

JUSTICIA ITINERANTE EN ZONAS CON LIMITADA COBERTURA DE OPERADORES DE
JUSTICIA EN EL TERRITORIO NACIONAL

Elaborado por Natalia Muñoz Labajos

Bogotá, diciembre de 2009

Justicia itinerante en zonas con limitada cobertura de operadores de justicia en el territorio nacional

1. Introducción

El propósito del presente documento es analizar la figura de justicia itinerante en operadores de justicia formal y alternativa en zonas de limitada cobertura de servicios de justicia en el país. Para desarrollar la propuesta, se hará particular alusión a la justicia itinerante, como posible mecanismo para permitir mayor acceso a la justicia, y se identificará su posible aplicación en el marco colombiano.

La información secundaria analizada fue suministrada por diferentes fuentes oficiales y privadas tales como el Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI- de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, La Corporación Excelencia en la Justicia -CEJ-, el III Programa de Laboratorio de Paz de la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura -CSJ-, y la Gobernación del Meta.

El presente documento está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, se hace una exposición de la figura de justicia itinerante en diferentes países de América Latina. Se busca poner de presente la operación y función que cumple en otras latitudes, y presentar brevemente ciertos ejemplos de desarrollo del modelo en cuestión. En segundo lugar, se presenta la forma como se introduce el modelo para el caso colombiano, en la legislación colombiana, se hace alusión a unas experiencias significativas en materia de justicia itinerante implementadas en Colombia, y se presenta el caso de la región de La Macarena, como piloto para poner a prueba la justicia itinerante en regiones de difícil acceso por parte de los operadores, y por último, se comparten unas consideraciones finales para la implementación del modelo.

En este contexto, se considera de la mayor importancia, revisar los modelos de intervención desarrollados para cubrir las necesidades específicas en zonas de débil cobertura de operadores de justicia, con el fin de examinar la razón por la cual la justicia itinerante es considerada como un mecanismo idóneo para resolver conflictos en la región de La Macarena.

2. Casos de Justicia Itinerante en América Latina

Al exponer el modelo de justicia itinerante se pretende describir y comparar la figura con algunos países de Latinoamérica, así como entender la razón de ser de la misma, con el fin de poder introducir dicha estructura para el caso colombiano. A continuación se describen el funcionamiento y procedimiento en lugares tales como Brasil y Perú. La información a la que se tuvo acceso permite realizar una rápida radiografía de cómo funcionan actualmente cada una de esas figuras en dichos países, para poder extraer algunas lecciones que pudieran ser aplicables en Colombia.

De los casos a tratar se puede deducir que la justicia itinerante es una figura jurídica en la cual el juez u operador de justicia se traslada a impartir justicia a zonas alejadas del despacho del juzgado, o de la sede de prestación del servicio, por razones de débil cobertura, o de difícil acceso en determinadas zonas. El fin último es contar con un operador de justicia cercano a la comunidad, que facilite el acceso a la justicia a los lugares más remotos para

solucionar conflictos, por medio de buses, o barcos equipados para el efecto, o por cualquier otro método alternativo de transporte.

A continuación, vamos a analizar la operación de la justicia itinerante en Brasil, dado que es una de las más antiguas de América Latina (1996), y se cuenta con numerosos registros sobre el particular.

Caso de Brasil

De acuerdo con José Renato Nalini¹, la Constitución de Brasil promulgada el 5 de octubre de 1988, consagró la creación de juzgados especiales para la conciliación, juicio y ejecución de causas civiles de menor complejidad, e infracciones penales de menor potencial ofensivo. Los llamados juzgados especiales de pequeñas causas, fueron posteriormente desarrollados por la Ley Federal 9099, del 26 de septiembre de 1995, la cual dispuso acerca de los juzgados especiales civiles y criminales.

La Ley 9099 de 1995 determina que los juzgados especiales civiles y criminales son considerados órganos de la justicia ordinaria para conciliación, proceso, juicio y ejecución en las causas de su competencia. Los primeros Juzgados Especiales del Distrito Federal fueron creados en 1996, y rápidamente su cobertura se extendió hacia todas las circunscripciones judiciales localizadas en las ciudades de la periferia. Hacen parte de la estructura de los juzgados especiales, los juzgados itinerantes conocidos en Brasil como juzgados viajantes y juzgados de tránsito.

Éstos últimos se definen como órganos itinerantes de la Rama Judicial del Poder Público, que operan en un bus integrado por el juez, los conciliadores y las partes, que recorre en forma periódica los barrios de la ciudad para atender y realizar audiencias en derecho y en forma gratuita. Dichos jueces son competentes para resolver de los siguientes asuntos²: a) Ejecución de títulos extrajudiciales (cheques, contratos, etc.); b) Procedimientos de cobro y resarcimiento de daños (daños en accidentes de tránsito); c) Desalojo para uso propio del inmueble; entre otros problemas cotidianos. No resuelven causas laborales, de familia, contra personas jurídicas de derecho público, y causas cuyo valor sea superior a 40 salarios mínimos.

Para interponer la acción no se requiere de un abogado, siempre y cuando el valor de la causa no sea superior a los 20 salarios mínimos. Las audiencias son cortas, se evacuan en una sola jornada y duran en promedio de 15 a 30 minutos.

El procedimiento se inicia con un intento de conciliación. De prosperar se homologa y se procede al cumplimiento del acuerdo. De no llegar a un acuerdo, se llama a la audiencia de instrucción y juzgamiento. De no cumplirse la sentencia, la ejecución de la misma corre a cargo del propio juzgado y se realiza en los juzgados de causas especiales locales. Para terminar, en caso de ser necesario un recurso de segunda instancia, éste se surte ante el propio juzgado. El procedimiento anteriormente descrito se resume en el flujograma 1. contenido en el anexo N°.1.

Con el propósito de ilustrar la figura y de revelar ciertas cifras, el autor José Renato Nalini³ presenta un breve balance para la ciudad de Sao Paulo, con relación a los Juzgados Especiales, dos años después de su creación por la ley.

¹ Juzgados Especiales en el Brasil, José Renato Nalini, Resoluciones Asamblea General, Departamento de Derecho Internacional, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C.

² Análisis descriptivo de algunas experiencias de juzgados de múltiples competencias, Gloria María Borrero Restrepo, CEJ, GMBR, Junio de 2003.

³ Juzgados Especiales en el Brasil, José Renato Nalini, Resoluciones Asamblea General, Departamento de Derecho Internacional, Organización de los Estados Americanos, Washington D.C.

El estado de Sao Paulo es el más poblado del Brasil, con cerca de 40 millones de habitantes. Funcionan en él 546 unidades de justicia rápida, divididas entre los juzgados especiales civiles y los juzgados informales de conciliación.

El interior del Estado cuenta con 257 juzgados informales de conciliación, y la capital con 14, para un total de 271 unidades. Funcionan 225 juzgados especiales civiles, 16 de los cuales se encuentran en la capital del Estado. El proyecto de la "Justicia Itinerante", presta sus servicios en autobuses que recorren la periferia de la capital, atiende principalmente población en extrema pobreza, y cuenta con 50 juzgados ambulantes, divididos a su vez en juzgados informales de conciliación y juzgados especiales civiles.

Por su parte, la Asociación de Magistrados Brasileños⁴ realizó un análisis de los datos relativos al período del 16 de abril de 1999 al 8 de mayo del 2000, en el Distrito Federal de Brasil. En la estadística dada por la Coordinación General de los Juzgados Especiales, se destaca la cantidad de atenciones y de acuerdos obtenidos. El total de atenciones fue de 5.561 personas que acudieron al bus del juzgado itinerante a fin de obtener informaciones que pudiesen coadyuvar en la resolución de sus litigios. El índice de acuerdos obtenidos fue del orden de 85% pues, de las 483 audiencias realizadas en ese período en el juzgado itinerante, 353 resultaron en acuerdos, lo que lleva a concluir que es bastante significativa la presencia de un mediador en caso de una contienda, para alcanzar la solución de forma consensual.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que Brasil ofrece ciertas pautas a tener en cuenta, a manera ilustrativa. Esto no quiere decir que se puedan replicar las características de un país al otro, simplemente conviene presentar cómo ha sido implementada la figura en otras latitudes, para abarcar problemáticas comunes, tal como la escasa cobertura de operadores de justicia en algunas regiones de ambos países.

Caso de Perú

Con relación a las experiencias relacionadas con la justicia itinerante, es pertinente hacer alusión al Programa de mejoramiento de acceso a la justicia del Perú liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- en el campo de la reforma de la justicia en la región, y la iniciativa de poner en funcionamiento por parte del Ministerio de Justicia del Perú la figura de Asistencia Legal Gratuita Móvil -ALEGRA-.

El proyecto del BID, tenía dos objetivos distintos. El primero era desarrollar e implantar, un diseño original de provisión de servicios de justicia integrados y descentralizados a una realidad rural, donde la mayoría de los ciudadanos carecían de acceso efectivo a la justicia. El segundo, era coadyuvar a la defensa de los derechos de la mujer y los niños en la justicia llamada de Paz no letrada.

La justicia resultaba ser inaccesible para la población que se caracterizaba por ser de menores recursos económicos y residente en las zonas periféricas, urbano marginales, selváticas y alto andinas. Ello suponía una desprotección de sus derechos individuales, y mermaba la capacidad de los ciudadanos de estas zonas para incorporarse plenamente a la vida económica, política y social del país. El objetivo específico del programa era fortalecer los primeros niveles de la administración de justicia en aquellos lugares de mayor pobreza, donde hubiese mayores problemas de congestión judicial y menores ratios de cobertura (juez/población).

Para cumplir con el programa expuesto, el BID en el año 1996, se propuso ejecutar tres proyectos:

a) Construcción e implantación de aproximadamente 83 Módulos Básicos de Justicia -MBJ-.

⁴ La experiencia histórica e innovadora de los juzgados especiales en el Distrito Federal en Brasil, Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto, Asociación de Magistrados Brasileños.

- b) Mejora en la protección de los derechos de las mujeres y menores por medio de la Justicia de Paz no letrada en los distritos judiciales de Loreto, San Martín, Ancash y Puno;
- c) Desarrollo e implementación de un plan de comunicación y difusión del programa.

Se trabajaron una serie de hipótesis a tener en cuenta:

- Concepto de oficinas comunes

Los MBJ, son un modelo de juzgado integrado y descentralizado, compuesto por un juez, un fiscal, un abogado, un defensor de oficio, un defensor del pueblo, un médico legista y un policía, en un mismo edificio. El propósito era mejorar la cobertura judicial a poblaciones alejadas de los centros urbanos, e implantar un modelo de organización, administración, gestión y servicio al público.

- Itinerancia

Se previó que los jueces, fiscales y médicos legistas vinculados a los MBJ acudiesen con carácter de itinerancia a las poblaciones aledañas, y con una frecuencia razonable, fueran visitados por magistrados de las instancias correspondientes para resolver las apelaciones solicitadas.

La itinerancia tanto de primera instancia y de apelación fue considerada vital para asegurar un mayor y efectivo acceso a la justicia. En el primer caso, se esperaba comprobar que si funcionaba adecuadamente, la necesidad de construir nuevos MBJ en poblaciones de escasa población no sería urgente en el mediano plazo. En el segundo caso se estimaba que la existencia de justicia de apelación itinerante era una condición *sine qua non* para asegurar el verdadero acceso.

- Criterios de ubicación

La ubicación de los MBJ se definió de acuerdo con criterios de población, carga procesal, nivel de vida, índice de necesidades básicas insatisfechas, alejamiento (en tiempo) de los juzgados, e índice de pobreza.

