En cuanto a la oferta de justicia de paz se puede concluir a partir de los datos existentes que en Bogotá, en el primer año de funcionamiento de la jurisdicción de paz, se atendieron un total de 6.893 casos y se vieron beneficiadas 9.571 personas. Esta cifra corresponde al 58% de los Jueces de Paz en Bogotá, quienes reportaron esos datos. Desafortunadamente no hay datos para su segundo año (el último), lo cual de dificulta cualquier interpretación que permita establecer el grado de confiabilidad de la información del Colegio de Jueces de Paz de Bogotá.

Por distritos el que más casos atendió fue el de Uribe / Nariño / Tunjuelito con 2.130 casos, lo que representa el 31% de la atención en Bogotá. En su orden, lo sigue el distrito de Kennedy que atendió 18% de los casos a pesar de tener la menor cobertura – tan solo el 33% de los Jueces de Paz de este distrito reportaron información-, lo que significa que este podría ser el distrito que presenta la mayor demanda por Justicia de Paz en la ciudad. Se observa también que la demanda por Justicia de Paz en Bogotá es mayor en las localidades donde se encuentran los sectores socio-económicos medios (estratos 3 y 4), y mínima en sectores de mayor afluencia como Usaquén, o de frontera como podrían ser Bosa y Ciudad Bolívar. Esto significa que la demanda por justicia de paz en Bogotá está concentrada especialmente en las localidades de Kennedy, Rafael Uribe, Antonio Nariño y Tunjuelito. También se identifica que los Jueces de Paz de estos distritos atienden mayor número de casos en promedio que el resto de las localidades de la ciudad. A pesar de lo dicho se destaca que la cobertura en términos de atención a usuarios por cada 100 mil habitantes no tiene el mismo comportamiento. Si bien las localidades de Rafael Uribe, Antonio Nariño y Tunjuelito son las que atienden mayor número de usuarios por 100 mil habitantes, el mayor cubrimiento lo tiene la localidad de Usme. En definitiva, los distritos de Paz con menor demanda y menor población cubierta son Usaquén, Engativá y Bosa.

En cuanto al tipo de conflictividad atendida en la ciudad, el Consejo Superior de la Judicatura revela que a nivel nacional cerca del 45% de la demanda por justicia de

paz corresponde a conflictos de carácter económico, seguido de los conflictos familiares con 18% de la demanda y 16% de asuntos comunitarios. Estos resultados coinciden con los encontrados en el Cuestionario CEJ-CJPB 2005 para Bogotá por lo que parecerían bastante confiables.

En lo relacionado con el afianzamiento de los Jueces de Paz (legitimidad), estimaciones del Consejo Superior de la Judicatura muestran que prácticamente la mitad de los casos atendidos por los Jueces de Paz a nivel nacional son asesorías y la otra mitad casos que terminan con conciliaciones. La Encuesta realizada por la Contraloría General de la República y por la CEJ en el 2002, que no incluye a Bogotá, muestra como el 55% de los casos atendidos terminan con conciliación, 4% con fallos en equidad, 6% con desistimiento, 4% con remisiones a otras autoridades y prácticamente no se presentan fallos de reconsideración. Todo lo anterior indica que a nivel nacional los Jueces de Paz en general realizan primordialmente conciliaciones y luego asesorías. Para Bogotá datos del Colegio muestran que en el primer año de funcionamiento el 55% de los casos fueron asesorías y 44% terminaron con conciliación. De la misma forma el Cuestionario CEJ-CJPB revela que 47% de los casos terminaron con conciliación, 40% en asesoría y 9% casos remitidos a otras autoridades. Lo anterior permite concluir que en esencia los Jueces de Paz ejercen las mismas funciones que los conciliadores en equidad.

El nivel de cumplimiento de los fallos o de las conciliaciones en Bogotá sólo se conoce por el Cuestionario CEJ-CJPB. Esta revela que el 69% de los fallos y conciliaciones

se cumplen totalmente y el 18% parcialmente. Estos datos tan alentadores parecen confiables al ser contrastados con otros analizados en este capítulo. No obstante como se mencionó antes la información acá utilizada no permite sacar conclusiones definitivas sino hacer inferencias o aproximaciones que deben mirarse en conjunto con todos los datos cualitativos y cuantitativos analizados en esta consultoría.

En lo relacionado con la respuesta de la justicia de paz (eficacia), se demuestra que algunos de los Jueces de Paz que más casos atienden en la ciudad son aquellos donde hubo mayor votación para elegirlos. Esto ocurre en Tunjuelito que es el distrito de Paz que más casos atiende en Bogotá y también aquel donde hubo mayor votación. Por el contrario, hay distritos de Paz como Santa Fe, que a pesar de ser el segundo distrito en votos es uno de los que menos casos atiende. No obstante, Kennedy y Suba que proporcionalmente son los terceros en número de votos, son los que más casos atienden después de Tunjuelito. Así visto, se puede concluir que existe una relación importante, aunque no directa, entre la legitimidad del Juez de Paz definida por la votación en su distrito y su capacidad de acción sobre la localidad en cuestión, definida como el número de casos que éste atiende. Esto también revela que las estrategias de divulgación para aumentar la votación pueden incidir en la demanda por Justicia de Paz y en la participación de la misma dentro de la ciudad.

Finalmente en lo relativo a la conflictividad de los Jueces de Paz a cargo de otros operadores vale la pena reiterar que muchos de conflictos y hechos punibles

competencia de los Jueces de Paz pueden ser atendidos por más de un operador, incluso a veces por uno formal y uno o varios informales. Esto que de por sí puede ser positivo, por que mejora el acceso de las personas a la justicia, y en particular el de las personas de menores recursos, puede ser contraproducente en términos de costos (duplicidad de funciones y recursos) y de acceso para el usuario, quien no tendrá claridad sobre a que operador acudir. Adicionalmente esta duplicidad de oferta agrava el afianzamiento de la justicia de paz pues permite que un juez formal desconozca el principio de la cosa juzgada e inicie un proceso por la misma causa.

Desafortunadamente y a pesar de haber sido reiterativos todo lo anterior debe mirarse con cuidado pues son fenómenos sobre los cuales la información que existe no permite sacar grandes conclusiones, ya que no es completa, los periodos que cubre son cortos, no está desagregada y como se mencionó no existe un verdadero sistema de información sobre justicia informal, sino registros parciales e incompletos de cada uno de los distintos operadores.

## **VIII. Recomendaciones**

Dada la naturaleza de la jurisdicción de paz y las particularidades con las que se desarrolla en una ciudad como Bogotá –como la ausencia de una oficina logística - se recomienda crear un sistema de información más acorde con esta jurisdicción. Por ello no debe insistirse en recoger estadísticas formales para medir sus resultados –tarea que hasta la

fecha ha sido imposible- sino diseñar e implementar un sistema de medición de impacto más acorde con la naturaleza de esta jurisdicción. Una alternativa consistiría en la implementación de visitas regulares de control a los lugares desde donde los jueces ejercen sus funciones utilizando un mecanismo de registro que mida la calidad de decisiones, la percepción del usuario o vecino, y los efectos en la comunidad entre otros. Una segunda opción sería a través de una encuesta periódica (cada año) que permita vigilar la legitimidad y eficacia de las decisiones de los Jueces de Paz entre la población, por ejemplo, a través de encuestas de percepción por parte de los usuarios. Finalmente, sería muy importante crear un archivo único para la ciudad en donde los Jueces de Paz depositen copia de todas las actas de conciliación que realicen. Dado que es una obligación legal que los Jueces de Paz conserven todas las actas de conciliación (no así los fallos ni las asesorías- vacío legal que debe corregirse)- se podría empezar a crear un sistema de información basado en las mismas no para propósitos cuantitativos sino cualitativos, es decir organizar esas actas para entender que tipo de conflictos se dan, cuales se resuelven y por ello como se construye tejido social que es uno de los propósitos fundamentales de esta figura. Todas estas opciones, que por supuesto deben desarrollarse, son quizás más congruentes con la naturaleza de la jurisdicción de paz y resultan más acordes con las particularidades con las que ésta se desarrolla hoy en Colombia. Este tema, que se sale de los objetivos de este capítulo, debe analizarse a partir de la realidad expuesta en este capítulo.

Sobre el punto del exceso de operadores de justicia informal y comunitaria con duplicidad de funciones vale la pena señalar la necesidad de revisar la oferta de justicia para determinar la conveniencia de mantener todas las figuras existentes, y eliminar o modificar algunas de ellas.

Desde un punto de vista procesal debe informarse claramente el alcance de las decisiones tomadas por este nuevo operador y su validez jurídica -equivalente a la de una sentencia emitida por un operador formal-. Con ello se busca que las instituciones formales no desacrediten a las informales, como es el caso de un juez formal que haciendo caso omiso a la conciliación con merito ejecutivo proveniente de un Juez de Paz reinicia el proceso por la misma causa. Esto además evitaría la duplicidad de las funciones de los distintos operadores de justicia y permitiría entre otros reducir costos en la administración de justicia así como su descongestión.

Volviendo al tema de los resultados, es imperativo que una vez se hayan corroborado las tendencias sobre el impacto de la justicia de paz (y si es posible la de los conciliadores en equidad para resolver cual de las dos figuras debe prevalecer), –principalmente en lo relacionado con la reconstrucción de tejido social y el restablecimiento de la paz comunitaria- debe resolverse el problema de financiación y sostenibilidad de la figura. Eso evitaría algunos comportamientos irregulares de los Jueces de Paz que se han detectado en las investigaciones disciplinarias y en algunas entrevistas con usuarios como lo son la solicitud de dinero a los usuarios por sus servicios o para gastos como telegramas y papelería, falta

de competencia para resolver un asunto específico, o en el caso de los jueces de reconsideración el hecho de asumir competencias de jueces de conocimiento.

## **IX. Fortalezas y Debilidades**

### **Fortalezas:**

- La Justicia de Paz es de fácil acceso al ciudadano.
- La Justicia de Paz atiende de manera ágil a los usuarios
- La Justicia de Paz es predominantemente conciliadora
- La Justicia de Paz registra un alto nivel de cumplimiento de las conciliaciones y fallos
- Los jueces de paz prestan asesoría legal y asesoría sobre oferta institucional a sus comunidades.
- Los usuarios del servicio evalúan favorablemente el servicio de la Justicia de Paz

### **Debilidades:**

- La información sobre la gestión de los Actores Voluntarios de Convivencia y sobre algunos operadores formales de justicia no es completa, los períodos que cubre son cortos, no está desagregada y por lo tanto en la actualidad sólo es posible obtener registros parciales.
- La demanda de Justicia de Paz en Bogotá registrada en las estadísticas, es diferente de la demanda real, que aún se desconoce por falta de sistematización de la información.
- Falta claridad acerca de las competencias de los jueces de paz, debido a que existen múltiples interpretaciones sobre sus alcances y límites, lo cual deriva

en desconocimiento del tema por parte de los propios jueces y de las demás autoridades locales con las cuales ellos se relacionan.

- Existen deficiencias en el apoyo logístico que dificultan el funcionamiento de la jurisdicción.
- Falta coordinación y articulación entre los operadores formales y no formales de justicia presentes en la ciudad.
- Falta definir los criterios de corresponsabilidad nacional y distrital en la planeación y ejecución de políticas públicas sobre la Justicia en Equidad.

## X. Algunas mediciones para construir:

A partir del trabajo de “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz

en Colombia” (2003), contratado por el entonces Ministerio de Justicia y del Derecho y USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, dirigido por Carmen Lucía Gordillo y Rosa Ludy Arias,<sup>178</sup> nos permitimos citar algunas de las categorías de análisis, en las cuales se identifican dimensiones y variables, que se constituyen en insumos para construir indicadores y efectuar futuras mediciones asociadas a un Sistema de Seguimiento de Gestión, Impacto y Articulación de la Jurisdicción de Paz, esto con el ánimo de complementar la propuesta de indicadores presentada por el Observatorio Distrital de Justicia de Paz en la sección 1 de esta publicación, a propósito del tema del funcionamiento de la Justicia de Paz en Bogotá:

### Cuadro 23. Algunas mediciones para construir

#### Categoría de Gestión

Dimensión	Variable
<b>Utilización de la figura</b>	Demanda Acceso Tipología de casos Formas de resolución de casos Perfil del usuario Jurisdicción de la actuación Otros usos de la figura
<b>Monitoreo</b>	Actividades Resultados Pertinencia- Eficiencia- Eficacia- Oportunidad- Suficiencia Calidad- Institucionalidad- Sostenibilidad Realimentación Sistematización

<sup>178</sup> “Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia”, Ministerio de Justicia y del Derecho, USAID- Checchi and Company Consulting Colombia, Bogotá, 2003, pp.143-145.



