



ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA PARA TODAS LAS PERSONAS

Informe sobre
Desarrollo Humano
para Colombia
Cuaderno 3



ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA PARA TODAS LAS PERSONAS

Informe sobre
Desarrollo Humano
para Colombia
Cuaderno 3



DEPARTAMENTO
NACIONAL DE PLANEACIÓN

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD

Sara Ferrer Olivella
Representante Residente

Alejandro Pacheco
Representante Residente Adjunto

Jaime Urrego
Economista de Desarrollo

Equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano

María Angélica Arbeláez
Directora Académica

Claudia Quintero
Coordinadora general

Laura Castillo Bendeck
Sergio Rueda
María Paula González
María Camila de la Hoz
Laura Vargas
Investigadores

Camilo Granada
Comunicaciones

Laura Meneses
Asistente administrativa y financiera

Departamento Nacional de Planeación, DNP

Jorge Iván González Borrero
Director General

Juan Miguel Gallego Acevedo
Subdirector General de Prospectiva y Desarrollo Nacional

Daniel Ricardo Cortes Tamayo
Director Técnico de Justicia Seguridad y Defensa

Diego Alejandro Celis Corzo
Subdirector Técnico de Justicia

Luis Carlos Guevara Hernández
Andrea Constantín Díaz
Darlan Daladier Correal Rodríguez
Investigadores

Alfredo Javier Rosero Vera
Asesor de la Dirección de Estrategia Regional del DNP

Autores

El Informe ha sido elaborado por Laura Castillo Bendeck, María Angélica Arbeláez, Claudia Quintero, Luis Carlos Guevara Hernández, Andrea Constantín Díaz, Alfredo Javier Rosero Vera y Diego Alejandro Celis Corzo. Con la colaboración de Darlan Correal Rodríguez y María Alejandra Hernández Amórtegui.

Producción Editorial

Puntoaparte SAS www.puntoaparte.com.co

Director Editorial

Andrés Barragán Montaña

Diseño y diagramación

Cristine Villamil
Inti Alonso

Portada e ilustraciones

www.shutterstock.com

ISBN digital 978-958-5502-43-7

ISBN impreso 978-958-5502-44-4

Mayo, 2023

Agradecimientos

Este cuaderno contó con la lectura y valiosos comentarios de:

Equipo PNUD:

Jairo Matallana, Ítalo Velásquez, Katherin Díaz - Área de Justicia y Respuesta a Crisis; María Adelaida Palacio Oficial de Género del PNUD.

Expertos externos:

Manuel José Cepeda y Gloria María Borrero

Este Cuaderno y el Informe de Desarrollo Humano 2023 son posibles gracias al apoyo de la Embajada de Suecia.



Contenido

1

2

Introducción

6

Marco conceptual

12

- Definición del acceso efectivo a la justicia para todas las personas **13**
- Evidencia internacional sobre costos y beneficios del acceso efectivo a la justicia para todos **13**
- Acceso a la justicia centrado en las personas **18**
- Encuestas de Necesidades Jurídicas y conceptos básicos **20**

Declaración de problemas justiciables y su impacto

24

- Declaración de problemas justiciables **25**
- ¿Qué impacto tienen los problemas justiciables en la vida de las personas **33**



3

¿Qué estrategias toman las personas para solucionar sus problemas?

36

Razones y resultados de la escogencia de cada ruta

45

Asistencia legal

59

4

Resolución de problemas justiciables

62

5

Conclusiones e implicaciones en política pública

68

Obstáculos para el acceso efectivo a la justicia desde el enfoque centrado en las personas (demanda)

69

Obstáculos para el acceso efectivo a la justicia desde la oferta

71

Comentarios finales

74

6

Anexos

78

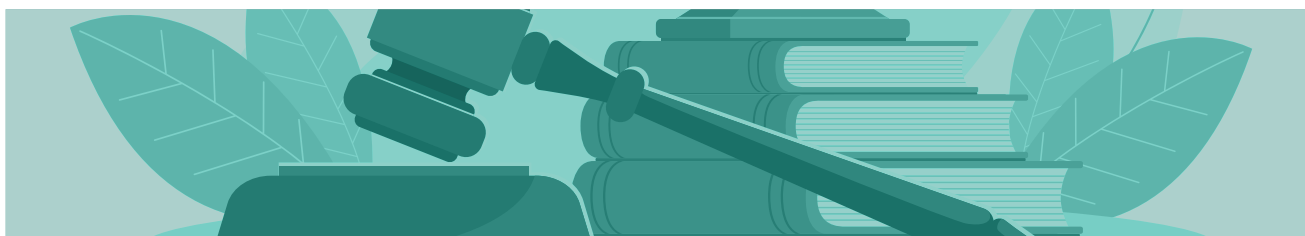
Referencias

90





Introducción



El acceso efectivo a la justicia, en condiciones de igualdad, es fundamental para proteger los derechos, fomentar el desarrollo humano y garantizar la convivencia pacífica de una sociedad. La relevancia de este tema se priorizó a nivel global en 2015, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció, como parte de la Agenda 2030, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16.3: “Promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2015). Además, el acceso a la justicia también se considera crucial para implementar muchos de los otros ODS, como erradicar la pobreza y la desigualdad, crear condiciones para que existan oportunidades compartidas y sostenibles de prosperidad, y promover la paz y la inclusión (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019).

El derecho de acceso a la administración de justicia se materializa en la medida que se facilitan las condiciones estructurales para el disfrute del derecho. Esto implica no solo adoptar las normas y medidas que garanticen, sin distinción, la posibilidad de hacer parte de un proceso judicial y de utilizar instrumentos jurídicos para formular pretensiones, sino también reconocer las necesidades específicas de algunas personas para poder ver materializado su derecho. Por lo tanto, cuando existen barreras en el acceso a la justicia, se pueden afectar significativamente la vida de las personas, las familias y las comunidades, limitando su capacidad para llevar a cabo sus proyectos y funcionar eficazmente en la sociedad.

Por un lado, la falta de soluciones efectivas a los problemas justiciables¹ puede exponer a las personas a la violencia, la intimidación, la corrupción y una

distribución injusta de recursos (ONU, 2009; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2021A), impactando de manera diferencial a quienes enfrentan condiciones de vulnerabilidad, como las mujeres y las niñas, y las personas que viven en la ruralidad dispersa que no tienen las mismas capacidades de acceso a diferentes servicios que devienen en el disfrute de sus derechos. Como destaca la ONU (2022), “sin acceso a la justicia, las personas no pueden hacer oír su voz, ejercer sus derechos, hacer frente a la discriminación o hacer que rindan cuentas los encargados de la adopción de decisiones”. Por otro lado, la ausencia de un aparato de justicia eficaz afecta la seguridad jurídica de las empresas, lo cual es indispensable para proporcionar las condiciones básicas para el desarrollo de la actividad empresarial. Así, cuando las empresas no pueden acceder a la justicia, se exponen a hechos de violencia, crimen y pérdida de sus medios de producción (Pleasence *et al.*, 2012). Esto puede resultar en la disminución de la productividad y en desincentivos para la inversión, afectando así el crecimiento de las empresas y de la economía en general.

El estudio, problematización y evaluación del acceso a la justicia se ha centrado tradicionalmente en el análisis institucional de mecanismos legales que posibilitan u obstaculizan el ingreso de las personas al sistema judicial (Carvacho *et al.*, 2022), esto es, en el conjunto de entidades que ofrecen servicios de justicia, así como en su desempeño en términos del tiempo que tardan en producir o no decisiones o acuerdos. Sin embargo, esta aproximación presenta limitaciones, entre ellas: 1) no reconoce que las personas enfrentan un sin número de circunstancias y conflictos que pueden derivar en un conflicto legal, pero que no

1 Los problemas justiciables son conflictos o eventos con connotaciones legales o con componentes legales que las personas enfrentan en su vida, hayan sido o no reconocidos por quienes los experimentan e independiente que las acciones para solucionarlos, que involucren el uso de la justicia en cualquiera de sus formas, componentes e instrumentos (Carvacho *et al.*, 2022; Genn, 1999; Gramatikov *et al.*, 2021; Sandefur, 2016).

necesariamente son conocidos de manera institucional, dicho de otra manera, los conflictos y sus consecuencias negativas son más numerosos que los que se registran ante el sistema de justicia (Carvacho *et al.*, 2022; Farrow, 2014); 2) no explora los conflictos cotidianos de las personas, su percepción experiencial subjetiva y las formas de enfrentarlos y de solucionar sus problemas justiciables (Carvacho *et al.*, 2022; Cappelletti, 1993; Sandefur, 2008); 3) excluye del análisis aquella población que no llega al sistema judicial formal², y 4) impide identificar las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables e históricamente discriminadas para garantizar plenamente su derecho a la justicia. Este hecho ha impulsado a diferentes países a aproximar el análisis y las políticas de acceso a la justicia desde el enfoque de la demanda ciudadana frente a un derecho, que a su vez constituye un servicio público esencial en una democracia.

En este sentido, estudiar las experiencias de quienes enfrentan problemas justiciables permite identificar las rutas que utilizan para solucionarlos. Algunas personas acuden al sistema de justicia formal del país, otros utilizan los mecanismos de resolución de conflictos disponibles y otros optan por la inacción o buscan la intervención de terceros sin competencias legales. El Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) explica que mapear estas experiencias permite comprender mejor las necesidades y su impacto en la vida de la gente, así como orientar la asistencia legal “en torno a lo que la gente realmente requiere en la práctica y hacer los procesos más simples y comprensibles para la población” (CEJA, 2019).

Lo anterior implica que la evaluación de la oferta es útil para la formulación de política pública, pero insuficiente para comprender las necesidades y las barre-

ras de acceso a la justicia dentro y fuera del sistema institucional. Para esto, es indispensable contar con herramientas que caractericen las competencias de las personas para enfrentar un problema justiciable, incluso desde antes de presentarlo y hasta lograr darle una solución satisfactoria. Las Encuestas de Necesidades Jurídicas (ENJ) cumplen esta función, pues identifican los problemas que las personas experimentan y caracterizan las formas en las que los enfrentan y las barreras que obstaculizan su solución (OCDE y Open Society Foundations, 2019).

Durante 2020, en Colombia se implementó la segunda ola de la ENJ a nivel nacional por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Esta encuesta se enfocó en las personas y se llevó a cabo en el marco de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del DANE³ con el fin de recopilar información sobre el acceso a la justicia en el país y cambiar el paradigma de la administración de justicia, desde las instituciones hacia las personas. **Fruto de este esfuerzo interinstitucional, y en el marco de una alianza entre el DNP y el PNUD, surge el presente cuaderno, cuyo objetivo es evaluar el acceso efectivo a la justicia en Colombia desde un enfoque centrado en las personas, así como identificar las brechas entre grupos poblacionales.**

El cuaderno constituye la tercera publicación intermedia en el marco del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH) para Colombia, el cual explora cómo se manifiestan las desigualdades y en qué condiciones se pueden cerrar brechas en las capacidades humanas, especialmente en poblaciones y territorios más vulnerables. Este cuaderno se compone de cinco

2 Los servicios de justicia formal en Colombia son prestados por las autoridades judiciales facultadas por la Constitución y la Ley, entre las cuales se destacan los jueces de la República, fiscales y en general, quienes presten servicios en la administración de justicia. Su fin es garantizar la protección de los derechos fundamentales y la resolución de conflictos entre los ciudadanos.

3 La información y datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2020 del DANE y los resultados del capítulo de problemas, desacuerdos, conflictos o disputas (problemas justiciables) están disponibles en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc-historicos>. Los datos y resultados del DNP, obtenidos por la Subdirección de Justicia de la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa, sobre el análisis de las necesidades jurídicas, a partir de la encuesta ya mencionada están disponibles en: https://dnp-sjg-nj.shinyapps.io/Indicadores_nj_2020/. Los resultados se presentaron en junio de 2021, en un conversatorio virtual con la participación del Ministerio de Justicia y del Derecho, el DANE, la OCDE y expertos internacionales.

capítulos aparte de esta introducción. En el primer capítulo se presenta un marco conceptual sobre el acceso efectivo a la justicia, en el cual se evalúan los costos de tener conflictos de justicia sin resolver, así como los beneficios que trae el acceso efectivo para todas las personas. Además, se plantea en qué consiste el enfoque centrado en la demanda y se explican las ENJ y sus definiciones conceptuales.

En los siguientes capítulos se realiza el diagnóstico sobre el acceso efectivo a la justicia en Colombia, utilizando como fuente principal la ENJ de 2020, que al momento de escribir este documento es la más reciente (aunque en los próximos meses se publicarán los datos de la tercera ola, llevada a cabo en 2022). Para esto, el segundo capítulo estudia la tasa de declaración de problemas justiciables y el impacto subjetivo que estos traen sobre la vida de las personas. El tercer capítulo analiza las estrategias que toman las personas para solucionar sus problemas, así como el uso de asistencia legal durante el proceso. En el cuarto capítulo, se examina la tasa de resolución de problemas justiciables bajo diferentes rutas de acción. Por último, en el quinto capítulo se reúnen las principales conclusiones y sus implicaciones en política pública.

La ENJ 2020 es la mejor información disponible para el análisis sobre el acceso a la justicia enfocado en las personas en Colombia al momento de escribir este documento. Sin embargo, se deben tener en cuenta algunas de sus limitaciones para entender el alcance de este documento. En primer lugar, se destaca que la capacidad de las personas para reconocer un evento como un problema justiciable puede ser limitada y, por lo tanto, la declaración de los problemas en la encuesta puede estar subestimada.

Segundo, la ENJ de 2020 permite analizar el acceso a la justicia para zonas rurales y urbanas a nivel agregado y para las 13 principales ciudades de Colombia. No obstante, no se tiene información a nivel departamental, municipal ni en zonas especiales, como aquellas donde se concentran principalmente las minorías étnicas y raciales o zonas donde hay una alta presencia del conflicto armado.

A su vez, el diseño de la muestra es para la población general colombiana, por lo tanto, no captura características de las Jurisdicciones Especiales, aspectos es-

pecíficos de la Justicia Transicional ni oportunidades de la Justicia Restaurativa. Tampoco tiene un enfoque diferenciado de género ni para minorías. Aunque estos aspectos son fundamentales en el contexto colombiano para abordar de forma completa el acceso a la justicia, la encuesta no está diseñada para este propósito.

Asimismo, no es posible analizar el impacto que las brechas de ingresos pueden generar en el acceso a la justicia y viceversa, es decir qué impacto puede tener la no solución de los problemas en los ingresos de las personas, y cómo influye el nivel de ingreso en la efectividad de la tasa de resolución de los problemas. El documento utiliza la variable de estrato socioeconómico en las ciudades como aproximación al ingreso del encuestado.

Por último, la ENJ del 2020 es una encuesta para personas que no incluye la incidencia de problemas justiciables en las empresas, ni las potenciales responsabilidades de estas en la vulneración de los Derechos Humanos en el ejercicio de su operación económica. En Colombia, pocas encuestas han evaluado la demanda potencial de justicia desde un enfoque centrado en las unidades productivas y su representatividad ha sido limitada.

El presente documento busca complementar las visiones tradicionales de la justicia con un enfoque centrado en las personas, desde un análisis por tipologías de problemas, grupos poblacionales (generales) y rutas de acción – o inacción.

A modo de resumen, se encontró que 17% de las personas encuestadas reportan haber experimentado al menos un problema justiciable en los últimos dos años (2018-2019). Esta tasa es baja en comparación con otros países, lo que puede reflejar que existe un importante subreporte, por razones como el bajo empoderamiento legal, la normalización de problemas justiciables y la metodología de recolección de la información, entre otros.

La tasa de declaración no es igual para todos los grupos socioeconómicos ni territorios y, además, existen diferencias importantes por tipología del problema. Por ejemplo, las personas con mayores niveles educativos y de estratos altos presentan mayores tasas de declaración, especialmente en problemas relacionados con delitos, consumo, deudas y vivienda. A nivel

territorial, mientras que en Barranquilla el 6% de las personas declararon al menos un problema justiciable, en Pasto este porcentaje fue de 33%.

Los problemas justiciables traen consecuencias importantes en la vida de todos los ciudadanos. El nivel de afectación promedio reportado de los problemas declarados es de 7,2 (en una escala de 0 a 10) y no hay grandes diferencias entre grupos poblacionales. Sin embargo, la tipología muestra ser un determinante en la magnitud de la afectación, ya que aquellos problemas relacionados con el conflicto armado, el medio ambiente, los servicios de salud o pensiones y el trabajo presentan el mayor nivel de afectación reportado.

Ante la ocurrencia de un problema justiciable, cerca de un tercio (35%) de los encuestados buscan solucionar el problema a través de una institución autoridad o persona particular, el 20% a través de un acuerdo directo y el 1% a través de actos violentos o ayuda de grupos ilegales. En el 44% restante, las personas reportan que no realizan ningún tipo de acción.

Los encuestados atribuyen la escogencia de la ruta institucional principalmente a las competencias (funciones) de una institución, a la confianza hacia esta y a la disponibilidad de la oferta en la cercanía del encuestado. En cambio, el acuerdo directo se escoge principalmente por preferencia de arreglos pacíficos y facilidad del proceso. Asimismo, se estimó que ser mujer, tener un alto logro educativo, los problemas de tipo civil, el mayor nivel de afectación reportado, la solución previa de un problema y estar dispuesto a retomar el mismo camino para solucionar el problema, están relacionados con el uso de la ruta institucional. En el caso de los acuerdos directos, los determinantes son el logro educativo y la tipología civil, atributos que aumentan la escogencia de esta ruta directa.

Asimismo, se encontró que solo en el 6% del total de problemas justiciables declarados las personas tuvieron asistencia legal, a pesar de que esta es un elemento central para asegurar el acceso efectivo a la justicia. Según el estudio internacional del World Justice Project [WJP] (2019), entre el 2017 y el 2018, el 20% de las personas en Colombia que experimentaron un

problema justiciable buscaron algún tipo de asistencia legal que les ayudara a comprender mejor o resolver su problema, un porcentaje menor si se compara con el 29% de los encuestados a nivel global. Vale la pena destacar que este último estudio incluyó fuentes informales como familiares y amigos, a diferencia de la ENJ, razón por la cual se puede explicar el mayor porcentaje de búsqueda de asistencia legal en el país.

En cuanto a la inacción, se identificó que los hombres, los jóvenes⁴ y las personas con bajo nivel educativo son más propensos a no hacer nada ante la ocurrencia de un problema justiciable, en relación con los demás grupos poblacionales. Además, cuando el nivel de afectación reportado del problema es bajo o el problema es de tipo criminal, la probabilidad de caer en la inacción es mayor. Por último, una experiencia previa en el sistema de justicia sin solución aumenta la probabilidad de la inacción. Existen otras barreras institucionales que limitan o impiden la toma de acción como la duración de los procesos, la falta de confianza en el sistema de justicia, los costos monetarios y la falta de conocimiento de las entidades del sistema de justicia.

Por último, se encontró que tan solo el 23% de los problemas declarados se solucionaron, de acuerdo con la opinión de los encuestados. Los atributos del problema son los principales determinantes de la tasa de resolución debido a que los problemas de tipo criminal y con mayores niveles de afectación se relacionan con una menor probabilidad de solución. Finalmente, la tasa de resolución es mayor cuando las personas buscan solucionar sus problemas justiciables a través de acuerdos directos, con el 41% de los casos; seguido por la ruta institucional, con el 28%. Como es de esperar, cuando las personas no actúan la tasa de resolución baja aún más, al 13%.

4 Entendidos como los hombres entre 18 y 28 años.

1



Marco conceptual



Definición del acceso efectivo a la justicia para todas las personas

En los últimos años, la literatura ha mostrado un alto grado de convergencia en la comprensión de qué es el acceso a la justicia, qué implica, cómo se puede medir y qué tan importante es para la sociedad y la economía (OCDE y WJP, 2019). El acceso a la justicia se refiere, en términos generales, a la capacidad de las personas para obtener una resolución a problemas de justicia y hacer valer sus derechos. En ocasiones, la resolución efectiva implica acudir a instituciones imparciales, formales o informales de justicia y de apoyo jurídico adecuado (OCDE y Open Society Foundations, 2019). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el acceso a la justicia como “la capacidad de las personas, en particular de los grupos pobres y desfavorecidos, de buscar y obtener una reparación a través de los sistemas de justicia formales e informales, de conformidad con los principios y estándares de Derechos Humanos” (PNUD, 2012).

Aunque hay otras definiciones, existen tres aspectos comunes en relación con el acceso a la justicia. Primero, se reconoce que es fundamental incluir en el análisis

a los grupos poblacionales tradicionalmente invisibilizados y marginados. Segundo, el acceso no se limita al sistema formal, y es necesario considerar todas las instituciones de justicia, ya sean formales o informales, públicas o privadas, consultivas⁵ o adjudicativas⁶, ordinarias o transicionales. Así, además de abarcar las instituciones formales tradicionales como tribunales, jueces, abogados y asistentes legales, se deben considerar sistemas oficiales de resolución de disputas, sistemas de justicia consuetudinarios e informales y servicios como los proporcionados por asistentes legales, proveedores de educación legal pública, defensores comunitarios, entre otros (OCDE y WJP, 2019). Tercero, la definición de acceso a la justicia abarca todo tipo de problemas, incluso aspectos de la cotidianidad, como la salud, el empleo, la educación, la vivienda y el emprendimiento (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017).

En este sentido, el concepto de acceso efectivo a la justicia se centra en la capacidad diferencial de las personas para solucionar, por cualquier medio legítimo, los problemas que impactan su vida, sus derechos y su bienestar.

Evidencia internacional sobre costos y beneficios del acceso efectivo a la justicia para todos

Uno de los fundamentos que guía, a nivel internacional, las iniciativas de promoción de acceso a la justicia, se vincula con la relación costo-beneficio que genera el garantizar (o no) este acceso⁷. Los costos a los que las personas se enfrentan ante la ocurrencia de problemas justiciables se pueden categorizar en costos directos, asociados al proceso de resolución del problema, y costos indirectos, vinculados a la falta de una resolución efectiva y oportuna. Entre los beneficios de garantizar el acceso se encuentran la reduc-

ción de la desigualdad, la mejora en la productividad y el aumento en el bienestar.

Costos de la ocurrencia y no solución de problemas justiciables

Los costos directos de enfrentarse ante un problema justiciable están relacionados con el tiempo y los recursos monetarios que implica la trayectoria de resolución de problemas justiciables, por ejemplo, el

5 Consultivas: funciones de formas institucionales vinculadas a opiniones sin carácter obligatorio (Ventura y Zovatto, 1988).

6 Adjudicativas: se pueden dar en “situaciones donde se invoca la intervención oficial, aquellas situaciones donde la conciliación es supervisada o impuesta por funcionarios, hasta la adjudicación más elaborada” (Birgin y Gherardi, 2008).

7 La OCDE ha predominado la creación del marco conceptual sobre los beneficios del acceso a la justicia y los costos de los problemas justiciables insatisfechos. Por este motivo, se utiliza recurrentemente esta fuente.

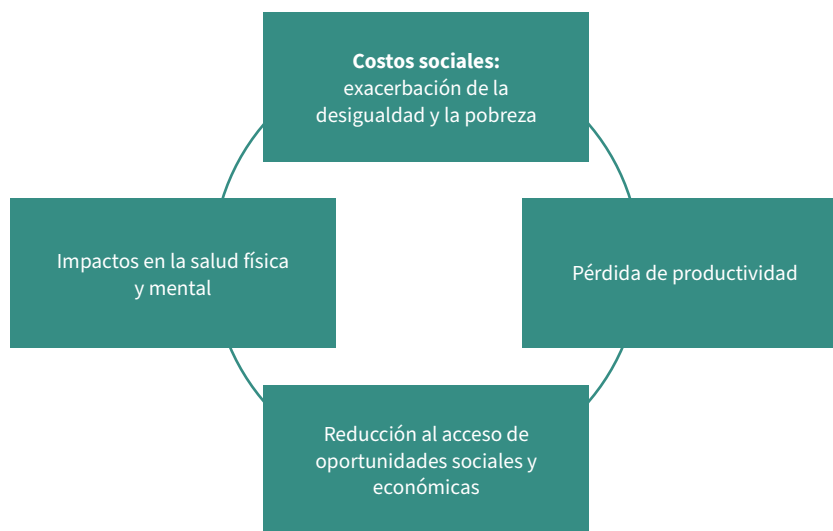
tiempo que se requiere para ir a una comisaría de familia o un juzgado, y el costo de contratar un abogado, desplazarse hasta la institución de justicia y adquirir la documentación necesaria. Cuando estos costos son muy elevados o cuando las personas no tienen los recursos suficientes, pueden llegar a convertirse en una barrera para acceder al sistema.

Por otra parte, la ocurrencia y, en especial, la no solución oportuna de los problemas justiciables genera costos indirectos, que tienen un impacto a largo plazo en el bienestar de los individuos. Estos costos toman mayor relevancia en el estudio del acceso efectivo a la justicia al considerar que más de 5 mil millones de personas (dos tercios de la población mundial) carecen de los

servicios básicos de justicia (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019) y, por consiguiente, son más propensos a verse afectados por este tipo de costos.

De acuerdo con la OCDE (2019), los costos indirectos pueden clasificarse en las siguientes categorías: 1) costos sociales, como la exacerbación de la desigualdad y la pobreza; 2) impacto sobre la salud física y mental; 3) pérdida de oportunidades sociales y económicas (como educativas, laborales y de relaciones interpersonales); y 4) reducción de la productividad (aumento en costos y reducción de ingresos potenciales) (gráfico 1). A continuación, se explica cada tipo de costo indirecto, con un énfasis particular en la exacerbación de la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 1. Costos indirectos de los problemas justiciables insatisfechos



Fuente: elaboración propia con base en OCDE (2019).

Impactos en la salud física y mental: cualquier tipo de problema jurídico podría conllevar altos niveles de estrés y otros problemas de salud mental serios y duraderos. Por ejemplo, en diferentes estudios se ha demostrado que los problemas relacionados con deudas y conflictos familiares reducen el bienestar mental (OCDE, 2019).

Reducción del acceso a oportunidades sociales y económicas para individuos y empresas: en el caso de las personas, las necesidades insatisfechas pueden llevar, directa o indirectamente, a la deserción estu-

diantil, al desempleo o a la reducción de ingresos. Asimismo, controversias sobre las propiedades y tierras también pueden limitar sus oportunidades económicas y reducir sus ingresos (OCDE, 2019). En cuanto a las empresas, la ocurrencia y la no solución de necesidades jurídicas de comercio, empleos, impuestos y propiedad intelectual pueden llevar a afectaciones como la pérdida de ingresos, la generación de costos adicionales, daños en las relaciones comerciales o laborales, la pérdida de reputación e incluso el cierre de las operaciones (OCDE, 2019).

Respecto de los costos sociales, los problemas justiciables insatisfechos aumentan el sentimiento de injusticia, perjudican las relaciones entre la comunidad y reducen la confianza en las instituciones (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019).

Pérdida de productividad: al enfrentarse a necesidades jurídicas, las personas en ocasiones disminuyen su productividad a causa de su ausencia al trabajo como consecuencia de citaciones judiciales, o debido a problemas en el trabajo como despido injustificado, acoso o discriminación (OCDE, 2019). Por el lado de las empresas, la pérdida de productividad puede suceder por necesidades jurídicas relacionados con contratos, deudas, impuestos, empleos, pagos, entre otros, que impiden la eficiencia de los procesos empresariales. De acuerdo con la OCDE (2019), la ocurrencia de estos problemas es particularmente difícil para las pequeñas y medianas empresas, ya que no siempre tienen el tiempo ni la capacidad necesarios para identificar los problemas ni resolverlos de forma efectiva.

Exacerbación de la desigualdad y la pobreza (costos sociales): existen vínculos entre la falta de acceso a la justicia, la pobreza y la desigualdad. Un análisis del acceso a la justicia en 13 países de ingreso medio-bajo⁸ muestra que las personas en condición de pobreza enfrentan más problemas relacionados con la tierra, delitos, accidentes, empleo y disputas con los vecinos, mientras que las personas que no se encuentran en esta condición enfrentan más problemas relacionados con deudas y dificultades para obtener asistencia social.