El proyecto asumía una adecuada aplicación de los criterios para la selección y ubicación de MBJ, para que los objetivos de focalización, impacto y costo/eficiencia se cumplieren. Si los criterios citados no hubiesen sido cabalmente observados, se corría el riesgo de dimensionar erróneamente el proyecto y delimitar seriamente su potencial impacto.

- Campaña informativa

Una gran limitante al acceso a la justicia es el desconocimiento por parte de la población de sus derechos y obligaciones. En esa medida el proyecto incluía el financiamiento de una campaña de educación jurídica.

- Impacto esperado

Se crearon indicadores para evaluar la operación y medir la información reportada, a saber:

- i. Número de población servida por los MBJ.
- ii. Reducción promedio de tiempo de acceso a los juzgados.
- iii. Reducción promedio de tiempo de costos asociados al litigio.
- iv. Incremento de la tasa de jueces por habitante.
- v. Incremento de la demanda judicial.
- vi. Incremento en la producción judicial.
- vii. Capacidad para proveer el servicio en la lengua materna de los litigantes.
- viii. Aumento de la presencia de abogados alrededor de los MBJ.
- ix. Acceso a estadísticas judiciales por parte del público.
- x. Índice de satisfacción del usuario.

Según Pablo Alonso⁵, el proyecto para el BID fue considerado exitoso. La desconcentración focalizada en zonas pobres con gran demanda judicial y en zonas alejadas, tuvo un impacto social y judicial importante. Así mismo, se notó una importante captura de la demanda latente por parte de los MBJ. Es decir, el número de casos aumentó dado que existía la posibilidad de dar respuesta judicial a conflictos que antes no contaban con esta vía. El servicio de justicia itinerante ha dado buenos resultados, prueba de ello es la Sala Mixta Descentralizada de Sicuani y la Sala Descentralizada Mixta e Itinerante de Puerto Maldonado.⁶

En cuanto a la Asistencia Legal Gratuita Móvil -ALEGRA-, el Ministerio de Justicia de Perú buscó promover desde 2004, un mayor y más efectivo acceso a la justicia por parte del ciudadano de escasos recursos. El programa consta de dos objetivos:

- i. Fortalecer el servicio que brinda el sistema de defensa de oficio, los consultorios jurídicos populares y los centros de conciliación extrajudicial del Ministerio.
- ii. Incrementar el conocimiento de la población sobre el respeto de los Derechos Humanos y Fundamentales.

Debido a que los centros ALEGRA han permitido un incremento de oficinas de defensa legal gratuita a nivel nacional, un mayor número de defensores de oficio, y una mayor demanda para solicitar servicios legales, se ha ampliado el programa mediante la implementación de unidades móviles itinerantes denominadas ALEGRA MÓVILES, cuyo financiamiento se encuentra a cargo del proyecto "Mejoramiento de los Servicios de Justicia" auspiciado por el Banco Mundial.

En la actualidad el Ministerio de Justicia cuenta con tres ALEGRA MÓVILES ubicados en la costa (Pachacutec), en la sierra (Andahuaylas) y en la selva (Pucallpa). Se tiene previsto que cada móvil permanezca en estas regiones por un periodo de tiempo aproximado de tres meses.

Es de rescatar que las ALEGRA MÓVILES han sido direccionadas en el territorio nacional según criterios de escasez de servicios de justicia, de ubicación, y de distancia con relación a los cascos urbanos y veredales, entre otras barreras.

A continuación, se hace referencia a la problemática colombiana, se describen los rasgos que la identifican, y se sugiere el modelo señalado como un ejercicio piloto en la zona de La Macarena.

3. La justicia itinerante en Colombia

Uno de los retos del formulador de política pública, consiste en entender la complejidad colombiana y no limitarse a una visión jurídica, que supone que el derecho y las instituciones hacen presencia y funcionan en forma adecuada en todo el territorio nacional. No es suficiente tener un juzgado municipal para que exista justicia en un municipio, es necesario saber qué hacen esos jueces, en qué condiciones viven, qué acompañamiento institucional reciben, qué es lo que deciden, qué impacto tienen en la población, si la población rural acude a sus instalaciones, y qué otra figuras alternativas pueden entrar a complementar o suplir su labor.

⁵ Octavo Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 - 31 de Octubre de 2003. Panel: La Reforma del BID en Reforma del Estado: Estudios de Caso y Función Catalizadora. Programa de Mejoramiento de Acceso a la Justicia del Perú, Pablo Alonso, Especialista senior en modernización del Estado – BID.

⁶ Comisión Andina de Juristas. Reforma y Modernización Judicial. Avances del Proceso de Reforma y Modernización. Lima, Perú, 1997.

Es vital consultar las necesidades de la población, revisar las formas como resuelven sus conflictos, realizar campañas de acercamiento de la justicia a la población, analizar la capacidad institucional del municipio, analizar el entorno social propio del municipio y reconstruir los lazos resquebrajados en materia de justicia por causa de la violencia. Con esas variables en mente, es prudente tomar medidas acerca de los requerimientos relativos a operadores de justicia que deben hacerse presentes en cada municipio y vereda, así como la estrategia de difusión de la política de justicia en cada región del país.

En Colombia, el 26 % de la población habita en áreas rurales⁷, y existen municipios aislados, con baja densidad de población, con precaria cobertura de operadores de justicia, ubicados en gran medida en los cascos urbanos y capitales departamentales. En adición a lo anterior, cabe resaltar que principalmente en zonas rurales, es en donde los grupos armados ilegales tienen mayor presencia, ejercen control e imponen sus reglas de convivencia. De acuerdo con el autor Mauricio García Villegas⁸, aproximadamente la tercera parte de los jueces municipales del país se encuentran en zonas de violencia. En dichas regiones la violencia debilita la justicia, y la justicia debilitada contribuye a la reproducción de la violencia. Justamente, el propósito de este documento trata de revisar posibles salidas, para que la población que cuenta con limitados servicios de justicia pueda acceder a ellos por medio de soluciones alternativas. Considero que es necesario pensar en justicia sin dejar de lado las realidades sociales específicas en las cuales va a ser implementada, para dejar de hacer justicia en abstracto. Eso supone no sólo diseñar instituciones para ciertas realidades, sino también adaptar las realidades a los diseños. En ese orden de ideas se pretende proponer el desarrollo de la figura de justicia itinerante en Colombia, y en particular para el área de intervención correspondiente con la región de La Macarena.

La justicia itinerante en la legislación colombiana

El real acceso a la justicia debe ser logrado mediante el acercamiento del sistema de justicia a los sectores de la población que tradicionalmente han estado alejados de sus beneficios. Es importante desconcentrar la oferta y propiciar un nuevo esquema que se adapte a las necesidades de ciertas regiones del país, por cuenta de la accidentada topografía del territorio nacional, las distancias entre las poblaciones, las condiciones climatológicas, la insuficiencia de vías adecuadas de comunicación y de medios de transporte, el escaso conocimiento de la población con relación a la justicia, las barreras culturales, y la concentración de abogados en ciudades intermedias, entre otras. En este entendido, la población caracterizada por ser de menores recursos y residente de zonas urbanas, urbanas marginales, veredales, selváticas y apartadas de los cascos urbanos, se encuentra desprotegida de sus derechos individuales y colectivos. En ese escenario, es urgente empezar a implementar alternativas ante las necesidades de acceso a la justicia de la población señalada.

Aún cuando la Constitución Política de Colombia de 1991, no haga referencia expresa a la figura de la justicia itinerante, se habla de la obligación por parte de la rama judicial de garantizar el derecho de la población de acceder a la administración de justicia⁹. En ese sentido, nos interesa analizar si la Rama ha tomado en cuenta al juez itinerante como una posible alternativa a la falta de cobertura en justicia en ciertas zonas del país.

La legislación colombiana, se refiere en forma expresa a la justicia itinerante en la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 1285 de 2009), a saber, "Artículo 15. Plan y Medidas de Descongestión. Habrá un

⁷ Censo General 2005, Colombia, DANE.

⁸ Jueces sin Estado, La justicia colombiana en zonas de conflicto armado, Mauricio García Villegas, Siglo del Hombre Editores, DeJusticia, Fundación Konrad Adenauer, The John Merck Fund, Colombia, 2008.

⁹ Constitución Política de Colombia, Artículo 229. "Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."

plan nacional de descongestión que será concertado con la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, según correspondiere. En dicho plan se definirán los objetivos, los indicadores de congestión, las estrategias, los términos y los mecanismos de evaluación de la aplicación de las medidas.

Corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ejecutar el plan nacional de descongestión y adoptar las medidas pertinentes, entre ellas las siguientes:

A. El Consejo Superior de la Judicatura, respetando la especialidad funcional y la competencia territorial podrá redistribuir los asuntos que los Tribunales y Juzgados tengan para fallo asignándolos a despachos de la misma jerarquía que tengan una carga laboral que, a juicio de la misma Sala, lo permita.

B. La Sala Administrativa creará los cargos de jueces y magistrados de apoyo itinerantes en cada jurisdicción para atender las mayores cargas por congestión en los despachos. Dichos jueces tendrán competencia para tramitar y sustanciar los procesos dentro de los despachos ya establecidos, asumiendo cualquiera de las responsabilidades previstas en el artículo 37 del código de procedimiento civil; los procesos y funciones serán las que se señalen expresamente (...)."

Tomando como base dicho marco regulatorio, se buscó indagar acerca de la visión del Consejo Superior de la Judicatura -CSJ- con relación al desarrollo y futura implementación de la justicia itinerante en Colombia. Para el efecto se entrevistó a la Magistrada Auxiliar del Magistrado Jesael Giraldo de la Sala Administrativa y a una funcionaria de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico -UDAE- del Consejo Superior de la Judicatura. Sobre el particular, el CSJ tiene previsto, a la fecha, introducir la figura de la itinerancia únicamente como medida de descongestión, más que por criterios vinculados a zonas de débil presencia institucional en justicia o de mayores índices de pobreza, y de esta forma se prevé introducirla en el Plan Nacional de Descongestión para el año 2010. El esquema se encuentra aún en construcción, pero la figura sería aplicada a jueces municipales para cubrir todas las especialidades jurisdiccionales. Los jueces se desplazarían por determinadas regiones, según la necesidad identificada conforme con los altos índices de congestión, con los niveles de inventarios acumulados y con los procesos inactivos registrados por la UDAE.

El CSJ no descarta la posibilidad de implementar la figura en un ámbito más amplio, y en la medida que la oralidad en materia civil se desarrolle, se podría pensar que el juez municipal asumiera la función de itinerancia en zonas veredales correspondientes a su jurisdicción, y se desplazase a administrar justicia bajo la nueva modalidad de la oralidad. Otra posibilidad para la difusión y aplicación de la figura, podría ser el proyecto de ley de jueces de pequeñas causas, con el cual se podría habilitar al juez municipal para resolver conflictos y cuantías menores, y hacer las veces de juez itinerante con miras a abarcar un mayor territorio, permitir un mayor acceso a la justicia de poblaciones que no pueden desplazarse al casco urbano, y resolver in situ situaciones de orden menor pero comunes y recurrentes. Por último, el CSJ igualmente podría considerar extender las competencias de los Jueces de Paz, y capacitarlos de acuerdo con el límite de su competencia y cuantía, con competencias de jueces itinerantes, dada su cercanía con la comunidad y conocimiento de la problemática de la región en la cual fueron elegidos.

Experiencias significativas de justicia itinerante

Si bien en Colombia la justicia itinerante apenas se está consolidando, existen ciertas experiencias que se han desarrollado, como una forma de lograr un mayor acceso a la justicia por parte de la población. Estas iniciativas fueron explicadas ampliamente en anteriores documentos¹⁰ pero es preciso citarlas como ejercicios significativos que han producido muy buenos efectos en sus lugares de intervención.