## Recomendaciones de Política Pública

---

<b>I. Observatorio de la Justicia de Paz en Bogotá – Fase II</b>	
1. Objetivos	153
2. Estrategias para el diseño y la construcción del observatorio	154
3. Equipo básico	158
4. Propuesta preliminar de indicadores para discusión	158
<b>II. Hacia una Política Pública en Materia de Justicia en Equidad</b>	161
<b>III. Cinco años de Justicia de Paz en Colombia: un balance desde la Corporación Excelencia en la Justicia</b>	
1. Aspectos internos	164
2. Aspectos externos	165
<b>IV. Otras conclusiones y recomendaciones</b>	166



## I. Observatorio de la Justicia de Paz en Bogotá – Fase II

La conclusión general de este estudio, es que la figura de los jueces de paz, no sólo en Bogotá, sino en todo el país, requiere de una observación continua y profunda que ponga en evidencia, con base en información técnica confiable, los indicios que se han encontrado en la presente investigación. De acuerdo con tales indicios, la implementación de la figura requiere elevadas inversiones políticas, jurídicas y económicas, pero no se ha puesto en evidencia que exista una positiva relación de costo beneficio entre estas inversiones y el impacto que la figura genera en la solución de conflictos comunitarios. Lo anterior resulta de especial importancia si queda demostrado que los jueces de paz en Bogotá, y en el resto del país, ejercen funciones que son equiparables a las de otros agentes encargados de la resolución alternativa de conflictos.

En consecuencia, la recomendación fundamental del presente estudio consiste en mantener la observación a la figura de los jueces de paz en la ciudad. Para ese fin, a continuación se encuentra un modelo de observatorio, creado por la Corporación Excelencia en la Justicia, y a través del cual es posible hacer un seguimiento de estos jueces, con el fin de facilitar su elección, suplir las fallas existentes en materia de capacitación, y asegurar que el ejercicio de sus funciones se lleve a cabo de manera más coherente con la naturaleza de la figura, pero también en condiciones de eficacia, eficiencia y diferenciación con otros operadores de justicia.

Entre tanto, es fundamental definir la conveniencia de mantener el sistema operando

como lo viene haciendo en la actualidad, así como la convocatoria a nuevas elecciones de jueces de paz, al menos en Bogotá, hasta tanto se lleven a cabo estos análisis y se obtengan conclusiones definitivas acerca de si procede o no mantener la figura como la conocemos hoy. Si se concluye que es necesario suspender las elecciones, esta suspensión se daría, en caso de requerirse modificaciones legislativas o de política pública – como se verá a continuación, en opinión de la CEJ ese es el caso -, hasta que las mismas operen.

### 1. Objetivos

#### 1.1. Objetivo General del Proyecto

Establecer un observatorio de la Justicia de Paz en Bogotá con el fin de hacer seguimiento permanente al comportamiento funcional, la asimilación social, el impacto de esta figura sobre la cultura de solución de conflictos en la ciudad, y sus alternativas de articulación y coordinación con los demás operadores de justicia, tanto formales como no formales, del Distrito Capital, en el marco de una política pública de Sistema Local de Justicia, que contribuya a ampliar el acceso ciudadano a los servicios de justicia y a generar una cultura de convivencia pacífica.

#### 1.2. Objetivos Específicos

Con base en los resultados de la investigación que se presenta, el Observatorio Distrital de la Justicia de Paz adelantará las siguientes acciones:

- Elaborar recomendaciones de política pública sobre Justicia de Paz, en temas como los métodos que se deben aplicar para detectar criterios de justicia en las

comunidades y establecer su límite con las reglas del derecho positivo, o la determinación de los efectos del incumplimiento de conciliaciones logradas por jueces de paz. Estas recomendaciones se harán a partir de la experiencia de Bogotá, que puedan ser de utilidad para el desarrollo de esta jurisdicción en la capital y en otras ciudades del país, y presentarlas en los espacios de concertación creados para tal fin.

- Diseñar y aplicar una estrategia de comunicación para el observatorio.
- Integrar el trabajo del Observatorio Distrital de Justicia de Paz al *Proyecto Justicia ¿Cómo vamos?* de la CEJ como un campo especial de observación que se extenderá de manera gradual a otros municipios del país.
- Integrar el trabajo del Observatorio Distrital de la Justicia de Paz a la *Red de Observatorios de la Secretaría de Gobierno* de Bogotá como parte de la línea de observación de Derechos Humanos.

## 2. Estrategias para el diseño y la construcción del observatorio

### 2.1 ¿Qué es el observatorio?

En términos simples, un observatorio puede definirse como un espacio institucional en el que se hace seguimiento a la evolución de un sector, una iniciativa o un tema de interés, de manera periódica y sistemática, y con base en un conjunto estable de mediciones que se expresan concretamente en unos indicadores. En condiciones ideales, el seguimiento “pasivo”

debe dar paso a tareas pro-activas de definición de políticas y ejecución de planes de acción.<sup>179</sup>

Las características particulares del Observatorio Distrital de la Justicia de Paz son las siguientes:

- Es una propuesta de seguimiento a la Jurisdicción de Paz en Bogotá que tiene origen en la sociedad civil.
- Analiza el papel que juegan y la percepción que tienen sobre esta jurisdicción: las entidades públicas del orden nacional y distrital, las entidades privadas especializadas en el tema, los jueces de paz, otros operadores comunitarios de justicia y la comunidad en general.
- Cooperera y genera un diálogo permanente con las instancias del Estado y de la sociedad civil que tienen interés y/o responsabilidad legal en el tema.
- Se integra a redes de observatorios más amplias con el fin de establecer sinergias en los temas de justicia y derechos humanos.
- Toma en cuenta el acumulado de la CEJ en materia de Justicia Comunitaria y Alternativa en Colombia y en la Región Andina.

### 2.2. Líneas de observación futuras – Segunda Fase del Proyecto

Después de la investigación que culminó la CEJ en abril de 2006, cuyos resultados, alcances y límites recoge en la presente publicación, el Observatorio Distrital de Justicia de Paz se concentrará en cinco dominios de observación específicos, tomando como base el diseño

---

<sup>179</sup> Observatorio del Sistema Penal Acusatorio: una propuesta para su organización, documento de trabajo elaborado por la Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, diciembre de 2005.

metodológico del Observatorio Justicia  
¿Cómo vamos? de la CEJ:

- Posibles brechas entre la situación actual de la jurisdicción y las expectativas jurídicas e institucionales.
- Posibles brechas entre la situación actual de la jurisdicción y las expectativas de los Actores Voluntarios de Convivencia.
- Posibles brechas entre la situación actual de la jurisdicción y las expectativas de la ciudadanía.
- La dinámica de comportamiento del sistema.
- La identificación de mejores prácticas.

#### *2.2.1. Metodología para la observación – Segunda Fase del Proyecto - ¿Cómo observar? ¿Qué hacer con la información?*

Buena parte de las actividades de esta segunda fase se encaminan a recoger información de fuentes primarias o secundarias tendientes a establecer un “estado de cosas” sobre la Justicia de Paz en Bogotá, que no fue posible recopilar durante la primera fase, para luego verter o alimentar esta información en un modelo institucional de observación y seguimiento al desarrollo de la figura de los jueces de paz.

Para la conformación de la línea de base y el posterior proceso de alimentación de las bases de datos para la construcción de indicadores se debe adelantar la consecución de tres tipos de información: cuantitativa, cualitativa y de percepción.

#### **Información cuantitativa**

Para el análisis de la información cuantitativa se tomará como fuente el trabajo contratado por la Secretaría de Gobierno Distrital con el Centro de Proyectos para

el Desarrollo – Cendex- de la Universidad Javeriana, mediante el cual se diseñó un aplicativo para que los 12 Actores Voluntarios de Convivencia de Bogotá, en este caso los jueces de paz, registren los casos que atienden. Teniendo en cuenta que esta herramienta incluye una mínima caracterización del caso, las variables esenciales deben permitir:

- Establecer la naturaleza del asunto (penal, civil, familia, otro)
- Caracterizar la solución alcanzada

Este registro de información permitirá construir un conjunto de indicadores que muestren el comportamiento de los jueces de paz en cuanto al acceso a la justicia, qué representan para la comunidad, la efectividad y las oportunidades de sus herramientas de administración de justicia en equidad y a la vez permitir una comprensión del conflicto ciudadano, así como su posible articulación con otros operadores.

Esta información de atención de casos se complementará con el barrido estadístico de atención de casos por parte de los otros operadores de justicia de la ciudad. En teoría se puede afirmar que los jueces de paz por un lado desplazan cierta cantidad de la demanda actual de justicia, pero a la vez generan una demanda propia ajustada a sus muy particulares condiciones de elección, jurisdicción y acción.

La base cuantitativa se complementará con la información relacionada con el proceso de elecciones de los jueces de paz. En especial se busca registrar: número de candidatos inscritos, número de votantes (en lo posible establecer tasas con referencia a

cálculos poblacionales de las comunidades sobre las que se tiene jurisdicción) y establecer un indicador de legitimidad o representatividad de los jueces electos en relación con la población susceptible de ser atendida.

### **Información cualitativa**

La información cuantitativa se complementará con un conjunto de información cualitativa expresada principalmente en los propios resultados de los procesos de sensibilización comunitaria y capacitación. Se entiende que estas acciones, que están siendo adelantadas por la Alcaldía de Bogotá con el Consejo Superior de la Judicatura, más específicamente con la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, comprenden un proceso de evaluación de resultados.

En relación con este punto, el proyecto estructurará dicha información en bases cualitativas que permitan posteriormente su disponibilidad para consulta de los investigadores que acudan al observatorio y le dará un valor agregado a partir de las interpretaciones propias, desde la perspectiva de la identificación de las posibles brechas entre la situación actual de la jurisdicción y las expectativas jurídicas e institucionales, las expectativas de los Actores Voluntarios de Convivencia y las expectativas de la ciudadanía.

La información cualitativa también comprenderá el registro del perfil de los jueces de paz electos. Este perfil incluye una descripción de la historia del juez de paz, con perspectiva etnográfica, y en relación con su comunidad. Este aspecto es de suma importancia porque a diferencia de los jueces formales en los cuales el referente

de autoridad y capacidad de administración de justicia es transferido por el derecho y la definición orgánica al interior del sistema de justicia, en los jueces de paz se presenta una mezcla de por lo menos tres factores: la ascendencia y legitimidad frente a la comunidad; la idoneidad personal y facilidad para administrar justicia; y la noción comunitaria de equidad o referente práctico y fundamental para administrar justicia.

Se considera información cualitativa el conjunto de datos o conclusiones de los evaluadores de la sensibilización y capacitación en relación con los principales aprendizajes que se realizaron durante el desarrollo de dichos procesos, algunos de ellos todavía en curso. Por ejemplo, las consideraciones sobre las principales dificultades y oportunidades del proceso de capacitación, que constituyen hallazgos de la primera medición de este observatorio, en las que se adviertan riesgos pedagógicos o de asimilación por parte de los jueces de paz de determinados criterios o prácticas, se continuarán realizando por parte de la CEJ en tanto son de suma importancia para la evaluación integral posterior de la figura.

### **Información de percepción**

El componente perceptivo lo constituye el rastreo de formación de capital social relacionado con los temas de convivencia, seguridad y justicia en las comunidades. Para realizar este componente se puede optar por la metodología de casos y controles en un formato metodológico para realizar una prueba experimental.

Esto quiere decir que se considera que la elección y puesta en funcionamiento de un

juez de paz en una comunidad puede incidir en la formación de un mayor capital social relacionado con los temas de la jurisdicción y en esencia contribuye a la creación de una cultura de solución de los conflictos de una manera pacífica y equitativa. Se podrá recurrir a una comunidad de Bogotá en la cual no se haya adelantado dicho proceso y de esta manera establecerá la comparación.

En este sentido la hipótesis central es que el juez de paz actúa tanto como un agente de promoción de la convivencia y de la solución pacífica y amigable de los conflictos ciudadanos, como un agente de administración de justicia. Esta hipótesis resalta aún más la importancia del tema de la representatividad y de la legitimidad del juez a través del proceso de elección.

Básicamente, lo que se pretende es que este juez sea el representante no de un conjunto de personas sino de la visión y noción de lo justo comunitario, de la equidad y de los objetivos de convivencia de dicha comunidad; y en ese sentido la legitimidad expresa la voluntad de la comunidad para que ese juez actúe como garante de esos ideales y que con ese referente solución los conflictos.

Las diferencias entre la Justicia en Derecho y la Justicia en Equidad deben expresarse de alguna manera en la satisfacción de los usuarios del servicio de justicia. El objetivo es determinar el grado de satisfacción con el proceso y con la decisión de la Justicia de Paz en relación con la expectativa del ciudadano en el momento previo de acudir.

La CEJ presentará su propuesta de encuesta de expectativa y satisfacción dirigida a los

usuarios del servicio (ver anexo) a consideración de las entidades interesadas en el seguimiento de la Jurisdicción de Paz, en los niveles nacional y distrital, con el fin de promover la realización de rastreos periódicos de la percepción de los usuarios de la Justicia de Paz, y contribuirá al posterior análisis e interpretación de los resultados.