Asimismo, las personas en condición de pobreza carecen de acceso a fuentes institucionales de información y asesoría legal, y reportan mayores niveles de afectación derivados de sus problemas. Estudios como los de Australia (Balmer *et al.*, 2022), Reino Unido (The Legal Services Board y The Law Society, 2019), Canadá (Currie, 2016), e Indonesia (Wicaksana *et al.*, 2019) muestran que, aunque las necesidades jurídicas no son exclusivas de ningún grupo poblacional, estas tienden a afectar más a personas de ingresos bajos y que pertenecen a grupos vulnerables (OCDE, 2019). Además, la evaluación de la calidad de los procesos,

la calidad de los resultados y los costos de la justicia son diferentes de acuerdo con la situación de pobreza. Adicionalmente, las consecuencias de estos problemas pueden exacerbar la desigualdad y la vulnerabilidad ante eventos adversos (OCDE y WJP, 2019).

La OCDE (2019) encontró que el no acceder a la justicia puede ser tanto una consecuencia como una causa de desventaja, pobreza y desigualdad en términos de ingresos y oportunidades. Lo anterior sugiere una dinámica de ciclos perversos que perpetúa las desigualdades existentes. Por ejemplo, no poder solucionar de manera efectiva una necesidad jurídica genera pérdida de ingresos, lo que a su vez dificulta el acceso a la justicia.

Es importante resaltar que uno de los mecanismos que sustenta el ciclo perverso entre la no solución de necesidades jurídicas y pobreza se relaciona con los impactos de la ocurrencia de los fenómenos justiciables sobre el empoderamiento legal de los declarantes. Como lo sugieren Pleasence y Balmer (2019), la disminución de la capacidad para afrontar los problemas justiciables, derivada de condiciones de pobreza o vulnerabilidad, aumenta la sensibilidad a los problemas, generando mayores brechas en la forma en que las personas los experimentan. Así, si una persona requiere asistencia legal para afrontar un problema, los prospectos de obtenerla de forma efectiva se ven afectados negativamente debido a la falta de conocimiento frente a los mecanismos de resolución de disputas legales, a la confianza que tiene la persona en sí misma para solventar el problema y a la falta de recursos.

Por otro lado, el efecto de los problemas justiciables no resueltos puede intensificarse cuando estos coexisten. Estudios en otros países han mostrado que los problemas pueden tener un efecto aditivo con cada problema adicional experimentado, es decir, que la probabilidad de experimentar más problemas aumenta, aún más para personas de bajos ingresos o miembros de grupos desfavorecidos (OCDE y Open Society Foundations, 2016). Además, estos problemas tienden a desencadenar otras afectaciones en el

8 Jordania, Kenia, Yemen, Malí, Uganda, Emiratos Árabes Unidos, Túnez, Indonesia, Líbano, Bangladesh, Nigeria, Marruecos y Fiji.

bienestar de las personas. Este “efecto en cascada” o “círculo de declive” consiste en que los problemas justificables se derivan y afectan otras partes de la vida de las personas como su salud, sus oportunidades educativas y laborales, y su bienestar social y económico

(Gramatikov *et al.*, 2021). El gráfico 2 muestra un ejemplo de cómo un caso de violencia familiar sin solución efectiva puede generar otros problemas en el bienestar de la víctima, que refuerzan su posición de vulnerabilidad y promueven la repetición de incidentes violentos.

Gráfico 2. Círculo de declive: ejemplo ante un problema relacionado a violencia intrafamiliar⁹



Fuente: elaboración propia.

Beneficios del acceso efectivo a la justicia para todos

El acceso efectivo a la justicia conlleva grandes beneficios, tanto económicos como sociales, ya que puede reducir la desigualdad y contribuir al bienestar individual y social. Alcanzar un sistema de justicia equitativo y oportuno para todas las personas, “per-

mitiría a estos grupos participar en procesos legales que promueven el crecimiento inclusivo, al reducir la desigualdad y aumentar el crecimiento económico” (OCDE, 2019).

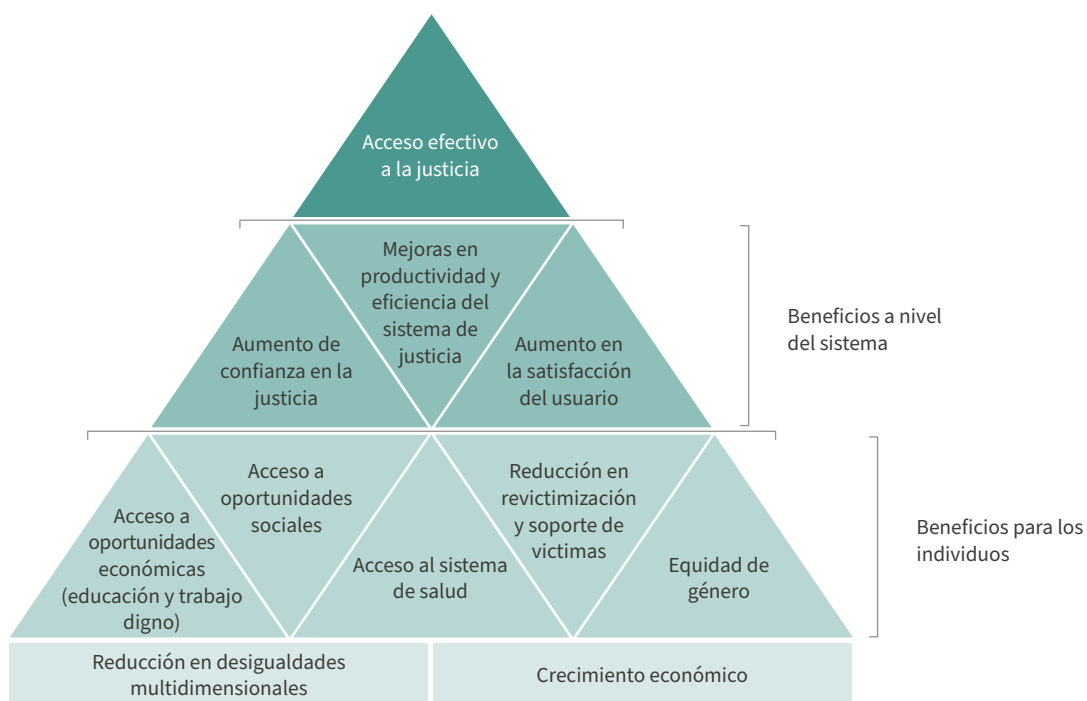
El gráfico 3 ejemplifica mecanismos identificados por la OCDE (2019) en estudios y experiencias internacionales que, sin ser exhaustivos, reflejan los puentes a través de los cuales la mejora en el acceso efectivo

⁹ La violencia intrafamiliar se asocia con un mayor riesgo de tener una mala salud física, síntomas depresivos, consumo de sustancias psicoactivas y desarrollo de enfermedades crónicas, enfermedades mentales crónicas y lesiones (Coker *et al.*, 2020). También se ha encontrado que las mujeres agredidas por su pareja tienen menos contacto con sus amigos, menos amistades a largo plazo y menos amigos que consideran que las escuchan (Coohey, 2007). Por otra parte, la generación de ingresos propios se relaciona con un aumento en la autonomía para la toma de decisiones al interior del hogar (DANE, 2022) y con la reducción de la probabilidad de sufrir violencia de pareja (Rettberg *et al.*, 2020; Sandoval y Otálora, 2016). Los efectos negativos en la salud mental y física de la persona, y en el deterioro de sus conexiones sociales también limitan sus capacidades para obtener y mantener un empleo, y para generar ingresos.

a la justicia reduce la desigualdad e impulsa el crecimiento económico. Desde la perspectiva del sistema de justicia, el acceso efectivo mejora la confianza en el sistema y su eficiencia y la satisfacción de los clientes. Desde la perspectiva de los individuos, el acceso efectivo mejora las garantías de derechos como al acceso a la salud, la educación y la vivienda, aumenta

las oportunidades laborales y reduce la violencia contra la mujer. Por esta razón, la OCDE define la justicia como el centro del crecimiento inclusivo, como “una parte integral de la facilitación de las leyes, políticas y programas que a su vez permiten el crecimiento, la prosperidad y el bienestar individual y comunitario” (OCDE, 2019, p. 27).

Gráfico 3. Puentes entre el acceso efectivo a la justicia y la reducción de la desigualdad y el crecimiento económico



Fuente: Adaptación propia con base en OCDE, 2019.

En lo que respecta a los beneficios diferenciales de atender las necesidades jurídicas individuales, de acuerdo con Weston (2022), por ejemplo, las mujeres que acceden a la justicia pueden obtener considerables beneficios económicos¹⁰. Las mujeres que pudieron acceder a servicios legales por medio de órdenes de protección civil y servicios de derecho familiar observaron un incremento en sus ingresos del 20% y una disminución del uso de bancos de alimentos y asistencia de servicios públicos, en comparación con el momento en el que no tenían a su disposición estos servicios legales (Weston, 2022).

Por último, la inversión en la justicia centrada en las personas tiene una relación costo-beneficio efectiva: promueve la intervención más temprana, lo que permite una prevención eficaz y reduce el número de problemas justiciables (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019). Se destaca que la inversión en justicia reduce el riesgo de conflictos y de inestabilidad, mejora la capacidad de prevenir y resolver los problemas justiciables cotidianos y aumenta las oportunidades para el crecimiento y la prosperidad.

¹⁰ Esto se observó a través de un estudio realizado en Estados Unidos a 383 mujeres de bajos ingresos que tuvieron problemas de violencia intrafamiliar.

Acceso a la justicia centrado en las personas

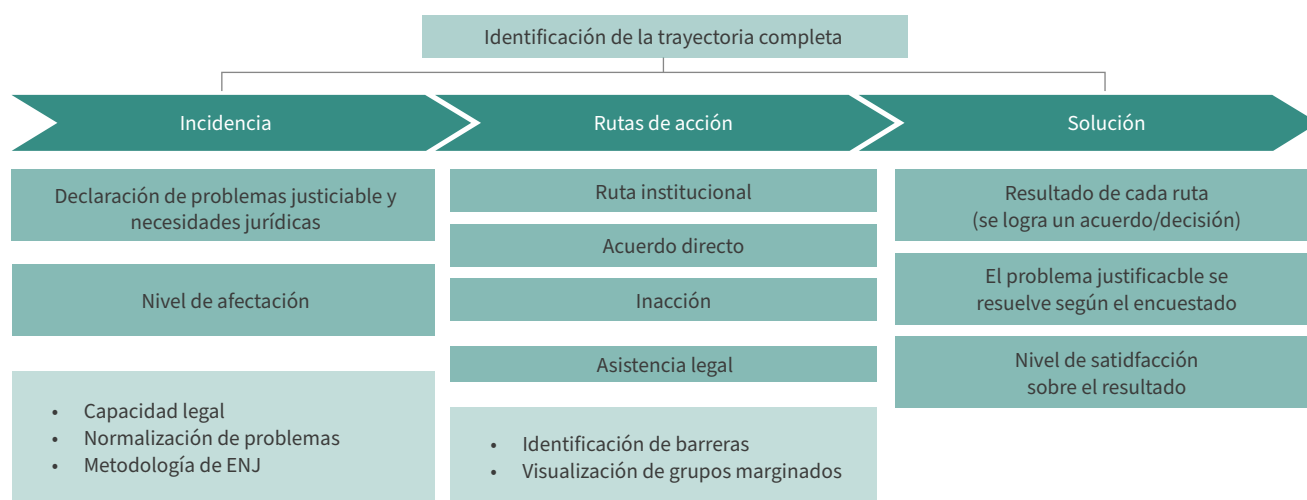
Históricamente, los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia se han centrado en la oferta institucional del sistema, en el cual los usuarios son los receptores pasivos de los servicios y las intervenciones de los gobiernos buscan la expansión de la provisión de los servicios (OCDE y WJP, 2019). En la misma línea, un objetivo central ha sido el desempeño institucional, medido por conceptos como la eficacia y la eficiencia de los tribunales para resolver disputas ingresadas al sistema, principalmente de carácter civil o penal (OCDE, 2019). En Colombia, por ejemplo, los esfuerzos se han dirigido a iniciativas interinstitucionales enfocadas en mejorar la oferta de justicia a nivel municipal, como el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, y la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2019).

Si bien la mejora en la oferta y en el desempeño de la justicia son fundamentales para ampliar el acceso y mejorar la calidad de este servicio, este enfoque no contempla necesariamente factores relacionados con las características de quienes enfrentan los problemas justiciables, los tipos de problemas que experimentan y las rutas de acción formales e informales que utilizan para solucionarlos. Más aún, el enfoque tradicional no considera los problemas que no llegan al sistema judicial, lo cual deja por fuera una fracción importante de la población, que opta por la inacción o caminos no institucionales ante sus necesidades jurídicas. A fines de la década de 1990, algunos países reconocieron estas limitaciones, y empezaron a complementar el análisis con un enfoque centrado en la demanda, es decir aquel donde el punto de partida es “comprender las necesidades judiciales de las personas y diseñar soluciones para resolverlas” (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019). Este enfoque permite que los usuarios “expresan sus demandas y necesidades, contribuyen a dar forma a la agenda política y evalúan el contenido y la prestación de servicios” (OCDE, 2019). Las tres principales ventajas de este enfoque se pueden resumir en la identificación de la trayectoria completa, la vi-

sualización de grupos marginados y la identificación de barreras al sistema.

Identificación de la trayectoria completa

La principal ventaja del enfoque centrado en la demanda es que permite estudiar toda la trayectoria que vive una persona o empresa al enfrentarse a un problema justiciable. Bajo esta nueva perspectiva, el acceso efectivo a la justicia se evalúa desde que el usuario se enfrenta al problema justiciable, donde se evalúa quién lo enfrenta, qué tipo de problema es, las condiciones y capacidades legales que tienen las personas al enfrentarse al problema y el nivel de afectación que puede traer la ocurrencia de estos problemas justiciables. Más adelante, el enfoque permite analizar las estrategias que toman las personas para solucionar sus problemas, donde se analizan las rutas de acción, o la inacción, así como la búsqueda de asistencia legal. Finalmente, el enfoque centrado en las personas analiza tres tipos de resultados: i) evalúa si el resultado de acudir a una institución o el uso de un acuerdo directo termina en decisión o acuerdo. Este resultado es el que normalmente se evalúa en el enfoque tradicional, ii) mide la tasa de resolución de los problemas justiciables bajo la perspectiva del usuario, donde es el afectado quien establece si su problema justiciable realmente se solucionó o no, y iii) evalúa el nivel de satisfacción del usuario frente a la solución el problema (gráfico 4). Esto contrasta con el enfoque tradicional, el cual solo considera el proceso desde que el ciudadano acude al sistema judicial formal y concluye cuando se da una respuesta a su solicitud.

Gráfico 4. Trayectoria completa desde el análisis del acceso a la justicia centrado en las personas

Fuente: elaboración propia

La trayectoria completa del individuo puede examinarse bajo el marco “nombrar, culpar y reclamar”, introducido por primera vez por Felstiner *et al.*, (1980), que presentan la trayectoria de resolución de problemas como un proceso incremental. Primero, se debe analizar la capacidad del individuo de “nombrar”, es decir, de reconocer la situación perturbadora, y de “culpar”, que se refiere a ser consciente sobre el impacto que el problema le está produciendo. En la literatura actual, este concepto se conoce como el “empoderamiento legal”, que refleja la capacidad de un individuo de poder identificar una situación como una vulneración de derechos, para saber a quién o dónde acudir y para conocer qué posibles rutas de acción puede seguir. Una vez se superan estas dos etapas, el individuo debe tomar una decisión sobre cómo enfrentar la situación (reclamar), la cual implica la acción o la inacción y “evaluar la ley y las fuentes de ayuda y las opciones procesales, así como tener la confianza para actuar según sea necesario, ser resistente, comunicarse de manera efectiva y gestionar el proceso de resolución” (Pleasence y Balmer, 2019, p. 144).

Visualización de grupos marginados

Otra ventaja del enfoque centrado en la demanda es la identificación de los grupos tradicionalmente aparta-

dos del sistema, como las personas de bajos ingresos, las mujeres, los indígenas, los discapacitados, los ancianos, los migrantes, entre otros. Como se mencionó, las personas vulnerables suelen ser particularmente propensas a tener problemas justiciables con mayores niveles de afectación y, sin embargo, enfrentan las mayores barreras para acceder a la justicia (Gramatikov *et al.*, 2021; OCDE, 2019). Por ejemplo, los más pobres también son más proclives a “estar sujetos a injusticias estructurales, tales como apropiación de tierras, destrucción ambiental o violaciones de derechos por parte de instituciones estatales o de empresas”, lo cual puede tener repercusiones, incluso en generaciones futuras (El Grupo de Trabajo sobre la Justicia, 2019).

Identificación de barreras

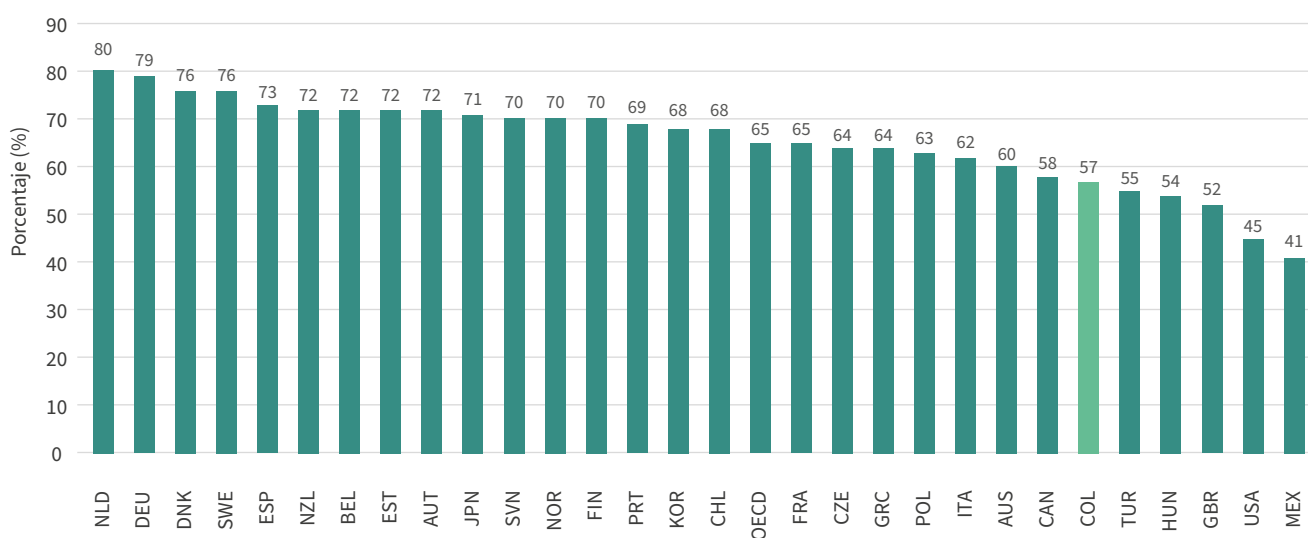
Debido a que el análisis desde la oferta inicia cuando los casos entran al sistema judicial, no es posible tener información completa sobre las barreras que le impiden a una parte de la población llegar al sistema. En contraste, al centrar el acceso en las personas es posible examinar las barreras que perciben los usuarios antes y durante el proceso de justicia. Las barreras que impiden llegar al sistema de justicia empiezan por las capacidades y características del usuario, por ejemplo, la falta de empoderamiento legal, la discriminación por

características sociodemográficas y la falta de confianza en el sistema. Las dificultades en el empoderamiento legal, por ejemplo, limitan la capacidad de reconocer que los problemas tienen una reparación legal. A nivel internacional, 1 de cada 3 personas (29%) entienden que su problema es de naturaleza legal, en lugar de “mala suerte” o un asunto comunitario (WJP, 2019).

Además de las barreras de entrada están aquellas que surgen durante el proceso. Por ejemplo, los cos-

tos monetarios, el tiempo, la complejidad de los sistemas y la distancia geográfica. En el estudio realizado en 101 países por el World Justice Project (2019), 1 de cada 6 (16%) personas informa que es difícil o casi imposible encontrar el dinero necesario para resolver su problema. De forma consistente, el porcentaje de toda la población que puede acceder y costear la justicia civil en los países de la OCDE varía entre 40% y 80%, como se muestra en el gráfico 5 (OCDE, 2021b).

Gráfico 5. Porcentaje de personas que pueden acceder y costear la justicia civil en países de la OCDE (2020)



Fuente: OCDE (2021b), con datos del Rule of Law Index 2020.

Encuestas de Necesidades Jurídicas y conceptos básicos

Las Encuestas de Necesidades Jurídicas (ENJ) se han convertido en una importante herramienta para recopilar información sobre el acceso a la justicia desde la perspectiva del usuario. Estas encuestas buscan medir la ocurrencia de “problemas justiciables” y de “necesidades jurídicas”.

Los problemas justiciables son conflictos o eventos con connotaciones legales o con componentes legales que las personas enfrentan en su vida, hayan sido o no reconocidos por quienes los experimentan, e independiente que las acciones para solucionarlos involu-

cren el uso de la justicia en cualquiera de sus formas, componentes e instrumentos (Carvacho *et al.*, 2022; Genn, 1999; Gramatikov *et al.*, 2021; Sandefur, 2016).

Entonces, un problema justiciable se define como “aquel problema que surge de desacuerdos, disputas, conflictos, o del entorno del individuo, y que afecta sus derechos o desmejora su calidad de vida de manera palpable, ya sea este problema reconocido o no por quien lo enfrenta, e independientemente a si intervienen abogados, jueces u otros prestadores de servicios de justicia” (DNP *et al.*, 2019; DANE, 2020). Este tipo

de problemas incluyen, pero no se limitan a, aquellos que se relacionan con delitos. Se consideran también problemas de convivencia, comerciales, laborales, de acceso a servicios públicos, entre otros.

Las necesidades jurídicas hacen referencia a los intereses, derechos o bienes jurídicos susceptibles de protección. También pueden ser entendidos como un subconjunto de los problemas justiciables, que se caracterizan por requerir la intervención de un tercero para solucionarse (DNP *et al.*, 2019; DANE, 2020). Para que un problema justiciable se considere una necesidad jurídica, “es necesario que exista el elemento de la disputa con la otra parte, el cual potencialmente merecería la intervención de un tercero, elemento que es esencial para [...] que requieran del potencial servicio de justicia” (Uprimny *et al.*, 2013).

Además de identificar la experiencia de problemas justiciables y necesidades jurídicas, las ENJ examinan las rutas de acción —o inacción—, evalúan la efectiva resolución de estos problemas, y además indagan sobre empoderamiento legal de las personas, el tipo de asistencia que se tuvo en los procesos, qué instituciones se involucraron y la percepción del usuario frente al proceso y el resultado (OCDE y WJP, 2019).

De este modo, las ENJ logran describir las condiciones de acceso a la justicia pues “se relacionan directamente con la experiencia y las opiniones de las personas, contribuyendo así a elaborar una comprensión de abajo hacia arriba del acceso a la justicia” (OCDE y WJP, 2019). Mediante la caracterización de todas las personas, independientemente de que acudan o no al sistema de justicia formal y de que reconozcan o no el componente jurídico de sus problemas, las ENJ ayudan a caracterizar la demanda de justicia, reconocer las limitaciones e inequidades que enfrentan las personas para resolver sus problemas justiciables, y generar políticas públicas en consecuencia. Así, la riqueza teórica del acceso a la justicia, acompañado del estudio empírico de los problemas justiciables y las necesidades jurídicas, han permitido una mejor comprensión y conocimiento del acceso a la justicia desde las personas a nivel internacional, además de avances significativos en la elaboración de políticas públicas (OCDE y Open Society Foundations, 2019; Carvacho *et al.*, 2022). En Colombia, ya se han implementado algunas ENJ con el fin de caracterizar la demanda potencial de justicia (ver recuadro 1).



pública

Como ha sido señalado por la literatura internacional, el acceso a la justicia es un factor fundamental para la consolidación de las democracias, el crecimiento inclusivo y la equidad de oportunidades la OCDE (2021b). En Colombia, los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia se han dirigido tradicionalmente a iniciativas interinstitucionales enfocadas en mejorar la oferta de justicia a nivel municipal, como el Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana, y la estrategia de los Sistemas Locales de Justicia (DNP, 2019). Sin embargo, en años recientes diversas acciones han estado enfocadas en mejorar el acceso a la justicia teniendo en cuenta la experiencia de las personas. Esto se evidencia, por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida, el cual reconoce los servicios de justicia centrados en las personas, comunidades y territorios como habilitadores esenciales para potenciar la Seguridad Humana y la Justicia Social y las oportunidades de bienestar. Específicamente, resalta que “el acceso efectivo a la justicia es fundamental para alcanzar el bienestar, la dignidad y el

goce efectivo de los derechos sin ninguna discriminación, por lo que [...] es necesario formular, implementar y evaluar intervenciones y políticas basadas en evidencia para la prestación efectiva de los servicios de justicia” (DNP, 2023, p. 75).

Para lograr dicho objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo formula la necesidad de transformar la evidencia que guía el diseño de políticas públicas de justicia mediante el diseño e implementación de encuestas de necesidades jurídicas centradas en personas, índices sintéticos y modelos de optimización, sustentados en la gestión y producción de información de calidad del sistema de justicia. Así, el identificar las barreras en el acceso a la administración de justicia, los caminos que toman las personas al afrontar (o no) sus problemas justiciables y las capacidades individuales para cursar dichas alternativas, es crucial para diseñar servicios de justicia centrados en la vida y libertades de las personas, comunidades y empresas. Esto, además, permite robustecer la pertinencia de los mecanismos de atención y orientación a los usuarios de dichos servicios en todo el territorio nacional, garantizando así el goce efectivo de sus derechos y la solución de sus necesidades.

Otro hito importante que contribuye al análisis del acceso a la justicia desde el enfoque de las personas es la realización de ENJ. Durante las últimas dos décadas, en Colombia se han llevado a cabo varias encuestas para estudiar las necesidades jurídicas de la población. El primer esfuerzo fue realizado en 2008 por Fedesarrollo, y en este se encuestaron a 400 personas de los municipios de Ciénaga, Bucaramanga y Buenaventura. Esta encuesta reveló que el 59% de los encuestados se encontraba involucrado en alguna situación de conflicto¹¹ (Castro *et al.*, 2008).

Posteriormente, el Consejo Superior de la Judicatura realizó dos encuestas a 23 mil hogares, en 2010 y 2014, para formular los Planes Sectoriales de la Rama Judicial. La Corporación Excelencia en la Justicia también llevó a cabo una encuesta en 2011, en Chía-Cundinamarca y Armenia-Quindío, como prueba piloto. Dejusticia, por su parte, hizo una encuesta en 14 ciudades capitales de departamentos, en la que encontró que una mayor proporción de personas en situación de pobreza extrema y discapacidad experimentan más necesidades jurídicas en comparación con la población general, con porcentajes de 66%, 57% y 43%, respectivamente (Uprimny *et al.*, 2013). Otro ejercicio importante es el realizado por el World Justice Project (WJP) desde 2015, que permite comparar las diferentes dimensiones del acceso a la justicia a nivel global¹².

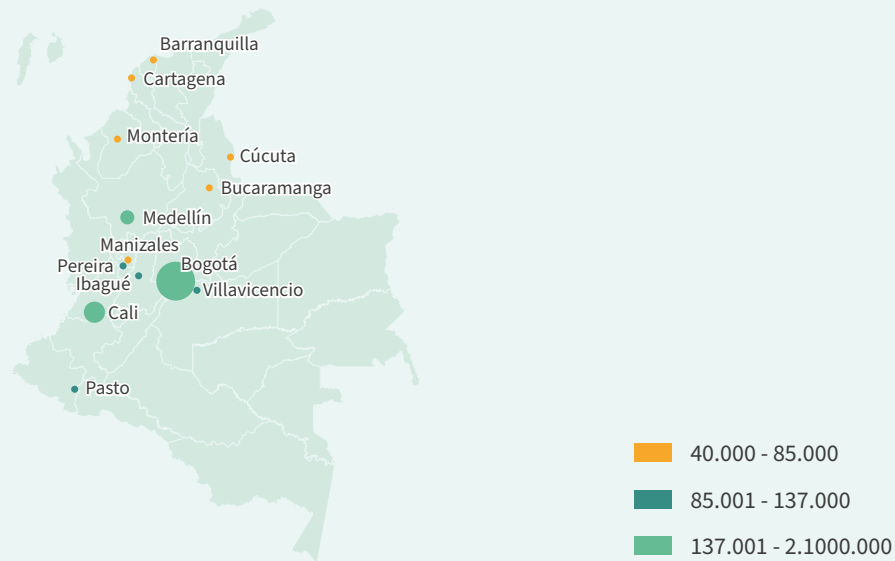
Ahora bien, la ENJ liderada por el DNP, el DANE y el Ministerio de Justicia y del Derecho ha sido el mayor avance en esta materia debido a su representatividad a nivel nacional y a que, además, se ha realizado de manera periódica y siguiendo los lineamientos de la OCDE. Esta tuvo su primera aplicación en 2016 como parte de la Encuesta de Calidad de Vida, y una segunda aplicación en 2020, como parte de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). En la segunda aplicación de la encuesta se obtuvo información representativa sobre necesidades jurídicas de centros poblados y rural disperso (agregado nacional), e información representativa para 13 ciudades principales (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pereira, Pasto y Villavicencio) (gráfico R1.1). Durante 2022¹³ se aplicó la tercera ronda de esta encuesta, no obstante, al momento de escribir este documento los datos de la última ronda aún no se encuentran disponibles para su análisis.