10 Muñoz Labajos Natalia, 2008, (1) Diagnóstico sobre las especificidades de la oferta y la demanda de justicia en los municipios del Oriente Antioqueño; (2) La justicia, tema de fortalecimiento institucional en los Laboratorios de Paz del Oriente Antioqueño; (3)

- *Desplazamientos veredales*. En el municipio de Sonsón, Oriente Antioqueño, es importante destacar que la Alcaldía municipal realiza desplazamientos a las diferentes veredas -Consejos Corregimentales-, con todas las Secretarías y demás instituciones de la administración (Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Personería Municipal). Se llevan a cabo cada mes¹¹ en cada uno de los corregimientos con el fin de hacer presencia en las veredas y atender de primera mano las necesidades y denuncias de la población. Igualmente, las visitas cumplen un propósito de divulgación y promoción de derechos, es así como las diferentes entidades municipales se unen para formar a la sociedad civil en las instituciones educativas veredales y capacitar a miembros de la Policía y de la Fuerza Pública.

Los desplazamientos a las veredas de las entidades que componen la administración municipal en forma conjunta o en forma individualizada, son iniciativas que debido a las limitaciones que se derivan de ellas (de tipo financiero, logístico, entre otras), no son implementadas con la regularidad requerida. Las necesidades de la población rural que no cuenta con operadores de justicia, no deberían ser atendidas una vez al mes en el mejor de los casos. Así las cosas, se podrían establecer compromisos entre la Alcaldía municipal y la Rama Judicial, para asegurar en forma alternada la periodicidad de las visitas del sistema descrito de justicia itinerante. La presencia recurrente de la institucionalidad pública permitiría afianzar canales legítimos de solución de conflictos, hacer presencia institucional, lograr promover y difundir derechos en zonas vulnerables, y permitir que la población pueda acceder a la justicia evitándole los costos del desplazamiento por cuenta de la distancia y la ausencia de operadores.

- *La Unidad Móvil de Derechos Humanos del Oriente Antioqueño*. La labor de la Unidad Móvil ha permitido que la población civil conozca sus derechos y sean partícipes y actores de los procesos de divulgación, denuncia y seguimiento a los casos de violaciones de Derechos Humanos y DIH. Se han conseguido mejoras en el acceso a la atención, respuestas coordinadas por parte de las autoridades locales y prevención en la violación de Derechos Humanos y DIH en la región, lo que ha fortalecido la institucionalidad pública en el Oriente Antioqueño, ha aumentado la confianza ciudadana y la legitimidad pública. En ese contexto y vista la aceptación por parte de la población, sería interesante considerar el modelo de intervención de la Unidad Móvil para incidir particularmente en materia de justicia en zonas veredales.

Los cascos urbanos de los municipios de la Subregión de Páramo del Oriente Antioqueño, disponen de servicios de justicia aún cuando sean limitados e insuficientes¹². La población principalmente rural es víctima de la violencia, y no cuenta con operadores de justicia, aparte de los Conciliadores en equidad de las Comisiones de Convivencia y Conciliación de las Juntas de Acción Comunal. En consecuencia, se podría emplear la Unidad Móvil, en vista de los buenos resultados obtenidos en el terreno, no sólo para atender las necesidades de la población en materia de Derechos Humanos y DIH, sino como enlace para atender necesidades en materia de justicia, entre la oferta institucional presente en el casco urbano y las veredas. Lo anterior no implica modificar la razón de ser de la Unidad Móvil, sino entregarle mayores potestades afines con su objetivo general que prevé no sólo la formación a la comunidad en resolución de conflictos, sino el fortalecimiento de los mecanismos de protección de la población civil frente a los efectos del conflicto, a través de la oferta institucional existente en la

Operación de las estructuras de apoyo en el Oriente Antioqueño y su relación con el tema de la justicia; (4) Mecanismos institucionales generados para la solución pacífica de conflictos en zonas de violencia.

¹¹ La periodicidad dependerá de los recursos (financieros, humanos, infraestructura, apoyo logístico) que le destine la Alcaldía a esta actividad o bien de los recursos que pueda destinar, para el efecto, la entidad del caso. Este tipo de movilizaciones requiere de una especial planificación dado que la mayoría de las veredas presentan altos índices de violencia.

¹² Existen unos operadores mínimos para cubrir las necesidades y altos volúmenes de demanda de servicios de justicia. Por lo tanto, la Subregión de Páramo necesitaría de nuevos operadores para apoyar las labores de los funcionarios existentes (caso de la Defensoría Pública para los municipios de Abejorral, Sonsón, Argelia y Nariño).

región. Las unidades móviles empleadas contarían con dos ambientes: el primero adaptado para funcionar como recepción, y el segundo como centro de conciliación o sala de audiencia. En caso de producirse un acuerdo, el conflicto en cuestión podría ser resuelto sin necesidad de que el juez se haga presente; en caso contrario, se programa la audiencia. Las unidades permanecerían una o dos semanas en cada municipio, atendiendo y solucionando procesos ya denunciados, e inclusive abriendo nuevas causas.

Se podría adicionalmente adoptar un Protocolo para orientar a la comunidad acerca de la entidad competente para atender y resolver sus conflictos en materia de justicia. Esta actividad se complementaría con la de promoción y divulgación de derechos, dado que la población afectada, tendría las herramientas no sólo para determinar si su situación actual es amparada por algún marco regulatorio, sino para identificar el canal institucional más idóneo para atenderla.

Así mismo, la Unidad Móvil recibiría las denuncias de la población relacionadas con necesidades jurídicas que no pueden ser atendidas en las veredas, y estaría encargada de custodiarlas, radicarlas ante la entidad competente ubicada en el casco urbano (Jueces, Personeros, Comisarios de Familia, Inspectores de Policía, entre otros) y de hacerle seguimiento a cada caso. Es decir, la Unidad serviría de enlace y mantendría informado al denunciante bien sea por vía telefónica o personalmente en las visitas de seguimiento acerca de su denuncia.

Este procedimiento, consignado en Protocolos, ayudaría a reforzar las visitas o Consejos Corregimentales realizados por las Alcaldías municipales a las diferentes veredas, con todas las Secretarías y demás instituciones de la Administración (Comisaría de Familia, Inspección de Policía, Personería Municipal). Así las cosas, se podrían establecer compromisos entre la Alcaldía municipal y la Unidad Móvil, para asegurar en forma alternada la periodicidad de las visitas del sistema descrito de justicia itinerante. La presencia recurrente de la institucionalidad pública permitiría afianzar canales legítimos de solución de conflictos, lograr promover y difundir derechos en zonas vulnerables, y permitir que la población pueda acceder a la justicia evitándole los costos del desplazamiento por cuenta de la distancia y la ausencia de operadores.

- *Conciliadores en Equidad del municipio de Soacha.* Luego de ser formados por el Ministerio del Interior y de Justicia en el año 2001, un grupo de doce Conciliadores en Equidad originarios del Soacha, decidieron crear en el año 2003 la Organización de Conciliadores en Equidad del municipio de Soacha¹³. A la fecha, el municipio cuenta con 60 Conciliadores en Equidad activos, de los cuales 20 centralizan su gestión en la Casa de Justicia de Soacha desde hace 6 años. Los 40 restantes operan en cada una de las diez comunas del municipio, despachando desde lugares estratégicos de las mismas, gracias a las alianzas realizadas con las Juntas de Acción Comunal del municipio. Dichos puntos de atención, se encuentran ubicados en zonas estratégicas de la comuna, lo que permite que la población pueda acceder a ellos sin tener que movilizarse en transporte público debido a su cercanía y comodidad. Cada punto cuenta con un coordinador, y los horarios, turnos, repartición de funciones y demás cuestiones operativas, son solventados por el Comité de Logística de la Organización.

En principio, los Conciliadores atienden 4 horas por semana en cada uno de los puntos designados, y en los mismos horarios de atención al público previstos por la Casa de Justicia, para los Conciliadores que despachan desde allí de lunes a viernes.

La Organización recauda de entre los socios que la componen, una cuota de mantenimiento para los gastos de papelería, gastos de difusión radial de los servicios prestados y demás necesidades requeridas, suma que les permite sostener los gastos, requerimientos, y demandas mínimas de los miembros de la Organización en su calidad de Conciliadores. Igualmente, la Organización cuenta con diferentes fuentes de financiación por cuenta de servicios adicionales ofrecidos al público tales como avalúos, formación en cátedra de convivencia para

¹³ El Director de la Organización de Conciliadores en Equidad de Soacha es el señor Álvaro Huertas, con quien nos entrevistamos en la Casa de Justicia en el mes de noviembre de 2009.

colegios del municipio, y asesorías realizadas fuera del perímetro urbano/rural. Dichos recursos, son distribuidos de conformidad con lo señalado por el reglamento interno de la Organización, de tal forma que tanto los Conciliadores que prestaron el servicio como la Organización misma pueden obtener un ingreso por el servicio prestado. Es de anotar, que se han realizado convenios con colegios de Soacha y la Organización, para que aproximadamente 60 alumnos presten su servicio social en la Casa de Justicia como apoyo a los Conciliadores. Los jóvenes deben cumplir con 120 horas por semestre de trabajo social, y dado el caso que sean remitidos por el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, deben cumplir con 800 horas por semestre como requisito para su trabajo empresarial.

Es importante resaltar, a título de estadísticas, que los Conciliadores del municipio de Soacha atendieron en los diez puntos comunales y en la Casa de Justicia para el mes de enero de 2008, a un total de 426 personas. El Director de la Organización afirma que el 86% de los acuerdos conciliatorios suscritos son cumplidos por las partes, según el reporte realizado por los jóvenes, que deben monitorear el cumplimiento de los compromisos acordados por las partes, como función de su servicio social, bien sea por vía telefónica o desplazándose a los hogares de los interesados.

La Macarena: región piloto en justicia itinerante

La muestra del estudio se circunscribe a La Macarena, por tratarse de una región de intervención del Plan Nacional de Consolidación, en la cual hace presencia un centro de fusión del Centro de Coordinación de Acción Integral¹⁴ -CCAI-, lo que nos permite acceder a registros e información relevante del área, y por identificar, luego de analizar las variables de conflictividad y socio económicas expuestas a continuación, un diagnóstico propicio para el desarrollo e implementación de la justicia itinerante en beneficio de la población rural del Departamento del Meta.

El Plan Nacional de Consolidación basa su estrategia en tres momentos, identificados con tres colores según los esfuerzos militares, policiales, sociales y antinarcóticos que requiera el territorio de intervención. El primer momento hace referencia a controlar las áreas con presencia activa de grupos armados ilegales, estructuras del narcotráfico y bandas criminales, para lo cual el objetivo es desarmar y neutralizar a dichos grupos del territorio, y lograr el control territorial. Esta fase implica un esfuerzo militar intensivo y se identifica con el color rojo. El segundo momento busca estabilizar las áreas controladas, para lo cual se trabaja en mantener el orden y la seguridad al interior de la comunidad, y se empiezan a atraer las entidades y agencias del estado con miras a un proceso de recuperación institucional. Esta fase implica un esfuerzo militar y policial intensivo y se caracteriza por su color amarillo. El último momento se vincula con la consolidación de las áreas estabilizadas, para ello se afianza la autoridad estatal y se afirman las instituciones del Estado y los servicios públicos. Esta etapa requiere un esfuerzo político y social intensivo, y se identifica con el color verde.