Vale la pena aclarar en este punto que una serie de preguntas elaboradas por el equipo de trabajo del Observatorio Distrital de la Justicia de Paz sobre el particular serán incluidas en la encuesta del Observatorio Bogotá ¿Cómo vamos? que lideran la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Este conjunto de información tendrá como propósito servir de insumo para la elaboración de una propuesta de políticas públicas por parte de la CEJ en las áreas de justicia, convivencia y paz y estará dirigido a cuatro públicos fundamentales:

- Las entidades públicas, tanto distritales como nacionales, que guardan relación con la política pública de los Actores Voluntarios de Convivencia.
- Los jueces de paz de Bogotá
- Las organizaciones especializadas en el tema, principalmente universidades y ONG
- La ciudadanía en general

Para lo cual se valdrá de una estrategia integral de comunicación que le permita llegar a cada uno de estos públicos con mensajes, canales y piezas de comunicación diferenciadas e invitará a las instituciones y actores que integran las estrategias

nacionales y distritales de concertación de políticas a generar diálogos que permitan la construcción de confianza entre los actores involucrados y la construcción y puesta en marcha de propuestas para el fortalecimiento de la Justicia de Paz y su articulación tanto con la justicia formal como con la justicia no formal.

### 3. Equipo básico

El equipo de trabajo que se requiere para adelantar la segunda fase del proyecto está compuesto por:

- Director del Proyecto
- Asistente de Trabajo de Campo
- Consultor en Comunicaciones

### 4. Propuesta preliminar de indicadores para discusión

Durante el tiempo de ejecución del Proyecto del Observatorio Distrital de la Justicia de Paz no fue posible construir

indicadores con la información disponible. Por esta razón, a continuación se propone una serie de indicadores hipotéticos que servirían para medir la oferta, demanda, gestión, eficiencia, resultado, calidad del servicio y transparencia de la jurisdicción de paz en el largo plazo y sujetos a que a partir de la fecha, se empiece a sistematizar la información primaria que se sugiere en cada indicador. Estos indicadores pueden servir para abrir una discusión entre los actores y las instituciones interesadas en el debate público sobre la Justicia de Paz.

#### A. Indicadores de Oferta

#### B. Indicadores de Demanda

#### C. Indicadores de Gestión (oferta y demanda)

#### D. Indicadores de Eficiencia

#### E. Indicadores de Resultado

#### F. Indicadores comparados por regiones

#### G. Indicadores de efecto sobre la desjudicialización

#### H. Indicadores de Calidad del Servicio

#### I. Indicadores de Transparencia

---

## Cuadro 24. Indicadores propuestos

### A- Indicadores de Oferta

- 1 Número de Jueces de Paz elegidos (Desagregado por año y distrito judicial)
- 2 Número efectivo de Jueces de Paz activos (Desagregado por año y distrito judicial)

### B- Indicadores de Demanda

- 1 Demanda del servicio de Jueces de Paz (Desagregada por tipo de conflicto)
- 2 Demanda / población (Desagregado por distrito judicial o circuito judicial)
- 3 Usuarios atendidos / población (Desagregado por distrito judicial o circuito judicial)
- 4 Número de usuarios atendidos (desagregado por año, por distrito, por género, por rangos de edad, por ocupación, por estrato))

### C- Indicadores de Gestión (Oferta y Demanda)

- 1 Asesorías / Casos atendidos (Desagregado por año, tipo de conflicto y distrito judicial)
- 2 Conciliaciones / Casos atendidos (Desagregando conciliaciones con acta y sin acta, por año, tipo de conflicto y distrito judicial)

- 3 Fallos en equidad / Casos atendidos (Desagregado por año, tipo de conflicto y distrito judicial)
- 4 Número de sanciones económicas impuestas (Desagregado por año, tipo de conflicto y distrito judicial)
- 5 Monto promedio de sanciones económicas impuestas (Desagregado por año, tipo de conflicto y distrito judicial)

#### **D- Indicadores de Eficiencia**

- 1 Promedio de sesiones (audiencias) por asesoría
- 2 Promedio de sesiones (audiencias) por conciliación
- 3 Promedio de sesiones (audiencias) por fallos en equidad
- 4 Promedio de horas por asesoría
- 5 Promedio de horas por conciliación
- 6 Promedio de horas por fallos en equidad

#### **E- Indicadores de Resultado**

- 1 Conciliaciones cumplidas / Total conciliaciones
- 2 Conciliaciones no cumplidas / Total conciliaciones (Desagregado por causa)
- 3 Conciliaciones cumplidas parcialmente / Total conciliaciones (Desagregado por causa)
- 4 Fallos en equidad cumplidos/ Total fallos en equidad (desagregados por causa)
- 5 Fallos en equidad no cumplidos/ Total fallos en equidad (desagregados por causa)
- 6 Sanciones económicas cumplidas / Total de sanciones económicas impuestas

#### **F- Indicadores comparados por regiones**

- 1 Tomar los indicadores A para Bogotá y compararlos con las otras regiones
- 2 Tomar los indicadores B para Bogotá y compararlos con las otras regiones
- 3 Tomar los indicadores C para Bogotá y compararlos con las otras regiones
- 4 Tomar los indicadores D para Bogotá y compararlos con las otras regiones
- 5 Tomar los indicadores E para Bogotá y compararlos con las otras regiones

#### **G- Indicadores de efecto sobre la desjudicialización**

- 1 Oferta relativa = Numero de jueces de paz / Numero de jueces formales de la misma competencia (jueces municipales penales y civiles)
- 2 Demanda relativa = Casos atendidos jueces de paz y otros operadores de justicia comunitaria / Ingreso de Procesos judiciales al sistema formal de la misma competencia

#### **H- Indicadores de Calidad**

- 1 Satisfacción del usuario (establecer una categorización de 1- 5 donde 5 es la satisfacción máxima frente a la solución ofrecida por el juez de paz) (desagregado por tipo de conflicto y distrito)
- 2 Acceso (costos para el usuario: transporte, papel, etc)
- 3 Tiempo de resolución del conflicto (en días) / tiempos procesal justicia formal (en días) (desagregado por tipo de conflicto)
- 4 Confianza en el juez de paz (calificar de 1 a 5, donde 5 es el más alto)
- 5 Confianza en el juez de paz frente a otros operadores de la justicia comunitaria (calificar de 1 a 5, donde 5 es el más alto)
- 6 Confianza en el juez de paz frente a los operadores formales (calificar de 1 a 5, donde 5 es el más alto)
- 7 Reconstrucción tejido social: Número de casos donde se soluciona el conflicto / total de casos atendidos por el juez de paz
- 8 Número de veces que ha acudido el usuario al juez de paz/ número de veces que ha acudido a la justicia formal (problema es que sean asuntos de competencia de ambos)

### **I- Indicadores de Transparencia**

- 1 Número de jueces de paz sancionados por el Consejo Superior/ número de jueces de paz (desagregando por año y distrito)
  - 2 Número de jueces de paz de Bogotá sancionados por Consejo Superior/ número de jueces de paz del país sancionados
  - 3 Número de jueces de paz destituidos por Consejo Superior/ número de jueces de paz (desagregando por año y distrito)
  - 4 Número de jueces de paz de Bogotá destituidos por Consejo Superior/ número de jueces de paz del país destituidos
  - 5 Número de jueces de paz sancionados por proselitismo político o armado / número de jueces de paz (desagregando por año y distrito)
  - 6 Número de jueces de paz de Bogotá sancionados por proselitismo político o armado / número de jueces de paz del país sancionados por esa misma causa
-

## II. Hacia una Política Pública en Materia de Justicia en Equidad<sup>180</sup>

En Colombia desde el año 2002, el Ministerio de Justicia y del Derecho, hoy Ministerio del Interior y de Justicia, planteó un esquema general para la creación de sistemas locales de justicia que permitiera el acceso de los ciudadanos a este servicio, tomando en cuenta tanto el tipo de conflicto que tuvieran como el tipo de solución que buscaran.

Esta propuesta sugirió tres categorías:

- 1. Justicia basada en el Derecho:** cuyo referente es normativo y actúa a partir de normas y leyes, y sus principales operadores son jueces, fiscales, árbitros en derecho, inspectores de policía, comisarios de familia, conciliadores en derecho, amigables componedores y mediadores cuyos acuerdos tienen efectos jurídicos.
- 2. Justicia basada en la Equidad:** cuyo referente es cultural y actúa en aquellos asuntos que no se oponen al Estado Social de Derecho y a los derechos fundamentales, y sus principales operadores son jueces de paz, conciliadores en equidad y mediadores cuyos acuerdos son en equidad.
- 3. Justicia basada en las Prácticas Comunitarias:** cuyo referente es la vida en un grupo social – como comunidades

indígenas y afrodescendientes, entre otras – donde el control social es el garante, y sus operadores son muy variados y están definidos a través de la experiencia.

De este modo se acuñó el término Justicia en Equidad y, durante el segundo semestre del 2004, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura y la Red de Justicia Comunitaria, con el apoyo de USAID, convocaron a diversas instituciones del Estado y a universidades, organizaciones no gubernamentales y especializadas, con el fin de avanzar en el diseño de una política pública sobre la materia. La Corporación Excelencia en la Justicia participó en este proceso.

Un primer paso fue articular en un solo espacio, llamado Comisión Nacional de Justicia en Equidad, diferentes iniciativas de concertación que existían en el país alrededor del tema. Esta comisión cuenta con representantes de los conciliadores en equidad y de los jueces de paz, y con tres subcomités, a saber: i) Implantación y Difusión; ii) Capacitación y Formación; iii) Interlocución y Acompañamiento. Si bien la comisión viene trabajando desde hace varios meses, se encuentra a la espera de ser creada formalmente por un decreto del Ministerio del Interior y de Justicia y por un Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura.

Y un segundo paso, fue adelantar un proceso inicial de consulta con actores

---

<sup>180</sup> Las reflexiones incluidas en esta sección son el resultado del trabajo de la CEJ en su Área de Acceso a la Justicia, en el marco del Proyecto Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria auspiciado por la Unión Europea, y en su participación en espacios de concertación de políticas públicas tanto nacionales como distritales.

académicos, técnicos y comunitarios, con interés y responsabilidad legal en el tema, provenientes de diferentes regiones del país, acerca de los lineamientos de política pública. Como producto de esta consulta se buscaba presentar un documento al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES–, con un marco de referencia de la política, donde se definiera la percepción del problema, la forma de abordarlo, el papel del Estado –en sus distintos niveles sectoriales y territoriales–, de la sociedad civil, de los agentes del mercado y de la cooperación internacional en la respectiva solución.

Este ejercicio, aún inacabado, plantea retos exigentes en términos de definición del problema y elaboración de una agenda, estudio de alternativas con visión retrospectiva y prospectiva, adopción e implementación de las decisiones y evaluación.

A propósito de estas consultas adelantadas a finales de 2004, vale la pena retomar un concepto básico trabajado en aquel entonces, el de **Política Pública**: “es un proceso continuo de intervención y regulación estatal sobre un problema socialmente relevante, con el concurso de todos los actores sociales e institucionales

a los que les interesa o concierne su solución”<sup>181</sup>.

En tal sentido, es importante llamar la atención sobre tres puntos<sup>182</sup> que han sido objeto de análisis en los espacios de concertación de políticas públicas en materia de justicia en equidad –del nivel distrital y nacional–<sup>183</sup>:

**1.** Es necesario construir unos lineamientos de política pública sobre justicia en equidad que se constituyan en el primer paso para la elaboración de un Documento CONPES<sup>184</sup> u otro documento de planificación de políticas, tomando en consideración:

- Las tendencias colombianas a diseñar muchas leyes y pocas políticas públicas, y a tener superávit de política y déficit de políticas públicas.
- La alta aceptación social con que cuenta el tema que conlleva a la construcción de política de gobierno.
- La vocación de la política pública de convertirse en política de Estado (ejemplo: la erradicación del analfabetismo, o la promoción de la planificación familiar).

---

<sup>181</sup> Información obtenida en el Encuentro Nacional “Consulta para la Formulación de la Política Pública en Justicia en Equidad”, que se llevó a cabo durante los días 23 y 24 de noviembre de 2004 en Bogotá, organizado por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura, el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia y la Red de Justicia Comunitaria, bajo la coordinación conceptual y metodológica del consultor Jorge Iván Cuervo.

<sup>182</sup> Esta información fue tomada de: Gálvez, Norma, Comentarios a ponencias sobre ¿Cuáles son y qué expresan las políticas públicas en Bogotá?, en “Memorias Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa: la justicia una construcción social para ser y hacer ciudad”, Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano –IPAZUD–, Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa, Bogotá, julio de 2005, pp. 145-157.

<sup>183</sup> La Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa y la Comisión Nacional de Justicia en Equidad, así como el Encuentro Nacional “Consulta para la Formulación de la Política Pública en Justicia en Equidad” arriba mencionado.

<sup>184</sup> Documento que recoge un marco de referencia para llegar a una política pública y que facilita la movilización de recursos políticos, institucionales y sociales necesarios para una intervención coherente e integral de un problema con relevancia social.

- Un síntoma de debilidad es que la política dependa exclusivamente del implementador, puesto que existe corresponsabilidad de todos los actores involucrados.