11 Definidas por los autores como “situaciones en las que se presenta un enfrentamiento u oposición entre dos o más individuos, debido a pareceres e intereses diversos.”

12 Para 2022, el WJP situó a Colombia en el puesto 91 de 140 países en el índice que elabora la entidad sobre el Estado de Derecho.

13 Con corte a octubre del 2022, la encuesta operada por el DANE y denominada “módulo de problemas, disputas, conflictos y desacuerdos” se encontraba en operación de campo.

Gráfico R1.1. Número de problemas justiciables en las 13 ciudades de la muestra



Nota: la ENJ 2020 identificó, en total, 8,2 millones de problemas justiciables, de los cuales el 50% (4,1 millones) pertenece a las 13 ciudades principales, y el restante 50% pertenece a "otros territorios", que incluyen cabeceras y zonas rurales, pero no permiten mayor desagregación. En el mapa se muestran aquellos problemas de las 13 ciudades principales donde sí hay un territorio definido.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

2



Declaración de problemas justiciables y su impacto



Las encuestas nos muestran que el acceso efectivo a la justicia es un derecho humano que, en su práctica, ha sido limitado y desigual. Además, las personas presentan necesidades diferentes y requieren apoyos variados para solucionar sus problemas cotidianos. Por lo tanto, esta sección presenta un diagnóstico sobre los diferentes problemas justiciables que experimentan los colombianos, las brechas y las barreras

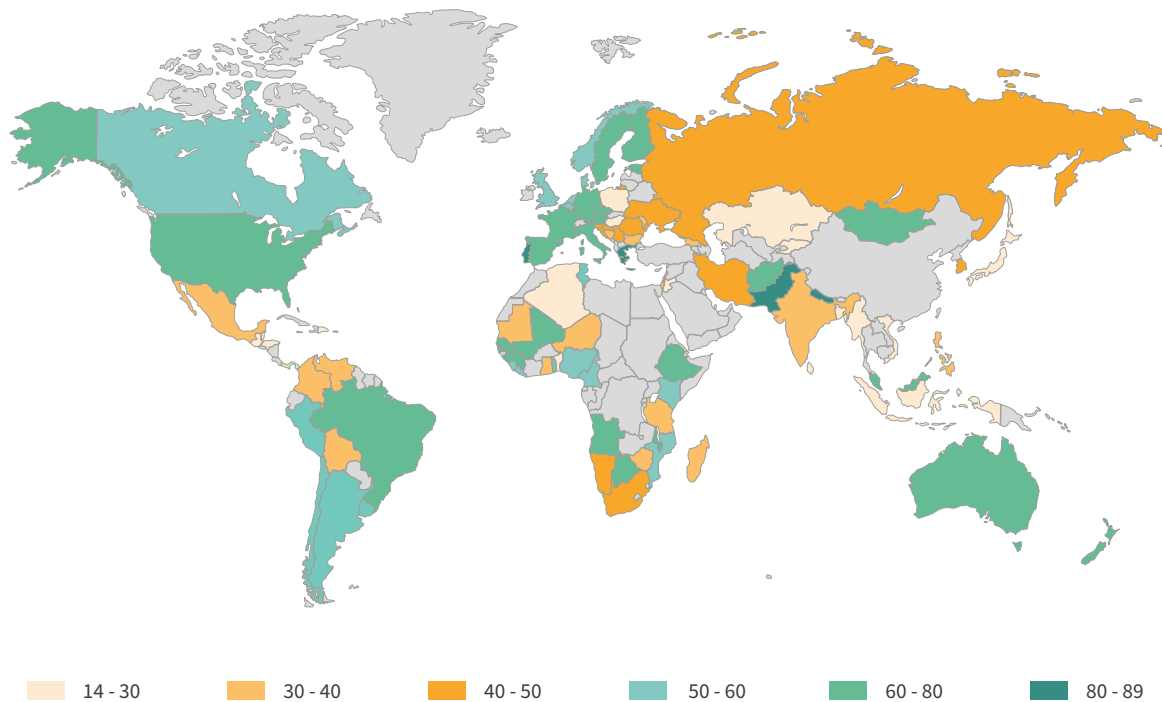
que limitan el acceso efectivo a la justicia en el país. Para esto, se analiza la probabilidad de presentar problemas justiciables según características socioeconómicas, las diferencias en el impacto que estos problemas significan para la vida de las personas, los determinantes de cómo las personas hacen frente a estas situaciones y si logran o no darles solución a sus problemas.

Declaración de problemas justiciables

A nivel internacional, las ENJ han evidenciado que los problemas justiciables son frecuentes y cotidianos, pues “surgen de circunstancias que se experimentan rutinariamente en toda la población, en función de las etapas de la vida y la vulnerabilidad demográfica” (OCDE y Open Society Foundations, 2019).

En un estudio realizado en 101 países por el World Justice Project (2019), en promedio, la mitad (49%) de los encuestados reportó experimentar al menos un problema justiciable civil en los últimos dos años. No obstante, la declaración de problemas justiciables es divergente entre países (gráfico 6).

Gráfico 6. Porcentaje de personas que reportaron experimentar un problema justiciable civil en los últimos dos años a nivel internacional (2017-2018)

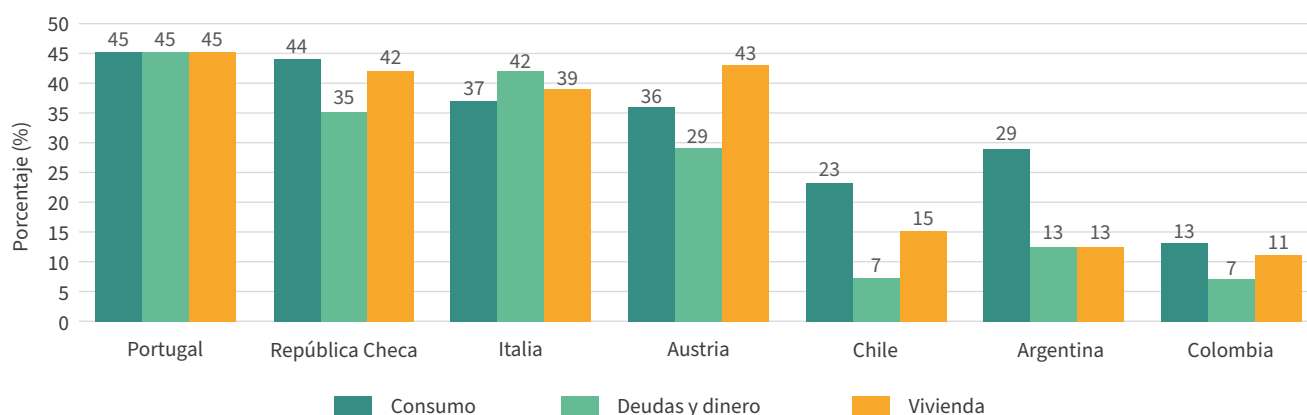


Nota: Los países en color gris no cuentan con datos disponibles. Este estudio incluye problemas justiciables civiles, es decir no incluye problemas de delitos.
Fuente: World Justice Project (2019).

En 2018, Colombia reportó una tasa de incidencia del 34%, es decir, 15 puntos porcentuales menos que la tasa promedio de los países de la muestra. Estas diferencias son aún más drásticas cuando se compara la tasa de declaración en Colombia con la que registraron otros países de altos ingresos, como Austria (75%), Italia (75%), República Checa (79%) y Portugal (81%).

Las diferencias en la incidencia de problemas justiciables entre países se relacionan con el contexto económico y social que estimula ciertos problemas. Por ejemplo, los países de ingresos altos presentan mayores incidencias en problemas relacionados con el consumo de bienes y servicios, con las deudas y con la vivienda (gráfico 7).

Gráfico 7. Porcentaje de personas que declararon al menos un problema justiciable en las tipologías relacionadas con el consumo, con las deudas y con la vivienda en países seleccionados (2017-2018)



Nota: en la encuesta del World Justice Project no se pregunta acerca de los problemas justiciables asociados a delitos y, por lo tanto, no se incluye en el gráfico. Las tasa de incidencia de delitos mencionadas en el texto en diferentes países de Latinoamérica se obtuvo de encuestas nacionales de cada país. Fuente: elaboración propia con base en World Justice Project (2019).

En contraste, estas tipologías presentan incidencias menores en países de menores niveles de ingresos como Colombia, Chile y Argentina, mientras que los problemas asociados con los delitos (tipología que no está incluida en el estudio del WJP) son más comunes en estos países (GfK Adimark Chile S.A, 2015; Amadasi, 2019; DANE, 2020). Asimismo, países con una mayor proporción de ingresos derivados de actividades agrícolas, como Mali y Uganda, declaran más problemas asociados con el acceso a tierras, acceso a fuentes hídricas, nacionalización de tierras y toma de propiedades (Pleasence y Balmer, 2019).

Por otro lado, la declaración puede depender de la capacidad de las personas de reconocer que su problema tiene un componente jurídico. Las ENJ han mostrado, a nivel internacional, que una gran cantidad de personas no reconocen las dimensiones legales de los problemas que experimentan, ni logran categorizar sus problemas entre legales y no legales (OCDE, 2019). En

consecuencia, el reporte de problemas justiciables en un país puede subestimar su incidencia real. Asimismo, aspectos como el nivel educativo, el nivel socioeconómico o la pertenencia a etnias o razas pueden afectar la capacidad del individuo de reconocer el papel del derecho en el problema que enfrentan, lo que exacerba las desigualdades (Pleasence y Balmer, 2019). Esto podría explicar, en parte, por qué los países históricamente litigiosos como Colombia presentan tasas de declaración de problemas justiciables menores que países desarrollados.

Finalmente, la declaración de problemas justiciables también puede presentar diferencias dentro de cada país, según diferentes características sociodemográficas (OCDE, 2019). Por ejemplo, la edad o el estado civil pueden reflejar etapas del ciclo de la vida relacionadas con la incidencia de cierto tipo de problemas justiciables (Gramatikov *et al.*, 2021). A nivel empresarial, encuestas internacionales, e incluso los incipientes

tes estudios en Colombia, también han mostrado que la declaración de problemas justiciables difiere al interior del país entre tamaños de empresa (recuadro 2).

En Colombia, la ENJ 2020 encontró que el 17% de las personas reportan haber tenido al menos un problema justiciable en un periodo de dos años¹⁴ y cerca del 15% reportó al menos una necesidad jurídica, es decir,

un problema cuya solución requería de un tercero¹⁵ (gráfico 8). Estas tasas de declaración se pueden entender como un mínimo del porcentaje de colombianos que experimentan problemas justiciables, pues el resultado puede estar subestimado por diferentes razones como el empoderamiento legal de las personas e incluso por cómo se realice la encuesta.

Gráfico 8. Porcentaje de personas que declararon al menos un problema justiciable, una necesidad jurídica general y una necesidad jurídica específica en Colombia (2020)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Si se analiza por tipología de problema, 1 de cada 10 personas declara haber experimentado un delito en los últimos dos años y esta tasa decrece rápidamente en las demás tipologías (gráfico 9). De los problemas declarados en el país, el 46% se derivan de delitos¹⁶, seguido por problemas asociados con el sistema de salud, pen-

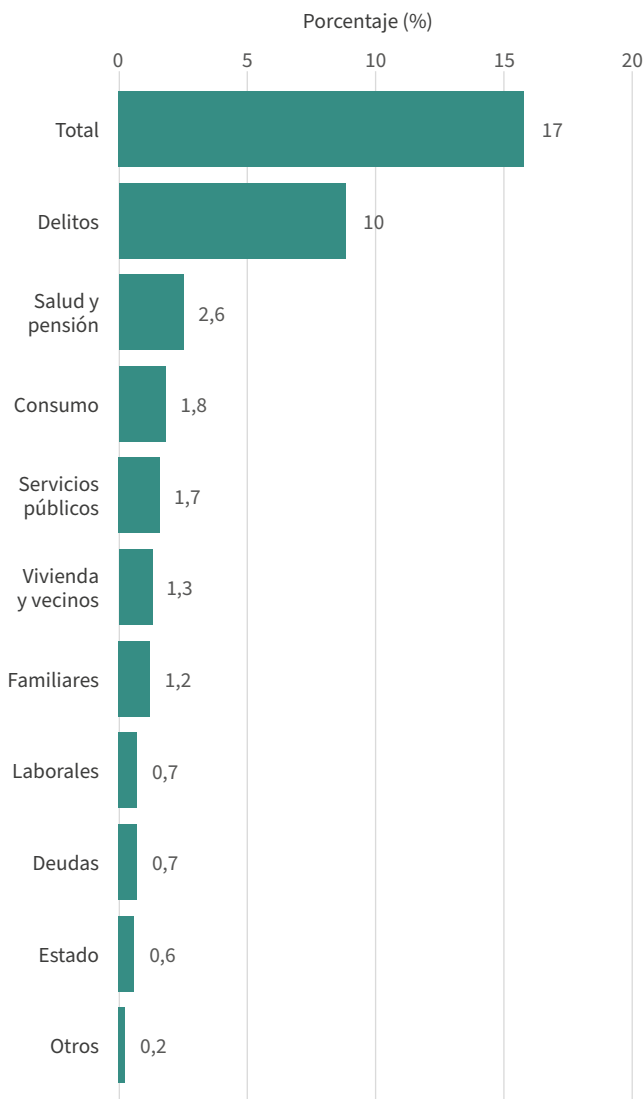
siones o riesgos laborales, con el consumo de bienes y servicios, con el acceso a los servicios públicos domiciliarios, con la vivienda y vecinos, y con familiares (gráfico 10). Sin embargo, existen fuertes desigualdades, tanto en la cantidad como en el tipo de problemas que enfrentan diferentes grupos poblacionales.

14 Esta tasa representa 6,1 millones de encuestados que declaran 8,1 millones de problemas.

15 En términos prácticos, las necesidades jurídicas generales se definen como los problemas justiciables que no se buscan resolver a través del acuerdo directo, debido a que no es necesaria la intervención de un tercero con empoderamiento legal para su solución. Bajo esta definición, la tasa de incidencia es del 15% (en este caso, el 80% de los problemas reportados se consideran necesidades jurídicas). Sin embargo, existe una clasificación más estricta que tiene las siguientes definiciones: 1) No se consideran necesidades jurídicas aquellos problemas que se buscaron solucionar por acuerdo directo y la razón detrás de esta ruta es porque “prefiere arreglar pacíficamente, a través de diálogo o por sí mismo los problemas”, “es menos costoso o más ágil que otras soluciones”, “el acuerdo dura más y los resultados son más beneficiosos”, “hace parte de sus costumbres, usos o tradiciones” o “porque el problema no fue tan grave”. De este modo, sí se consideran necesidades jurídicas aquellos problemas que tomaron el acuerdo directo como ruta de resolución y cuya razón detrás de esta decisión fue porque “se lo sugirieron”, “lo presionaron”, “no sabía ante cual autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo”, “donde vive no cuenta con instituciones que solucionen conflictos” o “no confía en las autoridades”. 2) No se consideran necesidades jurídicas aquellos problemas en los que no se hizo nada y se atribuyó esta inacción a que el problema no era importante, y 3) tampoco se consideran necesidades jurídicas aquellos problemas que tomaron la ruta violenta y la razón detrás de esta ruta fue porque “tenía mucha rabia, se dejó llevar, el otro se lo merecía”, “es la forma como se resuelven los problemas aquí”, “no había otra opción, estaba en estado de necesidad (hambre de un menor, salud de una persona)” y la opción “otro”. Bajo esta definición más estricta, la tasa de incidencia de al menos una necesidad jurídica es de 13%.

16 La clasificación detallada de tipologías se encuentra el anexo 1.

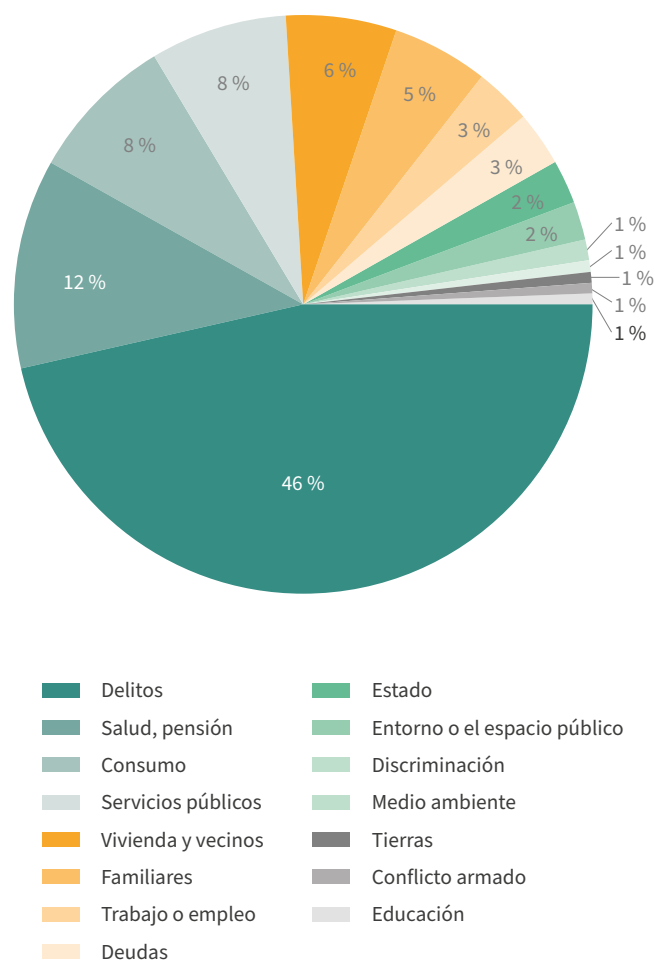
Gráfico 9. Porcentaje de personas que declararon al menos un problema justiciable en Colombia, total y por tipología del problema (2020)



Nota: La categoría "Otros" reúne a las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuenta con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Gráfico 10. Participación de cada tipología en la declaración de problemas justiciables en Colombia (2020)



Nota: El 100% de la participación representa el total de problemas justiciables reportados por el 17% de la población. La categoría "Otros" reúne a las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuenta con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. Para mayor detalle de los problemas de cada categoría, ver anexo 1.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Entre los grupos poblacionales que presentan diferencias más notorias en la declaración se encuentran los grupos etarios. Mientras que el 18% de las personas entre los 25 y 64 años declaran al menos un problema justiciable, el 15% de aquellas entre los 18 y 24 años y el 14% de los mayores a 64 años presen-

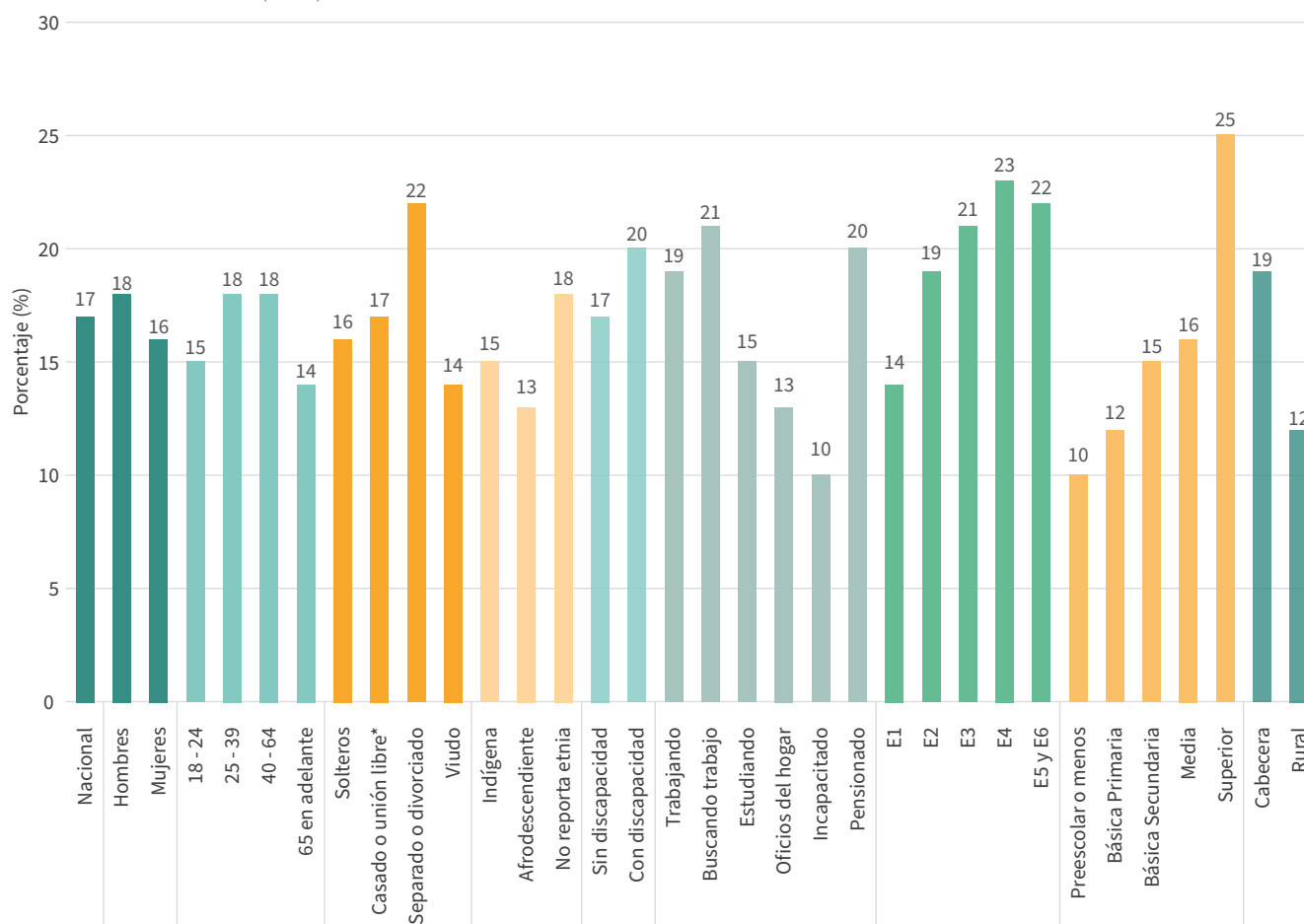
tan este tipo de problemas. La intensificación de las relaciones familiares, sociales y asociadas a la actividad económica hacen a la población entre los 25 y 64 años especialmente propensa a presentar problemas justiciables y necesidades jurídicas (Gramatikov *et al.*, 2021). Por el contrario, los problemas relacionados

con los servicios de salud y pensión representan una mayor proporción sobre el total de problemas declarados en el caso de los adultos mayores (20%).

Al desagregar por estado civil, se encuentra que las personas divorciadas o separadas enfrentan la mayor declaración de problemas justiciables con 22%, segui-

das por aquellas casadas con 17% (gráfico 11), lo que sugiere que estos eventos se relacionan con la experiencia de necesidades jurídicas. De hecho, el 5% de los separados o divorciados mencionan haber experimentado problemas familiares, lo cual contrasta con la tasa de 1% del resto de la población.

Gráfico 11. Porcentaje de personas que declararon al menos un problema justiciable en Colombia, por características socioeconómicas (2020)



Nota: En la categoría de “unión libre” se consideran a las parejas que viven juntas hace más de dos años. Los resultados reflejan las brechas entre la ocurrencia de problemas justiciables, pero también pueden estar influenciados por los factores relacionados con el subreporte, mencionados anteriormente.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

La actividad económica también determina el tipo y la cantidad de problemas que enfrentan las personas. Quienes se ocupan de oficios del hogar y quienes declaran no contar con la capacidad para trabajar presentan las menores tasas de declaración (13% y 10%, respectivamente). En cambio, los pensionados arrojan un mayor porcentaje (20%), lo cual se deriva de un au-

mento de los problemas relacionados con la prestación de los servicios de salud y pensión.

Quienes presentan mayores niveles de declaración son las personas que dedican la mayor parte de su tiempo a buscar trabajo (21%) o a trabajar (19%). Como lo indican Pleasence y Balmer (2019), este resultado se explica por una “tendencia a que la experien-

cia de los problemas aumente junto con la actividad socioeconómica, lo que da lugar a la oportunidad de experimentar muchos tipos de problemas a lo largo de la vida”. La diferencia entre la declaración por parte de quienes están buscando trabajo y quienes trabajan confirma que la desventaja socioeconómica se asocia con la experiencia de problemas justiciables. Así, mientras que el 8% de los problemas que enfrentan las personas que buscan trabajo se relacionan a actividades laborales, este porcentaje es tan solo del 3% para el resto de la población.

Asimismo, una mayor proporción de personas en condición de discapacidad presentan problemas justiciables, frente a quienes no se encuentran en esta condición (20% y 17%, respectivamente). Estas personas son más vulnerables a enfrentar problemas relacionados con prestación de los servicios de salud, pensión y riesgos laborales, educación, vivienda, prestación de servicios públicos domiciliarios y discriminación (gráfico 12). En otros ejercicios internacionales, las personas con discapacidades han expresado que estos problemas son comunes y que esperan enfrentarlos como parte de su cotidianidad (Abbas y Alimi, 2021).

En línea con la evidencia internacional, también se encontró que la declaración es mayor en los hombres, las personas no pertenecientes a minorías, las personas en estratos altos (zonas urbanas) y con mayores niveles de educación. Estos resultados pueden estar asociados a la menor participación en el mercado laboral y otras esferas de la vida económica y social¹⁷ por parte de las mujeres, las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales, y aquellas con menores ingresos y posibilidades para acceder a educación disminuyen la cantidad de problemas justiciables de estas tipologías que enfrentan. No obstante, también

puede deberse a que la ENJ no tiene un enfoque diferenciado que abarque los problemas idiosincráticos de los todos los grupos poblacionales, lo cual puede generar divergencias entre la tasa de declaración y la incidencia real. Por ejemplo, las violencias basadas en género suelen estar normalizadas en diferentes culturas, lo que genera que las mujeres declaren una tasa menor a la incidencia¹⁸.

En Colombia, además, los hombres, las personas de estratos altos y las personas con mayores niveles educativos presentan mayores tasas de declaración en problemas relacionados con delitos, consumo, deudas y vivienda. Por su parte, las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales enfrentan una mayor proporción de problemas relacionados con el conflicto armado, la tenencia de tierras y el acceso a servicios públicos¹⁹. Las mujeres experimentan más problemas con acceso a servicios de salud y la familia. Como lo señala ONU Mujeres (2021), los hombres tienden a tener problemas más diversos, mientras las mujeres suelen presentar problemas justiciables relacionados con el hogar y el cuidado. Por otra parte, los problemas relacionados con servicios de salud y pensión, así como con servicios públicos domiciliarios, tienen un mayor peso en los bajos niveles educativos.