El CCAI, interviene en seis municipios del Departamento del Meta, a saber, Mesetas, La Macarena, La Uribe, San Juan de Arama, Puerto Rico y Vista Hermosa, con el propósito de consolidar el control territorial, permitiendo el regreso de entidades del Estado a territorios rescatados de la influencia de la violencia armada, a través de la presencia de la Fuerza Pública y de la institucionalidad en todas sus expresiones. El CCAI coordina cinco estrategias para cumplir con el anterior cometido: a) Control del territorio y lucha contra las drogas y el crimen organizado, b) Reactivación social – asistencia humanitaria, c) Reactivación económica – impulso a la generación de ingresos legales para el desarrollo local, d) Fortalecimiento del servicio de justicia formal y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y e) Reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura ciudadana.

14 El Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI-, es liderado por la Presidencia de la República y acompañado, entre otras entidades, por el Ministerio de Defensa y por el Comando General de la Fuerzas Militares.

No es desconocido que hasta hace muy poco, la casi totalidad de la Serranía de La Macarena y su entorno, estaban bajo el control de la guerrilla de las FARC. Con el propósito de recuperar dicho territorio, el Ministerio de Defensa ha venido desplegando en la zona miles de efectivos de la Fuerza Pública, y la Policía Nacional a la fecha hace presencia en todas las cabeceras municipales y algunos centros poblados de condición estratégica. La región cuenta con distintos grados de aseguramiento militar y policivo, caso de los municipios de la línea occidental -La Macarena, Mesetas y La Uribe- que han requerido un esfuerzo ofensivo adicional. Como aspectos estructurales propios de los seis municipios, puede afirmarse que cuentan con población eminentemente rural (74.2%), que dicho territorio se encuentra en un 75% bajo distintos regímenes de protección ambiental (parques, reservas, distritos de manejo), y se evidencia una insuficiencia en la capacidad técnica y humana de las instalaciones y administraciones territoriales, así como una oferta en servicios de justicia inadecuada a las condiciones de demanda actual del territorio¹⁵.

A continuación, se presenta una breve radiografía de los municipios del Departamento del Meta, con relación a variables de conflictividad y socio económicas. La idea es mostrar cifras en pobreza, congestión, violencia y cobertura de los operadores de justicia formal, para revisar la correlación existente entre ellos, y poner en evidencia conclusiones relativas a la administración de justicia en aquellos lugares con las características anteriormente descritas.

Para llevar a cabo el ejercicio definido, se van a analizar datos provenientes de 7 fuentes: Policía Nacional -PONAL-; Crime and Narcotics Center -CNC- de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDD-; Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-; Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; Sistema de Información Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional -SIEDCO-; Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal; y Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico -UDAE- del Consejo Superior de la Judicatura. En el siguiente diagnóstico, se van a revisar variables referentes a necesidades básicas insatisfechas, cultivos de coca, combates, homicidios, desplazamiento forzado, hurto, presencia de minas antipersonales, presencia de grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales emergentes, secuestros, ratios de cobertura de jueces y niveles de congestión judicial. Los resultados de este análisis se exponen a continuación.

Al analizar las estadísticas de combates (cuadro 1), entendidos como enfrentamientos entre el ejército y los grupos ilegales, en el Departamento del Meta, se evidencia que los seis municipios objeto de estudio, cuentan con las cifras más elevadas del Departamento, siendo los municipios más afectados el de Vista Hermosa y el de Puerto Rico para los años de 2006 y 2007. Así mismo, se constata que entre los años 2005 a 2008 se registraron numerosos combates en la zona, correspondiendo la suma de los seis municipios al 6%, 11%, 10.35% y 15% de los años respectivos, de los combates reportados en el orden nacional, lo cual asegura que una partida importante de los mismos se concentró en los municipios de intervención.

En cuanto a presencia guerrillera, paramilitar (la primera medida por el número de hostigamientos y emboscadas y la segunda por el número de grupos registrados) y de bandas criminales emergentes, se muestra con los números 0 ó 1 en el cuadro 1. la existencia o no de las conductas descritas o la presencia en la zona de los citados grupos o bandas. Los seis municipios de intervención han contado en forma constante, y con tendencia a disminuir para el año 2008, con grupos guerrilleros, hostigamientos y emboscadas, particularmente el municipio de Vista Hermosa, y se comprueba que a nivel comparativo, la presencia de grupos paramilitares es casi irrisoria tanto a nivel departamental como con relación a las cifras nacionales. En cuanto a las bandas criminales emergentes, es alarmante que para el año 2007 se registre su presencia en dos de los seis municipios de

15 Plan de Consolidación Integral de la Macarena, Centro de Coordinación de Acción Integral -CCAI-, Propuesta de estrategia para el trabajo en Derechos Humanos y Justicia en la Región de la Macarena.

intervención, cuales son San Juan de Arama y Vista Hermosa, y que el Departamento del Meta reporte un 35% de presencia de bandas para el mismo año, a tan sólo un año de la desmovilización paramilitar.

Cuadro 1. Combates* y presencia de grupos guerrilleros, paramilitares y bandas criminales emergentes 2005 – 2008.

MUNICIPIO	Combates 2005	Combates 2006	Combates 2007	Combates 2008	Guerrilla 2005	Guerrilla 2006	Guerrilla 2007	Guerrilla 2008	Paramilitares 2005	Paramilitares 2006	Bandas Criminales Emergentes 2007
VILLAVICENCIO	1	3	4	0	1	0	0	0	1	0	0
ACACÍAS	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
BARRANCA DE UPÍA	0	0	2	0					0	0	0
CABUYARO									0	0	0
CASTILLA LA NUEVA	0	0	0	0					0	0	0
CUBARRAL	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0
CUMARAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EL CALVARIO	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
EL CASTILLO	6	5	1	3	1	0	0	0	0	0	0
EL DORADO	4	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FUENTE DE ORO	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1
GRANADA	2	5	1	1	0	0	0	0	1	0	1
GUAMAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MAPIRIPÁN	2	1	12	20	0	0	1	1	1	0	1
MESETAS	11	11	10	7	1	1	1	0	0	0	0
LA MACARENA	3	25	12	9	0	1	0	0	0	0	0
URIBE	2	31	26	16	1	1	1	0	0	0	0
LEJANÍAS	5	6	2	1	1	0	0	0	0	0	0
PUERTO CONCORDIA	4	6	3	0	0	0	1	0	1	0	1
PUERTO GAITÁN	1	6	7	1	1	0	0	0	1	0	1
PUERTO LÓPEZ	2	0	1	0					1	0	1
PUERTO LLERAS	6	3	2	1	1	1	0	0	1	0	1
PUERTO RICO	31	63	62	17	1	1	0	0	1	0	0
RESTREPO	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0
SAN CARLOS DE GUAROA	0	0	0	1					0	0	0
SAN JUAN DE ARAMA	7	10	5	1	1	1	0	0	0	0	1
SAN JUANITO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SAN MARTÍN	0	1	1	2	0	0	0	0	2	0	1
VISTAHERMOSA	39	81	80	40	1	1	1	1	1	0	1
NACIONAL	1545	2020	1884	614	134	124	91	59	236	5	167

*Por combates se entienden enfrentamientos entre el ejército y los grupos ilegales.

Fuentes: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Policía Nacional -PONAL-.

Notas: Las cifras de presencia guerrillera fueron construidas tomando dos variables de referencia, la de hostigamientos y la de emboscadas.

Para el año 2008, no está disponible la información sobre Bandas Criminales Emergentes.

En el cuadro 2. se muestran las hectáreas de cultivos de coca cultivadas, y se comprueba que los seis municipios elegidos hacen parte de los municipios del Departamento del Meta con mayor cantidad de cultivos reportados. Al sumar las hectáreas de cultivos presentes en los seis municipios, para los años 2005 a 2007, se evidencia que corresponden al 7%, 8% y 7% respectivamente del porcentaje de cultivos identificados en Colombia. Los municipios que registran mayor número de cultivos son Vista Hermosa seguido de Puerto Rico y Mapiripán.

En cuanto a las minas antipersonales, el cuadro 2. indica en un periodo de cuatro años, un total de minas que corresponde a la sumatoria de variables tales como minas accidente (se registra una víctima), minas a heridos civiles, minas a heridos militares, minas incidentes (se registra información de una mina que explotó o que fue incautada), minas a muertos civiles y minas a muertos militares. Si se toma como referencia el valor de la tasa nacional, como medida comparable con los municipios en cuestión, es claro que todos los datos de los municipios de intervención se encuentran notablemente por encima del promedio nacional, y que la relación permanece constante desde el año 2005 hasta el año 2008. Si se realiza el ejercicio de sumar el total de minas de los seis

municipios, para determinar su partida en el porcentaje nacional, se evidencia que el valor tiende a incrementar en el tiempo (11.69% para el año 2005, 12.57% para el año 2006, 10.30% para el año 2007), y particularmente para el año de 2008, los seis municipios representan el 18.26% del valor total de minas del país.

Cuadro 2. Hectáreas de cultivo y minas antipersonales* 2005 – 2008.

MUNICIPIO	Cultivos Coca 2005	Cultivos Coca 2006	Cultivos Coca 2007	Cultivos Coca 2008	Total Minas 2005	Tasa x 100,000 hab	Total Minas 2006	Tasa x 100,000 hab	Total Minas 2007	Tasa x 100,000 hab	Total Minas 2008	Tasa x 100,000 hab
VILLAVICENCIO				N.D.	7	1,84	8	2,05	8	2,00	1	0,24
ACACÍAS				N.D.	2	3,69	0	0,00	1	1,76	1	1,71
BARRANCA DE UPIÁ				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CABUYARO				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CASTILLA LA NUEVA				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CUBARRAL				N.D.	14	271,74	6	114,70	3	56,51	5	92,78
CUMARAL				N.D.	1	6,03	2	11,96	0	0,00	0	0,00
EL CALVARIO				N.D.	1	43,71	1	43,92	0	0,00	0	0,00
EL CASTILLO				N.D.	5	72,73	5	73,10	1	14,74	13	193,02
EL DORADO				N.D.	4	121,54	5	151,01	6	180,23	7	209,02
FUENTE DE ORO				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
GRANADA				N.D.	2	3,99	2	3,90	0	0,00	0	0,00
GUAMAL				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MAPIRIPÁN	2.658	3311	2230	N.D.	1	7,56	0	0,00	1	7,13	8	55,57
MESETAS	143	67	56	N.D.	26	243,10	20	186,43	11	101,97	45	414,78
LA MACARENA	660	574	565	N.D.	16	66,21	64	255,52	19	73,48	35	131,18
URIBE	264	32	61	N.D.	7	56,09	18	139,91	75	568,01	120	885,09
LEJANÍAS				N.D.	20	209,25	6	62,88	0	0,00	4	41,93
PUERTO CONCORDIA	363	439	182	N.D.	1	6,26	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PUERTO GAITÁN	168	214	231	N.D.	2	11,56	30	171,76	4	22,72	1	5,64
PUERTO LÓPEZ				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PUERTO LLERAS	1.511	578	494	N.D.	23	215,64	3	28,22	5	47,29	4	38,11
PUERTO RICO	7.04	3519	2658	N.D.	83	477,89	101	574,97	66	372,67	84	470,69
RESTREPO				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SAN CARLOS DE GUAROA				N.D.	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SAN JUAN DE ARAMA	49	17	116	N.D.	24	260,36	33	359,79	9	98,40	3	32,88
SAN JUANITO				N.D.	0	0,00	4	210,86	0	0,00	0	0,00
SAN MARTÍN	8	23	1	N.D.	1	4,68	1	4,62	0	0,00	3	13,44
VISTAHERMOSA	4.441	2289	3792	N.D.	181	859,94	177	821,19	118	536,73	100	445,87
NACIONAL	76790	77870	98799	N.D.	2881	6,72	3284	7,57	2891	6,58	2119	4,77

*Minas antipersonales corresponde a la suma de las siguientes variables: Minas por accidentes (cuando hay víctima), Minas con heridos civiles, Minas con heridos militares, Minas con incidente (cuando se tiene información que una mina explotó o se incautó), Minas con muertos civiles y Minas con muertos militares.