**2.** Es importante tener en cuenta las especificidades colombianas en materia de justicia comunitaria y alternativa, a manera de ejemplo:

- Faltan acuerdos básicos en materia de conceptos como: justicia no formal, justicia alternativa, mecanismos alternativos de solución de conflictos, justicia comunitaria, justicia en equidad, sistema informal de justicia. Y también faltan acuerdos acerca de la relación de tales conceptos con el enfoque de la política: descongestión judicial, acceso a la justicia, reconstrucción de tejido social, convivencia pacífica, entre otros posibles.
- Existe una amplia, dispersa y aún muy desconocida oferta de justicia no formal: mediación, conciliación en equidad, conciliación en derecho, conciliación comunal, justicia de paz, justicia indígena, amigable composición, arbitraje (además de las autoridades administrativas y de la justicia ordinaria) y falta mutuo reconocimiento entre los operadores comunitarios entre sí, y entre éstos y los operadores formales.
- Los esfuerzos de política pública han puesto su énfasis en los mecanismos y los operadores, y no siempre se ha consultado la opinión de los usuarios y de la comunidad sobre esta oferta. Es necesario hacerse preguntas como: ¿Qué quiere el usuario: sanción, perdón, reparación?

¿Qué necesita el usuario? ¿Qué opina de la oferta actual? ¿La entiende? Es indispensable ponerse en el lugar de los usuarios.

- La oferta crece muy rápido con una serie de aliados nacionales y locales, de las tres ramas del poder público, y con el apoyo de la cooperación internacional.

**3.** Recomendaciones y propuestas:

- Superar el centralismo que ha caracterizado las políticas públicas del sector justicia. En este punto se resalta la importancia de la organización y concertación alrededor de temas de justicia.
- Ampliar las consultas sobre: necesidades básicas insatisfechas en materia de justicia; inventario de la oferta existente a partir de la revisión, evaluación y medición de los procesos; posibilidades de colaboración y articulación entre operadores formales y no formales, con el fin de apropiarse una idea de sistema local de justicia. La propuesta de política pública debe ser integral y ordenadora.
- Apropiarse la idea de concertación –entre los diferentes actores involucrados– porque aún no se ha dado el paso definitivo de la teoría a la práctica.

### III. Cinco años de Justicia de Paz en Colombia: un balance desde la Corporación Excelencia en la Justicia

La posibilidad que ha tenido la Corporación Excelencia en la Justicia de observar, acompañar y analizar el proceso de establecimiento de la Justicia de Paz en el país desde sus inicios, y también en la Región Andina, le permite presentar un breve balance del mismo desde la perspectiva de sus alcances y límites, a partir de una matriz DOFA (debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas).

#### 1. Aspectos Internos

##### Fortalezas

- Consolidación de procesos en algunos lugares del país, a partir de un marco constitucional, legal e institucional favorable a la figura que fue concertado entre diferentes instituciones.
- Esquema de responsabilidades compartidas entre actores gubernamentales y no gubernamentales.
- Aproximadamente 880 jueces de paz (34 municipios, 12 departamentos).
- Primeros resultados de su dinámica: interés y credibilidad entre los ciudadanos, predominio de conciliación, eficiencia, agilidad.
- Avances en el respaldo institucional: capacitación, seguro de vida, apoyo municipal técnico y económico, registro y sistematización de información.
- Propuesta de una jurisdicción voluntaria (por mutuo acuerdo y voluntariamente las partes acuden), posibilidad de revisión

de los fallos en equidad a través de los jueces de paz de reconsideración. Estos dos aspectos merecen una revisión porque en la práctica no operan como tal.

##### Debilidades

- Falta de debate, conceptualización y acuerdos acerca de la especificidad de la figura en su doble condición: comunitaria e institucional (Ej: los jueces de paz se mueven entre la construcción de un concepto de equidad y la Ley Estatutaria de Administración de Justicia)
- Falta de conexión entre jueces de paz y comunidades, en algunos lugares, debido a que el proceso ha sido muy agenciado y dirigido desde las instituciones y sin consultar las necesidades de los usuarios.
- Falta de claridad acerca de cuál es su fuente de legitimidad: la constitución, la ley, ser parte de la rama judicial, la elección popular, la noción de lo “justo comunitario” o la “equidad”, la capacidad de fallar, el espacio dentro de un plan de desarrollo, la capacidad de construir convivencia, capital social, ciudadanía activa, entre otras.
- Deserción (falta de conocimiento suficiente sobre el rol), faltas a la ética (varias investigaciones en curso), capacitación más académica que práctica, preocupación por incentivos económicos como punto de partida (privilegio de intereses particulares sobre intereses colectivos), falta de promoción de la figura entre la ciudadanía y las instituciones del Estado
- Falta de acuerdos básicos acerca del diseño institucional de la jurisdicción, entre los expertos gubernamentales y no gubernamentales en el tema, (enfoques

e intereses difíciles de conciliar, en ocasiones se privilegian intereses particulares sobre intereses colectivos).

## 2. Aspectos Externos

### Oportunidades

- Estrategias de concertación y articulación de las políticas públicas sobre el tema en los niveles nacional, departamental y municipal.
- Creciente número de aliados en el nivel local.
- Aprovechamiento de aprendizajes anteriores en el ámbito nacional y regional andino.
- Formas de organización de los jueces de paz en asociaciones y colegios.
- Apoyo de la cooperación internacional.
- Articulación de la justicia de paz a planes de desarrollo, presupuestos de inversión, y estrategias de convivencia ciudadana y construcción de paz.

### Amenazas

- Falta de claridad metodológica acerca de cómo se establece de manera diferenciada en zonas urbanas y rurales.
- Falta de criterios de implantación que garanticen sostenibilidad tanto política, como económica y social.
- Tendencia a evaluar la jurisdicción bajo los mismos parámetros de la justicia formal y desnaturalizarla.
- Falta de mutuo reconocimiento entre los jueces de paz y otras autoridades.
- Falta de claridad sobre características, competencias y complementariedad entre las diferentes figuras y operadores, tanto formales como no formales, entre

quienes tienen interés y responsabilidad legal en el tema, que genera cruces de competencias que derivan en invalidación de decisiones o en cargos frecuentes de abuso de autoridad y de usurpación de funciones contra operadores comunitarios de justicia; esfuerzos nacionales distantes y desarticulados de esfuerzos locales en relación con la Justicia de Paz y Comunitaria; dispersión de recursos humanos técnicos y financieros, baja cobertura e impacto; frágil identidad y reconocimiento entre operadores y jurisdicciones comunitarias que las desnaturaliza; dificultades para que el usuario elija voluntariamente a quién acudir y pérdida de confianza ciudadana con respecto a estas figuras.

- Ánimo regulacionista / instrumentalista por falta de claridad sobre el sentido comunitario.
- Voluntad política cambiante (Ej: posturas de Ministros del Interior y Justicia recientes han sido muy cambiantes).
- Incidencia del conflicto armado en el desarrollo de la jurisdicción.

Al cierre de los primeros cinco años de la Justicia de Paz en Colombia, es importante destacar que en el país, se ha retomado la propuesta de desarrollar una estrategia de concertación de la política pública sobre Justicia de Paz y Comunitaria, con la participación de diversos actores del sector público y privado, así como de los propios operadores comunitarios de justicia.

Allí deben estar presentes aspectos por desarrollar como los señalados en los capítulos anteriores de esta investigación, entre ellos: los ajustes a la reglamentación en materia electoral y de control disciplinario;

el diseño y puesta en marcha de una estrategia de pedagogía comunitaria; la evaluación y actualización de la estrategia de capacitación a jueces de paz; la implantación del programa de seguimiento, mejoramiento y control de la jurisdicción, la búsqueda de financiamiento público y privado; y los criterios para el establecimiento de nuevas experiencias, entre otros.

En tal sentido, la Corporación Excelencia en la Justicia seguirá acompañando de cerca estos procesos, tanto en Bogotá desde su “Observatorio Distrital de la Justicia de Paz”, como en otros lugares del país en el marco de su Programa Justicia, ¿Cómo vamos?

#### **IV: Otras Conclusiones y Recomendaciones**

**1.** Es necesario revisar la Ley 497 de 1999, en los aspectos que se perfilan a continuación. En primer término, la ley parte del supuesto de brindar un espacio de participación ciudadana para generar espacios de convivencia. Aunque la existencia de esos espacios comunitarios no se pudo probar en esta instancia, sí se sabe que la expectativa de la ley al respecto consistía en reconocer y dar efectos las dinámicas de convivencia existentes en las comunidades. Sin embargo, en lo urbano, parecería que el proceso se está invirtiendo, pues se nombra a un sujeto – el juez de paz – para que cree tales espacios. Además, en las ciudades no siempre existe claridad sobre los conceptos de comunidad y equidad. Frente a los principios de la ley, es posible concluir que los criterios de justicia no se constituyen en la base para la toma de decisiones de los jueces de paz, en muchos casos

porque las comunidades no tienen identificados esos criterios de manera clara.

De la investigación tampoco se pudo demostrar el cumplimiento de otra expectativa que se generó al expedir la ley, es decir dar a los jueces competencia para conocer conflictos comunitarios. Tampoco se pudo establecer una relación entre la existencia de los jueces de paz y la descongestión judicial.

Aparentemente existe una tendencia a asimilar a los jueces de paz a jueces ordinarios. En este sentido, algunos principios de la ley resultan desdibujados. Por ejemplo, en el caso de oralidad, este principio no se cumple del todo, por cuanto se evidenció que algunos jueces de paz tienen la tendencia a buscar acuerdos o tomar decisiones que consten por escrito. De la misma manera, se encuentra que los jueces, a petición de una parte, citan a su contraparte, extralimitando la competencia de común acuerdo prevista en la ley. Finalmente, se encontró el caso de jueces de paz que cobran por sus servicios, transgrediendo el principio de gratuidad y de su condición *ad honorem*.

**2.** El sistema de elecciones de los jueces de paz tiene que ser modificado, si es necesario, a través de una iniciativa legislativa al respecto, con el fin de acercar la elección de los candidatos a la naturaleza comunitaria de la figura. En el caso de Bogotá, esta iniciativa podría equipararse a la elección de miembros de juntas de acción comunal. Como se ha mencionado en este estudio, de acuerdo con la ley, ante falta absoluta de jueces, sería necesario convocar a nuevas elecciones. Sin embargo, en el estudio se estableció que no todos los jueces de paz elegidos están ejerciendo,

pero no se han convocado las elecciones correspondientes. Vale la pena establecer si esa omisión es ocasionada por descuido de las autoridades, o por falta de interés en la figura en las comunidades donde se presenta la falta absoluta del juez.

**3.** Se observa que muchos jueces de paz solicitan mayor énfasis de formación en temas jurídicos, lo cual demostraría la tendencia que existe a buscar una mayor formalización de estos agentes, así como una asimilación de los mismos con los jueces ordinarios. En materia de capacitación, debe analizarse la conveniencia y necesidad de dar a estos jueces capacitación en temas legales, en especial en redacción de conciliaciones, fallos y recursos de reconsideración, actualización en manejo probatorio, capacitación en régimen disciplinario y procedimiento sancionatorio del juez de paz<sup>185</sup>. Otra posibilidad consistiría en centrar la orientación legal de los programas de capacitación de estos jueces a los principios de la Jurisdicción de Paz, descritos en los primeros artículos de la Ley 497 de 1999.

**4.** La falta de información completa, sistemática y organizada en materia de jueces de paz o de otros operadores de justicia, representa una enorme dificultad para el seguimiento de la figura, tanto en Bogotá como en el resto del país. A pesar de la voluntad del Consejo Superior de la Judicatura, encargada de controlar el rendimiento de estos jueces, esta dificultad persiste y no existe en la actualidad forma de superarla, porque los mecanismos de los que dispone el Consejo son contrarios a la naturaleza informal de la figura y a las

particularidades de estos jueces en Bogotá. Dada la naturaleza de la jurisdicción de paz y las particularidades con las que se desarrolla en una ciudad como Bogotá se recomienda crear un sistema de información basado en mediciones de impacto a través de visitas regulares o de encuestas de percepción.

**5.** En relación con los cruces de competencias reales y potenciales de los jueces de paz con otros operadores de justicia, se reitera que aunque esto es positivo frente al tema de acceso a la justicia, puede ser contraproducente en términos de costo y de acceso para el usuario, quien no tendrá claridad sobre a que operador acudir. Dado que no parece razonable que dos operadores diferentes solucionen conflictos a través de la figura de la conciliación en equidad, parece necesario abrir el debate de los mecanismos que se requieran para organizar la oferta de justicia en la ciudad y en el país, lo cual se puede traducir en la desaparición de los conciliadores en equidad, o de los jueces de paz, o en la unificación de las dos figuras. Esta propuesta genera el debate fundamental acerca de si se justifica la existencia de la figura del Juez de Paz en una ciudad como Bogotá. Es claro que entre lo urbano y lo rural existen diferencias ya que en el contexto urbano, la dinámica social es más heterogénea y cambiante, de manera que no siempre resulta fácil establecer los criterios de justicia, ni la noción de comunidad. Este debe ser un tema de revisión profunda por parte de los agentes interesados en el tema, y que será objeto de análisis por el Observatorio en su fase II.

---

<sup>185</sup> Consejo Superior de la Judicatura. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Cinco años construyendo convivencia: informe sobre la jurisdicción de paz. Bogotá, octubre de 2005. pág.18.