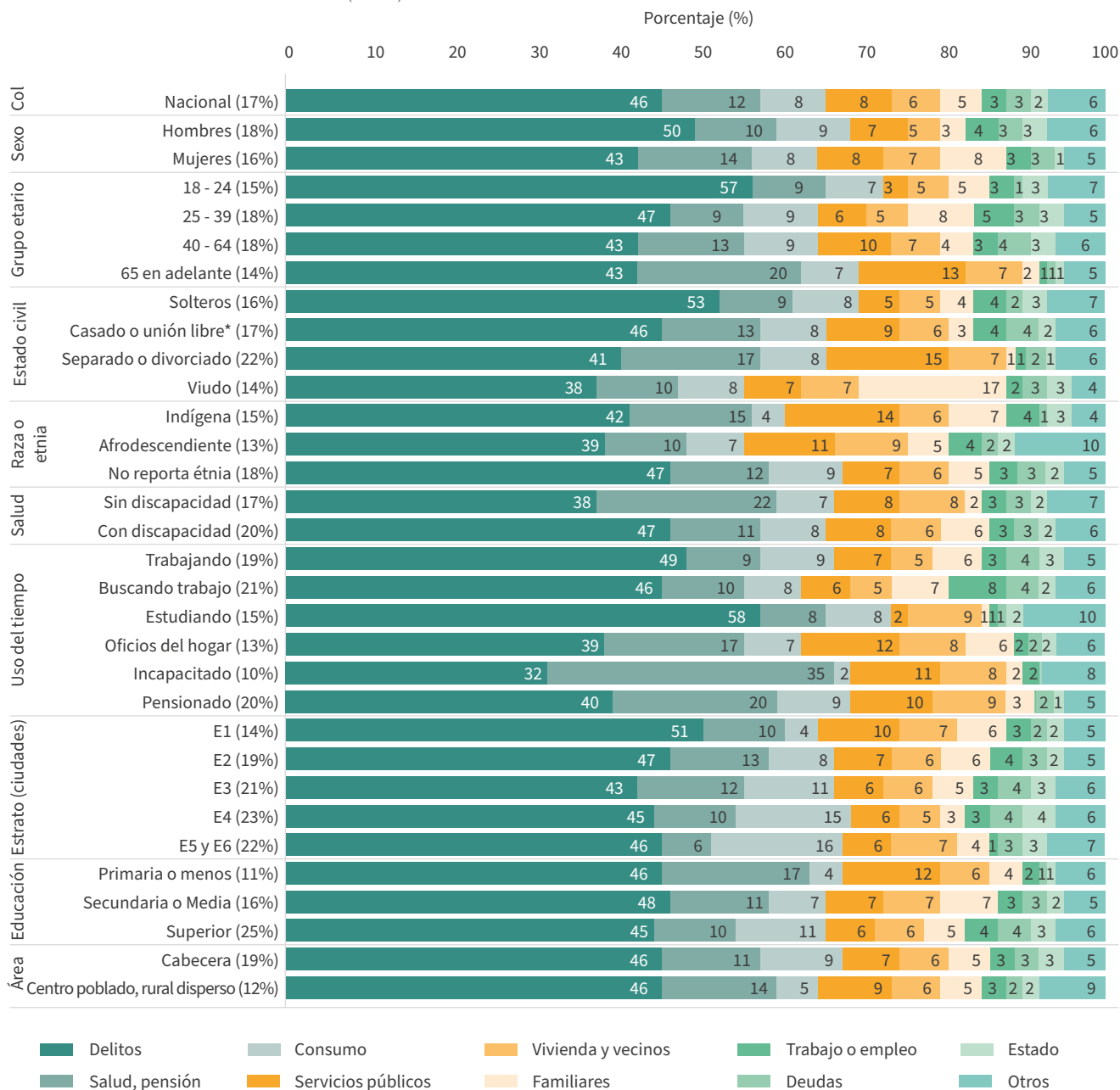
Por último, aquellos que viven en zonas urbanas (cabeceras) presentan una declaración de problemas justiciables del 19%, en comparación con aquellos que viven en las zonas rurales con una tasa de declaración del 12%. Asimismo, los problemas relacionados con el consumo y las deudas son más comunes en las ciudades que en las zonas rurales, mientras que aquellos relacionados con la prestación de servicios de salud, servicios públicos, conflicto armado, medio ambiente y tierras tienen una mayor participación en estas zonas.

17 Como, por ejemplo, el acceso a mercados financieros; la compra, venta y posesión de bienes muebles e inmuebles; la participación política; el uso del espacio público; entre otras.

18 La justicia tiene la capacidad simbólica de transmitir el mensaje social de que son graves, tienen impactos diferenciales en las mujeres y no pueden volver a suceder. La capacidad transformadora de la justicia está supeditada a la garantía efectiva de acceso y permanencia de las mujeres en los procesos judiciales (Bejarano *et. al*, 2022, p. 32). De lo contrario, el costo social es el arraigo de las condiciones sociales y culturales que favorecen la desigualdad de género en la sociedad, en la familia y en el Estado.

19 En particular, la población indígena presenta más problemas con servicios de salud, pensiones y servicios públicos; mientras que para las personas negras presentan una mayor proporción de problemas relacionados con la tenencia y uso de tierras, el conflicto armado.

Gráfico 12. Participación de cada tipología en la declaración de problemas justiciables en Colombia, por características socioeconómicas (2020)



Nota: Tasa de incidencia entre paréntesis. La categoría “Otros” reúne a las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuenta con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Las brechas en la declaración de los problemas justiciables entre ciudades también son amplias. Mientras que en Barranquilla el 6% de las personas declararon al menos un problema justiciable, cerca de un tercio de la población de Pasto declaró al menos un problema

(gráfico 13). Aunque las diferencias en la declaración pueden deberse a que efectivamente la incidencia de problemas justiciables es mayor o menor en los territorios, las grandes diferencias también pueden estar influenciadas por otros temas como el empoderamiento

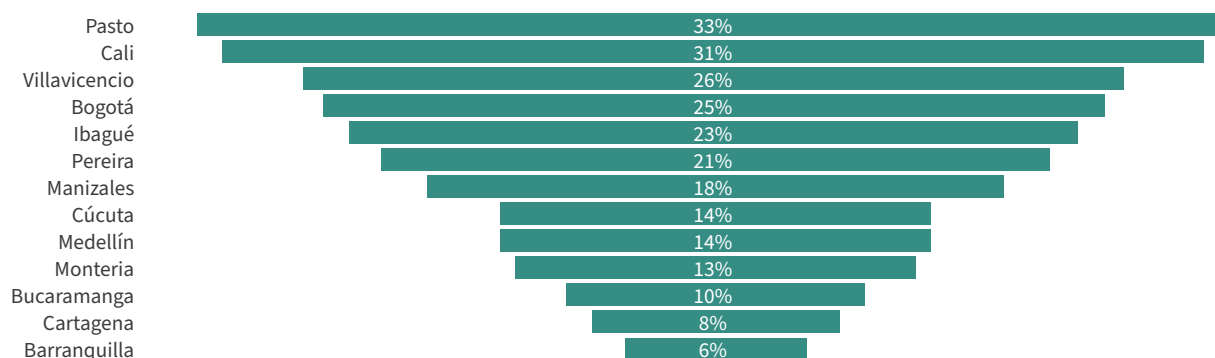
legal de la población, el no reconocimiento de problemas justiciables, la normalización de los problemas, entre otros, que llevan a los ciudadanos a subreportar en la ENJ los problemas justiciables.

Los tipos de problemas que se enfrentan en cada ciudad también difieren. En Barranquilla, por ejemplo, los delitos representan el 74% de los problemas reportados, mientras que en Ibagué y Pereira estos representan solo un tercio. Además, la participación que tienen los problemas relacionados con los servi-

cios públicos o con vivienda y vecinos en Cartagena es de al menos el doble que la participación en cualquier otra ciudad, ya que representan el 21% y el 15%, respectivamente, de los problemas declarados en esta ciudad (gráfico 14).

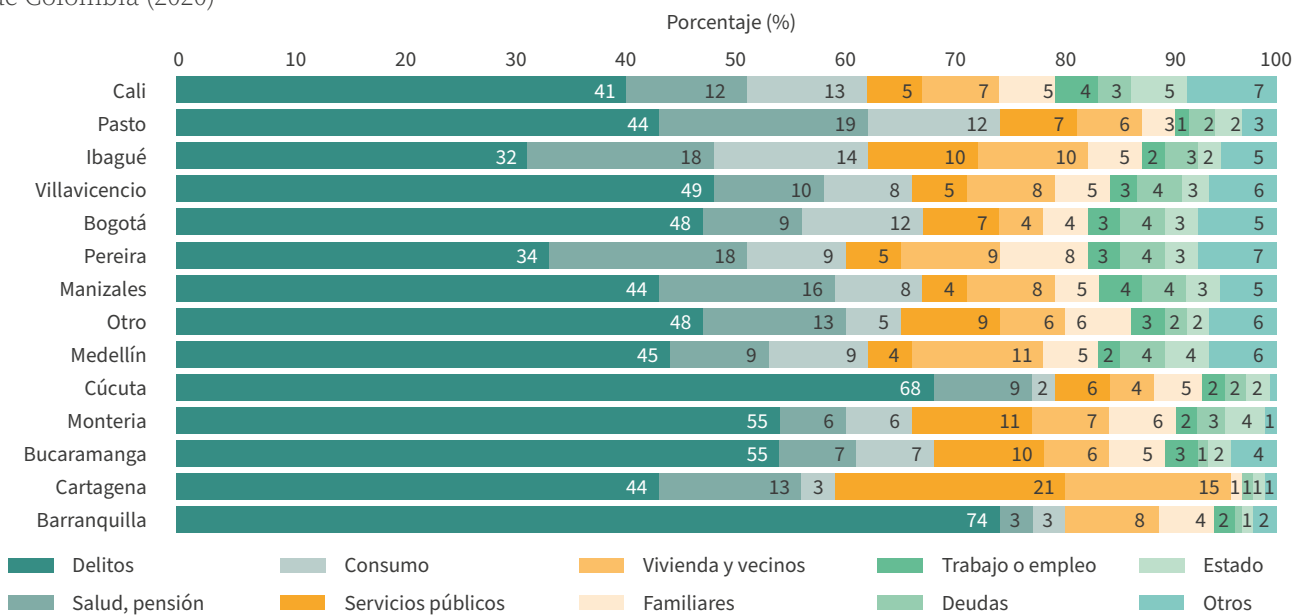
Estas diferencias generan la necesidad de priorizar servicios de justicia que respondan a las necesidades particulares de cada territorio. Para esto, es necesario contar con información más detallada sobre las necesidades jurídicas desagregadas a nivel territorial.

Gráfico 13. Porcentaje de personas que declaran al menos un problema justiciable en las 13 grandes ciudades de Colombia (2020)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Gráfico 14. Participación de tipologías en la declaración de problemas justiciables en las 13 grandes ciudades de Colombia (2020)



Nota: La categoría "Otros" reúne a las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuenta con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

¿Qué impacto tienen los problemas justiciables en la vida de las personas?

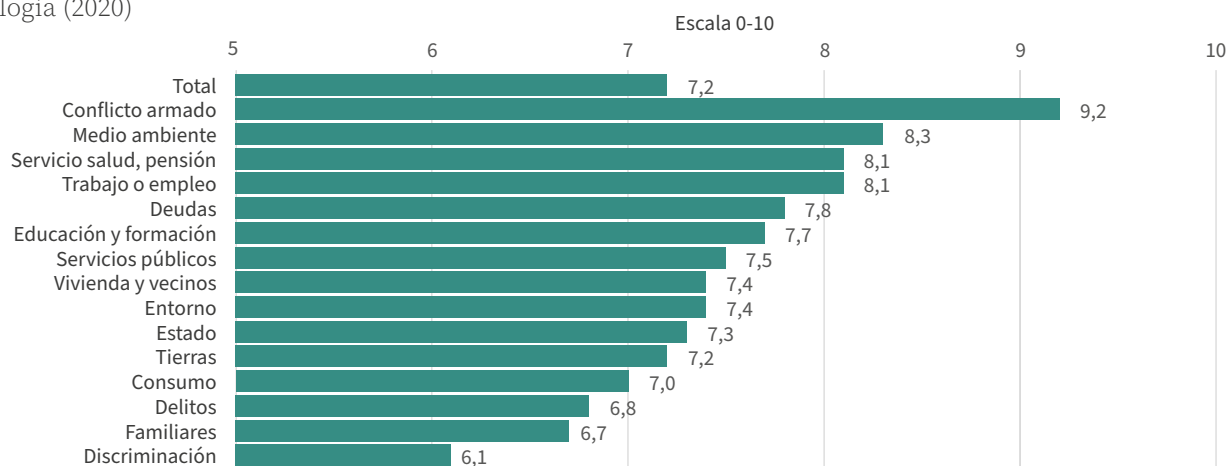
Como se expuso en el marco conceptual, la ocurrencia y no solución de problemas justiciables o necesidades jurídicas puede generar impactos negativos en la vida de quienes los experimentan. Como lo explican Uprimny *et al.* (2013), los problemas jurídicos son “una situación extraordinaria, desafiante e indeseable que perturba la vida cotidiana, afectándola con una desmejora palpable de la calidad de vida (menos ingresos, daño personal o patrimonial, etc.) y generando estrés ansiedad y malestar personal familiar y grupal” (p. 11).

De acuerdo con el estudio realizado por el World Justice Project en 2019, el 43% de los encuestados en 101 países afirmaron que el problema justiciable impactó negativamente sus vidas. Además, se encontró que en Colombia el 40% de los encuestados reportaron haber sufrido al menos un impacto como consecuencia de experimentar un problema justiciable. En particular, el 20% de los encuestados reportaron enfermedades físicas o relacionadas con el estrés, el 21% reportaron

pérdida de empleo o necesidad de reubicarse, el 17%, ruptura de una relación, y el 3%, aumento de consumo de alcohol o drogas²⁰. Además, el 42% reportaron haber tenido que faltar al trabajo, 28% tuvieron que acudir a un profesional de la salud y 4% fueron hospitalizados como resultado del problema legal (World Justice Project, 2019).

Como muestra el gráfico 15, la afectación promedio reportada por los problemas declarados (en una escala de cero a diez) en Colombia fue de 7,2, lo cual refleja que, en general, los problemas justiciables reportados pueden generar impactos significativos en la vida de los ciudadanos (gráfico 1). Se encontró, además, que los problemas relacionados con conflicto armado son los que presentan una mayor afectación reportada (9,1), seguidos por los relacionados con el medio ambiente²¹ (8,3), servicios de salud o pensiones (8,1) y el trabajo (8,1). Por el contrario, se reportaron impactos negativos menores en los problemas relacionados con la discriminación (6,1), familiares (6,7) y delitos (6,8).

Gráfico 15. Nivel de afectación promedio reportado por los problemas justiciables en Colombia, total y por tipología (2020)



Nota: El nivel de afectación de los problemas justiciables declarados se midió en una escala de 0 a 10, donde 0 es que no le causó ninguna afectación y 10 que le causó muy alta afectación.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

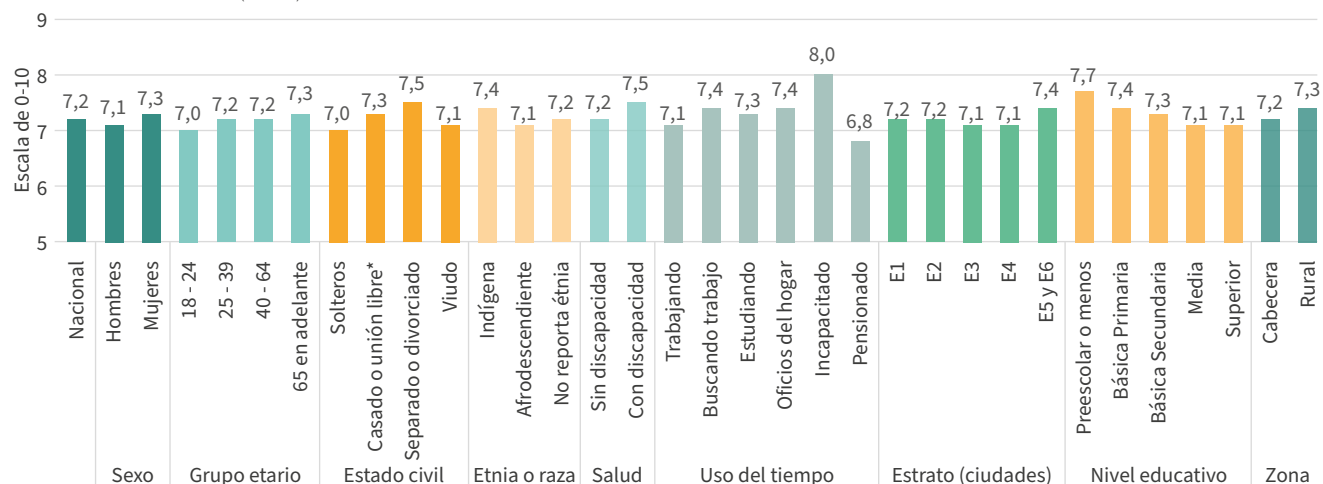
20 Las personas podían reportar más de un impacto, por lo que la suma de las opciones supera el 40%.

21 Es importante tener en cuenta que el nivel de declaración de problemas de conflicto armado y medio ambiente es bajo en la ENJ, por lo cual el intervalo de confianza al 95% del nivel de afectación promedio varía entre 8,9 y 9,5 para los problemas relacionados al conflicto armado y entre 7,8 y 8,8 para aquellos de medio ambiente. Aún así, estos intervalos de afectación superan otras tipologías como por ejemplo delitos, cuyo intervalo de confianza se ubica entre 6,7 y 6,9.

En Colombia, los resultados de la ENJ 2020 muestran que el nivel de afectación promedio presenta brechas entre grupos poblacionales (gráfico 16). En general, las personas incapacitadas para trabajar, en condición de discapacidad, divorciadas o separadas, o personas pertenecientes a grupos indígenas presentan, en promedio, un mayor nivel de impacto. Además, los aumentos en el nivel de educación de las personas reducen el impacto que perciben de sus problemas, mientras que la edad lo aumenta. Aun así, **las brechas entre grupos poblacionales en el nivel de afectación promedio reportado son leves**, lo cual podría deberse a la forma de medición y agregación, más que a la ausencia de un impacto diferenciado.

De hecho, cuando se analiza por tipologías de problemas, se encuentran tendencias más pronunciadas en el nivel de afectación. Por ejemplo, **se evidencian brechas de género en el impacto de los problemas justiciables**, ya que las mujeres declararon impactos mayores en 12 de las 15 categorías de problemas. De las categorías con mayores brechas en el impacto se encuentran los problemas familiares, con una afectación de 5,7 puntos para los hombres y de 7,2 para las mujeres, los problemas relacionados con propiedad y uso de la tierra (2,3 puntos por encima del nivel de los hombres), y medio ambiente o recursos comunitarios (con una diferencia de 1,5 puntos). Lo anterior sugiere una mayor vulnerabilidad de las mujeres al momento de experimentar este tipo de problemas.

Gráfico 16. Nivel de afectación reportado por los problemas justiciables declarados en Colombia, por característica socioeconómica (2020)



Nota: El nivel de afectación de los problemas justiciables declarados se midió con una escala de 0 a 10, donde 0 es que no le causó ninguna afectación y 10 que le causó muy alta afectación.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).



Recuadro 2. Encuestas de Necesidades Jurídicas Empresariales (ENJE) en Colombia

Al igual que para las personas, las Encuestas de Necesidades Jurídicas Empresariales (ENJE) permiten diagnosticar la incidencia de conflictos o disputas que enfrentan las empresas, así como las rutas de acción y herramientas que se utilizan para solucionarlos. Este enfoque también hace posible visibilizar la demanda potencial de justicia por parte de las empresas, señala las brechas en el proceso de resolución de conflictos entre los diferentes tamaños de empresas y da cuenta de la capacidad del sistema de justicia para solucionar los conflictos (Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ], 2019).

En Colombia no hay información clara y sistemática de las necesidades jurídicas de las empresas. En 2019 la Cámara de Comercio de Bogotá (CCB) y la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ) realizaron una ENJE en Bogotá, Chía y Soacha. Entre los principales hallazgos, este estudio mostró que los conflictos civiles (con clientes y proveedores), laborales y penales son los que afectan a la mayoría de las empresas, sin importar su tamaño. Asimismo, existe una desconfianza generalizada en el sistema de justicia por parte del 73% de los empresarios y casi la mitad considera que este no ha mejorado en los últimos dos años.

Otro hallazgo importante es la **brecha en la capacidad de acceso a la justicia entre las mipymes y las grandes empresas**. Por ejemplo, solo el 16% de las microempresas cuenta con asesoría jurídica permanente que soporte su gestión empresarial, en contraste con el 92% en el caso de las grandes empresas. Además, el desconocimiento fue la principal barrera por la cual las micro y pequeñas empresas no acudieron a un tercero para buscar una solución, y no incluyeron métodos alternativos de justicia en contratos, como la cláusula de arbitraje (CEJ, 2019). El uso de tutelas también es considerablemente más recurrente en las empresas de mayor tamaño que en las microempresas, a pesar de que este es un mecanismo legal de bajo costo y no requiere de un abogado. Como conclusión, el estudio muestra que las diferencias entre los diversos tipos de empresas ameritan el diseño de intervenciones diferenciadas para mejorar el acceso a la justicia.

De igual manera, en 2019, la Subdirección de Justicia del DNP realizó un piloto de la ENJE a 34 empresas de diferente tamaño y actividad económica a nivel nacional. Entre los principales resultados se encontró que para el 57% de los empresarios consultados los servicios de asesoría o apoyo legal son muy importantes.

Asimismo, los empresarios manifestaron haber utilizado los servicios de asesoría o apoyo legal para resolver problemas justiciables de comercio y empleo en el 61% de los casos, seguido de problemas de emprendimiento, formación, estado legal y propiedad, y de impuestos y lesiones/enfermedades relacionadas con el trabajo, en un 42% de los casos. Para obtener esta asesoría legal las empresas acuden principalmente a firmas de abogados o abogados particulares. Por ejemplo, para problemas relacionados con comercio, el 53% acudió a abogados y el 37% a firmas de abogados, y para problemas de empleo el 58% acudió a abogados y el 26% a firmas de abogados.

Por su parte, según la percepción de los empresarios encuestados, las dificultades que deben afrontar las empresas en su cotidianidad productiva y en el entorno de los negocios pueden discrepar según el tamaño de la empresa. **Las empresas más grandes pueden estar dotadas de mejores herramientas para hacer frente a sus problemas, pero a su vez son más visibles y expuestas a fracasos en el ambiente empresarial.**

De acuerdo con la OCDE (2022), este tipo de encuestas proporcionan una importante evidencia para identificar y abordar las necesidades legales y de justicia como estrategia para lograr inclusión socioeconómica. Además, contribuye a entender la prevalencia de los problemas justiciables y las consecuencias negativas de no resolverlos, tanto en el corto como en el largo plazo. De hecho, entre los impactos negativos más relevantes se encuentran la pérdida de ingresos, la interrupción de la producción, costos adicionales por honorarios en servicios legales y judiciales, daño en la relación laboral con los empleados, cierre de la empresa, entre otros. Por el contrario, cuando se cuenta con un sistema judicial que resuelve los problemas de forma eficiente y efectiva, las empresas experimentan un incremento en sus actividades de inversión y la minimización de asimetrías entre empresas. Contar con un acceso efectivo a la justicia para las empresas fomenta seguridad jurídica, previsibilidad y buena gobernanza, lo que impacta positivamente el crecimiento económico del país (OCDE, 2022).

Por esta razón, se hace necesario la aplicación de este tipo de herramientas de forma que se obtenga información robusta para orientar el diseño de políticas públicas basadas en evidencia, que busquen promover el acceso efectivo a la justicia de todas las empresas.

3



¿Qué estrategias toman las personas para solucionar sus problemas?



Las personas pueden tomar múltiples vías ante la ocurrencia de un problema justiciable. A pesar de que “los tribunales y cortes desempeñan un rol importante en la protección y el cumplimiento de los derechos” (OCDE, 2019), las ENJ a nivel internacional han mostrado que pocos problemas se resuelven a través del sistema formal de justicia. Un ejemplo de esto es que las cortes o tribunales resolvieron menos del 10% de los problemas en los 101 países analizados por el World Justice Project (2019)²². En este estudio, Colombia reportó una tasa del 0,5%, siendo uno de los países con el porcentaje de uso de cortes y tribunales más bajo. Además, las personas acuden a instituciones formales para enfrentar problemas particulares, como los relacionados con la desintegración familiar (OCDE y Open Society Foundations, 2019). Por el contrario, la mayoría de las personas prefieren negociar directamente con la otra parte o no tomar ningún curso de acción. Las ENJ en el mundo han mostrado que, normalmente, entre el 10% y el 20% de quienes enfrentan problemas justiciables civiles no toman medidas para resolverlos, aunque en algunos países la tasa de inacción puede llegar hasta el 40% (Pleasence y Balmer, 2019). Una de las razones por las que las personas no toman ningún curso de acción es que carecen de adecuado empoderamiento legal²³ debido a, por ejemplo, falta de conocimiento,

de tiempo, de dinero o de confianza (Pleasence y Balmer, 2019).

Según los resultados de la ENJ 2020 para Colombia, en el 44% de los problemas justiciables identificados las personas no realizaron ningún tipo de acción para intentar solucionarlos, el 35% buscaron solucionar su problema a través de una institución autoridad o persona particular, el 20% se intentaron resolver a través de un acuerdo²⁴ y el 1% a través de actos violentos o ayuda de grupos ilegales²⁵ (gráfico 17). Ahora bien, si se desagrega más allá del promedio nacional, la participación de rutas puede variar. Estudios estructurales sobre necesidades jurídicas (Gramatikov *et al.*, 2021; Gramatikov y Porter, 2010; McDonald y People, 2014) han identificado que, dentro del proceso de acceso a la justicia, los principales determinantes para que las personas actúen o no frente a sus problemas justiciables radica en tres grandes condiciones: 1) los atributos de los problemas experimentados (como la tipología, o el nivel de afectación), 2) sus características socioeconómicas (como hacer parte de una población vulnerable) y, 3) las barreras de acceso a los mecanismos de administración de justicia (como los costos monetarios de los servicios y la falta de confianza en las instituciones). A continuación, se analizan estos determinantes para el caso colombiano.

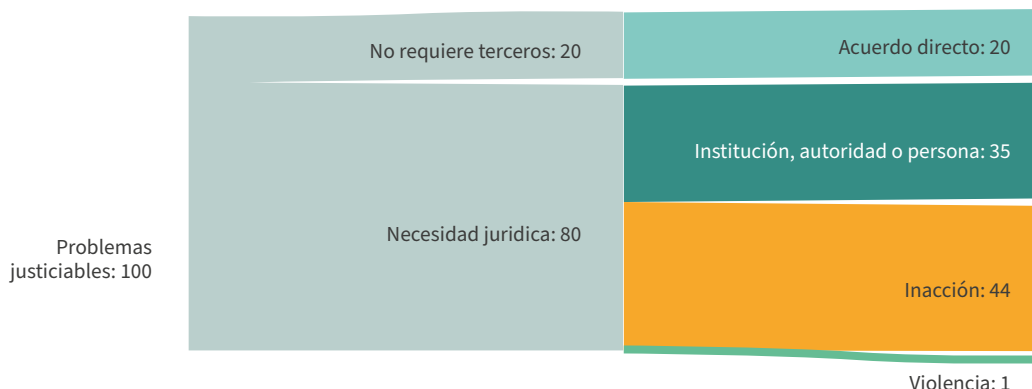
22 Incluso, en 89 de los 101 países se reportaron porcentajes de personas que acudieron a las cortes o tribunales en menos del 5% de las ocasiones a las que se enfrentaron a un problema justiciable.

23 Empoderamiento legal se entiende como “el conocimiento; las habilidades, y las características y circunstancias personales que afectan lo que las personas pueden hacer para resolver problemas legales” (CLEO, 2016, p. 3). Según la OCDE (2019, p. 24), una necesidad jurídica surge cuando una persona no cuenta con empoderamiento legal suficiente para lidiar con su problema y, por lo tanto, requiere apoyo legal.

24 La disposición de las personas para resolver los problemas por su cuenta bajo un acuerdo directo, sin el apoyo de un tercero, indica que la persona confía en su capacidad de llegar a una solución con los recursos que posee y, por lo tanto, no se considera que experimente una necesidad jurídica. No obstante, en el caso colombiano sucede también que en los escenarios de conflicto armado y economías ilegales se elige la ruta del acuerdo directo con el actor armado ilegal, en donde el control territorial y la extorsión a personas y empresas es una práctica habitual.