Fuente: Programa Presidencial para la Acción Integral contra Minas Antipersonal, Crime and Narcotics Center -CNC- de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -ONUDD-.

Con relación a las tasas de homicidios (cuadro 3), se presenta una constante del año 2005 al año 2008, dado que los seis municipios de la región de La Macarena se encuentran con cifras por encima del promedio de la tasa nacional. Los municipios que evidencian mayores tasas de homicidios son Vista Hermosa, La Uribe, Puerto Rico y Mesetas, y se reportan como parte de los valores más elevados de todo el Departamento. El indicador de secuestro, presenta fluctuaciones en su comportamiento, siendo los años 2006 y 2007 los que evidencian una mayor disminución del delito, teniendo en cuenta que para dichos años, tres de los seis municipios muestran registros en cero, reportando valores por debajo de la tasa nacional. Por el contrario, para los años 2005 y 2008, los valores por razón del secuestro presentan un incremento y superan ostensiblemente el promedio de la tasa nacional. En cuanto al indicador de hurto a personas, es importante anotar que ninguna de las cifras registradas del año 2005 al 2008 para los seis municipios se encuentra por encima de la tasa nacional, sino por el contrario, el delito figura muy por debajo de los índices nacionales a diferencia de otros municipios del Departamento del Meta.

Cuadro 3. Homicidios, hurto a personas y secuestros 2005 – 2008.

MUNICIPIO	Homicidios 2005	Tasa x 100.000 hab	Homicidios 2006	Tasa x 100.000 hab	Homicidios 2007	Tasa x 100.000 hab	Homicidios 2008	Tasa x 100.000 hab	Hurto Pers. 2005	Tasa x 100.000 hab	Hurto Pers. 2006	Tasa x 100.000 hab	Hurto Pers. 2007	Tasa x 100.000 hab	Hurto Pers. 2008	Tasa x 100.000 hab	Secuestros 2005	Tasa x 100.000 hab	Secuestros 2006	Tasa x 100.000 hab	Secuestros 2007	Tasa x 100.000 hab	Secuestros 2008	Tasa x 100.000 hab
VILLAVICENCIO	151	39,71	164	42,02	134	33,46	150	36,52	486	127,82	1352	346,41	1558	389,04	1517	369,37	39	10,26	35	8,97	3	0,75	16	3,90
ACACÍAS	28	51,64	55	99,06	49	86,07	29	49,69	13	23,98	124	223,33	92	161,60	65	111,36	1	1,84	2	3,60	0	0,00	1	1,71
BARRANCA DE UPIÁ	5	156,40	4	121,99	11	328,75	5	146,24	2	62,56	9	274,47	1	29,89	5	146,24	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CABUYARO	0	0,00	1	27,09	3	80,58	1	26,58	1	27,32	4	108,37	2	53,72	1	26,58	2	54,64	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CASTILLA LA NUEVA	5	70,75	8	109,54	3	39,77	5	64,28	3	42,45	6	82,16	2	26,51	3	38,57	1	14,15	0	0,00	0	0,00	0	0,00
CUBARRAL	7	135,87	13	248,52	2	37,67	4	74,23	1	19,41	0	0,00	3	56,51	4	74,23	0	0,00	1	19,12	0	0,00	10	185,56
CUMARAL	5	30,17	5	29,89	2	11,84	6	35,22	0	0,00	45	268,99	12	71,06	14	82,19	0	0,00	5	29,89	1	5,92	0	0,00
EL CALVARIO	0	0,00	2	87,83	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2	87,83	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
EL CASTILLO	12	174,55	7	102,34	4	58,95	6	89,09	2	29,09	4	58,48	8	117,91	1	14,85	1	14,55	0	0,00	0	0,00	4	59,39
EL DORADO	7	212,70	2	60,40	1	30,04	0	0,00	0	0,00	2	60,40	2	60,08	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
FUENTE DE ORO	16	144,51	15	132,61	17	147,60	4	34,07	0	0,00	4	35,36	4	34,73	3	25,55	0	0,00	6	53,05	0	0,00	1	8,52
GRANADA	22	43,85	45	87,75	40	76,24	41	76,41	7	13,95	63	122,85	35	66,71	16	29,82	6	11,96	8	15,60	2	3,81	1	1,86
GUAMAL	12	134,88	10	111,98	5	55,67	4	44,30	4	44,96	29	324,75	7	77,94	11	121,82	2	22,48	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MAPIRIPÁN	2	15,12	4	29,31	25	178,27	21	145,88	0	0,00	1	7,33	0	0,00	1	6,95	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
MESETAS	24	224,40	24	223,71	15	139,06	23	212,00	3	28,05	4	37,29	2	18,54	7	64,52	2	18,70	0	0,00	0	0,00	1	9,22
LA MACARENA	3	12,42	23	91,83	43	166,29	38	142,42	0	0,00	5	19,96	4	15,47	0	0,00	0	0,00	1	3,99	0	0,00	1	3,75
URIBE	5	40,06	22	171,01	34	257,50	56	413,04	1	8,01	1	7,77	0	0,00	0	0,00	9	72,12	0	0,00	1	7,57	2	14,75
LEJANÍAS	8	83,70	11	115,28	7	73,36	5	52,42	1	10,46	1	10,48	1	10,48	4	41,93	0	0,00	2	20,96	1	10,48	0	0,00
PUERTO CONCORDIA	22	137,81	16	97,63	4	23,74	13	75,03	1	6,26	2	12,20	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	6,10	1	5,93	0	0,00
PUERTO GAITÁN	10	57,78	22	125,96	25	142,00	10	56,40	4	23,11	11	62,98	7	39,76	11	62,05	3	17,34	2	11,45	1	5,68	0	0,00
PUERTO LÓPEZ	11	38,21	35	119,58	35	117,62	14	46,30	12	41,68	44	150,33	45	151,22	12	39,68	1	3,47	2	6,83	1	3,36	0	0,00
PUERTO LLERAS	13	121,88	23	216,33	10	94,59	10	95,27	1	9,38	2	18,81	3	28,38	1	9,53	6	56,25	1	9,41	3	28,38	1	9,53
PUERTO RICO	17	97,88	73	415,58	42	237,15	41	229,74	1	5,76	7	39,85	0	0,00	5	28,02	4	23,03	1	5,69	0	0,00	1	5,60
RESTREPO	10	98,25	8	78,19	5	48,63	3	29,03	1	9,83	12	117,28	17	165,34	7	67,74	0	0,00	2	19,55	0	0,00	0	0,00
SAN CARLOS DE GUAROA	0	0,00	4	58,39	2	28,12	6	81,17	1	15,15	1	14,60	1	14,06	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
SAN JUAN DE ARAMA	35	379,69	18	196,25	8	87,47	17	186,30	0	0,00	5	54,51	2	21,87	6	65,75	1	10,85	0	0,00	1	10,93	1	10,96
SAN JUANITO	1	53,65	0	0,00	1	51,89	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1	0,00	0	0,00	0	0,00
SAN MARTÍN	10	46,84	17	78,61	17	77,35	21	94,05	7	32,79	25	115,60	12	54,60	14	62,70	2	9,37	1	4,62	0	0,00	0	0,00
VISTAHERMOSA	94	446,60	99	459,31	55	250,17	51	227,39	2	9,50	8	37,12	2	9,10	8	35,67	6	28,51	2	9,28	2	9,10	1	4,46
NACIONAL	18111	42,23	17479	40,27	17198	39,15	16140	36,31	41337	96,38	54923	126,53	51288	116,76	48087	108,18	800	1,87	687	1,58	521	1,19	437	0,98

Fuente: Sistema de Información Delincuencial, Contravencional y Actividad Operativa de la Policía Nacional -SIEDCO-

Cuadro 4. Relación del desplazamiento forzado: Expulsión Vs. Recepción 2005 – 2008.

MUNICIPIO	Expulsión 2005	Tasa x 100.000 hab	Expulsión 2006	Tasa x 100.000 hab	Expulsión 2007	Tasa x 100.000 hab	Expulsión 2008	Tasa x 100.000 hab	Recepción 2005	Tasa x 100.000 hab	Recepción 2006	Tasa x 100.000 hab	Recepción 2007	Tasa x 100.000 hab	Recepción 2008	Tasa x 100.000 hab
VILLAVICENCIO	635	167,01	636	162,95	550	137,34	374	91,07	8539	2245,79	5946	1523,47	6497	1622,32	5590	1361,11
ACACÍAS	137	252,68	180	324,18	286	502,35	185	316,96	909	1676,53	776	1397,59	745	1308,58	428	733,29
BARRANCA DE UPIÁ	91	2846,42	46	1402,87	32	956,37	21	614,21	60	1876,76	50	1524,86	64	1912,73	82	2398,36
CABUYARO	24	655,74	36	975,35	12	322,32	14	372,14	3	81,97	31	839,88	24	644,64	12	318,98
CASTILLA LA NUEVA	42	594,31	23	314,94	26	344,69	35	449,99	38	537,71	69	944,82	45	596,58	49	629,98
CUBARRAL	60	1164,60	58	1108,77	27	508,57	87	1614,40	97	1882,76	54	1032,31	42	791,11	32	593,80
CUMARAL	44	265,46	44	263,02	57	337,52	56	328,75	127	766,21	127	759,16	128	757,93	124	727,96
EL CALVARIO	26	1136,36	19	834,43	13	570,43	1	43,90	2	87,41	0	0,00	0	0,00	9	395,08
EL CASTILLO	367	5338,18	256	3742,69	231	3404,57	155	2301,41	166	2414,55	151	2207,60	166	2446,57	81	1202,67
EL DORADO	25	759,65	40	1208,09	52	1562,03	21	627,05	39	1185,05	29	875,87	40	1201,56	10	298,60
FUENTE DE ORO	91	821,89	102	901,78	136	1180,76	54	459,97	49	442,56	118	1043,23	112	972,39	90	766,61
GRANADA	305	607,91	259	505,05	361	688,04	255	475,25	1175	2341,94	2016	3931,20	1084	2066,02	891	1660,58
GUAMAL	82	921,66	55	615,90	42	467,65	27	299,00	69	775,54	51	571,11	24	267,23	38	420,82
MAPIRIPÁN	541	4089,19	1360	9964,10	820	5847,12	1444	10031,26	29	219,20	45	329,69	157	1119,51	662	4598,82
MESETAS	845	7900,89	901	8398,58	577	5349,03	493	4544,20	34	317,91	38	354,21	54	500,60	109	1004,70
LA MACARENA	938	3881,81	1039	4148,20	925	3577,23	629	2357,48	294	1216,69	154	614,84	187	723,18	105	393,54
URIBE	530	4246,79	614	4772,64	632	4786,43	368	2714,26	5	40,06	8	62,18	4	30,29	20	147,51
LEJANÍAS	396	4143,13	307	3217,35	208	2179,84	198	2075,69	179	1872,78	248	2599,04	199	2085,52	134	1404,76
PUERTO CONCORDIA	535	3351,29	629	3838,17	499	2961,07	373	2152,83	203	1271,61	243	1482,79	180	1068,12	202	1165,88
PUERTO GAITÁN	258	1490,81	394	2255,81	382	2169,71	229	1291,67	114	658,73	80	458,03	192	1090,54	93	524,56
PUERTO LÓPEZ	235	816,26	174	594,51	261	877,10	285	942,49	82	284,82	44	150,33	172	578,02	302	998,71
PUERTO LLERAS	567	5315,96	996	9367,95	537	5079,46	296	2819,85	148	1387,59	49	460,87	37	349,98	34	323,90
PUERTO RICO	3781	21769,92	1930	10987,13	1817	10259,74	922	5166,42	891	5130,12	342	1946,94	472	2665,16	124	694,83
RESTREPO	24	235,80	64	625,49	69	671,08	26	251,62	47	461,78	46	449,57	84	816,96	30	290,33
SAN CARLOS DE GUAROA	69	1045,14	93	1357,47	87	1223,28	29	392,32	19	287,79	63	919,57	33	464,00	21	284,09
SAN JUAN DE ARAMA	729	7908,44	938	10226,78	464	5073,26	294	3221,92	271	2939,90	235	2562,15	325	3553,47	128	1402,74
SAN JUANITO	24	1287,55	16	843,44	19	985,99	9	458,48	6	321,89	3	158,14	2	103,79	0	0,00
SAN MARTÍN	80	374,71	168	776,81	146	664,33	138	618,03	461	2159,25	649	3000,88	277	1260,41	184	824,04
VISTAHERMOSA	4435	21070,89	5318	24672,91	3589	16324,77	2220	9898,34	1459	6931,77	2053	9524,91	648	2947,46	457	2037,63
NACIONAL	247865	577,93	269221	620,25	313030	712,63	254409	572,35	251572	586,57	270979	624,30	314729	716,50	266647	599,88