## Bibliografía y Apéndices

-----

<b>I. Bibliografía</b>	171
<b>II. Apéndices</b>	175



# I. Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Informe de Elecciones Jueces de Paz y de Reconsideración. Departamento Administrativo de Acción Comunal. 2003.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. La justicia de paz llega a Bogotá y usted puede hacer parte de ella. Boletín informativo para las elecciones de jueces de paz en Bogotá. 2003.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Cátedra Jueces de Paz para Bogotá. CD Interactivo. Bogotá, 2003.
- BETANCOURT P. Límites y alcances de la Jurisdicción de Paz en Bogotá. 2004. En: Boletín Informativo No. 6. Red Andina de Justicia de Paz y Justicia Comunitaria. Corporación Excelencia en la Justicia.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Gaceta del Congreso. No. 475, noviembre 12 de 1997: 9.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Plan de Acción para el seguimiento, mejoramiento y control de la Jurisdicción de Paz en Colombia. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico. Bogotá, mayo de 2005.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Cinco años construyendo convivencia: Informe sobre la jurisdicción de paz. Consejo Superior de la Judicatura, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. 2005.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Jueces de Paz en Colombia: Ponencia para el Colegio Nacional de Jueces de Paz. Bogotá, septiembre de 2005.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Evaluación de la Jurisdicción de Paz en Colombia. Contraloría Delegada para el Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Dirección de Estudios Sectoriales. Bogotá, 2003.
- CONTRALORÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ. Pronunciamiento sobre implementación de la figura de los Jueces de Paz en el Distrito Capital del Contralor Distrital, Oscar González Arana al Alcalde Mayor de Bogotá, Luis Eduardo Garzón. Bogotá, julio de 2005.
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Justicia de Paz en la Región Andina: Experiencias comparadas, utopías compartidas, Bogotá, 2000.
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. La Justicia de Paz en Colombia: del crecimiento a la consolidación, Bogotá, 2003.
- CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA. Memorias Taller con Jueces de Paz Delegados de los Distritos de Paz: Evaluación del proceso de elección de los Jueces de Paz de Bogotá, octubre de 2005.
- DAAC. Territorialidad de Bogotá y circunscripción de paz. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.
- ESCALLÓN C. Proceso de elección de Jueces de Paz. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.
- GÁLVEZ N. Las prácticas locales de justicia como política pública: reglas formales que generan oportunidades para actuar, en Justicia y Desarrollo: Debates No. 10, diciembre de 1999.
- GÁLVEZ N, Comentarios a ponencias sobre ¿Cuáles son y qué expresan las políticas públicas en Bogotá?, en "Memorias Primer Encuentro Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa: la justicia una construcción social para ser y hacer ciudad", Alcaldía Mayor de Bogotá- Secretaría de Gobierno, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano -IPAZUD-, Mesa Distrital de Justicia Comunitaria y Alternativa, Bogotá, julio de 2005, pp. 145-157.

- GIRALDO J. Ponencia para el Seminario 2005 Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, Lima. 2005.
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA. Programa Nal. de Conciliación. En: [www.conciliacion.gov.co](http://www.conciliacion.gov.co)
- MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, Informe de gestión adelantada por la comisión durante los meses de marzo a agosto de 2002. Comisión Intersectorial de Políticas, Divulgación y Capacitación Comunitaria sobre Justicia de Paz. Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Bogotá, 2002.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Sistematización Evaluativa sobre la Jurisdicción de Paz en Colombia, Bogotá, 2003.
- RIVERA M.C. Jueces de paz en Colombia: ponencia para el Colegio Nacional de Jueces de Paz. Consejo Superior de la Judicatura. Sala Administrativa. Bogotá, septiembre de 2005.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO. Proceso de sensibilización para la elección de Jueces de Paz en Bogotá. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO. Dir. de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Documento Ejecutivo: Jueces de Paz y de Reconsideración. Bogotá, 2002.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO. Observaciones al pronunciamiento del Contralor Distrital sobre implementación de la figura Jueces de Paz en el Distrito Capital. Departamento Administrativo de Acción Comunal. Bogotá, agosto de 2005.
- SECRETARÍA DE GOBIERNO. Proyecto 367: Proceso de estructuración y Articulación, Sistema Distrital de Justicia. Bogotá, 2005.
- STRAUSS A., CORBIN J. Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. Second Edition, Sage Publications. Londres, 1996.
- UNIVERSIDAD NACIONAL. Presentación Ley 497. Cátedra Jueces de Paz para Bogotá. Presentación en Power Point. Bogotá, 2003.
- UNIVERSIDAD NACIONAL. Informe Final: Formación a Multiplicadores Cátedra jueces de paz. Bogotá, septiembre de 2003.
- UNIVERSIDAD NACIONAL. Informe Final: Proceso de sensibilización e inducción en el marco de la formación a los jueces de paz y jueces de paz de reconsideración en el Distrito Capital. Bogotá, mayo de 2004.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Informe Final Los jueces de paz tienen la palabra: proceso de sensibilización e inducción en el marco de la formación a los jueces de paz y jueces de reconsideración en el Distrito Capital. - Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá, mayo de 2004.
- UPRIMMY R. La ley 497 de 1999 sobre Jueces de Paz: Los retos para su puesta en marcha y algunos elementos para su interpretación. Bogotá, 1999.
- UPRIMMY R. Crisis Judicial, Violencia y Democracia en Colombia: Algunas reflexiones sobre las ventajas, limitaciones y dificultades de la puesta en marcha de los Jueces de Paz en Colombia. Citado por Giraldo J. 2005.

## **Normatividad**

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 023 de 2002, Por el cual se establece la conformación de los Círculos de Paz por localidad y se integran en los Distritos de Paz del Distrito Capital de Bogotá, requeridos para la elección de los jueces de paz, prevista en la Ley 497 de 1999 y en el Acuerdo Distrital 038 de 2001. 2002.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 048 de 2002, Por el cual se suprime una hoja del anexo del Decreto 023 de 2002. 2002.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 247 de 2003, Por el cual se reglamenta la elección de los Jueces de Paz y de los Jueces de Reconsideración en Bogotá, D.C. 2003.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 280 de 2003. Por el cual se aplazan las elecciones de

- Jueces de Paz en nueve (9) círculos de paz en Bogotá D.C. 2003.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 348 de 2003, Por el cual se reglamenta la elección de los Jueces de Paz en ocho (8) Círculos de Paz y de los Jueces de Reconsideración en cinco (5) Distritos de Paz en Bogotá, D.C. 2003.
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ. Decreto 503 de 2003, Por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C. 2003.
- CONCEJO DE BOGOTÁ. Acuerdo 38 de 2001, Por el cual se convoca a la elección de los Jueces de Paz en la capital de la República. 2001.
- CONCEJO DE BOGOTÁ, Acuerdo 119 de 2004, Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008 Bogotá sin indiferencia un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. 2004.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 497 de 1999 República de Colombia. Por la cual se crean los Jueces de Paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. 1999.
- CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 575 de 2000. Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. República de Colombia 2000.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 029 de 2000, Por la cual se reglamenta la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de reconsideración. 2000.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 0017 de 2001. Por la cual se modifica y se adiciona la Resolución No. 029 del 19 de enero de 2000, mediante la cual se reglamenta la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración. 2001.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 0578 de 2001. Por la cual se modifica el artículo segundo de la Resolución No. 029 del 19 de enero de 2000 y el artículo tercero de la Resolución No. 017 del 31 de enero de 2001. 2001.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 0802 de 2001, Por la cual se revoca parcialmente el artículo segundo de la Resolución No. 0578 del 17 de octubre de 2001. 2001.
- CONSEJO NACIONAL ELECTORAL. Resolución No. 2543 de 2003, Por la cual se reglamenta el proceso de votación para la elección de Jueces de Paz y Jueces de Paz de Reconsideración y se derogan unas disposiciones. 2003.
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo No. 2182 de 2003, Por el cual se reglamenta el reporte de información de estadísticas continuas del Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial -SIERJU- para los jueces de paz y se crea el Registro Nacional de Jueces de Paz. 2003
- CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA. Acuerdo No. 2183 de 2003, Por el cual se efectúan ajustes y distribuciones al Presupuesto de Funcionamiento de la Rama Judicial. 2003.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA de 1991. Legis, 2005
- CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-103/2004. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento . 1999.
- CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-536/1995 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 77 y 3o. transitorio del Capítulo IV, Libro V del Decreto-Ley 2700 de 1991, e inciso 2o. del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.
- CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-059/2005. Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 1° del artículo 1° y el artículo 5° (parcial) de la Ley 575 de 2000, Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 294 de 1996. 2005.
- CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-103/2004 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 497 de 1999, Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento. 2004.

### **Páginas de Internet**

<http://sigob.presidencia.gov.co>

<http://www.suivd.gov.co>

<http://www.colombia.com>

### **Fuentes empíricas**

Muestra de cuestionarios CEJ-CJPB recopilados en octubre 2005.

Muestra de cuestionarios CEJ (2005) recopilados en marzo de 2006.

---

## **II. Apéndices**

**Apéndice 1:** Cuestionario CEJ-CJPB (2005) dirigido a jueces de paz

**Apéndice 2:** Cuestionario CEJ (2005) dirigido a usuarios del servicio

**Apéndice 3:** Propuesta de preguntas para la Encuesta Bogotá ¿Cómo vamos?

**Apéndice 4:** Cuadro resumen de revisión de materiales de comunicación sobre Justicia de Paz

## Apéndice 1: Encuesta a los Jueces de Paz



**COLEGIO NACIONAL DE JUECES DE PAZ  
BOGOTÁ**

**Nuevas  
Se modificaron**

Fecha: 

D	D	M	M	A	A
---	---	---	---	---	---

 (Color más suave)

Distrito: 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 Círculo (#): 

--

Juez de Conocimiento 

--

  
Juez de Reconsideración 

--

FOTO

### I - DATOS PERSONALES

1.1. Nombres: 

--

1.2. Apellidos: 

--

1.3. Sexo: F 

--

 M 

--

(Color más suave)

1.4. CC # 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 De: 

--

 1.5. Fecha de nacimiento: 

D	D	M	M	A	A
---	---	---	---	---	---

1.6. Dirección de residencia 

--

 1.7. Barrio de residencia 

--

 1.8. Localidad de residencia 

--

1.9. Teléfonos 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 1.10. La vivienda en la que usted vive es: Propia 

--

 Hipotecada 

--

 Arrendada 

--

 Otra 

--

 1.11. ¿Hace cuántos años vive en esta localidad? 

--

 (años)

1.12. Celular: 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

 1.13. E-mail: 

--

1.14. ¿Con qué frecuencia revisa su e-mail?: A diario 

--

 Semanal 

--

 Quincenal 

--

 Mensual 

--

 1.15. El principal lugar de consulta del e-mail es: Casa 

--

 Oficina 

--

 Otro 

--

 Café Internet 

--

(se cambia el orden)

1.16. Empresa o lugar en que trabaja 

--

 Dirección del lugar de trabajo 

--

 Cargo 

--

 Teléfono 

--

(se omite la aclaración)

### II - EDUCACIÓN

2.1. ¿Cuántos años ha cursado en cada uno de los siguientes niveles educativos?  
Número de años

(se quita "ninguno")				
Primaria				
Secundaria				
Técnico/ Tecnológico				
Universitario				
Post-grado				

2.3. ¿Estudia actualmente en un establecimiento de educación formal?  
Sí 

--

 No 

--

↓

Establecimiento educativo 

--

¿Qué está estudiando? 

--

2.2. Por favor indique el nombre de los establecimientos educativos a los que asistió según su nivel de educación, así como el título obtenido y el año de grado:

Institución:	Título:	Año:
Colegio:		
Inst. Técnico/Tecnológico:		
Universidad:		
Universidad (post-grado):		

2.4. Otros cursos: **(No incluir la capacitación recibida para ser Juez de Paz) (se coloca arriba)**

Duración:	Entidad:		
1. <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>		<table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>	
2. <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>		<table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>	
3. <table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>		<table border="1" style="display: inline-table; border-collapse: collapse;"><tr><td style="width: 100px;"> </td></tr></table>	

(Meses)

**III - SALUD Y PENSIONES**

3.1. ¿Cotiza, es beneficiario o es subsidiado en alguna empresa promotora de salud (EPS)?

Cotiza (su empleador paga el aporte o paga usted como empleado independiente)   
 Es beneficiario (otro miembro del hogar cotiza)   
 Tiene el SISBEN   
 No cotiza, no es beneficiario ni subsidiado

3.2. ¿Está usted afiliado a alguna ARP (Administradora de Riesgos Profesionales)?

Sí  No

3.3. Si es pensionado, indique la entidad que lo pensionó \_\_\_\_\_ (se trae de abajo)

3.4. ¿Está usted afiliado a algún sistema de pensiones o de seguridad social para la vejez? (marque una opción)

Sí  No sabe   
 No  Ya está pensionado (se quita)

**IV - CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL HOGAR**

4.1. ¿Es usted el jefe de su hogar? (Responde económicamente por su familia)

Sí  No

4.2. ¿Cuántas personas tiene a su cargo? (dependen económicamente de usted)

4.3. ¿Cuál es su estado civil o conyugal actual?