25 La toma de decisiones de solución de problemas justiciables es un proceso complejo que se produce en dimensiones temporales y espaciales cambiantes. Por ejemplo, el momento y lugar en que una persona identifica un problema que afecta su vida puede tener circunstancias distintas tanto al momento en el que decide actuar ante este, como al momento en el que se obtiene un resultado. Estos caminos pueden examinarse bajo el marco de nombrar, culpar, reclamar, introducido por primera vez por Felstiner *et al.* (1980), quienes presentan los comportamientos de resolución de problemas como procesos incrementales, basados en la evaluación de los individuos del impacto del problema sobre su vida y su capacidad para identificar el origen y las posibles soluciones de la situación perturbadora. Estas dos etapas convergen en una decisión de resolución de problemas en la que los individuos “evalúan la ley y las fuentes de ayuda y las opciones de procedimiento, además de tener la confianza para actuar según sea necesario, ser resilientes, comunicarse eficazmente y gestionar el proceso de resolución” (Pleasence y Balmer, 2019, p. 144).

Gráfico 17. Rutas de acción del total de problemas justiciables en Colombia (2020)



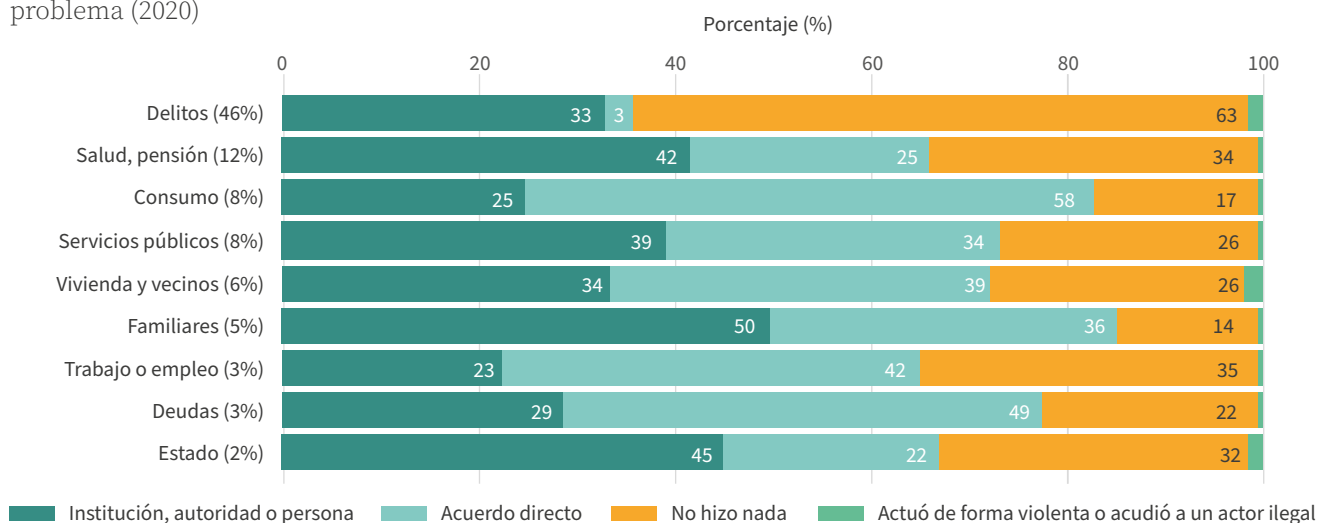
Nota: El 100% equivale al número total de problemas justiciables declarados por el 17% de los encuestados en la ENJ. Para mayor detalle de los datos utilizados para la evaluación de rutas de acción o inacción, ver anexo 2.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Características de los problemas

En lo que respecta a las características de los problemas, **la participación de las rutas de acción varía considerablemente en función de los tipos de problemas.** Los delitos, que representan el 46% de los problemas justiciables declarados, tienen el mayor porcentaje de inacción con

más del 60% de los casos (gráfico 18)²⁶. La ruta institucional es más prevalente en los problemas familiares, con el 50% de los procesos, seguido por los problemas relacionados con el Estado (45%) y con los servicios de salud y pensión (42%). El acuerdo directo es la principal ruta de acción para resolver problemas de consumo de bienes y servicios (58%), de deudas (49%) y laborales (42%).

Gráfico 18. Porcentaje de problemas justiciables que toman cada ruta de acción en Colombia, por tipología del problema (2020)



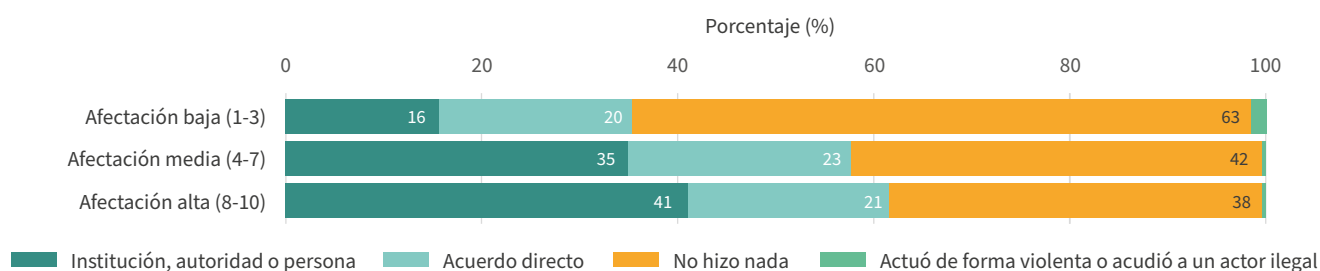
Nota: Participación de tipología entre paréntesis. No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

26 En línea, la ECSC 2022 señala que los delitos tienen una tasa de denuncia de solo el 29%, mientras que el 71% de las personas que experimentaron un delito no lo denunciaron.

Otro atributo de los problemas que tiene relación con la estrategia de resolución del problema justiciable es el nivel de afectación que este tiene en la vida de las personas. La inacción sucede principalmente en aquellos problemas donde se reporta un nivel de afectación bajo (gráfico 19). En contraste, la ruta institucional es utilizada más frecuentemente cuando se reporta un alto nivel de afectación. Mediciones econométricas confirman estos resultados, aun cuando se tienen en cuenta las ca-

racterísticas del problema y del encuestado (recuadro 3). Una explicación plausible, de que mayores niveles de afectación reportados de los problemas justiciables se relacionan con un desplazamiento de la inacción hacia el uso de vías institucionales, es que las personas no actúan porque no tienen la confianza suficiente en su capacidad de resolver el problema directamente y tan solo niveles de afectación más elevados las motivan a intentar buscar una solución a sus problemas²⁷.

Gráfico 19. Porcentaje de problemas justiciables que toman cada ruta de acción en Colombia, por nivel de afectación reportado (2020)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Características de las personas

La escogencia de rutas también muestra diferencias de acuerdo con las condiciones sociodemográficas de quienes experimentan el problema justiciable (gráfico 20). Por ejemplo, los hombres, los jóvenes y los indígenas actúan en menor medida (mayor inacción) ante sus problemas en comparación con las mujeres, la población adulta y aquellos que no pertenecen a ninguna minoría.

La edad, el estado civil y el uso del tiempo generan también diferencias en la selección de rutas, ya que estas características están directamente relacionadas con el ciclo de vida de los declarantes²⁸ (gráfico 20). Por ejemplo, los resultados de la ENJ revelan que la inacción ante los problemas de delitos y aquellos rela-

cionados con la salud y las pensiones es más pronunciada en los jóvenes y se reduce conforme aumenta la edad de quienes los han experimentado.

Otra característica que muestra ser determinante es el logro educativo. En general, las personas con educación superior utilizan en mayor proporción la vía institucional y el acuerdo directo que aquellos sin educación superior. Esto podría relacionarse con la capacidad de las personas de hacer frente a sus problemas. Por un lado, una persona que intenta resolver su problema por medio de un acuerdo directo con la contraparte indica confianza en su capacidad para solucionar el problema por su cuenta. Una persona que acude a una institución o persona (distinta a con quien experimentó el problema) para solicitar ayuda o asesoría reconoce que no puede resolver el problema

²⁷ De igual manera, como lo muestra la Tabla anexa 5, incrementos en el impacto de los problemas experimentados no necesariamente promueven el acudir a actores ilegales o acciones violentas: ante mayores afectaciones los declarantes, en promedio, acudieron con mayor probabilidad a la inacción que a la violencia.

²⁸ Como lo mostraron Pleasence y Balmer, “la naturaleza de algunos problemas jurídicos civiles los vincula a determinados grupos sociales o etapas de la vida. La experiencia internacional muestra que, los problemas relativos a los hijos se limitan en gran medida a los que tienen hijos, los problemas relativos a las prestaciones sociales se limitan en gran medida a los que tienen bajos ingresos y los problemas relativos al empleo se limitan en gran medida a los que están en edad de trabajar” (2019, p. 149).

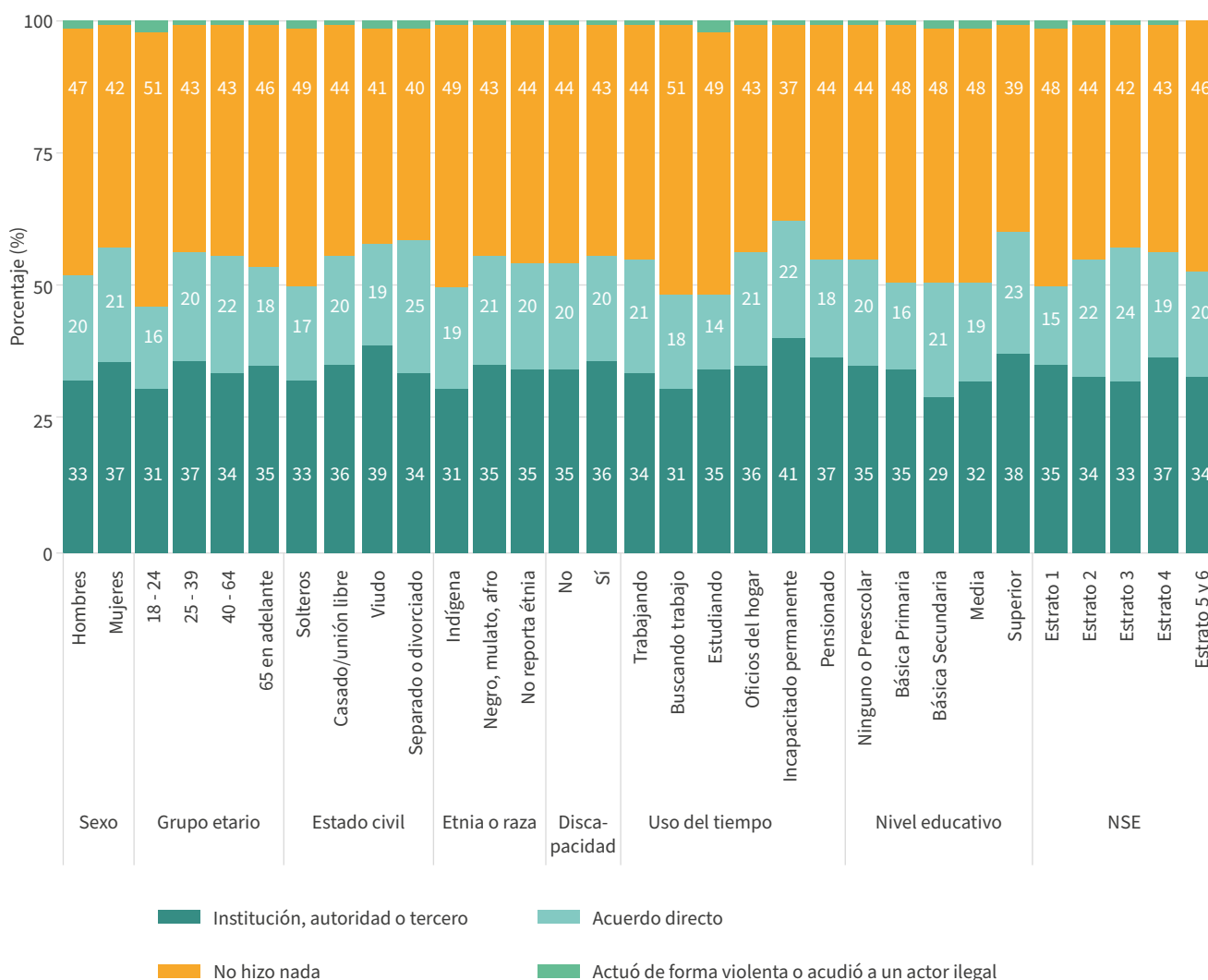
por su cuenta, y necesita apoyo adicional para lograrlo, es decir, presenta una necesidad jurídica, no obstante, también muestra capacidad en saber a dónde acudir. En cambio, la inacción tiende a relacionarse con bajo empoderamiento legal originado, entre otras razones, en la falta de logro educativo.

Con modelos econométricos se confirma que a mayor nivel educativo, mayor edad y ser mujer generan que la probabilidad de tomar acción ya sea por ruta institucional o acuerdo directo sea mayor, aun si se tiene en cuenta la tipología del problema, el nivel de afectación y las experiencias previas con el sistema de justicia (re-

cuadro 3). Es importante en tener en cuenta que la ENJ no tiene un enfoque diferencial para las mujeres, y por lo tanto estos resultados pueden estar subestimando las barreras que enfrentan las mujeres en el sistema de justicia (ver recuadro 4).

Además, se encontró que la escogencia de rutas depende de la tipología de los problemas y de la experiencia previa de haber logrado una solución efectiva de los problemas declarados en el pasado. Por ejemplo, la prevalente inacción por parte de los jóvenes puede explicarse porque enfrentan más delitos que problemas civiles, que las personas mayores.

Gráfico 20. Porcentaje de problemas justiciables que toman cada ruta de acción en Colombia, por características socioeconómicas (2020)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).



Recuadro 3. Modelos econométricos sobre la probabilidad de escogencia de cada ruta de acción o inacción

Identificar los determinantes de la acción o inacción ante problemas justiciables es de gran importancia para entender las brechas en los caminos a la justicia de la población. Con el fin de explorar en conjunto cómo las características sociodemográficas de las personas y los aspectos propios de los problemas condicionan las rutas de acceso a la justicia, se realizó un análisis estadístico, centrado en la probabilidad de que una persona actúe ante un problema justiciable²⁹.

La tabla R3.1 presenta los principales resultados sobre los determinantes de la inacción³⁰, los cuales confirman los hallazgos presentados. Frente a las condiciones sociodemográficas, la columna 1 sugiere que, en promedio, los hombres enfrentan una probabilidad mayor (en más de 5,8 pp) de caer en la inacción que las mujeres, aun teniendo en cuenta las diferencias en estrato socioeconómico y logro educativo. No obstante, al considerar las características del problema y las experiencias anteriores afrontando problemas justiciables, la diferencia en la probabilidad de inacción entre hombres y mujeres se reduce, lo cual podría explicarse porque la inacción de los hombres es producto del tipo de problemas que enfrentan recurrentemente, como delitos³¹.

Tabla R3.1 Probabilidad de inacción en función de atributos de los declarantes y los problemas

Variable dependiente: inacción		(1)	(2)
Características del problema	Número de PJ▼	-	0
	Nivel de afectación del PJ	-	-0,021***
	PJ civiles	-	-0,267***
	Solución a otro PJ	-	-0,199***
	Mismo camino	-	-0,041**

29 Para esto, se construyó una variable binaria denominada “inacción”, que agrupa las rutas alternativas de las personas ante el problema en dos tipologías: la primera (inacción) incluyó solo aquellos registros de problemas ante los cuales sus declarantes no hicieron nada, mientras que la segunda (acción) concentró los problemas tratados por vías institucionales, de terceros legales e ilegales y de acuerdo directo. Para el análisis se realizó un procedimiento de restricción de la muestra, lo que permite la mejor identificación posible, dada la información disponible, de la relación entre diferentes variables y la probabilidad de inacción. Los detalles de este procedimiento se presentan en el anexo 3.

30 La columna 1 estudia el vínculo entre la probabilidad de inacción y las características de los declarantes de al menos un problema justiciable, según sus condiciones sociodemográficas. La columna 2 combina las características de problemas y personas del modelo 1 para los declarantes de al menos dos problemas. Otras especificaciones, incluyendo un modelo que incluye solo características de personas y los detalles estadísticos del análisis se presentan en el anexo 4.

31 Este efecto de moderación es de carácter indicativo, ya que se identifica en dos muestras diferentes (ver el número de observaciones de cada columna en la tabla R3.1). Debido a que las personas pueden declarar múltiples problemas (con atributos diferentes), una comparación de las decisiones de inacción para las mismas personas, teniendo en cuenta sus características sociodemográficas y las de sus problemas, excluye tanto a quienes experimentan más de un problema como a la posibilidad de incluir variables relevantes de la ruta de acción como la solución a otros problemas. No obstante, como lo presenta el anexo 5, los resultados moderadores de los atributos del problema sobre las condiciones sociodemográficas se mantienen incluso para la muestra de personas con solo un problema.

Variable dependiente: inacción		(1)	(2)
Características del declarante	Percepción policía	o	o
	Percepción jueces	-0,074**	o
	Sexo (base: mujeres)	0,058***	0,029**
	Edad	-0,009***	-0,005*
	Edad cuadrada	o	o
	Actividad económica	o	o
	Logro educativo	-0,084***	-0,055***
	Estrato	o	-0,011*
	Hogar rural	o	-0,040**
	Constante	0,684***	0,967***
	Observaciones	15.979	6.970

▼: Problema justiciable.

o: El resultado no es significativo estadísticamente. Indica que la variable no tiene influencia sobre la probabilidad de inacción ante el problema justiciable.

-: La variable no fue incluida en el modelo.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,00. Errores estándar en paréntesis.

Nota: Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar robustos. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son constantes a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos. El detalle de los modelos estadísticos se presenta en los anexos 3, 4 y 5.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

El nivel educativo es una característica determinante, ya que contar con educación superior se traduce una reducción en la probabilidad de inacción entre 5 pp y 8 pp³². Por su parte, la edad de las personas se asocia con efectos leves en la reducción de la probabilidad de inacción: un aumento de 10 años en la edad de quien vive el problema se relaciona con una reducción, no menor a 5 pp, en la probabilidad de no hacer nada³³. Finalmente, cabe resaltar que, en ninguno de los modelos, la ocupación de las personas jugó un rol relevante en la definición de la probabilidad de inacción.

En cuanto a los atributos del problema, la probabilidad de la inacción es mayor en el caso de problemas de la tipología criminal (más de 25 pp) frente a un problema de tipología civil. Por otro lado, el nivel de impacto de los problemas también determina si la persona actúa o no ante un problema justiciable, aun teniendo en cuenta las características personales de los encuestados. En particular, un nivel adicional de afectación percibido (medido en una escala de 0 a 10) reduce la probabilidad de inacción en 2,1 pp³⁴ en promedio.

Asimismo, los resultados muestran que haber logrado una solución efectiva a los problemas declarados en el pasado reduce la probabilidad de inacción en al menos 19 pp, incluso teniendo en cuenta el impacto del

32 Al tener en cuenta solo las características de los declarantes, el contar con educación superior se traduce en una reducción en la probabilidad de inacción de 8,4 pp. Cuando se incluyen atributos de impacto, tipo y solución de los problemas, se mantiene una diferencia de 5,5 pp en la probabilidad de inacción.

33 Como lo señalan las columnas 1 y 2 de la tabla R3.1, este efecto general es evidente, incluso al controlar por los atributos del problema.

34 Este efecto no cambia con los atributos de los declarantes y de los problemas, y fue evidente tanto para personas con un solo problema como para quienes vivieron más de una situación disruptiva (anexo 4, columna 2 y anexo 5).

problema, su tipo y las características sociodemográficas de los declarantes. Este resultado se alinea con la concepción del proceso de toma de decisiones para el acceso a la justicia, el rol del empoderamiento legal individual en este y la importancia de las experiencias pasadas en la definición de las decisiones de las personas.

Para explorar las elecciones de actuar a través de la ruta institucional o del acuerdo directo, la tabla R3.2 presenta la probabilidad de que una persona tome caminos institucionales o de acuerdo directo para acceder a la justicia, frente a no hacer nada, de acuerdo con características personales y los atributos del problema que experimenta.

Por un lado, se confirma que mayores niveles de afectación reportados de los problemas justiciables se relacionan con un desplazamiento de la inacción hacia el uso de vías institucionales, pero no a acuerdos directos.

También es importante notar que el ciclo de vida de las personas afecta la definición de rutas de acción. En particular, como lo muestra el anexo 6, la probabilidad de acudir a una institución o a un tercero legal disminuye a medida que el ciclo de vida (edad) de las personas avanza. Esta tendencia se invierte en el caso del acuerdo directo, en donde, a medida que las personas crecen, tienen una mayor probabilidad de buscar alternativas autocompositivas para afrontar sus problemas.

Asimismo, el tipo de problemas tiene una influencia significativa en que las personas decidan buscar una solución: la naturaleza civil y no criminal de los problemas se traduce en una mayor probabilidad de que las personas busquen una solución directa con su contraparte en lugar de no hacer nada (columna 1 y 3) y, en menor medida, en utilizar rutas institucionales frente a no hacer nada (columnas 2 y 4).

Por último, la probabilidad de tomar la ruta institucional en lugar de la inacción aumenta cuando las personas expresan que en el pasado pudieron solucionar un problema justiciable. Asimismo, estar dispuesto a retomar caminos de acceso a la justicia se vincula con un cambio mayor en la probabilidad de acudir a una institución en lugar de no hacer nada (columnas 2 y 3). Este efecto no siempre sucede al buscar acuerdos directos: el estar dispuesto a retomar acciones no promueve la solución directa cuando las personas experimentan problemas concurrentes, es decir, más de un problema.

Tabla R3.2. Probabilidad relativa de selección de ruta según las características de las personas y los problemas (2020)

Variables independientes	Base: inacción			
	Personas con al menos un problema		Personas con al menos dos problemas	
	(1) Acuerdo directo	(2) Institución o tercero	(3) Acuerdo directo	(4) Institución o tercero
Impacto del PJ ▼	0	0,162***	0	0,122***
Mismo camino	0,270**	0,538***	0	0,536***
Problemas civiles	3,608***	0,937***	2,588***	0,525***
Sexo (base: mujeres)	0	-0,142*	-0,296*	-0,342**
Edad	0	0	0	0,052*

Variables independientes	Base: inacción			
	Personas con al menos un problema		Personas con al menos dos problemas	
	(1) Acuerdo directo	(2) Institución o tercero	(3) Acuerdo directo	(4) Institución o tercero
Logro educativo	0,415***	0,454***	0,296*	0,403***
Solución del PJ	-	-	o	0,916***
Hogar rural	o	0,223***	o	0,240*
Constante	-4,042***	-2,723***	-3,446***	-3,154***
Observaciones	15.977		7.006	

▼: Problema justiciable.

o: El resultado no es significativo estadísticamente. Indica que la variable no tiene influencia sobre la probabilidad selección de rutas ante el problema justiciable.

-: La variable no fue incluida en el modelo.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,00. Errores estándar en paréntesis.

Nota: Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar robustos. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son constantes a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos. El detalle de los modelos estadísticos y su interpretación se presentan en los anexos 7, 8 y 9.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

En general, estos resultados sugieren que las estrategias utilizadas para el acceso a la justicia varían según características poblacionales como el nivel educativo, la edad y el sexo de los declarantes. No obstante, los mayores determinantes en lo que respecta a las preferencias de acudir a instituciones (respecto de no hacer nada) para solventar los problemas experimentados son la tipología del problema y la experiencia previa en el sistema de justicia.



Recuadro 4. Garantizar el derecho humano de acceso a la justicia para las mujeres

Cuando se trata de mujeres y niñas, garantizar el acceso a la justicia frente a los problemas justiciables, que se derivan del hecho de ser mujer, requiere un análisis detallado. Aunque este derecho está reconocido en las normas y la jurisprudencia, las mujeres enfrentan barreras específicas que les impiden ejercerlo de manera efectiva. **Esto se traduce en que garantizar el derecho humano de acceso a la justicia supone el reconocimiento de las necesidades específicas de las mujeres, así como la implementación de mecanismos adecuados para abordar estas necesidades.**

El punto de partida para comprender este derecho es la discriminación estructural que enfrentan las mujeres en la sociedad. Esto da lugar a una serie de estereotipos que se traducen en menor reconocimiento y acceso de las mujeres a los derechos, así como en violencia. La Corte Constitucional Colombiana (2008, 2015) ha identificado las barreras específicas que enfrentan las mujeres en el acceso a la justicia, indicando que padecen barreras de carácter institucional para acceder a la denuncia, persistencia de la impunidad, revictimización y falta de reparación adecuada. También se identificó que el alto índice de impunidad en los delitos que impactan particularmente a las mujeres se relaciona con la falta de capacidad técnica y de conocimientos de los operadores de justicia sobre cómo investigar y enjuiciar este tipo de delitos. Además, se hace referencia a los obstáculos derivados de la necesidad de contar con acceso a bases de datos de casos confiables.

En resumen, para garantizar el derecho humano de acceso a la justicia para las mujeres desde un enfoque de la demanda, es necesario: 1. Visibilizar la situación de las mujeres en sus contextos y entender las necesidades, posiciones frente a las instituciones, prácticas culturales y del derecho, así como las características de las violencias que sufren; 2. reconocer las barreras, tanto de iure como de facto, que impiden el acceso y la permanencia de las mujeres en los sistemas de justicia, y 3. Implementar acciones efectivas que permitan, reconocer y mitigar, los contextos que obstaculizan el goce pleno del derecho a la justicia de las mujeres y niñas.

Razones y resultados de la escogencia de cada ruta

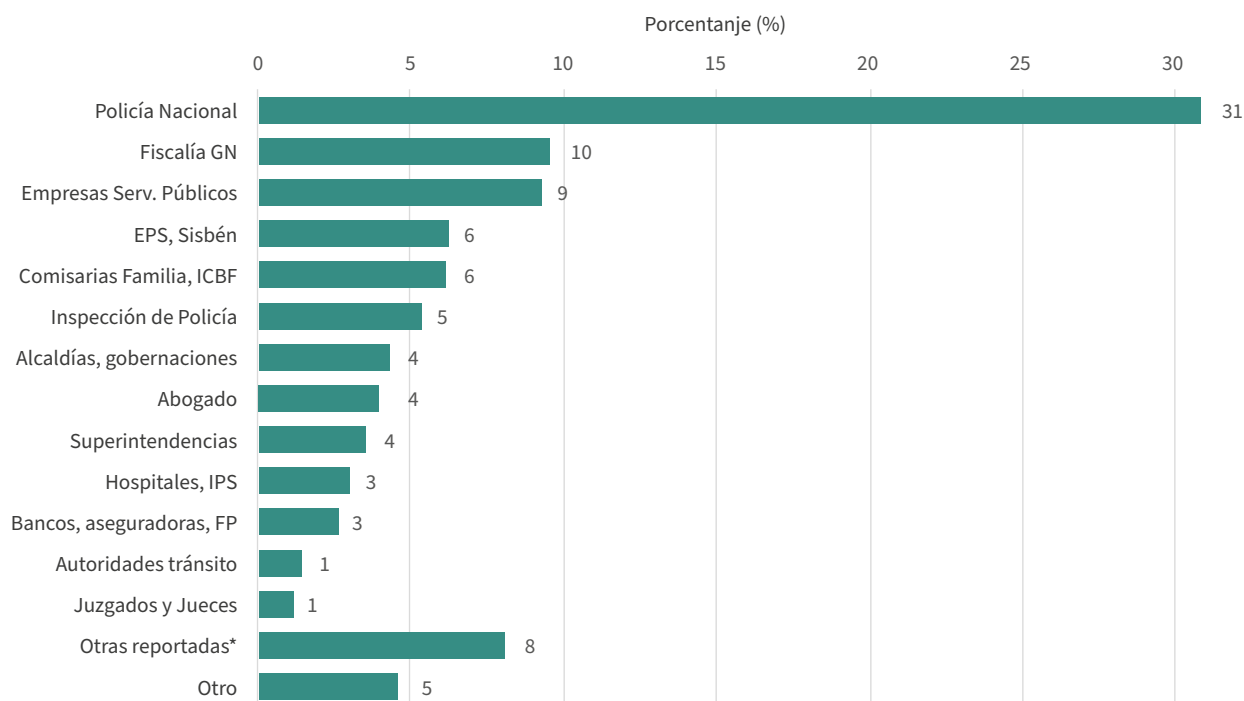
Esta sección explora con mayor detalle cada una de las rutas y se hace especial énfasis en las razones por las que las personas atribuyen elegir una ruta y no otra.