Fuente: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Con relación al desplazamiento forzado, el cuadro 4 ilustra las expulsiones y recepciones en los municipios del Departamento del Meta. Tal y como se evidencia, los seis municipios de la región de La Macarena (Mesetas, La Macarena, La Uribe, Puerto Rico, San Juan de Arama y Vista Hermosa) son los que presentan un mayor índice de expulsión por el periodo de 2005 a 2008, además del municipio de Mapiripán, con respecto a los demás municipios del Departamento. Así mismo, superan ampliamente la tasa nacional, y son de destacar las cifras reveladas por los municipios de Vista Hermosa y Puerto Rico que presentan tasas comparativas muy elevadas. En cuanto a las recepciones registradas, es de resaltar que buena parte de los municipios del Departamento del Meta, están por encima de la tasa nacional, y sobresalen particularmente, los municipios de Vista Hermosa, Granada, Acacías y Villavicencio.

El método de la Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- ha permitido identificar carencias de la población y caracterizar la pobreza en dimensiones tales como la vivienda, los servicios públicos básicos, el hacinamiento en el hogar, la asistencia escolar y la dependencia económica de la población objeto. El cuadro 5 refleja el NBI por cabecera, resto y total de la población para los municipios del Departamento del Meta, y el promedio a nivel nacional. Las necesidades básicas insatisfechas, en tres de los seis municipios de intervención, no pudieron ser estimadas por el DANE por no contar con información suficiente (Mesetas, La Macarena y Puerto Rico), lo que dificulta la lectura de la información, sin embargo, los tres municipios restantes (San Juan de Arama, La Uribe y Vista Hermosa) registran importantes diferencias al comparar las cabeceras con el resto, siendo el resto el que más personas con necesidades reporta. En efecto, las personas en NBI en el municipio de Vista Hermosa en cabecera, representan un 43.97% frente a un 62.61% en el resto del municipio. Si se revisa el NBI total, se evidencia que los tres municipios están por encima de la media nacional, y hacen parte de los municipios con mayores necesidades del Departamento.

Cuadro 5. Necesidades Básicas Insatisfechas por total, cabecera y resto de la población 2005*

Municipio	Personas en NBI CABECERA	Personas en NBI RESTO	Personas en NBI TOTAL	Nota Aclaratoria
Villavicencio	15,78	32,23	16,77	
Acacías	21,56	28,33	22,64	
Barranca De Upía	38,21	45,05	40,21	
Cabuyaro	42,29	45,21	44,00	
Castilla La Nueva	17,02	28,76	23,42	
Cubarral	24,39	41,47	31,17	
Cumaral	21,20	27,33	23,27	
El Calvario	28,16	16,34	20,19	
El Castillo	35,17	44,25	41,35	
El Dorado	31,31	39,24	35,98	
Fuente De Oro	36,75	41,65	39,09	
Granada	25,23	38,10	27,66	
Guamal	17,59	23,44	19,42	
Mapiripán	0,00	100,00	100,00	Se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación
Mesetas	100,00	100,00	100,00	Se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación
La Macarena	100,00	100,00	100,00	Se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación
Uribe	44,93	52,57	50,35	
Lejanías	32,54	42,69	38,39	
Puerto Concordia	100,00	100,00	100,00	Se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación
Puerto Gaitán	40,05	83,49	65,54	
Puerto López	27,37	42,97	32,81	
Puerto Lleras	41,36	67,55	59,84	
Puerto Rico	100,00	100,00	100,00	Se asignó el máximo valor de NBI (100%) por no contar con información suficiente para su estimación
Restrepo	14,29	23,98	17,54	
San Carlos De Guaroa	39,60	38,50	39,03	
San Juan De Arama	32,06	47,87	39,20	
San Juanito	29,06	28,89	28,95	
San Martín	25,50	35,74	26,87	
Vistahermosa	43,97	62,61	53,04	
Nacional	19,51	53,30	27,63	

Fuente: Resultados Censo general 2005, DANE.

* Datos actualizados a 30 de junio de 2008.

Nota: El DANE asigna el valor de 100% cuando no cuenta con suficientes registros de información.

La proyección de población municipal por cabecera y resto (cuadro 6), nos permite identificar la distribución poblacional y relacionarla con los valores reportados o inexistentes de NBI municipal. Es evidente que los seis municipios de la región de La Macarena presentan altos índices de población rural, reflejando porcentajes en promedio del 70% para el periodo de 2005 a 2008. Son de destacar las cifras de los municipios de La Uribe y La Macarena, que registran un porcentaje del 78.61% y 85.01% respectivamente en el resto frente a un 21.39% y 14.99% en la cabecera municipal. Si analizamos el NBI para el municipio de La Uribe, dado que en La Macarena no ha sido estimado, se concluye y se subraya que del 78.61% de la población rural, el 52.57% de la misma presenta necesidades insatisfechas.

Cuadro 6. Proyección de población municipal cabecera y resto 2005 – 2008.

Municipio	% Población Cabecera 2005	% Población Resto 2005	% Población Cabecera 2006	% Población Resto 2006	% Población Cabecera 2007	% Población Resto 2007	% Población Cabecera 2008	% Población Resto 2008
Villavicencio	93,75%	6,25%	93,93%	6,07%	94,10%	5,90%	94,27%	5,73%
Acacias	82,58%	17,42%	82,81%	17,19%	83,02%	16,98%	83,21%	16,79%
Barranca de Upía	68,41%	31,59%	69,17%	30,83%	69,81%	30,19%	70,37%	29,63%
Cabuyaro	38,96%	61,04%	39,75%	60,25%	40,40%	59,60%	40,99%	59,01%
Castilla la Nueva	44,84%	55,16%	45,53%	54,47%	46,12%	53,88%	46,64%	53,36%
Cubarral	57,59%	42,41%	58,31%	41,69%	58,94%	41,06%	59,47%	40,53%
Cumalar	64,43%	35,57%	64,97%	35,03%	65,44%	34,56%	65,88%	34,12%
El Calvario	32,91%	67,09%	33,38%	66,62%	33,83%	66,17%	34,20%	65,80%
El Castillo	26,66%	73,34%	27,31%	72,69%	27,90%	72,10%	28,42%	71,58%
El Dorado	38,77%	61,23%	39,44%	60,56%	40,01%	59,99%	40,52%	59,48%
Fuente de Oro	51,07%	48,93%	51,82%	48,18%	52,47%	47,53%	53,02%	46,98%
Granada	81,60%	18,40%	81,89%	18,11%	82,17%	17,83%	82,42%	17,58%
Guamal	67,94%	32,06%	68,52%	31,48%	69,05%	30,95%	69,51%	30,49%
Mapiripán	9,43%	90,57%	9,22%	90,78%	9,02%	90,98%	8,84%	91,16%
Mesetas	28,64%	71,36%	28,97%	71,03%	29,28%	70,72%	29,56%	70,44%
La Macarena	14,99%	85,01%	14,87%	85,13%	14,75%	85,25%	14,64%	85,36%
Uribe	21,39%	78,61%	21,72%	78,28%	22,03%	77,97%	22,32%	77,68%
Lejanías	40,59%	59,41%	41,40%	58,60%	42,10%	57,90%	42,70%	57,30%
Puerto Concordia	47,39%	52,61%	47,89%	52,11%	48,37%	51,63%	48,83%	51,17%
Puerto Gaitán	36,01%	63,99%	36,85%	63,15%	37,57%	62,43%	38,19%	61,81%
Puerto López	63,89%	36,11%	64,19%	35,81%	64,47%	35,53%	64,73%	35,27%
Puerto Lleras	29,36%	70,64%	29,38%	70,62%	29,40%	70,60%	29,42%	70,58%
Puerto Rico	28,56%	71,44%	28,57%	71,43%	28,57%	71,43%	28,57%	71,43%
Restrepo	65,61%	34,39%	66,37%	33,63%	67,03%	32,97%	67,60%	32,40%
San Carlos de Guaroa	46,76%	53,24%	47,13%	52,87%	47,50%	52,50%	47,82%	52,18%
San Juan de Arama	36,82%	63,18%	37,61%	62,39%	38,30%	61,70%	38,88%	61,12%
San Juanito	33,37%	66,63%	34,00%	66,00%	34,61%	65,39%	35,10%	64,90%
San Martín	85,11%	14,89%	85,73%	14,27%	86,30%	13,70%	86,81%	13,19%
Vistahermosa	29,29%	70,71%	30,08%	69,92%	30,76%	69,24%	31,35%	68,65%
Nacional	74,36%	25,64%	74,64%	25,36%	74,90%	25,10%	75,14%	24,86%

Fuente: Proyecciones resultados Censo general 2005, DANE.

Para determinar los menores ratios de cobertura (juez/población) en el Departamento del Meta y en los municipios de la región de La Macarena, se llevó a cabo el ejercicio propuesto en el cuadro 7. La idea fue revisar la cobertura de los primeros niveles de la administración de justicia (compuesta por jueces penales municipales, jueces penales de circuito, jueces penales para adolescentes municipales y de circuito, jueces civiles municipales y de circuito, jueces de familia, jueces de menores, jueces promiscuos de familia, jueces promiscuos municipales, jueces promiscuos de circuito, jueces laborales, jueces de ejecución de penas, y jueces penales de circuito especializado) con relación a los despachos judiciales presentes en los municipios del Departamento del Meta, pertenecientes al distrito judicial de Villavicencio, analizar su distribución por cada 100.000 habitantes, y comparar la tasa municipal con la tasa media nacional.

De los seis municipios de intervención, sólo San Juan de Arama y Mesetas se encuentran por encima de la tasa nacional, siendo preocupante los índices reportados por los cuatro municipios restantes, que registran cifras muy por debajo del comportamiento esperado según la tasa nacional. Así mismo, se evidencia que los municipios de la región de La Macarena hacen parte del grupo de municipios del Departamento del Meta con menor cobertura en justicia formal por 100.000 habitantes, ejemplo de ello es el municipio de La Uribe, que no cuenta con un juzgado municipal.