Soltero   
 Casado   
 Unión libre   
 Separado   
 Viudo

4.4. Información de las personas que viven en su hogar

	Nombre	Parentesco	Profesión u oficio
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			

Ayuda a sostener económicamente el hogar

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**V - EMPLEO E INGRESOS**

5.1. ¿En la actualidad usted tiene trabajo? (Diferente al trabajo de Juez de Paz)

Sí  No

5.5. ¿Qué tipo de contrato de trabajo tiene? (marque una opción)

Término indefinido   
 Término fijo   
 Prestación de servicios   
 Es un contrato temporal   
 No tiene contrato (cambia el orden)

5.2. En este trabajo usted es: (marque una opción)

Empleado empresa privada   
 Empleado público   
 Trabajador Independiente   
 Patrón o empleador   
 Trabajador familiar   
 Otro   
 (Sale empleado doméstico)

5.6. Usted recibe otros ingresos por: (puede marcar más de una opción)

Arriendo   
 Pensiones   
 Intereses   
 Ayudas   
 Otros

5.3. Si trabaja, cuántos días a la semana lo hace?

Cuáles? 

LU	MA	MI	JU	VI	SA	DO
----	----	----	----	----	----	----

5.7. ¿Cuál es su ingreso mensual promedio? (marque una opción)

(El salario mínimo mensual es de \$381,500)  
 Menos de un salario mínimo   
 Un salario mínimo   
 Entre 1 y 2 salarios mínimos   
 Entre 2 y 3 salarios mínimos   
 Entre 4 y 5 salarios mínimos   
 Más de 5 salarios mínimos

5.4. Cuántas horas al día trabaja? (marque una opción)

2 horas  6 horas  más de 8 horas   
 4 horas  8 horas

**VI - OTRAS ACTIVIDADES DIFERENTES A SER JUEZ DE PAZ**

6.1. Además de ser Juez de Paz, usted es:  
(puede marcar más de una opción)

- a. Promotor de convivencia
- b. Mediador comunitario
- c. Conciliador en equidad
- d. Multiplicador de la Justicia de Paz
- e. Conciliador de las JAC
- Otro \_\_\_\_\_

6.2. Usted participa o participaba (antes de ser Juez de Paz) en alguna de la siguientes organizaciones de trabajo voluntario o de acción comunal?  
(puede marcar más de una opción)

- |               |                          |                          |                     |                          |                          |
|---------------|--------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|--------------------------|
|               | Antes                    | Ahora                    |                     | Antes                    | Ahora                    |
| a. Religiosas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | g. Partido Político | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Deportivas | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | h. Caridad          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Culturales | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | i. Salud            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Cívicas    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | j. Ambientales      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Comunales  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | k. Desplazados      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Sindicales | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | l. Étnicas          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|               |                          |                          | m. Otra             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

6.3. Usted hacía parte antes de ser Juez de Paz de:  
(puede marcar más de una opción)

- |  |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
|  | Sí                       | No                       |
| a. Comité Local de Derechos Humanos    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Consejo de Planeación Local         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Frente de Seguridad                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Comité de Participación Comunitaria | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Madres Comunitarias                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Comité de la Tercera Edad           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Junta de Acción Comunal             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h. Consejo Comunal                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i. Líder Comunal                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j. Consejo Local de Política Social    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| k. Otro _____                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l. Otro _____                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

6.4. En la actualidad usted hace parte de:  
(puede marcar más de una opción)

- |  |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|
|  | Sí                       | No                       |
| a. Comité Local de Derechos Humanos    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Consejo de Planeación Local         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Frente de Seguridad                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Comité de Participación Comunitaria | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| e. Madres Comunitarias                 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| f. Comité de la Tercera Edad           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| g. Junta de Acción Comunal             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| h. Consejo Comunal                     | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| i. Líder Comunal                       | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| j. Consejo Local de Política Social    | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| k. Otro _____                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| l. Otro _____                          | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

6.5. Si como Juez de Paz, usted ha dejado de participar en alguna organización de trabajo voluntario, especifique la razón:  
(marque una opción)

- Ser Juez de Paz ocupa mucho tiempo
- Perdió el interés
- Otra \_\_\_\_\_

6.6. Añote dos actividades que realice adicionales a su trabajo remunerado y a ser Juez de Paz

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_

**VII - MOTIVACIÓN PARA SER JUEZ DE PAZ**

7.1. ¿Cuál fue la principal motivación que lo llevó a ser Juez de Paz (marque una opción):

- Mejorar la convivencia
- Tener reconocimiento comunitario
- Servir a su comunidad
- Incrementar sus conocimientos
- Otra \_\_\_\_\_

**VIII - CAPACITACIÓN**

(UN: Universidad Nacional), (CSJ: Consejo Superior de la Judicatura), (DAAC: Dep. Adm. de Acción Comunal)

8.1. Por favor indique si participó en los siguientes procesos de capacitación y califíquelos

- |   |                          |                          |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | Sí                       | No                       | Buena                    | Deficiente               |
| a. Multiplicador de la Justicia de Paz (UN) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Como candidato a Juez de Paz (DAAC)      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Como Juez de Paz electo (UN)             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Como Juez de Paz electo (CSJ)            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

8.2. Califique la **utilidad** de la capacitación recibida para su ejercicio como Juez de Paz.

- |   |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|
|   | Útil                     | No útil                  |
| a. Multiplicador de la Justicia de Paz (UN) | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| b. Como candidato a Juez de Paz (DAAC)      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| c. Como Juez de Paz electo (UN)             | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| d. Como Juez de Paz electo (CSJ)            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

8.3. Clasifique de 1 a 6 ( **siendo 1 lo más importante y 6 lo menos importante**) la importancia de los siguientes temas para desempeñarse como Juez de Paz.

- a. Conflicto social en Bogotá
- b. Marco Jurídico
- c. Mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos
- d. Razonamiento ético
- e. Destrezas psicosociales
- f. Articulación con otros actores institucionales

8.4. Adquirió en estas capacitaciones el conocimiento mínimo para desempeñar su trabajo como Juez de Paz?

Sí  No

- 8.5. ¿Sabe usted manejar el programa Word en el computador?  
¿Sabe usted manejar el programa Excel en el computador?  
¿Sabe usted manejar el programa Power Point?  
¿Sabe usted manejar Internet?

Sí	No
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.6. Para futuras capacitaciones, qué sugerencias o recomendaciones tiene?

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**IX - ESPACIO DE TRABAJO COMO JUEZ DE PAZ**

9.1. En promedio, cuántas horas a la **semana** dedica usted a ejercer como Juez de Paz?

Citaciones a las partes  (horas)      Diligencias  (horas)      Seminarios y  (Horas)  
 Atención al público  (horas)      Reuniones de trabajo  (horas)      Capacitaciones relacionadas con la justicia de paz

9.2. En qué lugar ejerce su trabajo como Juez de Paz? (comience con aquel en donde mayor tiempo pasa)

Lugar	Dirección	Teléfono	Días	Horario
a.				
b.				
c.				

9.3. ¿Comparte usted alguno de estos lugares con otros actores voluntarios de convivencia? Con cuáles?

1. \_\_\_\_\_ 3. \_\_\_\_\_  
 2. \_\_\_\_\_ 4. \_\_\_\_\_

9.4. ¿Con qué recursos cuenta para ejercer?

Quién le provee estos recursos? (establecer si usted los asume o quién los asume)

	Sí	No	
a. Espacio físico permanente			
b. Espacio físico temporal			
c. Aviso de Juez de Paz			
d. Papelería			
e. Materiales de oficina			
f. Máquina de escribir			
g. Computador			
h. Impresora			
i. Teléfono			
j. Archivo			
k. Escritorio			
l. Por lo menos 3 sillas			
m. Baño			
n. Auxilio de transporte			
o. Auxilio servicios públicos			
p. Auxilio de cafetería			

9.5. Aproximadamente cuánto gasta al mes en:

- a. Papel \$ \_\_\_\_\_  
 b. Fotocopias \$ \_\_\_\_\_  
 c. Materiales de oficina \$ \_\_\_\_\_  
 d. Teléfono \$ \_\_\_\_\_  
 e. Correo \$ \_\_\_\_\_  
 f. Transporte \$ \_\_\_\_\_  
 g. Otros \_\_\_\_\_ \$ \_\_\_\_\_

9.7. Usted preferiría atender al público en:  
 (marque una opción)

- Una oficina independiente en su comunidad   
 Una oficina compartida con otros Jueces de Paz de su distrito en su comunidad   
 Una Casa de Justicia   
 En su casa   
 (sale " en una oficina con instituciones privadas...)

9.6. De las siguientes opciones señale las 3 (tres) que considere más determinantes para no ejercer con propiedad sus funciones de Juez de Paz:

- Falta de ingresos para vivir   
 Falta de tiempo   
 Falta de respaldo de la comunidad   
 Falta de respaldo de las instituciones   
 La comunidad no acude   
 Riesgo de amenaza   
 Enfermedad   
 Falta de espacio físico   
 Otra \_\_\_\_\_

9.8. Si la Administración Distrital le ofreciera a usted un espacio físico compartido con otros actores voluntarios de convivencia, donde pudiera ejercer algunas de sus actividades logísticas como hacer llamadas, llevar archivo, utilizar el computador, etc..., usted lo aceptaría aunque no pudiera atender al público desde allí?

Sí  No

¿Por qué? \_\_\_\_\_

**X - ACTIVIDADES COMO JUEZ DE PAZ**

10.1. Según su trabajo en los últimos tres meses (junio, julio y agosto), indique aproximadamente cuántas citaciones ha enviado y cuántas de ellas han sido atendidas?

Enviadas  Atendidas

10.2. Por favor anote el número de casos atendidos y el tipo de terminación:

	Total	=	Asesoría	+	Conciliación sin acta	+	Conciliación con acta	+	Fallo	+	Fallo de Reconsider.	+	Remisión
Último trimestre 2003	<input type="text"/>	=	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>
Primer semestre 2004	<input type="text"/>	=	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>
Segundo semestre 2004	<input type="text"/>	=	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>
Primer semestre 2005	<input type="text"/>	=	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>	+	<input type="text"/>

10.3. Para los periodos señalados registre el total de casos atendidos por cada tipo de conflicto:

**(sólo para casos de conciliación con acta o con fallo)**

	Último trimestre 2003	Primer semestre 2004	Segundo semestre 2004	Primer semestre 2005
a. Inasistencia alimentaria	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
b. Violencia intrafamiliar (pareja)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
c. Violencia intrafamiliar (padres e hijos)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
d. Reconocimiento hijo extramatrimonial	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
e. Otros asuntos de familia	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
f. Arriendos	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
g. Deudas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
h. Incumplimiento contrato	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
i. Mal uso o daño de bienes comunitarios	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
j. Alteración de la paz y la tranquilidad	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
k. Contaminación ambiental	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
l. Mal manejo de mascotas y animales	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
m. Invasión del espacio público	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
n. Linderos, usurpación de tierras y servidumbres	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
o. Conflicto comunal	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
p. Humedades o filtraciones	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
q. Asuntos laborales	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
r. Riñas o agresión física	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
s. Violencia en las escuelas	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
t. Daño en propiedad ajena o común	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
u. Hurto o estafa	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
v. Injurias y calumnias	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
w. Otro <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
x. Otro <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
y. Otros	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

(Recuerde que los totales de este cuadro deben coincidir con la suma de casos de conciliación con acta y con fallo del cuadro 10.2)

10.4. Indique el número de fallos que usted ha emitido y que han sido sometidos ante un Juez de Reconsideración?

Cuántos de estos fallos fueron: Confirmados  Revocados  Complementados

10.5. Por favor anote el número de casos en que se beneficiaron grupos, organizaciones o barrios enteros con su intervención:

10.6. Desde la fecha de presentación de la solicitud, para cada una de las siguientes actuaciones, indique cuál es el tiempo promedio transcurrido:

Asesoría  (días) Conciliación con acta  (días) Fallo de reconsideración  (días)  
 Conciliación sin acta  (días) Fallo  (días) Remisión  (días)

10.7. Indique el número de casos en los cuales hubo cumplimiento o incumplimiento de la conciliación con acta o fallo:

Cumplimiento total:  Cumplimiento parcial:  Incumplimiento:  No se tiene información:

10.8. ¿Como se enteró si el acuerdo se cumplió o incumplió?

	Nunca	Pocas veces	Frecuentemente	(se quita "siempre")
a. Las partes avisan	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
b. El Juez hace visita a las partes	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
c. El Juez llama a las partes	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	
d. Otra	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	



**Apéndice 2: CORPORACIÓN EXCELENCIA EN LA JUSTICIA  
ENCUESTA A LOS USUARIOS DE LA JUSTICIA DE PAZ**

Nombre Juez de Paz:

Es usted:

El que cita

Fecha:

D	D	M	M	A	A
---	---	---	---	---	---

El que es citado

**I - DATOS PERSONALES**

1.1. Nombre (opcional)

1.2. Apellido (opcional)

1.3. Teléfono

1.4. Sexo

F   
M

1.6. ¿Cuántos años ha cursado en cada uno de estos niveles educativos?