Institución, autoridad o persona particular

Las necesidades jurídicas se pueden solucionar a través de instituciones del sistema formal de justicia (como juzgados, jueces y la fiscalía), o por entidades, instancias o personas que no pertenecen directamente al sistema tradicional de la administración de justicia (como, por ejemplo, los métodos alternativos de resolución de conflictos, autoridades territoriales, empresas

públicas o privadas y personas particulares). En 2020, el 35% de los problemas justiciables reportados por los colombianos se intentaron resolver por alguno de estos medios. **La institución, autoridad o persona particular a la que las personas más reportaron acudir fue a la Policía Nacional, seguida por la Fiscalía General de la Nación, con un 31% y un 10%, respectivamente** (gráfico 21). Otras instituciones que concentran las decisiones de acción institucional de las personas son las empresas de servicios públicos, las EPS o el Sisbén y las Comisarías de Familia o el ICBF. En comparación, el porcentaje de casos que se atiende por los abogados y los juzgados y jueces es bajo.

Gráfico 21. Participación de diferentes entidades o terceros en la ruta institucional en Colombia (2020)



Nota: La muestra es el 35% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Cuál fue la última institución, autoridad o persona particular a la que acudió?”. La categoría “Otras reportadas” incluye aquellas entidades que representaron menos del 1%: Conciliadores en equidad, conciliadores de las Juntas de Acción Comunal (0,9%), Defensoría del Pueblo (0,8%), Centros de conciliación, arbitraje y amigable composición (conciliadores, árbitros) (0,7%), Autoridades ambientales y Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) (0,6%), Empleador (0,6%), Catastros, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Curadurías Urbanas, Lonjas (0,4%), Ministerios y entidades adscritas, departamentos administrativos (0,4%), Instituciones educativas y de formación para el trabajo (0,4%), Familiares o amigos (0,4%), Administradoras de Riesgos Laborales (0,3%), Grupos u organizaciones sociales, Iglesias, comunidad de fe o líderes religiosos (0,2%), Unidad de Víctimas, Unidad de Restitución de Tierras (0,2%), Consultorios jurídicos (0,2%), Jueces de Paz (0,2%), Registraduría Nacional del Estado Civil (0,1%), Inspectores de trabajo (0,1%), Jurisdicción Especial Indígena, Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras y Rom (0,1%), Notarías (0,1%), Medicina Legal (0,1%), DIAN, Contraloría General de la República, secretarías de hacienda, oficinas de aduana, control cambiario (0,0%).

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

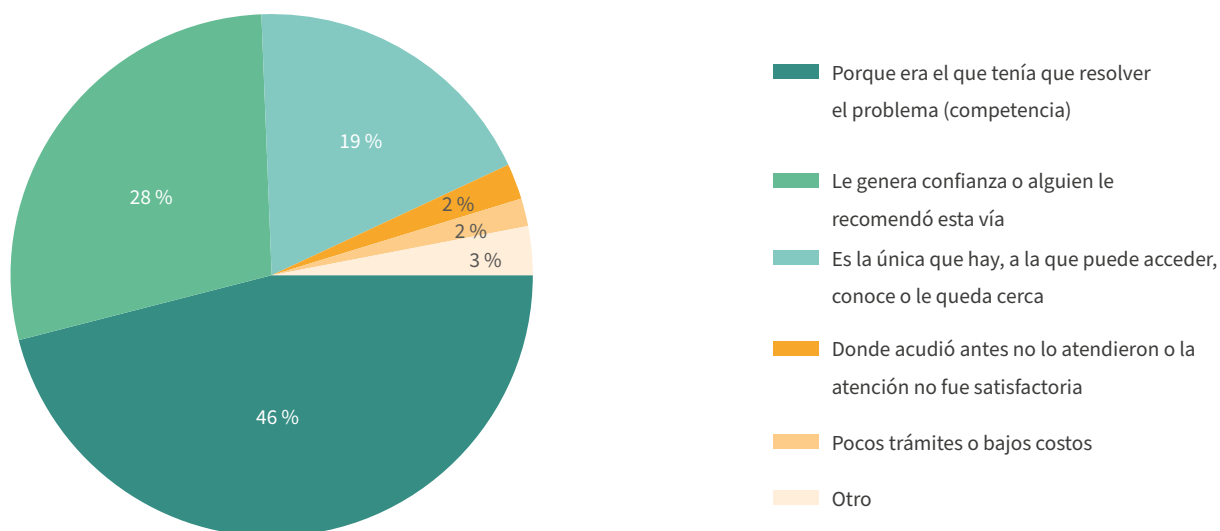
Cerca de la mitad de las personas que resolvieron sus problemas por la vía institucional contestaron haber acudido a la entidad escogida debido a que a esta le correspondía resolver el problema, es decir por su competencia (gráfico 22).

La confianza también juega un papel importante en la elección de a quién acudir: el 28% de las personas que resolvieron sus problemas por la vía institucional afirman que acudieron a la institución o persona elegida porque les genera confianza o porque alguien lo recomendó. La confianza o recomendación cobra especial importancia en la elección de

acudir a abogados y superintendencias. El 19% de los encuestados atribuyó la escogencia de una institución por su disponibilidad o conveniencia³⁵. Esta razón tiene una mayor participación en las inspecciones de policía y las estaciones de policía o CAI, lo que refleja mayor presencia y conocimiento de las personas sobre instituciones de la policía que de otros proveedores de servicios de justicia. Finalmente, se destaca que menos del 3% atribuye su decisión a que la institución tiene “pocos trámites o bajos costos”, o a que “donde acudió antes no lo atendieron o la atención no fue satisfactoria”.

35 Respuesta textual es: “Es la única que hay, es a la que puede acceder, la conoce o le queda cerca”.

Gráfico 22. Razón principal por la que el encuestado acudió a la institución, autoridad o persona particular en Colombia (2020)



Nota: La muestra es el 35% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Cuál fue la razón principal por la que ... acudió a esta institución, autoridad o persona particular?”

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

La elección de instituciones para afrontar los problemas debido a su competencia se refleja en que la mayoría de los delitos se buscaron resolver por medio de la Policía Nacional y la Fiscalía, mientras que las necesidades relacionadas con servicios de salud y pensión que se tramitaron fueron atendidas principalmente por las EPS o por el Sisbén, en los hospitales o IPS y en las superintendencias (tabla 1). **De acuerdo con las relaciones presentadas, existen diferencias en la elección de instituciones bajo las características de género, estrato socioeconómico y raza.** Por ejemplo, entre las mujeres que acuden a rutas institucionales, un mayor porcentaje acude a Comisarías de Familia o al ICBF en comparación con los hombres. Por el contrario, los hombres acuden más a la Policía Nacional que las mujeres.

En efecto, como lo sugieren Pleasence y Balmer (2019), la identificación de necesidades jurídicas mediante encuestas ha evidenciado patrones de experiencia de problemas sustancialmente distintos para las mujeres y los hombres. Específicamente, los autores hacen referencia a la Encuesta sobre Necesidades y Satisfacción con la Justicia de Jordania hecha por HiiL (2017), en donde se reveló que, mientras que las mujeres reportaron más

problemas asociados a la familia, hijos y vecinos, los hombres declararon tener problemas con la tierra, el trabajo, los servicios públicos, el dinero y los accidentes por negligencia. Lo anterior sugiere que existe un vínculo relevante entre los tipos de problemas experimentados y los roles de género, que se relacionan con las actividades y las relaciones sociales de los declarantes.

Por otra parte, de las personas con problemas justiciables, aquellos en los estratos 1 y 2 reportan acudir con mayor frecuencia a las Comisarías de Familia, mientras que los estratos altos acuden más a las Superintendencias. Esto puede estar asociado a que los altos estratos experimentan un mayor porcentaje de problemas relacionados con el consumo y al desconocimiento de las Superintendencias en los estratos bajos. Finalmente, se evidencia que las minorías étnicas o raciales que reportan problemas justiciables y que decidieron tomar la ruta institucional acuden en menor medida a la Policía Nacional en comparación con las personas que no se reconocen en ninguna etnia ni raza. Esto puede deberse a que estas minorías suelen tener jurisdicciones especiales donde resuelven sus propios conflictos, aspecto que no se ahonda en la ENJ.

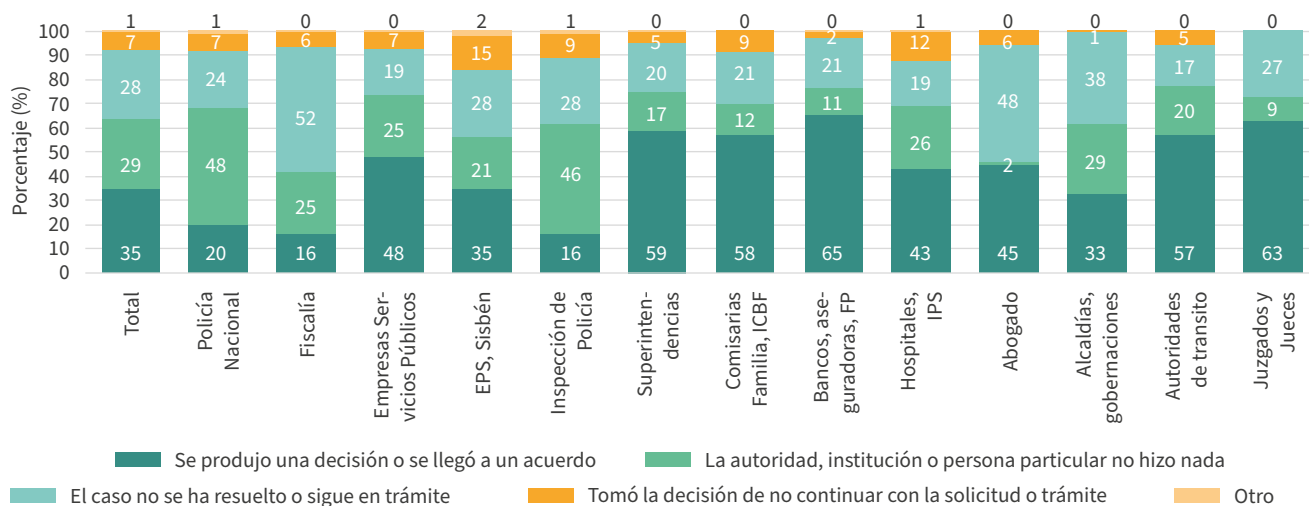
Tabla 1. Entidades más visitadas según tipo de problema (se muestran solo las entidades con una participación mayor al 10%)

Tipología	Institución
Delitos	Policía Nacional (CAI e inspecciones)
	Fiscalía General de la Nación
Salud y pensión	EPS y Sisbén
	Hospitales e IPS
	Superintendencia de Salud
Consumo y servicios	Empresas de servicios públicos
	Superintendencias
Servicios públicos	Empresas de servicios públicos
Vivienda	Policía Nacional (CAI e inspecciones)
	Alcaldías y gobernaciones
Familiares	Comisarías de Familia e ICBF
	Abogado
Trabajo	Abogado
	Empleador
	Ministerios y departamentos administrativos
Deudas	Bancos, aseguradoras y Fondo de Pensiones
	Superintendencias

Nota: No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Al indagar sobre el resultado de acudir a una institución, autoridad o persona particular las personas afirman que “se produjo una decisión” en 3,5 de cada 10 casos, que “el proceso continuaba el trámite” en 2,8 de cada 10 casos y que “la entidad no hizo nada” en 2,9 de cada 10 casos. En el 7% restante de casos se decidió no continuar con el proceso (gráfico 23). El resultado de acudir a una institución, autoridad o persona particular es el menos favorable para los problemas de delitos, ya que solo 2 de cada 10 procesos resultaron en una decisión o acuerdo, mientras que en más de 4 de cada 10, la autoridad no hizo nada. Las necesidades jurídicas relacionadas con las deudas y con el consumo tuvieron las mayores tasas de acuerdos o decisiones, con más de la mitad de los procesos. **En general, estos resultados muestran que las instituciones no dan una respuesta oportuna a un alto porcentaje de los problemas de sus usuarios (29%).**

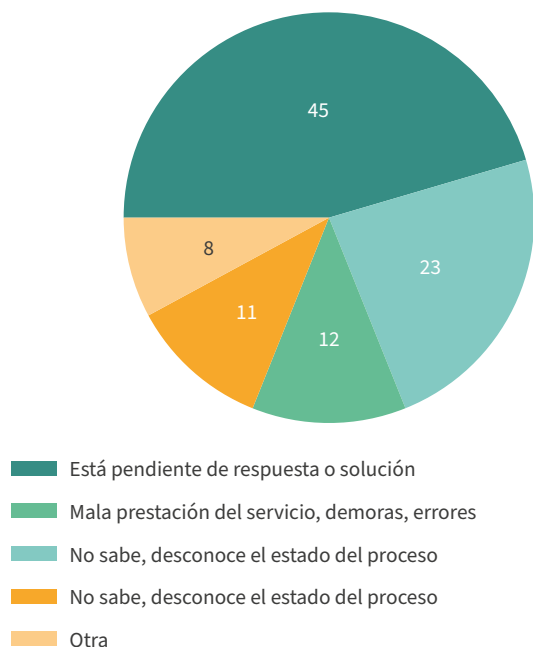
Gráfico 23. Porcentaje de necesidades jurídicas que, al tomar la vía institucional, obtuvieron alguno de los siguientes resultados en Colombia, por tipología del problema (2020)



Nota: La muestra es el 35% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Cuál fue el resultado de acudir a esta institución, autoridad o persona particular?”. Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Además, del 28% de casos que continúan en trámite, el 23% afirmó que el proceso no se ha resuelto debido a la mala prestación del servicio, demoras o errores, mientras que el 12% desconoce el estado de su proceso (gráfico 24).

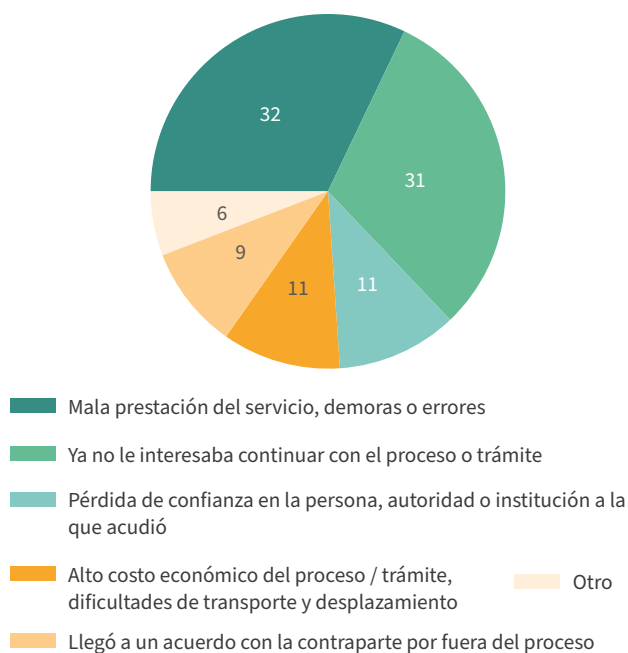
Gráfico 24. Razón principal por la que el problema no se ha resuelto o sigue en trámite



Nota: La muestra es el 10% del total de problemas justiciables. La pregunta original es: ¿Cuál es la razón principal por la que el caso no se ha resuelto o sigue en trámite? Se le pregunta únicamente a los encuestados que experimentaron una necesidad jurídica, acudieron a una institución, autoridad o persona particular para resolver su problema y el resultado fue que “No se ha resuelto o sigue en trámite”.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

En cuanto a las personas que abandonaron el proceso institucional, se destaca que la mala prestación del servicio, demoras o errores de la institución o persona fue la razón principal por la que no siguieron con el proceso (32% de los casos). También, la pérdida de confianza en la persona, autoridad o institución a la que se acudió y el alto costo económico o las dificultades en el desplazamiento representan razones importantes para los usuarios (gráfico 25). Estos resultados reflejan barreras importantes del sistema de justicia durante el proceso.

Gráfico 25. Razón principal por la que el encuestado tomó la decisión de no continuar con la solicitud o trámite



Nota: La muestra es el 3% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Por qué razón principal tomó la decisión de no continuar con la solicitud o trámite?”.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

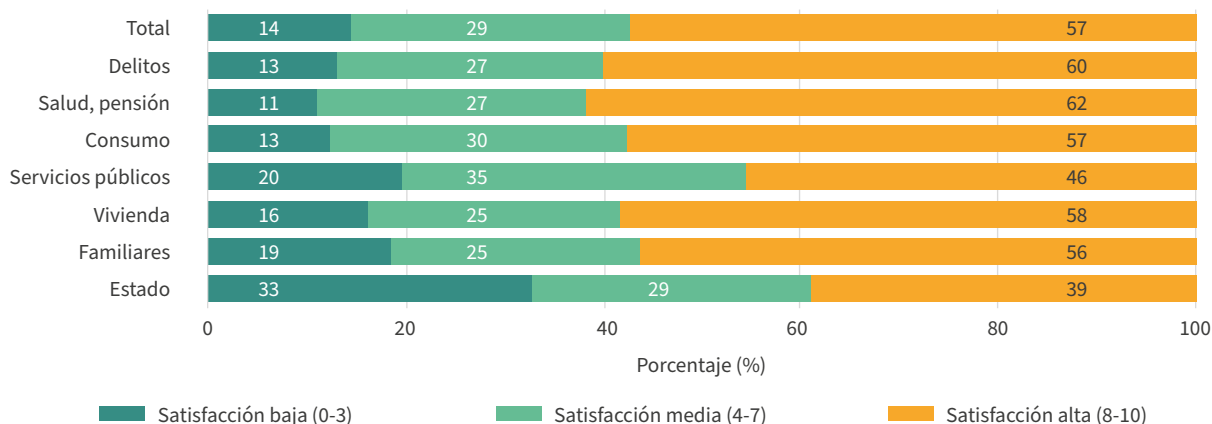
De acuerdo con el Grupo de Trabajo sobre la Justicia (2019), los sistemas judiciales deben evaluarse según su capacidad para lograr un progreso significativo hacia el objetivo de la justicia para todos, lo que significa una resolución de problemas satisfactoria para los individuos, que cumpla con los estándares de los derechos humanos. Asimismo, es de resaltar que los individuos valoran la calidad del servicio que reciben durante la trayectoria del sistema de justicia y, por ejemplo, es posible que acepten una sentencia contraria “si sienten que han sido escuchados, comprendidos y tratados de manera justa”.

En consecuencia, la ENJ indaga sobre el nivel de satisfacción con la decisión o acuerdo que se alcanzó por medio de la ruta institucional, el cual fue, en promedio, de 7,2 en una escala de 0 a 10³⁶. El 14% de los niveles declarados fue bajo (entre 0 y 3), el 29% contó con satisfacción media y la mayoría de los casos en los que se llegó a una decisión o acuerdo (57%) mostró altos niveles de satisfacción. Aquellos proble-

36 Donde 0 es totalmente insatisfecho y 10 es totalmente satisfecho.

mas relacionados a la salud y la pensión obtuvieron los mayores niveles de satisfacción, mientras que los problemas de servicios públicos tuvieron los menores niveles (gráfico 26).

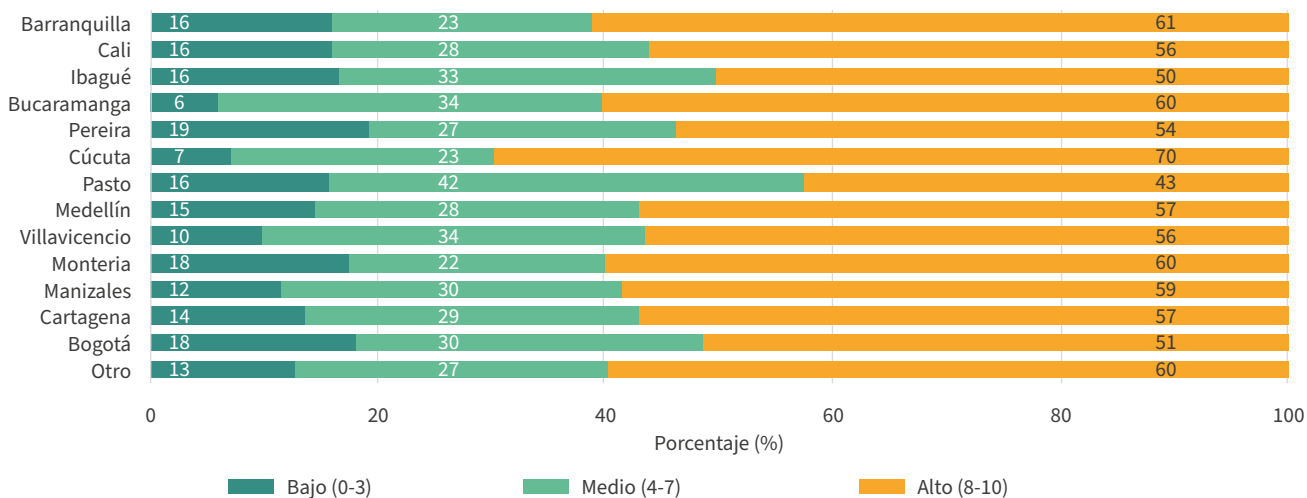
Gráfico 26. Nivel de satisfacción sobre la decisión o el acuerdo obtenido al resolver problemas por la vía institucional en Colombia, total y por tipología del problema (2020)



Nota: La muestra es el 12% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Qué tan satisfecho está con la decisión o el acuerdo?”. Se le pregunta únicamente a los encuestados que experimentaron una necesidad jurídica, acudieron a una institución, autoridad o persona particular y obtuvieron una decisión o acuerdo como resultado (12% del total de problemas justiciables). No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

A nivel territorial, la satisfacción también muestra diferencias. Cúcuta reporta los mejores resultados, en contraste con Pereira, Montería y Bogotá, que reportan altos niveles de insatisfacción con los resultados institucionales (gráfico 27).

Gráfico 27. Nivel de satisfacción sobre la decisión o el acuerdo obtenido al resolver problemas por la vía institucional en las 13 grandes ciudades de Colombia (2020)

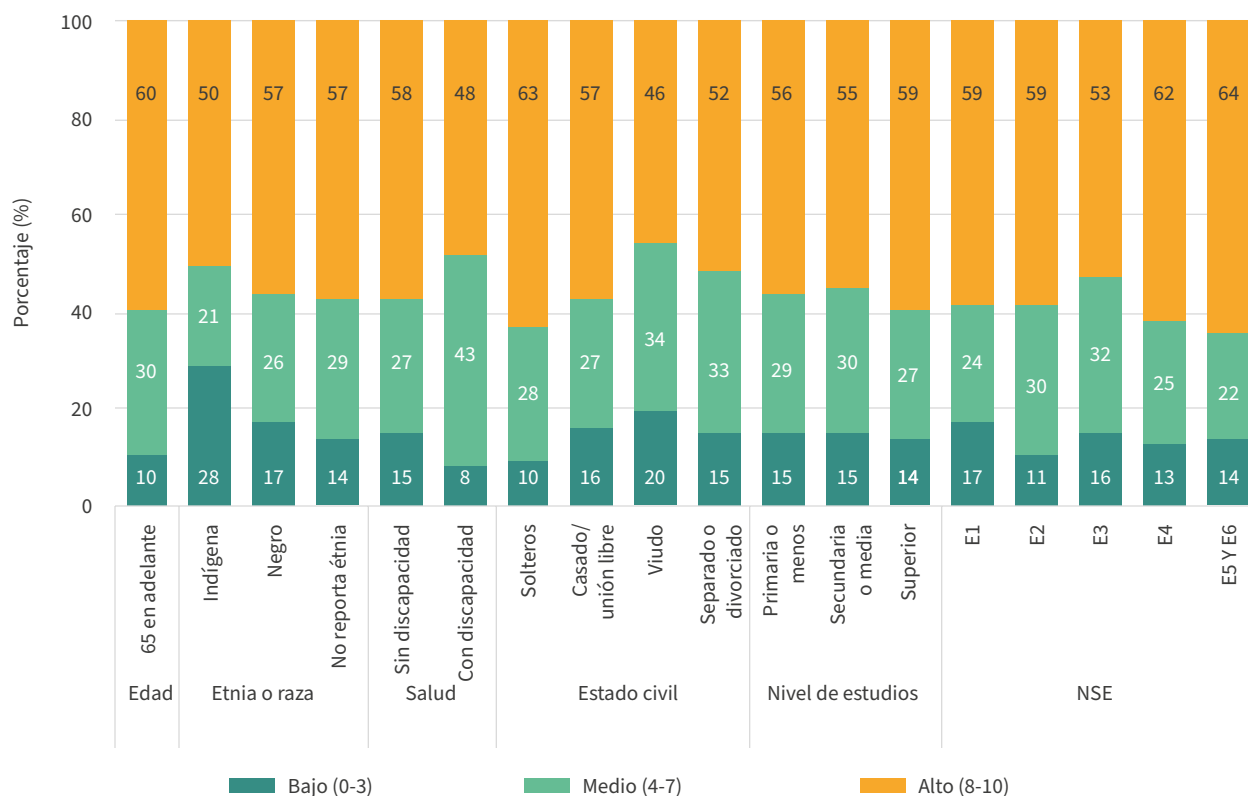


Nota: La muestra es el 12% del total de problemas justiciables. La pregunta original fue: ¿Qué tan satisfecho está con la decisión o el acuerdo? Se le pregunta únicamente a los encuestados que experimentaron una necesidad jurídica, acudieron a una institución, autoridad o persona particular y obtuvieron una decisión o acuerdo como resultado (12% del total de problemas justiciables). Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Además, **la población indígena reporta un nivel de satisfacción menor que el de las personas que no pertenecen a ninguna minoría**, los viudos presentan

menores niveles de satisfacción que los solteros y **la satisfacción es creciente conforme aumenta el estrato y el nivel educativo** (gráfico 28).

Gráfico 28. Nivel de satisfacción sobre la decisión o el acuerdo obtenido al resolver problemas por la vía institucional en Colombia, por características socioeconómicas (2020)



Nota: La muestra es el 12% del total de problemas justiciables.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

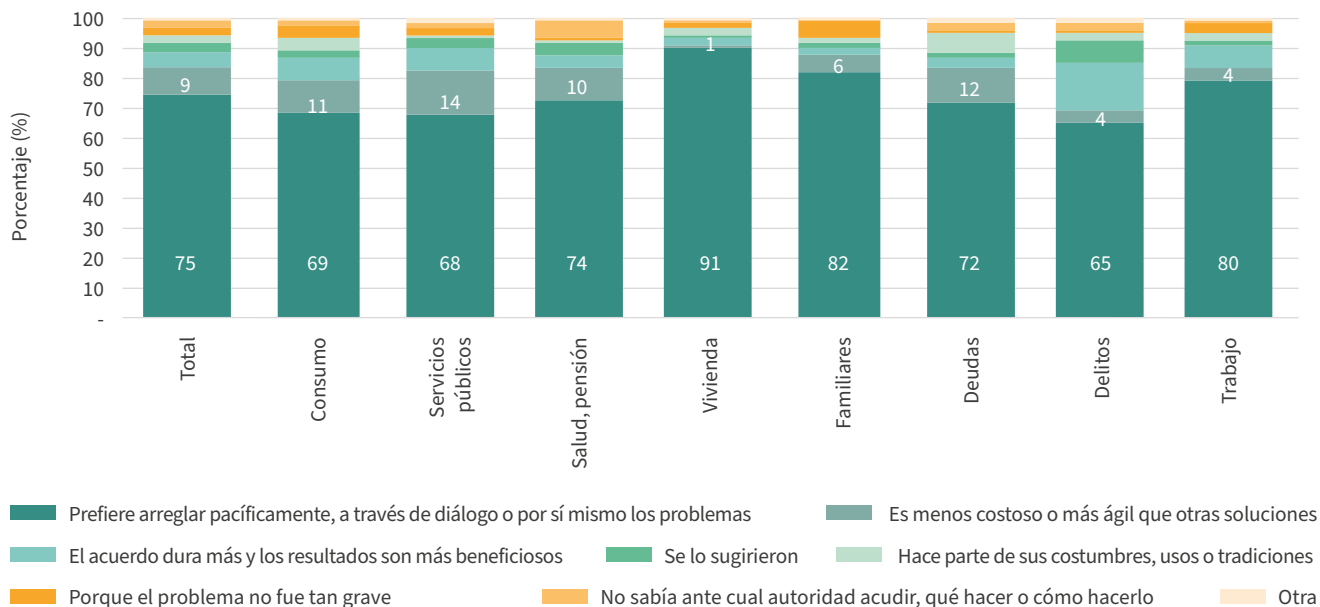
Acuerdo directo

Uno de cada cinco problemas justiciables se intentó solucionar a través de un acuerdo directo. Debido a que no se necesita un actor externo, los problemas dentro de esta categoría no se consideran necesidades jurídicas. Como se mencionó, **esta ruta fue la más utilizada en problemas de consumo, deudas, trabajo, vivienda y vecinos. En contraste, un porcentaje muy pequeño de los delitos se solucionaron a través de un acuerdo directo.**

Dentro de las razones para buscar un acuerdo directo, en el 75% de los casos las personas lo hicieron

por preferencia de arreglos pacíficos (gráfico 29). Este porcentaje es alto para todas las categorías de problemas, especialmente en situaciones relacionadas con la vivienda y los vecinos. En segundo lugar, el 9% atribuyó buscar un acuerdo directo debido a que lo considera menos costoso y más ágil, mientras que el 6% respondió que el acuerdo dura más y los resultados son más beneficiosos por esta vía. Un porcentaje muy bajo (2%) identificó como principal barrera de acceso a la justicia el desconocimiento sobre a quién y cómo acudir.