El cuadro 8. hace referencia a la congestión de los juzgados presentes en los municipios del Departamento del Meta, tomando como herramienta el índice de congestión para cada periodo de tiempo. Dicho índice se define como el porcentaje de los procesos judiciales pendientes por resolver en cada periodo de tiempo en los juzgados de la jurisdicción ordinaria para los municipios del Departamento del Meta.

Se evidencia que con el paso de los años la congestión también va en aumento, alcanzando para el año 2008 el promedio nacional de 66%. Si bien los porcentajes registrados para los seis municipios permanecen en gran medida por debajo de la media nacional, no es posible interpretar como positivo el hecho de reportar índices de congestión del 45% al 65%. Un buen desempeño del índice consiste en reflejar porcentajes a la baja y no al alza, por lo tanto es prudente tomar medidas por la alta congestión.

Es interesante poner de presente, que en municipios con mayores registros de combates y presencia de grupos guerrilleros y paramilitares, tales como Vista Hermosa y Puerto Rico en el año 2006, se constata un muy bajo índice de congestión, del orden del 19% para el municipio de Vista Hermosa. Así mismo, una vez se disipa la violencia, los valores se incrementan notablemente hasta llegar a un 64% para el año 2008 con relación al mismo municipio. Lo anterior pone de manifiesto que en momentos de violencia la población acude en menor proporción ante los operadores de justicia, o que independientemente al tema de violencia, hay una pérdida de credibilidad en la institucionalidad.

Cuadro 7. Ratio de cobertura de jueces* 2005-2008.

MUNICIPIO	Jueces 2005	Tasax100.00 0 hab	Jueces 2006	Tasax100.00 0 hab	Jueces 2007	Tasax100.00 0 hab	Jueces 2008	Tasax100.00 0 hab
VILLAVICENCIO	34	8,94	36	9,22	34	8,49	34	8,28
ACACÍAS	4	7,38	4	7,20	7	12,30	7	11,99
BARRANCA DE UPÍA	1	31,28	1	30,50	1	29,89	1	29,25
CABUYARO	1	27,32	1	27,09	1	26,86	1	26,58
CASTILLA LA NUEVA	1	14,15	1	13,69	1	13,26	1	12,86
CUBARRAL	1	19,41	1	19,12	1	18,84	1	18,56
CUMARAL	1	6,03	1	5,98	1	5,92	1	5,87
EL CALVARIO	1	43,71	1	43,92	1	43,88	1	43,90
EL CASTILLO	1	14,55	1	14,62	1	14,74	1	14,85
EL DORADO	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
FUENTE DE ORO	1	9,03	1	8,84	1	8,68	1	8,52
GRANADA	5	9,97	5	9,75	5	9,53	5	9,32
GUAMAL	1	11,24	1	11,20	1	11,13	1	11,07
MAPIRIPÁN	1	7,56	1	7,33	1	7,13	1	6,95
MESETAS	1	9,35	1	9,32	1	9,27	1	9,22
LA MACARENA	1	4,14	1	3,99	1	3,87	1	3,75
URIBE	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
LEJANÍAS	1	10,46	1	10,48	1	10,48	1	10,48
PUERTO CONCORDIA	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
PUERTO GAITÁN	1	5,78	1	5,73	1	5,68	1	5,64
PUERTO LÓPEZ	2	6,95	2	6,83	3	10,08	3	9,92
PUERTO LLERAS	1	9,38	1	9,41	1	9,46	1	9,53
PUERTO RICO	1	5,76	1	5,69	1	5,65	1	5,60
RESTREPO	1	9,83	1	9,77	1	9,73	1	9,68
SAN CARLOS DE GUAROA	1	15,15	1	14,60	1	14,06	1	13,53
SAN JUAN DE ARAMA	1	10,85	1	10,90	1	10,93	1	10,96
SAN JUANITO	1	53,65	1	52,71	0	0,00	0	0,00
SAN MARTÍN	2	9,37	2	9,25	3	13,65	3	13,44
VISTAHERMOSA	1	4,75	1	4,64	1	4,55	1	4,46
NACIONAL	3250	7,58	3302	7,61	3322	7,56	3468	7,80

*Fueron contabilizados jueces penales municipales, jueces penales de circuito, jueces penales para adolescentes municipales y de circuito, jueces civiles municipales y de circuito, jueces de familia, jueces de menores, jueces promiscuos de familia, jueces promiscuos municipales, jueces promiscuos de circuito, jueces laborales, jueces de ejecución de penas, y jueces penales de circuito especializado.

Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura.

Cuadro 8. Congestión juzgados jurisdicción ordinaria 2006 – 2008.

MUNICIPIO	Población 2006	Índice de Congestión 2006	Población 2007	Índice de Congestión 2007	Población 2008	Índice de Congestión 2008
VILLAVICENCIO	390293	69%	400475	68%	410695	67%
ACACÍAS	55524	55%	56932	65%	58367	62%
BARRANCA DE UPÍA	3279	41%	3346	13%	3419	17%
CABUYARO	3691	54%	3723	33%	3762	32%
CASTILLA LA NUEVA	7303	39%	7543	48%	7778	73%
CUBARRAL	5231	45%	5309	35%	5389	22%
CUMARAL	16729	37%	16888	48%	17034	52%
EL CALVARIO	2277	53%	2279	76%	2278	83%
EL CASTILLO	6840	76%	6785	48%	6735	63%
EL DORADO	3311	N.A.	3329	N.A.	3349	N.A.
FUENTE DE ORO	11311	42%	11518	38%	11740	16%
GRANADA	51282	46%	52468	36%	53656	29%
GUAMAL	8930	87%	8981	83%	9030	78%
MAPIRIPÁN	13649	N.D.	14024	27%	14395	65%
MESETAS	10728	58%	10787	72%	10849	60%
LA MACARENA	25047	24%	25858	31%	26681	55%
URIBE	12865	N.A.	13204	N.A.	13558	N.A.
LEJANÍAS	9542	44%	9542	44%	9539	57%
PUERTO CONCORDIA	16388	N.A.	16852	N.A.	17326	N.A.
PUERTO GAITÁN	17466	28%	17606	37%	17729	69%
PUERTO LÓPEZ	29268	49%	29757	61%	30239	70%
PUERTO LLERAS	10632	N.D.	10572	40%	10497	19%
PUERTO RICO	17566	N.D.	17710	35%	17846	46%
RESTREPO	10232	62%	10282	53%	10333	86%
SAN CARLOS DE GUAROA	6851	47%	7112	25%	7392	27%
SAN JUAN DE ARAMA	9172	11%	9146	28%	9125	56%
SAN JUANITO	1897	66%	1927	N.A.	1963	N.A.
SAN MARTÍN	21627	56%	21977	29%	22329	60%
VISTAHERMOSA	21554	19%	21985	38%	22428	64%
NACIONAL	43405387	66%	43926034	65%	44450260	66%

Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico, Sala Administrativa, Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: Propios. Índice de congestión = 1 - (egresos/ingresos + inventario inicial)

N.A. No aplica. N.D. No disponible

Nota datos 2006: No figuran los municipios de El Dorado, Puerto Concordia y La Uribe por no registrar juzgado municipal alguno para el año 2006.

Nota 2007 y 2008: El Dorado, La Uribe, Puerto Concordia y San Juanito no tienen jueces en 2007 y 2008.

Teniendo en cuenta la presencia de jueces por municipio de intervención y su correlativa carga de congestión, sería indicado adoptar una estrategia que a los ojos del Consejo Superior de la Judicatura ayude a descongestionar los despachos judiciales, permita el acceso a la justicia a una población primordialmente rural, y que de acuerdo con las políticas del Ministerio del Interior y de Justicia, le permita cumplir con las metas presidenciales de indicadores SIGOB (Sistema de gestión y seguimiento a las metas del gobierno). La estrategia que se sugiere es la implementación de la justicia itinerante tanto para la justicia formal como para la justicia alternativa en la región de La Macarena, dado que todos los indicadores, cifras y registros, muestran que los seis municipios de intervención son altamente vulnerables por razones de tipo social, económico, y de oferta en justicia. En este sentido, es importante que el Plan Nacional de Consolidación y el CCAI Macarena, concentren sus esfuerzos, junto con las entidades que lo componen, en mejorar la prestación de servicios de las mismas, en fortalecer su presencia institucional en el territorio, y en llevar con carácter de permanencia la estrategia de recuperación territorial a dicha zona.

Se evidencia que existe en la actualidad una excesiva concentración de jueces en los centros urbanos, lo que limita el acceso a la justicia de las poblaciones periféricas, urbano marginales, selváticas, y/o apartadas por causa de la violencia. Sin embargo, la finalidad del acceso a la justicia en Colombia debería ser fortalecer la administración de justicia y demás mecanismos alternativos de resolución de controversias, en aquellos lugares de mayor pobreza y menores ratios de cobertura de jueces por cantidad de población.

En este sentido, la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia ha implementado en tres de los seis municipios de la región, la figura de Conciliación en Equidad, siendo estos Vista Hermosa, Puerto Rico y La Macarena. Por su parte, el Plan de Desarrollo, Económico y Social del Departamento del Meta 2008 – 2011 “Unidos gana el Meta”, hace referencia en el subprograma 1.8.1.1, al fortalecimiento de operadores de justicia. Justamente una de sus metas consiste en “cofinanciar la construcción, adecuación y/o dotación de tres centros de convivencia ciudadana en los municipios de Acacias, Vista Hermosa, y La Uribe, y una Casa de Justicia en Villavicencio”. A la fecha, el Ministerio del Interior y de Justicia reporta una Casa de Justicia y seis centros de conciliación en Villavicencio, y ninguna solicitud para la implementación de Centros de Convivencia Ciudadana en el Departamento del Meta. Sería importante que se considerara seriamente en expandir la justicia alternativa a zonas veredales y con débil cobertura de operadores de justicia en la región de La Macarena. Así las cosas, si la Gobernación del Meta manifiesta tener como propósito el fortalecimiento de los servicios de justicia, debería dirigir sus esfuerzos hacia esta población vulnerable. Igualmente, el Ministerio debería desarrollar una alianza, bien con entidades públicas o privadas, para irradiar los beneficios de sus programas en la región de La Macarena, dada su incipiente característica de acceso a la justicia. Es necesario sin duda alguna, aunar esfuerzos nacionales, regionales y locales para mantener las posibilidades abiertas y cubrir las necesidades de la zona, entendida como prioritaria por el Gobierno Nacional. Para ello, deben revisarse los diferentes niveles de compromiso de las entidades intervinientes, para procurar respaldar iniciativas sostenibles y permanentes en el tiempo, en vez de implementar proyectos y políticas de corto plazo, con muy poca vocación de permanencia.

En adición a lo anterior, el subprograma 1.8.3.3 del Plan de Desarrollo, Económico y Social del Departamento del Meta 2008 – 2011 “Unidos gana el Meta”, se refiere a la intervención en zonas de recuperación y consolidación, y establece como meta “crear una unidad móvil operando en coordinación con otras dependencias de la Gobernación y de organizaciones nacionales e internacionales con el fin de brindar asesoría técnica y asistencia humanitaria a comunidades en riesgo por la acción de los grupos armados al margen de la ley”. Dichas unidades móviles podrían replicar el modelo implementado en el Oriente Antioqueño, y en adición a la meta descrita, incluir brigadas de justicia itinerante como es el caso para el municipio de Sonsón y de la Unidad móvil de Derechos Humanos, señalados en el capítulo de experiencias significativas del presente documento.