Número de años

Primaria	<input type="text"/>
Secundaria	<input type="text"/>
Técnico / Tecnológico	<input type="text"/>
Universitario	<input type="text"/>
Post-grado	<input type="text"/>

1.7. ¿Cuál es su principal ocupación?

Empleado	<input type="checkbox"/>
Estudiante	<input type="checkbox"/>
Independiente	<input type="checkbox"/>
Ama de Casa	<input type="checkbox"/>
Desempleado	<input type="checkbox"/>

1.5. Edad (años)

**II - CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE PAZ**

2.1. Cómo se enteró de la existencia del Juez de Paz?

(marque una opción)

Por charlas de entidades públicas   
Cartillas, afiches o volantes   
Medios de comunicación comunitarios   
Radio, televisión o prensa

Por otro usuario   
Por un vecino   
Por información de otra autoridad   
Otro

**III - PERCEPCIÓN DEL SERVICIO**

3.1. Marque con una (X), de acuerdo con la escala establecida, cómo califica los siguientes factores referentes a la Jurisdicción de Paz.

**Factores**

- a. Facilidad para acceder al Juez de Paz
- b. Credibilidad que ofrece
- c. Preparación del Juez
- d. Nivel de control de la comunidad
- e. Capacidad de mejorar la convivencia
- f. Calidad del espacio físico donde atiende
- g. Disponibilidad de materiales de trabajo

Alta	Media	Baja	Ninguna
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- h. Costos para el usuario
- i. Trámites para el usuario

Altos	Medios	Bajos	Ninguno
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.2. Frente a la Jurisdicción de Paz, califique:

- a. Nivel de información de la comunidad
- b. Nivel de información de las autoridades
- c. Nivel de influencia política

Alto	Medio	Bajo	Ninguno
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.3. Cómo califica el servicio de:

- a. Jueces Formales
- b. Personeros
- c. Defensores de Familia
- d. Fiscales
- e. Inspectores de Policía
- f. Policía
- g. Inspectores de Trabajo
- h. Comisarios de Familia
- i. Jueces de Paz
- j. Conciliadores en Equidad
- k. Mediadores Comunitarios
- l. Conciliadores de las JAC
- m. Otro

Bueno	Regular	Malo	No ha utilizado su servicio
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.4. Seleccione de la lista de la pregunta 3.3 cuál es la autoridad que le ofrece **mayor confianza?** (ejemplo: si escoge a los personeros, escriba la letra (b))

Letra que la identifica

3.5. Seleccione de la lista de la pregunta 3.3 cuál es la autoridad que le ofrece **mayor desconfianza?**

Letra que la identifica

**IV - ASUNTO POR EL CUAL ACUDIÓ**

4.1. Es la primera vez que se acerca a un Juez de Paz para buscar solución a un conflicto? No  Sí

4.1.1. Si su respuesta es NO, indique cuántas veces ha acudido al juez de paz #

4.2. Antes de acudir al Juez de Paz, había acudido a otras autoridades?

No  Sí

→ Cuántas?

↓  
Cuáles? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

→ Por qué acudió al Juez de Paz?  
No le solucionaron el problema rápidamente  
Los costos eran altos  
La autoridad lo remitió al Juez de Paz

4.3. Indique cuál fue el tipo del conflicto por el cual acudió al Juez de Paz:

- Inasistencia alimentaria
- Violencia intrafamiliar (pareja)
- Violencia intrafamiliar (hijos)
- Reconocimiento hijo extramatr.
- Otros conflictos familiares
- Arriendos
- Deudas
- Riñas o agresión física
- Incumplimiento contrato
- Mal uso/daño/bienes comunit.
- Alteración paz/tranquilidad

- Contaminación ambiental
- Mal manejo de mascotas y animales
- Invasión del espacio público
- Lindero, usurpación de tierra/ servidumbre
- Salario o prestaciones
- Despido e indemnizaciones
- Injurias y calumnias
- Daño en propiedad ajena o común
- Hurto o estafa
- Violencia en las escuelas
- Otro \_\_\_\_\_

4.4. Qué relación tiene con la otra parte?

- Pareja
- Familiar
- Vecino
- Amigo
- Es apenas conocido
- Un desconocido

4.5. Si su conflicto no ha sido resuelto, cree que el Juez de Paz solucionará su problema? No  Sí

4.6. Qué solución le dio el Juez de Paz a su conflicto?

- Asesoría
- Conciliación (sin acta)
- Conciliación (con acta)
- Fallo en equidad
- Fallo de reconsideración
- Remisión a otra autoridad

4.7. Si su problema fue resuelto, considera que la decisión fue:

Satisfactoria  Insatisfactoria

4.8. Si ya hubo acuerdo o fallo, cuál fue el tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud al Juez de Paz y la fecha de acuerdo o fallo?  (días)

4.9. En el futuro, volvería a solicitar los servicios de un Juez de Paz? No  Sí

4.9.1. ¿Por qué? \_\_\_\_\_

4.10. Qué aspectos de la Justicia de Paz cree deberían mejorar?

- |                                | Sí                       | No                       |
|--------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Lugar de atención al público   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Horario de atención al público | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Implementos de oficina         | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Capacitación del Juez de Paz   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Calidad de las decisiones      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

4.11. Usted cree que el Juez de Paz debería atender en:

- Una oficina independiente en su comunidad
- Una oficina compartida con otros Jueces de Paz en su comunidad
- Una Casa de Justicia
- En su propia casa

4.12. Se cumplió el acuerdo o fallo? No  Sí

Por qué cree que no se cumplió? \_\_\_\_\_

4.13. El Juez de Paz trató de comunicarse con usted para saber si el acuerdo o fallo se había cumplido?

No  Sí

4.14. En su caso, el Juez de Paz impuso alguna sanción?

No  Sí



Amonestación privada  
Amonestación pública  
Actividades comunitarias  
Multas  
Cuantía de la multa

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
\$ <input type="text"/>

La pareció justa la sanción?

No  Sí

¿Por qué? \_\_\_\_\_

4.15. Cuál fue el tiempo transcurrido entre la fecha de la solicitud al Juez de Paz y la fecha de acuerdo o fallo?  (días)

## Apéndice 3 – Propuesta de preguntas para la encuesta: Bogotá, ¿Cómo vamos?

### A- INSTITUCIONES

1) ¿Cuáles de los siguientes organismos o dependencias relacionadas con la justicia o la seguridad conoce?

			¿Cómo calificaría su labor? (marque sólo una respuesta en cada fila)			
	No	Si	Bueno	Regular	Malo	No ha sido usuario de la misma
a. Defensoría del Pueblo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Personería Municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Procuraduría	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Conciliador en equidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Mediador en equidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Centro de conciliación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Juez de paz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Casa de justicia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i. ICBF	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j. Fiscalía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k. Comisaría de Familia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l. Inspección de Policía	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m. Policía Nacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n. CTI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o. DAS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p. Jueces de la República	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	→	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### B - CONFLICTIVIDAD

1. 1.1. ¿Fue usted o alguien de su hogar víctima de un delito, infracción o tuvo algún conflicto en los últimos 6 meses?

Si  No  (pase a la sección C)

1.2. ¿Cuál fue la naturaleza del conflicto? (marque una sola opción)

Penal  Laboral  Familia   
Civil  Agrario  Otro

1.3. ¿Acudió a alguna autoridad?

Si

No

¿A cuál entidad?  
(escoger código entidades pregunta A-1)

¿Por qué no denunció o buscó ayuda?  
(marque una sola opción)

- a. no sabía a quien acudir
- b. inoperancia de la justicia
- c. temor a represalias
- d. falta de pruebas
- e. el problema era con las autoridades
- f. el caso no era lo suficientemente grave
- g. los arreglos amigables funcionan mejor
- h. en Colombia solo funcionan las amenazas

(pase a la sección C)


1.4. ¿Cuál fue la razón principal que lo motivó a acudir a esa organización o dependencia?

(marque una sola opción)

- a. Son las autoridades del barrio
- b. Son las únicas que se interesan
- c. Les tengo más confianza
- d. Las otras entidades no resuelven el problema
- e. Las otras entidades no resuelven el problema de manera justa
- f. Porque es más fácil que poner la denuncia
- g. Porque proporciona una mejor solución
- i. Otra, ¿cuál?


1.5. ¿Si usted fuera nuevamente víctima de un delito, infracción o problema ante que organismo o entidad acudiría?

(marque una sola opción)

- a. A la misma
- b. A ninguna
- c. Ns/Nr


## Apéndice 4: Barrido materiales impresos existentes sobre Justicia de Paz (o relacionados) en Bogotá hoy

### A. Libros (principalmente manuales y cartillas) considerados como antecedentes de comunicación o divulgación pedagógica de la figura