Gráfico 29. Razón principal por la que el encuestado intentó llegar a un acuerdo directamente con quien tuvo el problema en Colombia, total y por tipología del problema

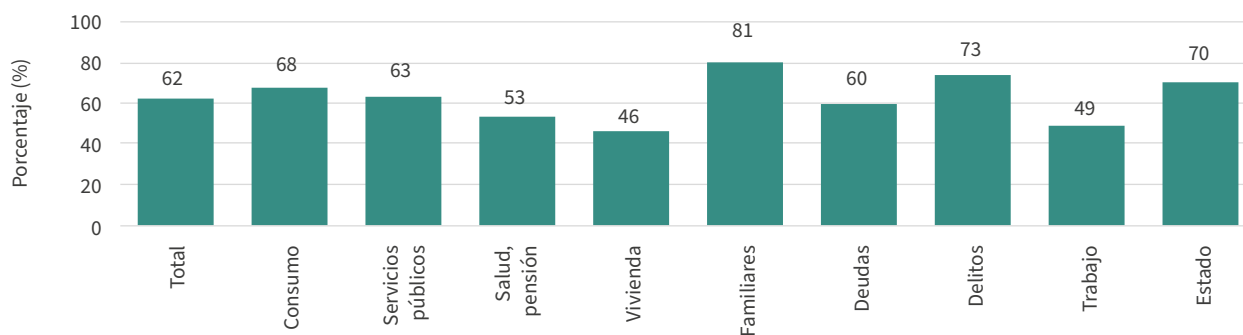


Nota: La muestra es el 20% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Cuál fue la razón principal por la que ... intentó llegar a un acuerdo directamente con quien tuvo el problema?”. No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Utilizar esta estrategia generó que en el 62% de los casos se llegara a un acuerdo entre las partes involucradas, mientras que el restante 38% no concluyó en un acuerdo. Si se analiza por tipología del problema, los conflictos familiares tuvieron la ma-

yor efectividad en lograr acuerdos, seguidos por los delitos. En contraste, en los problemas asociados con la vivienda o vecinos y con el trabajo se llega a acuerdos en menos de la mitad de las ocasiones (gráfico 30).

Gráfico 30. Porcentaje de personas que, al buscar un acuerdo directo, lograron llegar al acuerdo con quien tuvieron el problema en Colombia, total y por tipología del problema (2020)



Nota: La muestra es el 20% del total de problemas justiciables. No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. Las tipologías de problemas se ordenan de mayor a menor número de acuerdos directos. Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

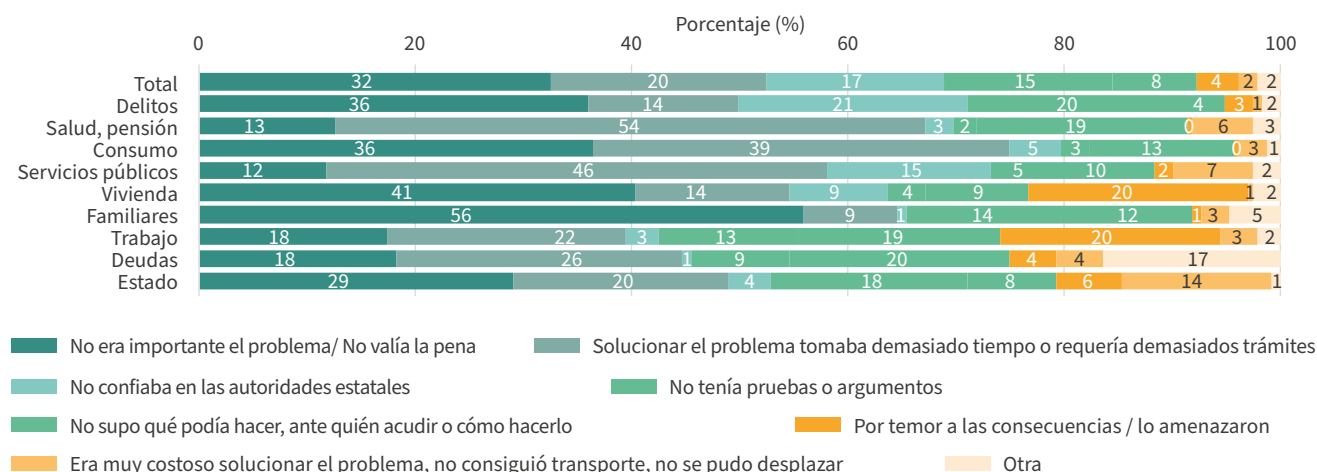
Barreras como fuente de la inacción

En 44% de los problemas justiciables reportados, las personas no toman acción, aun cuando los niveles de afectación son muy altos. Este resultado hace cuestionar si la inacción es una decisión propia por sus preferencias o si existen barreras que limitan o impiden la toma de acción de una parte de la población. Para responder esta pregunta, se estudia la percepción de posibles barreras de acceso efectivo a la justicia.

Al preguntar las razones por las cuales las personas no tomaron ninguna acción ante la ocurrencia de un

problema justiciable, el 33% lo atribuyeron a que “no era importante o no valía la pena” (gráfico 31). Cuando se examinan las respuestas por tipo de problema, sobresalen los problemas familiares, donde 56% de las personas que no tomaron acción lo atribuyeron a que el problema no era lo suficientemente importante, especialmente en las categorías de división y repartición de bienes (74%), y la cuota de alimentación, custodia, patria potestad y visitas (69%). **Estos resultados podrían reflejar que las personas subestiman la importancia de problemas intrafamiliares debido a la normalización de los conflictos.**

Gráfico 31. Razones por las cuales los encuestados no tomaron acción en Colombia (2020)



Nota: La muestra es del 44% del total de problemas justiciables. No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

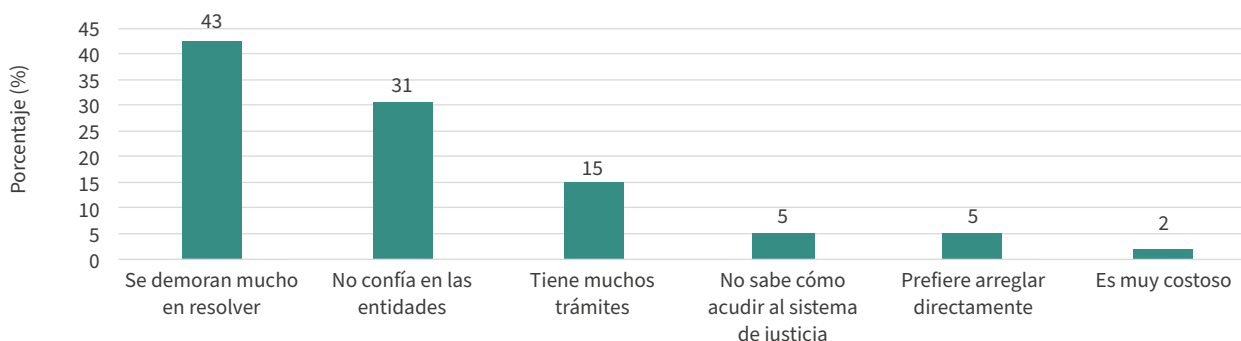
A nivel agregado, **la segunda razón más común para la inacción es la demora en tiempos o el requerimiento de demasiados trámites (20%)**, respuesta predominante en los problemas relacionados con los servicios de salud y pensión, y los servicios públicos, donde los porcentajes son de 55% y 46%, respectivamente. Se destaca también que el 21% de las personas que no acudieron a ninguna instancia ante los problemas de delitos lo atribuyeron a la **falta de confianza en las autoridades**. Finalmente, **el desconocimiento sobre a quién o cómo acudir**, fue una barrera importante en la inacción de problemas relacionados con deudas (20%), servicios de salud y pensión (19%) y trabajo (19%).

Como complemento de este análisis, las encuestas de percepción ciudadana (EPC) de la Red de Ciudades Cómo Vamos (RCCV) y del DNP analizan más a profundidad las barreras, identificadas por las personas, que dificultan el acceso efectivo a la justicia y, por consiguiente, suscitan la inacción. Según la encuesta de la RCCV (2021), **la principal razón por la cual la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia es porque los procesos se demoran mucho para resolver los casos, con el 43% de las respuestas, seguida por la falta de confianza en las entidades (31%), la cantidad de trámites (15%), la falta de conocimiento sobre a dónde acudir (5%), la preferencia de resolver directamente (5%) y, finalmente, porque es muy**

costoso (2%) (gráfico 32). Estos resultados evidencian que una parte importante de la inacción viene de las barreras al sistema de justicia, pero hay otras razones

relacionadas al empoderamiento de las personas y de la preferencia de utilizar acuerdos directos que pueden también promover la inacción.

Gráfico 32. Percepción sobre principal razón por la cual la gente no acude en todas las ocasiones al sistema de justicia en Colombia (2021)

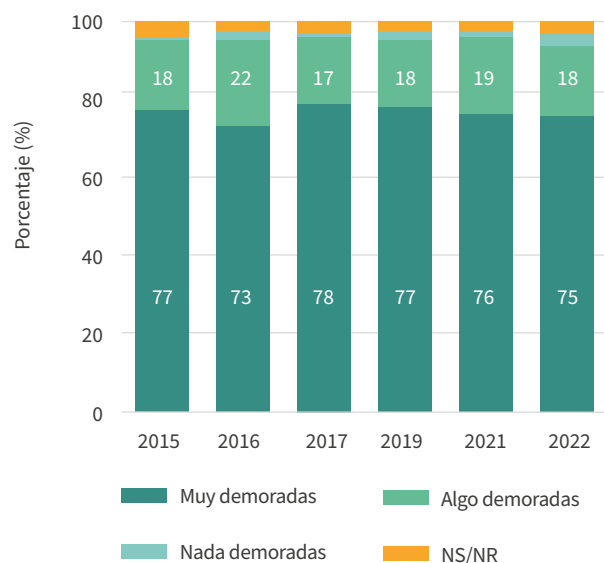


Fuente: RCCV (2021).

Respecto de la duración del proceso judicial, desde 2015 hasta 2022 cerca de tres cuartos de los encuestados por la Encuesta de Percepción Ciudadana (EPC) del DNP consideran que las decisiones que toman los jueces para resolver los conflictos son “muy demoradas” (gráfico 33). Esta percepción es de especial importan-

cia al tener en cuenta que, en 2019, ante demoras en la resolución de problemas, el 35% de los encuestados resolverían sus problemas por mano propia, el 12% buscarían ayuda por fuera del sistema de justicia a través de párrocos o líderes sociales y el 2% no continuarían buscando una solución a su problema (gráfico 34).

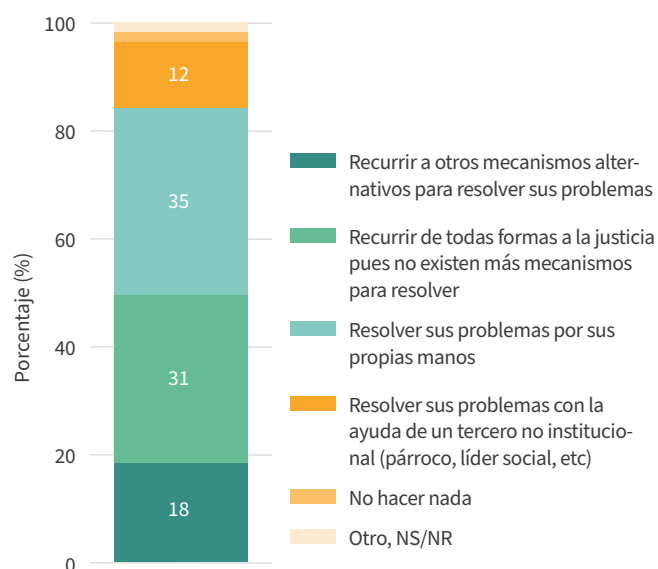
Gráfico 33. Evolución en la percepción sobre la duración de la resolución de conflictos (2015-2022)



Nota: La pregunta original es “Cree usted que las decisiones que toman los jueces para resolver los conflictos es...?” En el 2018 y 2020 el cuestionario no incluyó esta pregunta.

Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

Gráfico 34. Percepción sobre la acción preferida de las personas ante la demora de la justicia para resolver los conflictos (2019)



Nota: La pregunta original es “Ante la demora de la justicia para resolver los conflictos, usted cree que los colombianos prefieren...?”

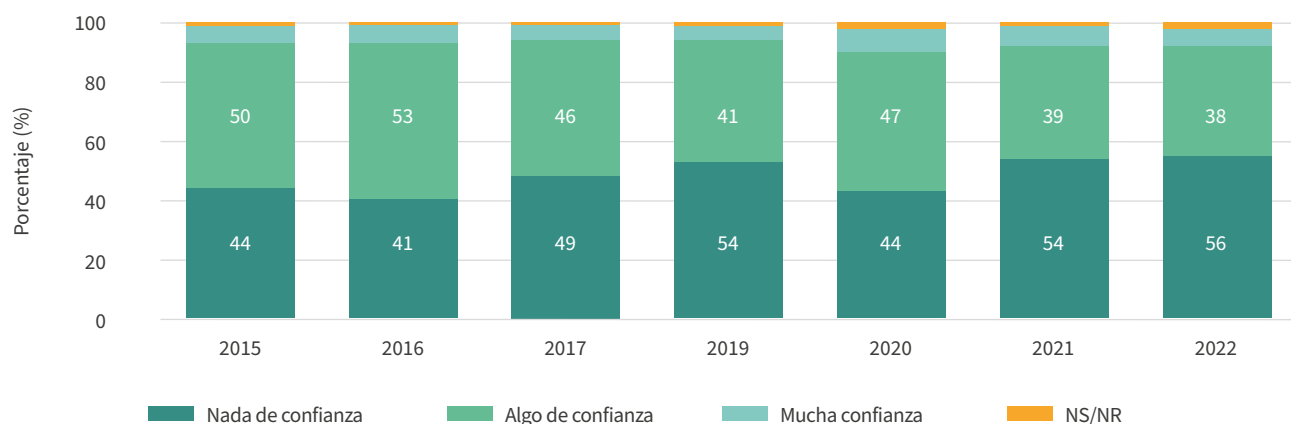
Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2019).

Por su parte, el 31% recurrirían al sistema de justicia de todas formas, a pesar de las largas demoras, pues consideran que no hay otros mecanismos para resolver sus problemas. Solo el 18% aseguran que recurrirían a mecanismos alternativos.

La segunda barrera más importante es la falta de confianza en el sistema de justicia. De forma consis-

tente, la desconfianza ha sido muy alta desde 2015, e incluso ha venido aumentando en los últimos años, ya que el **56% de los encuestados en 2022 respondieron no tener nada de confianza en la justicia**, mientras que el 38% respondieron tener solo “algo” de confianza y apenas un 5% respondió tener “mucho” confianza (gráfico 35).

Gráfico 35. Evolución del nivel de confianza en la justicia en Colombia (2015-2022)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

En ninguna entidad se reportan altos niveles de confianza (gráfico 36). Aunque los conciliadores, Casas de Justicia y Comisarías de Familia presentan mayores niveles de confianza que instituciones tradicionales como los juzgados, los jueces y la Fiscalía General de la Nación, pocas personas muestran altos niveles de confianza en estas entidades. Esto refleja que aún hay mejoras en la calidad y eficiencia de estos servicios para mejorar la imagen que tienen estas entidades³⁷.

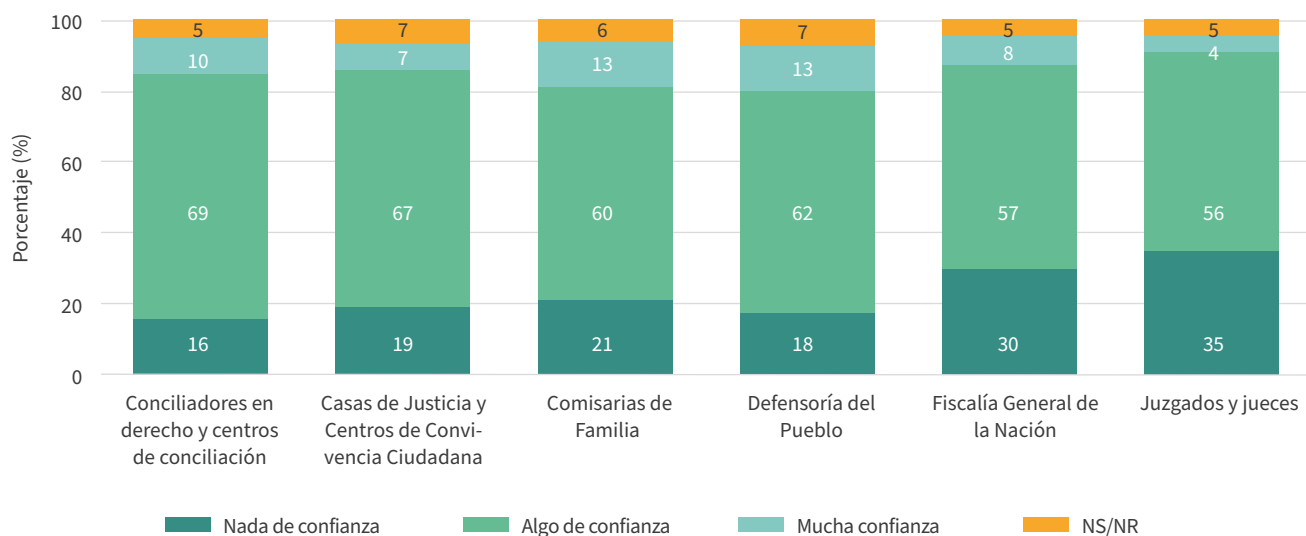
En línea con estos hallazgos, en el CONPES 4024 se identifica que cerca del 50% de las personas consideraron que “los jueces no contribuyen a la seguridad ciudadana, evidenciando un problema aún mayor

de desconfianza en la administración de justicia, generando así un ciclo regresivo en el sistema que se va profundizando en el transcurso del tiempo, por lo que mayor ineficacia genera mayor desconfianza y viceversa” (DNP, 2021b p. 24). De forma similar, la ECSC 2022, muestra que en 2021 cerca de un tercio de la población considera que la fiscalía, los jueces y la policía no contribuyen nada a la seguridad ciudadana (DANE, 2022b).

Estos datos muestran que la falta de confianza en el sistema es generalizada y la mayor desconfianza se presenta hacia las instituciones más tradicionales del sistema.

37 Por ejemplo, de acuerdo con el documento Justicia Formal, análisis encuesta sobre VBG y roles de género, las Comisarías de Familia aun presentan obstáculos en la prestación de sus servicios como “la baja calidad en la atención, la inexistencia de instalaciones adecuadas para la garantía de los derechos de las personas usuarias, la falta de incorporación de los enfoques de derechos y género, la preeminencia de un enfoque familista, y a inexistencia de datos que permitan mejorar la toma de decisiones” (PNUD, 2022, p.8). En muchos casos, los funcionarios tampoco han recibido la formación necesaria para fortalecer sus capacidades en enfoque de género, discapacidad o interseccionalidad, entre otros.

Gráfico 36. Nivel de confianza en diferentes entidades del sistema de justicia en Colombia (2019)

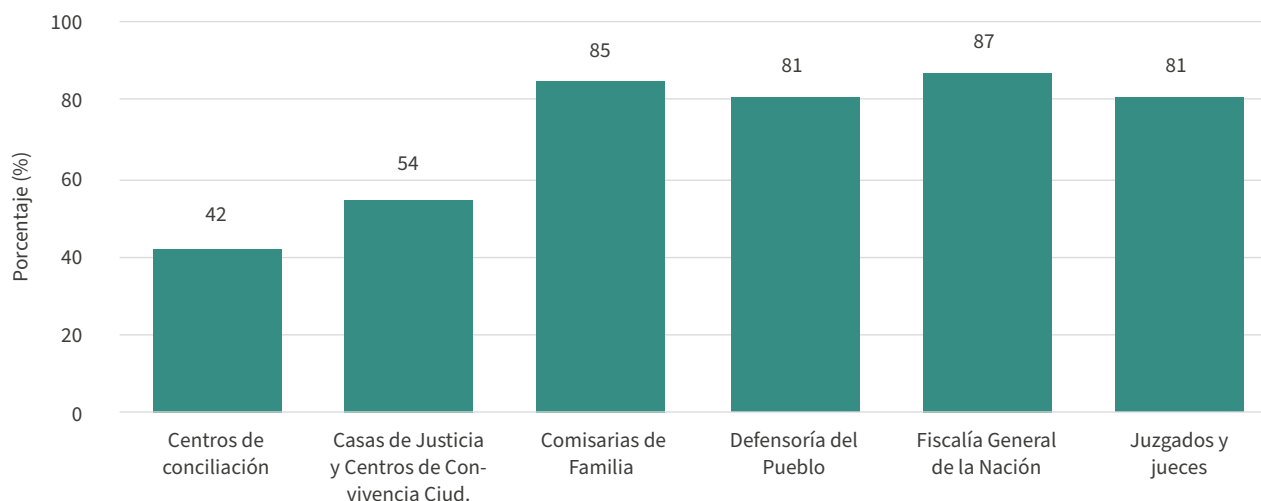


Nota: Solo se tiene en cuenta aquellos encuestados que contestaron conocer la entidad.
Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2019).

Otra de las barreras identificadas por los encuestados es la falta de conocimiento sobre cómo acudir al sistema de justicia. Una de las razones detrás de esta barrera es que muchas personas no conocen las entidades. En 2019, el 58% de los encuestados no conocían ni habían oído hablar de los conciliadores en derecho

ni de los centros de conciliación, y el 46% no sabían de las Casas de Justicia ni de los Centros de Convivencia Ciudadana (gráfico 37). Las entidades más conocidas son la Fiscalía General de la Nación y las Comisarías de Familia. No obstante, más del 10% de los encuestados no pudo identificarlas.

Gráfico 37. Porcentaje de personas que conocen o han oído hablar de las siguientes entidades del sistema de justicia en Colombia (2019)

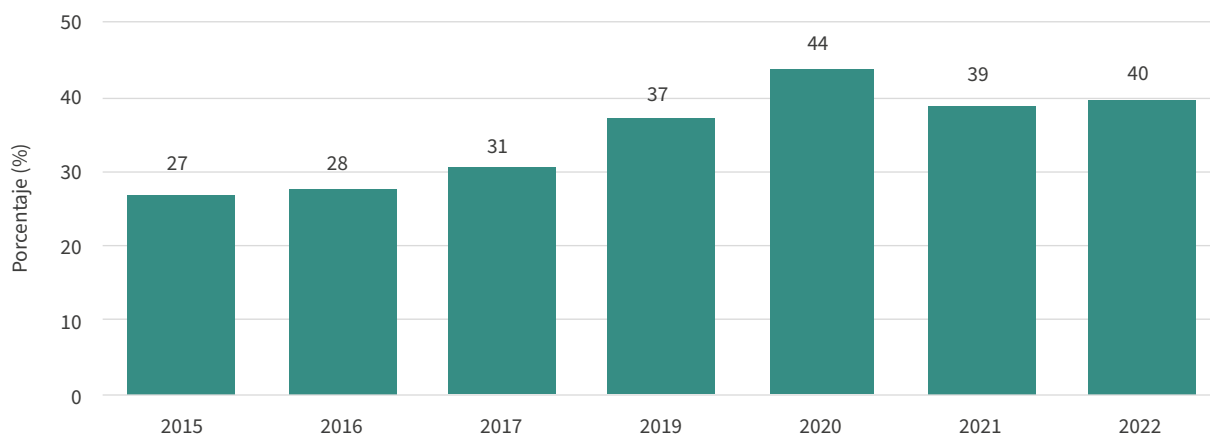


Nota: No se realiza esta pregunta en las olas posteriores al 2019.
Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2019).

Al preguntar por el conocimiento de mecanismos alternativos como la conciliación, el arbitraje, la amigable composición y la mediación, el nivel de desconocimiento es aún más elevado. En 2022, el 40% de los encuestados afirmaron saber qué era un mecanismo

alternativo, mientras que el 60% no lo reconocieron (gráfico 38). No obstante, este porcentaje ha ganado terreno en más de 10 pp desde 2015, lo cual podría reflejar el aumento de la oferta institucional o los esfuerzos del Gobierno en hacer conocer de estos mecanismos.

Gráfico 38. Evolución del porcentaje de personas que saben lo que es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en Colombia (2015-2022)



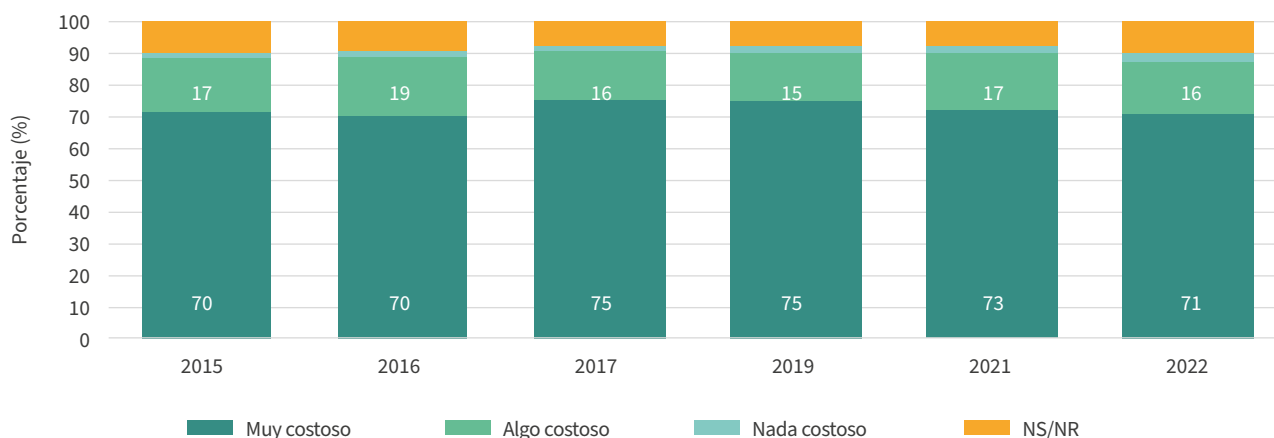
Nota: La pregunta original es “¿Sabe usted qué es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, como por ejemplo: conciliación, arbitraje, amigable composición y mediación?”

Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

Finalmente, más del 70% de los encuestados perciben que los procesos judiciales son “muy costosos”, porcentaje que se mantiene relativamente constante en-

tre 2015 y 2022 (gráfico 39), lo que muestra que el costo monetario percibido también es una barrera importante al acceso efectivo a la justicia.