En las zonas amarillas habilitadas y en las verdes de la región de La Macarena, sería posible implementar la figura de la justicia itinerante de la mano de futuras directivas emitidas por el CSJ, y en el marco de programas tales como los de la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, de la Gobernación del Meta, y de las Alcaldías de los seis municipios de la región de La Macarena. La idea sería empezar a expandir los servicios de justicia, de tal forma que en las zonas controladas por la fuerza militar y policial, se logren alinear los esfuerzos con las entidades sociales y de justicia, para establecer las condiciones de seguridad y legalidad en la zona. Sin duda, existen ciertas limitaciones para la implementación y funcionamiento de la figura de justicia itinerante, tales como la incorporación del programa en los planes de desarrollo local y sus correlativas implicaciones políticas, la financiación de los desplazamientos, los equipos necesarios para la atención de la población, el medio de transporte, las posibles unidades móviles requeridas, el esquema de seguridad, la posibilidad de la implementación de la figura por parte del Consejo Superior de la Judicatura, la adopción de la figura por parte del Ministerio del Interior y de Justicia, sin embargo, es importante trascender las conveniencias personales y políticas, empezar a tomar distancia de la excesiva centralización, y diseñar esquemas alternativos que permitan bajar la política a lo local.

Sin duda, es importante dejar de considerar los obstáculos, y empezar a crear las condiciones y oportunidades para que la población a la cual no se le está garantizando el acceso a la justicia, pueda acudir a mecanismos legales e institucionales para resolver sus conflictos. Debería adoptarse una política y/o Ley o Decreto para dar cumplimiento a dicho propósito. La Directiva Presidencial 01 del 20 de marzo de 2009, debería priorizar los recursos y esfuerzos en este sentido, y hacer que confluyan como una política de construcción social. Sería necesario, implementar sinergias desde el orden nacional hasta lo local para obtener resultados, y vincular a todas las entidades que administran justicia para el efecto. En espera de unas líneas de trabajo definidas por parte del Ministerio y del Consejo Superior de la Judicatura, es fundamental empezar a replicar modelos como los desplazamientos corregimentales en Sonsón, y formar alianzas con entidades de importante cobertura nacional (personerías, comisarías de familia), cuyos funcionarios se encuentran facultados por la ley 640 de 2001 para conciliar, y con organismos de cooperación internacional que hagan presencia en la región y que intervengan en el mismo sentido la problemática descrita (Laboratorio de Paz III de la Unión Europea).

Por último, es importante no perder de vista que las iniciativas nacionales y regionales, tendrán como beneficiarias directas a las familias en situación de pobreza extrema (un millón quinientas mil familias) identificadas a nivel nacional por la Estrategia presidencial para la superación de la pobreza extrema Red Juntos. Así las cosas, se hace aún más evidente la necesidad de poder derivar a las familias de Juntos, hacia una oferta de justicia que permita el cumplimiento de los logros 43 y 44 de la novena dimensión de la estrategia¹⁶, partiendo del hecho de que los seis municipios de la región de La Macarena cuentan con un convenio legalizado con Acción Social y han desembolsado recursos para la vigencia 2009.

4. Consideraciones finales

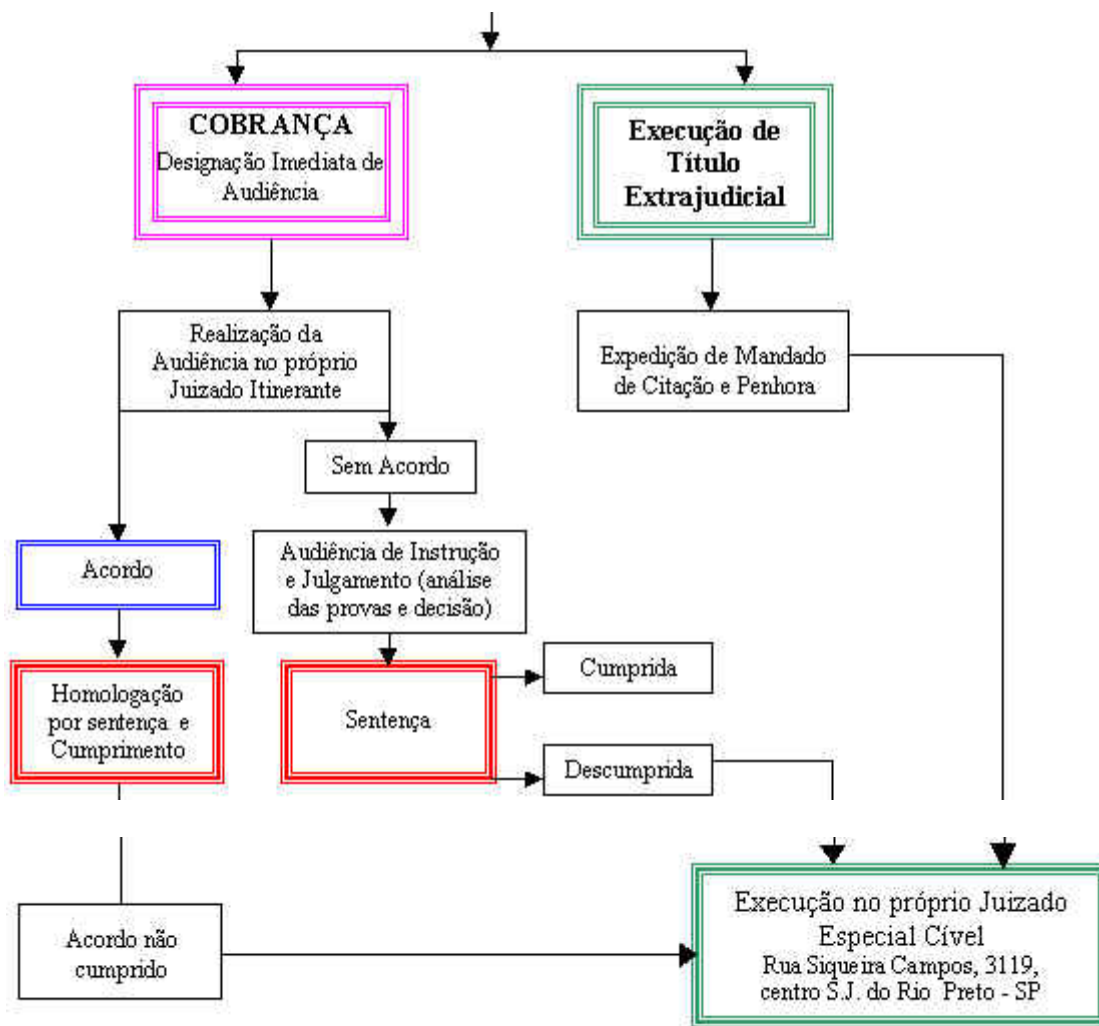
- La diseminación de experimentos exitosos -como los de la justicia itinerante, la justicia sobre ruedas, la justicia de barrios, la justicia de vecindad, el Juzgado Móvil- debe resultar en un llamado para estimular la creatividad colombiana, con miras a ofrecer nuevos diseños para la realización de la justicia adaptada a necesidades concretas de la población.

¹⁶ Los logros de la dimensión de Acceso a la Justicia de la Estrategia Red Juntos son:

43. La familia conoce sus necesidades jurídicas, aprende a identificar la ruta institucional apropiada de resolución de conflictos entre las alternativas que ofrece el sistema de justicia, y conoce sus derechos y deberes ciudadanos.

44. La familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos -MASC-.

- La jurisdicción multicompetencias en Colombia debería tener jueces itinerantes para cubrir sitios del territorio nacional de difícil acceso y donde por una relación costo-beneficio no es conveniente que funcione un juzgado, pero si es conveniente que el juez atienda y haga presencia en varias veredas/corregimientos a la vez. En este sentido, se podría igualmente evaluar la posibilidad de ampliar las competencias de los Jueces de Paz.
- Al estructurar una oferta institucional más acorde con las necesidades regionales, se debe integrar y articular el sistema de la administración de justicia, el nacional y el local, el formal con el informal y la justicia comunitaria, se debe analizar el alcance y utilidad de cada una de las figuras actualmente vigentes, revisar sus competencias, así como implementar las reformas legales que puedan darle mayor margen de maniobra y credibilidad a figuras tales como los Conciliadores en Equidad y los Jueces de Paz.
- Es urgente orientar adecuadamente a la comunidad sobre toda la oferta existente, acerca de los mecanismos institucionales y las rutas legales de resolución de conflictos, dado que las zonas de referencia coinciden con territorios que por muchos años presentaron un abandono por parte del Estado. Se debe hacer presencia institucional de manera constante para generar un acercamiento de la población a nuevas vías de acceso en materia de justicia. Un fortalecimiento durable de la capacidad institucional, se consigue en forma más eficaz cuando se hace con la participación de la sociedad civil y de las entidades que prestan servicios de justicia.
- El Plan de Consolidación Integral de La Macarena es ante todo un plan militar, lo cual es necesario pero no es suficiente para generar sostenibilidad y continuidad en la política en cuestión. Para reconstruir la institucionalidad se requiere de la participación de otros organismos del Estado, de los jueces y demás operadores de justicia formal y no formal, para fundar una visión de conjunto y menos dirigida hacia lo circunstancial. Se hace urgente diseñar una política pública destinada a fortalecer la institucionalidad en zonas de limitado acceso por parte de los operadores de justicia, y entendida en forma holística, lo cual supone una fuerte articulación de las entidades del Estado más allá de la fuerza pública, incorporando las visiones de la sociedad civil, y construyendo la idea de justicia de tal forma que incluya lo formal, lo alternativo y lo comunitario.
- Si bien la figura de la justicia itinerante no ha sido desarrollada formalmente aún en Colombia, es prudente y recomendable realizar sinergias entre las diferentes instancias del Gobierno, en orden a implementar una figura que cumpla con objetivos más amplios que los visualizados por el CSJ. Es necesario coordinar instituciones y actores. Necesitamos compartir puntos de referencia que alienten la convergencia de estrategias y el compromiso a largo plazo. El compromiso no se puede limitar a la destinación de recursos, sino a prestar atención en forma sostenida a los indicios de fragilidad y conflicto que se presentan en la región. Es el momento de propiciar por un mayor reconocimiento del derecho constitucional de acceder a la justicia, que ha sido vulnerado en forma sistemática en Colombia, y por ende han sido vulnerados toda una cadena de derechos que se derivan del primero, y no han podido ser exigidos por la población sujeta de derechos.
- Sería importante que la Gobernación del Meta, desarrolle su Plan de Desarrollo 2008-2011 en materia de justicia conforme a las metas allí plasmadas, y busque implementar en la región de La Macarena unidades móviles para poner en funcionamiento mecanismos de justicia itinerante que ayuden a ampliar la cobertura de los Conciliadores en Equidad, y de los funcionarios públicos con facultades para conciliar de acuerdo con la ley 640 de 2001. Así mismo, sería primordial que la Gobernación apoyara a las Alcaldías de los municipios de La Macarena, Puerto Rico y Vista Hermosa, las cuales han procurado a los Conciliadores de un espacio de trabajo en el casco urbano municipal, con el propósito de mantener su gestión en el tiempo, cubrir sus gastos mínimos, y ayudarles a extender sus servicios a zonas veredales amarillas y verdes avaladas en materia de seguridad.
- Si el Gobierno Nacional ha priorizado unas zonas de intervención de acuerdo con las directrices trazadas por el Plan Nacional de Consolidación, debería existir un solo esquema a seguir, una única ruta trazada



Fuente: Análisis descriptivo de algunas experiencias de juzgados de múltiples competencias, Gloria María Borrero Restrepo, CEJ, GMBR, Junio de 2003.