#	Año, lugar	Tipo de libro	Título	Editor/es	Autor/es	Tema	Objetivo	Público	Diseño de Contenido	Lenguaje y tono	Diseño /uso herramientas pedagógicas	Conclusión respecto al formato
1	1996, Bogotá	Cartilla, 17 x 24 cm., 160 pág., 2 tintas	«Técnicas de Conciliación»	Minjusticia, FES, AID	Ma. Luzsabel Pérez V. Juan Carlos Varón P.	La conciliación en general	Brindar herramientas básicas a conciliadores y usuarios	Conciliadores y usuarios en general	Completo recorrido por la Conciliación y sus clases	Sobrio, ni técnico ni coloquial	Cuadros sinópticos, flujogramas, ejemplos. Aceptable uso de color, aunque podría ser más gráfico y agresivo pedagógicamente	Libro formato 1/16 (pliego), con un formato tradicional de cartilla
2	1996, Bogotá	Colección cartillas 4 módulos, 1/2 oficio, 50 pág, 1 tinta prom.	«Aspectos psicosociales de la Conciliación» (4 títulos)	MinJusticia, Asoc. Exalumnos Trabajo Social Universidad Nacional	(s. a.)	Aspectos colaterales de la Conciliación	Generar cultura de solución pacífica de conflictos en las organizaciones	Conciliadores en comisarías de familia en Bogotá y Cundinamarca	El dividirlo en módulos facilita su comprensión analítica	Conservador, casi técnico. Podría ser más coloquial y ameno considerando el público	Adecuado para el formato tradicional de cartilla. El diseño es escueto pero claro	No tiene grandes pretensiones de pieza gráfica y su nivel pedagógico es el de un curso a distancia tradicional
3	(s. f.), Bogotá	Cartilla, 26 x 16 cm., 28 pag., 4 tintas	«Guía para Niños y Jóvenes Mediadores»	Minjusticia (adaptado de The Community Board Program, USA)	(s. a.)	Mediación escolar	Dar a conocer la figura al público objetivo	Niños y jóvenes en escuelas y colegios	Sencillo, variado, lógico. Un balance entre teoría y práctica, además conciso	Aunque no es el ideal para este público, es aceptable en la práctica	Buen manejo de formato e ilustraciones. Aunque a veces color y diagramación no garanticen claridad en páginas diligenciadas.	Una medianamente buena adaptación de un original que suponemos mucho mejor
4.	1997, Bogotá	Manual (2 folletos) Carta, 36 y 78 pag. 1 x 1 tintas	«Notas sobre M.» y «Herramientas para Mediadores»	Minjusticia y Alcaldía de Bogotá	Paulina Heyck, María Teresa Arcos Corporación DEJE	Mediación escolar	Capacitar someramente a los mediadores escolares	Niños y jóvenes mediadores en colegios y escuelas	Aunque un poco denso, es un diseño lógico, adaptado, bien estructurado	Intenta acercarse al público en tono franco y claro, sin ser liviano	Aunque solamente se usan ilustraciones y uno que otro esquema, la diagramación es clara y tiene alguna pretensión estética	Es una publicación estructurada y da cierta pauta en el trato franco y sencillo a este público
5	1997, Bogotá	Colección cartillas 2 módulos, 17 x 24 cm., 150 pág, 1 tinta	«MASC» y «El arte de conciliar: habil. técnicas y estrat.»	Cámara de Comercio de Bogotá, BID y Minjusticia	María Isabel Arana C. Nelson Rojas R.	Técnicas de Conciliación desde el punto de vista empresarial	Hacer una inducción al público objetivo sobre el tema	Sector productivo y ciudadanía	Es claro y responde a preguntas específicas	Formal y técnico, quizá demasiado	Usa los medios adecuados para sus fines, aunque la presentación, por ejemplo, de los dibujos, es demasiado formal	Una cartilla muy tradicional y completa, que podría tener más impacto en su público
6	2000, Bogotá	Manual de funciones, Carta, 82 p., bicromía	«Casas de Justicia, manual operativo»	Minjusticia, USAID	Ángela María Vélez	Funcionamiento de las casas de justicia	Dar cuenta del funcionamiento de las CJ en Col.	Funcionarios de las casas	El contenido es exhaustivo y se presenta de forma clara	Técnico, como debe ser en un manual operativo	El diseño visual y el uso de viñetas, títulos, citas, recuadros y organigramas es lo más destacado	Manual que aprovecha un formato y una identidad visual muy actuales
7	2001, Bogotá	Portafolio de servicios Carta, 44 p., tricromía	«Casas de Justicia»	Minjusticia, USAID	Ángela María Vélez	Presentación institucional de las CJ	Presentar el Programa al público interesado	1. Instituc. aliadas 2. Usuarios potenc.	Lógico, completo, bien administrado y clasificado	Responde a preguntas clave, a veces muy técnico	Casi excelente, de no ser por el uso de algunos dibujos que tienen solo importancia decorativa	Es una buena carpeta de servicios, completa y fácil de consultar
8	2002, Bogotá	Cartilla, 24 x 26 cm, 100 p., 4 tint. esencial/pestañas; desprendibl.	«Guía para aplicar la Justicia en Equidad»	Minjusticia, Alcaldía, Cámara/C, Consejo Super. de la J, USAID	Norma Gálvez M. Óscar Gaitán S. Felipe Riveros C.	Criterios para Mediadores, Conciliadores y Jueces de Paz	Orientar a los operadores de la justicia comunitaria en su labor cotidiana	Mediadores, Conciliadores en Equidad y Jueces de Paz	Organizado en dos niveles, según necesidad concreta, viene en cápsulas ilustradas	Lenguaje sencillo, a pesar de su contenido altamente jurídico	El diseño innova dentro del formato cartilla, pues se muestra adulto y está en función del contenido, no solamente como ilustración	Propone nuevas pautas pedagógicas a las publicaciones de este tipo de tema
9	2002, Quito (Ecuador)	Cartilla, Oficio, 140 p. Monocromía, lomo c.	«Educadores para la paz, guía para facilitadores»	U. Europea, Programa Andino de DH y Dem. Servicio de Paz y Just.	Varios	Creación de destreza en facilitadores y educadores	Dotar a multiplicadores del tema de las destrezas para cumplir su labor	Facilitadores y educadores en centros de formación	Está bien organizado, es completo y coherente	Sumamente adecuado al público. Claro y funcional	Para ser una cartilla tradicional usa recursos gráficos con un nivel bastante aceptable, que sin duda facilitan la lectura	A pesar de su extensión y su formato tradicional, se trata de una publicación clara y completa
10	(s. f.), Caracas (Venezuela)	Manual, 19 x 22 cm., 180 p. 1 tinta, lomo c.	«Manual del Juez de P. y su equipo»	Asociación Civil Justicia Alternativa	(s. a.)	La Justicia de Paz en el marco de la oferta de justicia no formal	Dotar al Juez de Paz de la información necesaria para desarrollar su labor	Jueces de paz	Exhaustivo, organizado desde lo general a lo particular. Coherente a pesar del tema	Tiene la exactitud de lo técnico y la amabilidad de lo coloquial	Aunque la lectura no incomoda, es monótona al leer de corrido, por usar una caja bien diseñada pero demasiado replicada. No hay ayudas pedag.	Es un libro extenso con un diseño moderno pero demasiado utilitario si se considera lo complejo del tema
11	2003, Caracas (Venezuela)	Cartilla, 20 x 23, 50 p., horizontal, 1 tinta	«Manual de Justicia de Paz Comu.»	C.Desarrollo y Justic. UE, Nat. End. for De.	Carlos Ponce Alexandra Freitas	Justicia de Paz	Capacitar a los jueces de paz	Jueces de paz	Adecuadamente sintetizado, organizado y presentado	Entre sencillo y acartonado	Formato cómodo y se bien jerarquizado e ilustrado, a veces muy compacto y con columnaje ancho	Es un folleto atractivo, más por la cubierta que por el interior
12	(s. f.), Caracas (Venezuela)	Colección 3 cartillas 19 x 21,, 24 p (prom), policrom. (horizont.)	«Aprendiendo a construir la paz»	Consortio Justicia, Banco Mundial y otros	Bruno Bermúdez Alexandra Freitas Sammy Rodríguez	Justicia comunitaria en la escuela	Familiarizar a niños y jóvenes con la temática de la justicia comunitaria	jueces de paz y mediadores escolares, docentes	Sintetizar y dividir el tema en módulos y como preguntas y respuestas funciona muy bien	Sin embargo el lenguaje es acartonado para el público considerado	Quizá lo agradable del formato y el color se pierda por el exceso y desorden estructural de los elementos gráficos	Un intento pasable de acercarse al público juvenil con un tema exigente
13	2003, Caracas (Venezuela)	Cartilla, 19x21, 16 p., monocromía	«Una aprox. a los MASC»	Consortio Justicia, USAID, otros	Ma. Esther Díaz E. Alexandra Freitas	Métodos Alternos de Solución de Conflict.	Inducir a la ciudadanía sobre los MASC	Profesionales Derecho y ciudadanía	Síntesis y orden adecuados. La brevedad es útil aquí	Como corresponde a un manual básico	Diseño algo desordenado y desproporcionado, a pesar de la presencia de apoyos pedagógicos	Un manual aceptable que desarrolla un tema sin altas ambiciones
14	2003, Medellín	Cartilla, 21x24, 58 p., bicromía, apaisada	«Jueces de Paz, gestores de conv. y justicia com.»	IPC, Unión Europea, Personería de Rionegro	Isabel C. Martínez L.	Justicia de Paz, historia y contexto	Inducir a la comunidad sobre el tema	Ciudadanía	Una breve y completa selección sobre el tema y su desarrollo en Colombia	Aunque podría ser más coloquial, es claro y sencillo, muy universal	Uno de los mejores diseños conservadores, por su equilibrio, legibilidad, uso de ilustraciones y otros recursos ilustrativos que apoyan cada capítulo	No pretende ser la mejor y sin embargo es quizá la más clara, versátil y actualizada cartilla publicada
15	2003, Lima (Perú)	Manual, Carta, 58 p. policromía, lomo cuadrado	«Manual de Conciliación»	Red Andina de Just. de Paz y Just. Comunit. / Unión Europea	Javier La Rosa Calle	La Conciliación como solución general	Fortalecer y foguear las destrezas de los operadores de justicia comunit.	Jueces de paz, Mediadores comunit. y Conciliadores en E.	Sumamente lógico, completo y bien estructurado. De un alto perfil pedagógico	Es el adecuado para el público adulto y diverso que lo consultará	Es sin duda una de las mejores y más claras publicaciones sobre el tema. Su nivel gráfico y el de sus ayudas motivan y facilitan la comprensión	Un gran esfuerzo de las cinco entidades nacionales que han editado este manual, altamente aplicable

#	Año, lugar	Tipo de libro	Título	Editor/es	Autor/es	Tema	Objetivo	Público	Diseño de Contenido	Lenguaje y tono	Diseño /uso herramientas pedagógicas	Conclusión respecto al formato
16	2004, Quito (Ecuador)	Manual, Carta, 64 pág., 4 tintas	«Manual para mediad. comun. y jueces de P.»	Centro sobre Derecho y Sociedad	Natalia Wray. Jaime Vintimilla	La justicia comunitaria en general	Orientar la labor cotidiana de estos funcionarios	Mediadores comunitarios y jueces de paz	La estructura, presentación y desarrollo del manual lo hacen brillar en su género	Buen balance entre lo sencillo y lo formal que se requiere en este caso	La universalidad, presentación y calidad visual de las herramientas y de la publicación general, la hacen fácil, y amena de usar	Este manual/cartilla tiene el sello de calidad de los editores del manual del ítem anterior
17	2004, Bogotá	Cartilla, Carta (horizontal), 80 p., 2T	«Comprendiendo el conflicto»	Asociación de Trabajo Interdiscipl.	Varios	El conflicto en general	Incrementar el conocimiento del tema	Asistentes a un taller/ciudadanía	Es un desarrollo completo y algo exhaustivo del tema	Son adecuados para el público primario	Quizá hay demasiados elementos que «ensucian» la exposición de los temas. Pero no es deficiente	Una cartilla muy completa y de aceptable presentación
18	2005, Cali	Manual (fólder), 17 x 24 interior, 270 p., bicromía	«Fortalecimiento de la J. de P. en Santiago de Cali»	Alcaldía de Cali, Escuela ciudadana, Corporación Plural	Colectivo institucional	La Justicia de Paz en Cali	Acompañar y actualizar la labor de los jueces de paz en la ciudad	Jueces de paz de Cali	Es una profunda y completa colección de información, de carácter actualizable	De sencillo a formal, por el carácter operativo de la información	Las herramientas pedagógicas no son las más modernas pero tampoco se quedan en lo tradicional. Hay balance entre formato, diseño e información	La elección del formato y lo profundo de este manual constituyen una muestra de funcionalidad

## B. Revistas, boletines, folletos y plegables

#	Año, lugar	Tipo de impreso	Título	Editor/es	Autor/es	Tema	Objetivo	Público	Diseño de Contenido	Lenguaje y tono	Diseño /uso herramientas pedagógicas	Conclusión respecto al formato
1	1998, Bogotá	Revista monográfica 20 x 24, 76 p., 1 tinta,	«Debates» (año ii, # 3, mar)	Corp. Excelencia en la Justicia (CEJ)	Varios	Justicia comunitaria y resol. de conflictos	Difundir avances sobre el tema	Organizaciones civiles y académicas	Maneja dos subtemas interesantes	De ensayo académico, algo formal para lo largo	A pesar de que el formato es atractivo, la composición visual es compacta y carece de ayudas	Una revista demasiado formal y académica
2	1998, Bogotá	Revista monográfica 20 x 24, 60 p., 1 tinta,	«Debates» (año ii, # 6, dic)	CEJ-Hocol	Varios	Mecanismos Altern. de Sol. de Conflictos	Enriquecer el panorama de los MASC en el país	Organizaciones civiles y académicas	El adecuado para una revista de su tipo	Entre periodístico y académico, muy adecuado	Aceptable en cuanto a las herramientas, aunque el diseño tiende a anquilosarse para ser de 1998	Formato y uso cromático agradable. El diseño visual podría impactar más
3	1999, Bogotá	Revista monográfica 20 x 24, 160 p., 1 tin.,	«J. y D.: Debates» (año ii, # 10, dic)	CEJ-Fundación Corona	Varios	La justicia comunit., al entrar las Casas J	Ilustrar y actualizar el estado de la JC en Col.	Organizaciones civiles y académicas	Completo sin ser pesado. Artículos de buen nivel	Idóneo. Claro y profundo a la vez	Quizá demasiado compacto para el tema que maneja, casi «ladrillado».	Un buen contenido para un diseño. demasiado discreto.
4	2002-05, (varias ediciones), Lima (Perú)	Boletín trimestral (en promedio), Oficio, 16 pág., bicromía	«Justicia en Los Andes» (9 ediciones)	Red Andina de JP y JC / Unión Europea	Varios	Avances y noticias de la Red en sus países	Hacer presencia corporativa e institucional entre su público	Funcionarios y organizaciones de los 5 países andinos y UE	Su seccionamiento es aleatorio, pero el mérito está en la integración de temas	Adecuado para el medio y el perfil de lector	El formato es atractivo y claro, aunque el uso de herramientas pedagógicas sea mínimo. La lectura es clara.	Es mejor la formulación del contenido que el aprovechamiento del formato, pero armonizan aceptable/.
5	(s. f.), Caracas (Venezuela)	Plegable Carta 3 cuerpos, 4 x 4	«MASC y Justicia de Paz»	Consorcio Justicia USAID/ DAI	(s. a.)	Definición de términos clave	Presencia corporativa y breve inducción	Ciudadanía	Grupo preguntas acertado pero resto desordenado	Adecuado para el medio Hay errores de trato	Las ayudas visuales «ensucian» el contenido. De hecho el plegable es molesto de leer.	Un plegable demasiado tradicional, saturado en lo visual y desagradable
6	(s. f.), Bogotá	Folleto 28 x 10,5 cm. 8 pág., 4 x 4, cosido (guía de servicios)	«Unidades de Mediación y Conciliación»	Alcaldía mayor, (Secretaría de Gobierno)	(s. a.)	Guía de servicios de las unidades	Ofrecer a la ciudadanía este servicio	Ciudadanía/ usuarios potenciales	Aceptable estructuración de una guía breve abierta	Completamente formal, adecuado por universal	Como no es pedagógico se defiende con un formato atractivo y una presentación digna	Podría llamar más la atención del usuario apelando a lo emotivo
7	(s. f.), Bogotá	Plegables (2) 9 x 63 (abiertos), 3 cuerpos bicromías	«UMC» y «AVCC» (Actores Vol. de Conv. Comunitar.)	Alcaldía mayor, (Secretaría de Gobierno)	(s. a.)	Los servicios que se ofrecen	Ofrecer a la ciudadanía los servicios, haciendo una breve inducción	Ciudadanía/ usuarios potenciales	Mucho más atractivo, versátil e inteligente que el ítem anterior. Son más breves	Es formal pero tiende a hablar en términos más cotidianos	Las herramientas, generalmente fotos, se usan en pro del aprovechamiento óptimo del formato y de la valiosa información	Si el uso del formato hubiese sido continuado y masivo, la recordación de la gente sería mucho mejor

[www.justiciadepaz.org](http://www.justiciadepaz.org)



**Observatorio** Distrital  
de la **Justicia de Paz**

© 2006: memorias del Proyecto CRIS 96-380