Gráfico 39. Percepción sobre el costo de los procesos judiciales en Colombia (2015-2022)

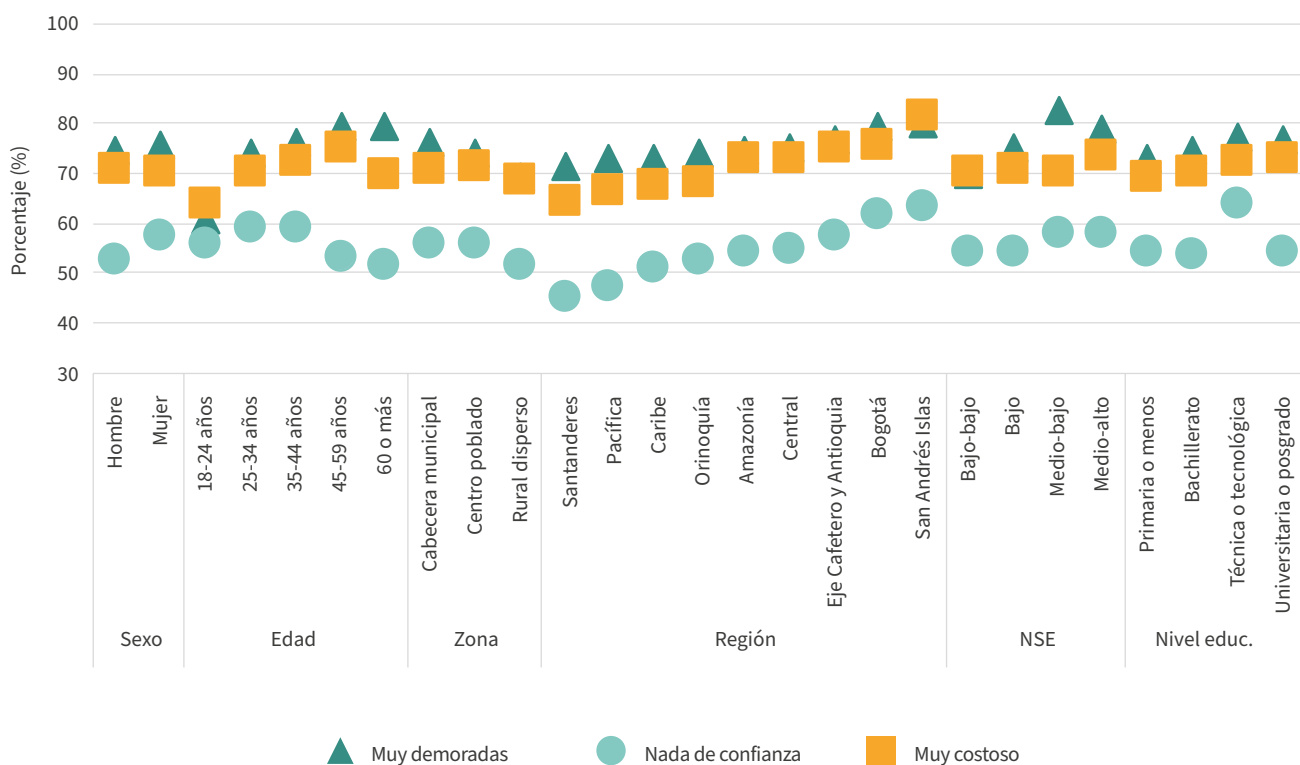


Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

No se registran diferencias significativas en la percepción de la larga duración, la desconfianza y los altos costos de los procesos judiciales al desagregar por características como el estrato, el nivel educativo, el sexo y la zona de residencia (rural/urbana) (gráfico 40). La única diferencia considerable en la percepción es a nivel regional, especialmente en el nivel de desconfianza:

mientras el 64% de los bogotanos no confía nada en la justicia, este porcentaje baja al 46% en Santander. **Estos resultados resaltan que estas barreras son problemas estructurales del sistema, percibidos por los usuarios, en los que la percepción no muestra mejora en los últimos años y afecta a todos los grupos poblacionales.**

Gráfico 40. Porcentaje de encuestados que percibe grandes barreras al acceso efectivo a la justicia: larga duración de la resolución de conflictos, nada de confianza en la justicia y altos costos de los procesos judiciales en Colombia, por características socioeconómicas (2022)

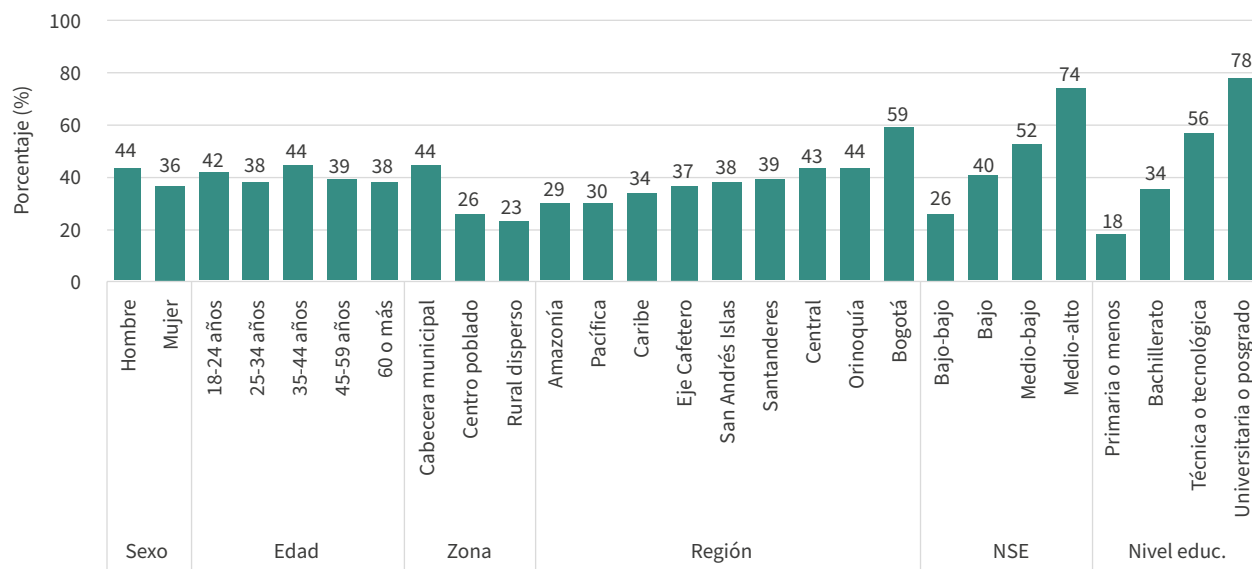


Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

En contraste, la barrera sobre el conocimiento es especialmente alta para los grupos vulnerables. Las personas con menores niveles educativos (18%), bajos estratos socioeconómicos (26%) y en zonas rurales (23%) muestran los menores niveles de conocimiento sobre los mecanismos alternativos, mientras que aquellos con estudios universitarios (79%), con niveles socioeconómicos altos (74%) y de Bogotá (60%) tienen

porcentajes altos de conocimiento (gráfico 41). Estos resultados indican que el empoderamiento legal de las personas es una limitación importante para los más vulnerables, lo que exacerba la desigualdad en el acceso a la justicia. En la misma línea, Uprimny *et al.* (2013) identificaron que el mayor obstáculo para el acceso efectivo a la justicia en Colombia es la falta de capacidad de las personas para poder resolver sus conflictos.

Gráfico 41. Porcentaje de personas que sabe qué es un mecanismo alternativo de solución de conflictos en Colombia, por características socioeconómicas (2022)



Fuente: elaboración propia con datos de la EPC del DNP (2015-2022).

Asistencia legal

La asistencia legal o asesoramiento jurídico es fundamental para asegurar el acceso efectivo a la justicia. Aun así, las personas intentan resolver los problemas justiciables sin buscar asesoramiento en la mayoría de las ocasiones. Según el estudio internacional del World Justice Project, a nivel global, menos de un tercio (29%) de las personas que experimentaron un problema justiciable buscaron algún tipo de asistencia legal que les ayudara a comprender mejor o resolver su problema; y quienes buscaron ayuda acudieron principalmente a fuentes informales como familiares o amigos (WJP, 2019).

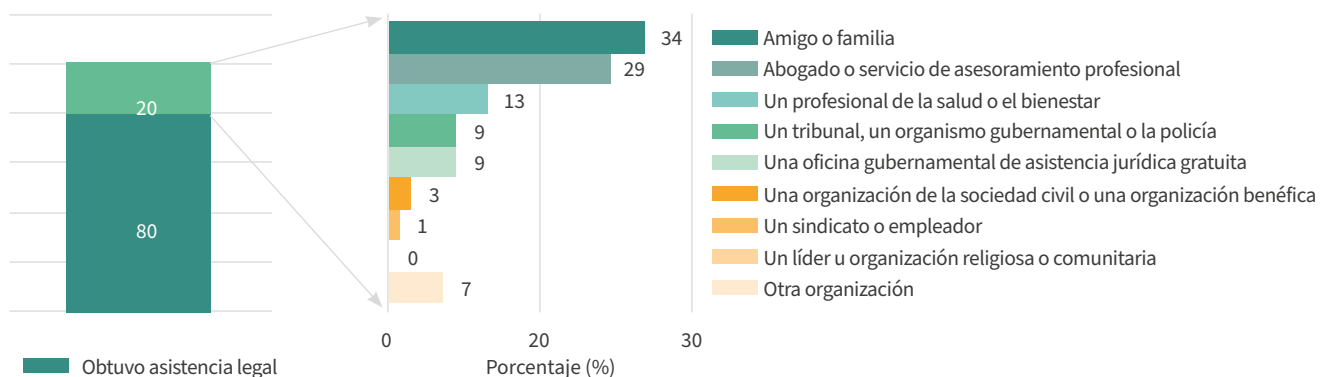
Al igual que con la inacción, la búsqueda de asistencia legal está relacionada con el empoderamiento legal o la falta de él: las personas atribuyen a menudo que no buscan asistencia debido a que “no ven la necesidad de obtener ayuda”, mientras que las personas que sí buscan asistencia legal frecuentemente lo atribuyen a la “incapacidad para resolver los problemas por sí solas” (Pleasence y Balmer, 2019). Otros, sin embargo, no se asesoran debido a barreras como costos monetarios, restricciones de tiempo, o porque no saben a

dónde acudir ni cómo buscar ayuda. La tecnología ha permitido que cada vez más se utilicen los recursos en línea como medio para obtener ayuda, aunque no siempre con éxito (Pleasence y Balmer, 2019).

En el ámbito internacional, distintos trabajos como los de Stratton (2011) y Spieler (2013) proveen una perspectiva territorial sobre el acceso a justicia. En general, estos trabajos señalan que la experiencia de las personas varía, de manera significativa, en función de la facilidad y su cercanía a los servicios de justicia. De igual forma, señalan que, en ocasiones, se generan patrones de “migración” o movimiento de personas a otros territorios para acceder a servicios que permitan resolver sus necesidades jurídicas.

En Colombia, el estudio del WJP registró que solo el 20% de las personas obtuvieron información, asesoramiento o representación para comprender mejor o resolver su problema, lo cual es 9 pp más bajo que el promedio internacional. De aquellos encuestados que obtuvieron asistencia legal, la mayoría acudieron a familia o amigos, seguido abogados o servicios de asesoramiento profesional, y luego a profesionales de la salud, tribunales, organismos gubernamentales o la policía, o en una oficina de asistencia jurídica gratuita (gráfico 42).

Gráfico 42. Porcentaje de personas que, tras experimentar un problema justiciable, obtuvieron asistencia legal y participación de las fuentes a las que acudieron en Colombia (2017-2018)



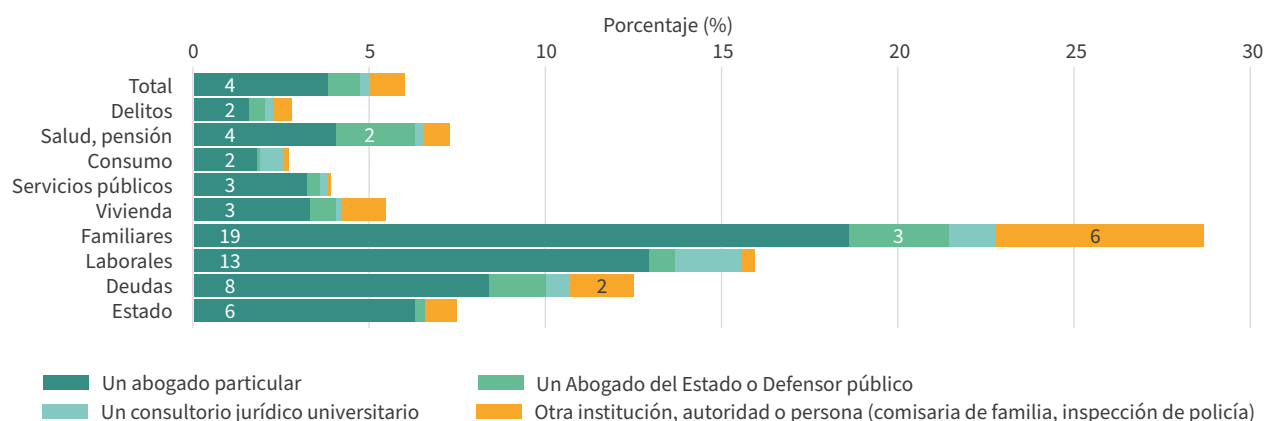
Nota: Las personas pueden acudir a más de una fuente por lo que las barras horizontales pueden sumar más del 100%.
Fuente: elaboración propia con datos del World Justice Project (2019).

Según la ENJ de 2020, las personas tuvieron asistencia legal de expertos solo en el 6%³⁸ del total de problemas justiciables declarados. Al desagregar por rutas, se evidencia que, de los problemas que se enfrentaron por la vía institucional, únicamente el 14% recibieron asistencia, y de los problemas para los que se intentó llegar a un acuerdo directo, el 6% reportaron haber tenido asistencia legal.

La proporción de personas que obtuvieron asistencia legal es más alta en los problemas de cate-

gorías familiar, laboral y de deudas, donde el abogado particular fue la principal fuente de asistencia legal (gráfico 43). En contraste, aquellos con problemas de consumo y delitos buscaron asesoría en menos del 5% de los casos. La desagregación territorial muestra que Manizales es la ciudad donde un mayor porcentaje de problemas justiciables contó con asistencia legal, en contraste con ciudades como Villavicencio, donde el porcentaje fue una tercera parte (gráfico 44).

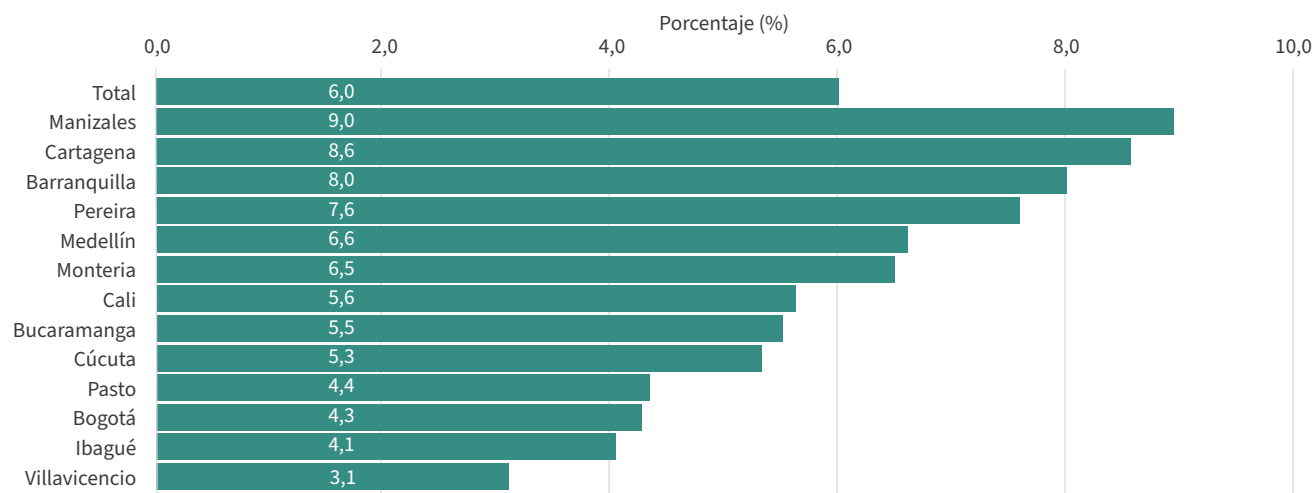
Gráfico 43. Porcentaje de personas que, al experimentar un problema justiciable, acudieron a determinada entidad para recibir asistencia legal en Colombia, por tipo del problema (2020)



Nota: No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente.
Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

38 Se debe tener en cuenta que en esta encuesta el consejo informal de amigos o familia no se considera como asistencia legal y, por lo tanto, es de esperar que el porcentaje sea menor.

Gráfico 44. Porcentaje de personas que, al experimentar un problema justiciable, acudieron a determinada entidad para recibir asistencia legal en las 13 grandes ciudades de Colombia (2020)

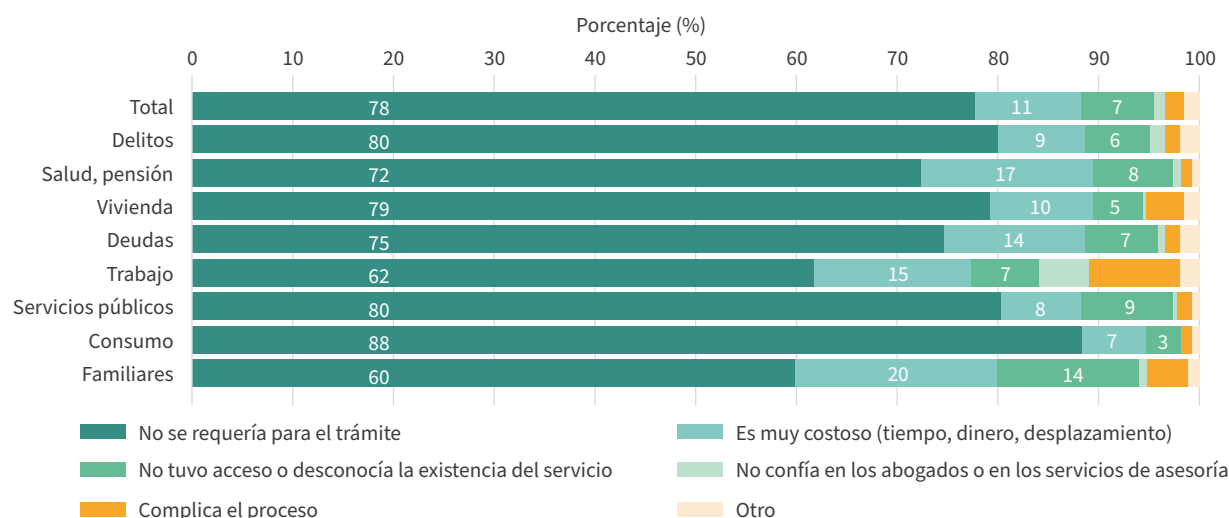


Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Las personas afirman que no buscaron asistencia legal porque no se requería para el trámite (78%), la asistencia era muy costosa en términos monetarios, temporales y de desplazamiento (11%), o no tuvieron acceso o desconocían la existencia de servicios de asesoría legal (7%). Al desagregar por características socioeconómicas, se identifica que

las personas de menores niveles educativos y bajos estratos perciben la barrera de costos en mayor proporción. Para finalizar, al desagregar por tipología del problema se encuentra que los altos costos y el desconocimiento son más presentes en aquellos problemas familiares y de servicios de salud o pensión (gráfico 45).

Gráfico 45. Razón principal por la cual el encuestado no tuvo asesoría legal o asistencia jurídica en Colombia, total y por tipología (2020)



Nota: La muestra es el 44% del total de problemas justiciables. La pregunta original es “¿Por qué razón principal no tuvo asesoría legal o asistencia jurídica?”. No se muestran las tipologías de entorno, medio ambiente, educación, discriminación, tierras y conflicto armado, debido a que cuentan con pocas observaciones y, por lo tanto, con poder estadístico insuficiente. La categoría “otra” incluye: “No entendía el lenguaje/los términos jurídicos y legales”, “Porque no se tuvieron en cuenta mis particularidades culturales (pertenencia étnica, costumbres, tradiciones y creencias)” y “Otro”.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

4



Resolución de problemas justiciables

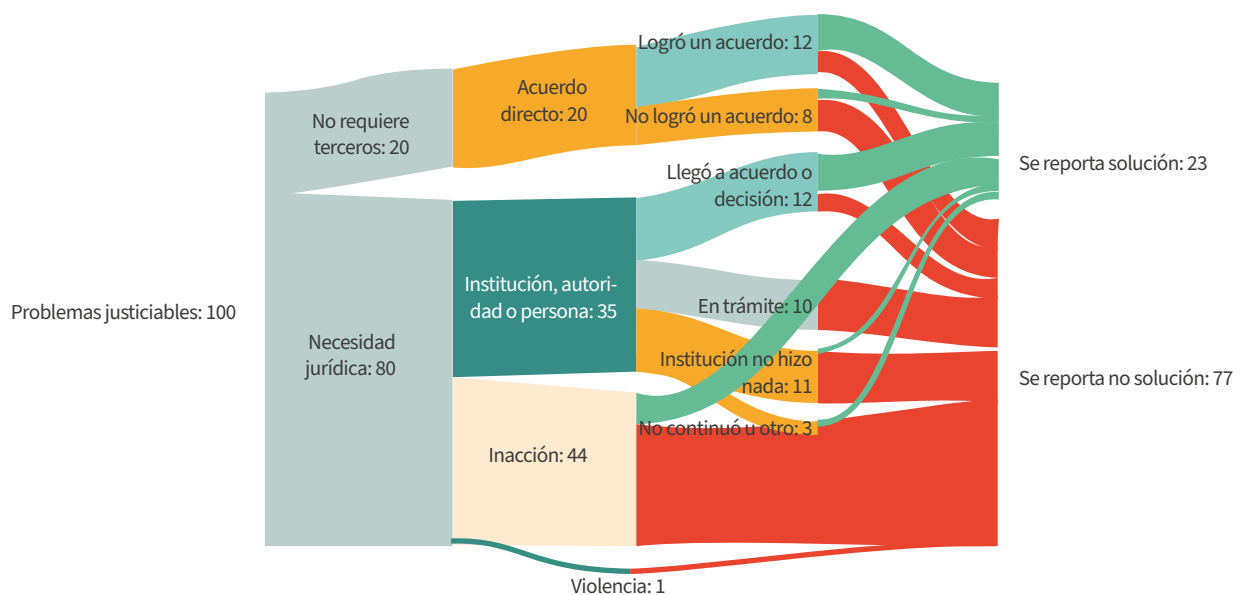


En Colombia, del total de los problemas declarados durante los dos años anteriores a la ENJ del 2020, tan solo el 23% se solucionaron según los encuestados, mientras que el 77% (que representa más de 6 millones de problemas) persistía sin solución. Esta tasa de resolución es muy baja, ya que significa que 3 de cada 4 problemas justiciables no son efectivamente resueltos. Comparado con la tasa internacional, también muestra ser baja, ya que según el estudio del World Justice Project de 2019, el 44% de los problemas declarados obtuvieron solución.

Es importante tener en cuenta que, bajo el enfoque de acceso a la justicia centrado en las personas, la solución de un problema justiciable no equivale al estado de un proceso judicial, sino que depende de que la persona

que experimenta el problema considere que se alcanzó una solución. Por este motivo, puede suceder que llegar a una decisión o acuerdo en la ruta institucional o por medio de una solución directa entre las dos partes no implica necesariamente que las personas consideren que el problema se solucionó. De hecho, de los casos que alcanzaron un acuerdo directo o una decisión por la vía institucional, tan solo 2 de cada 3 se consideraron solucionados por los encuestados. Una de las razones de esto es que el acuerdo no es respetado en el 14% de los casos. El gráfico 46 ilustra esta diferencia entre lo que se considera solución en medio de un proceso institucional o un acuerdo directo (es decir, alcanzar una decisión o un acuerdo) y la percepción personal de la solución efectiva de los problemas justiciables.

Gráfico 46. Porcentaje de problemas justiciables que, al tomar cada ruta de acción y llegar a un resultado, soluciona o no su problema en Colombia (2020)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

La posibilidad de resolver problemas justiciables no es igual para todos los colombianos, ya que las características personales, las características del problema y su interacción limitan la solución efectiva del problema justiciable. La tabla 2 muestra la correlación entre diferentes variables y la solución efectiva del problema³⁹.

Tabla 2. Cambios en la probabilidad de solución del problema según rutas de acción, y características de las personas y de los problemas

	Variable dependiente: solución	(1)	(2)	(3)	(4)
Características socioeconómicas	Mujer	o	-	o	o
	Edad	0,0004**	-	o	o
	Educación superior	0,0445***	-	0,0354***	0,0238***
	Minorías étnicas o raciales	0,0398***	-	o	0,0164*
	Población rural	o	-	o	o
Atributos del problema	Nivel de impacto	-	-0,0231***	-0,0228***	-0,0264***
	Problema civil	-	0,1856***	0,1848***	0,1127***
Rutas	Ruta institucional	-	-	-	0,1507***
	Acuerdo directo	-	-	-	0,2301***
	Observaciones	22.314	22.320	22.314	22.160

Nota: Modelos de probabilidad lineal estimados por mínimos cuadrados ordinarios.

*** p < 0,01, ** p < 0,05, * p < 0,1.

o: El resultado no es significativo estadísticamente. Indica que la variable no tiene influencia sobre la probabilidad solución.

-: La variable no fue incluida en el modelo. El detalle de los modelos estadísticos se presenta en el anexo 10.

Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

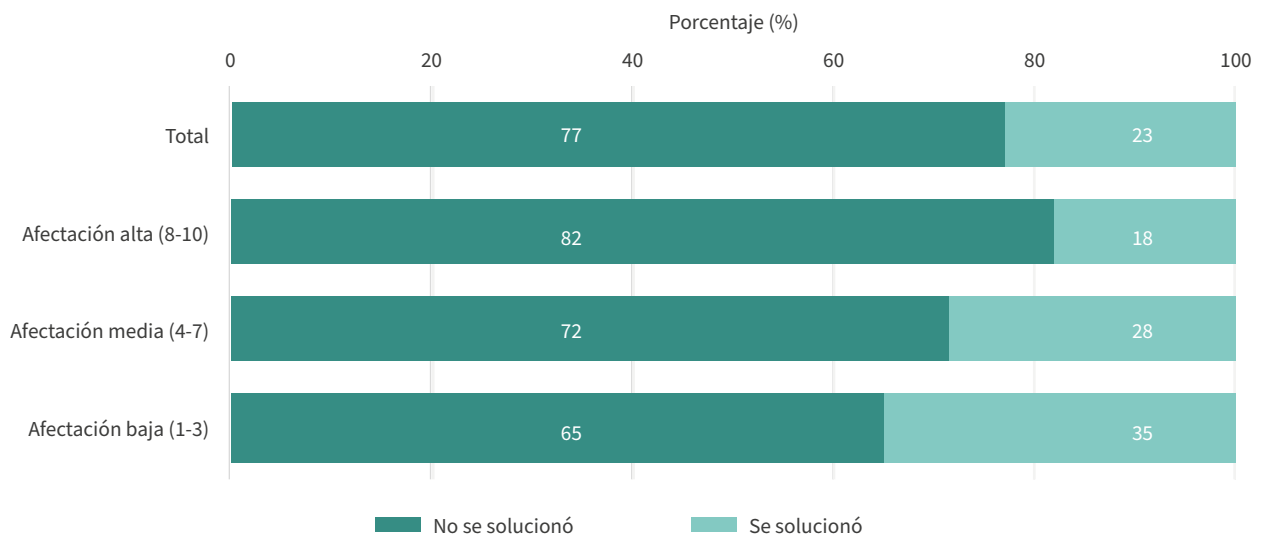
39 La columna 1 agrupa características personales de quienes enfrentan problemas justiciables; la columna 2 muestra la relación entre características del problema y su solución; la columna 3 muestra la relación entre las características personales, las características del problema y la solución; y la columna 4 considera las características personales y las del problema e incluye la ruta de acción que las personas eligen para enfrentarlo.

Al analizar las características de los encuestados (columna 1), las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales tienen una probabilidad de 4 pp mayor de resolver sus problemas justiciables que quienes no pertenecen a este grupo. **Aquellos con educación superior tienen mayor probabilidad de encontrar una solución a los problemas experimentados** de 4,5 pp (columna 1). Sin embargo, al tener en cuenta las características de los problemas (columnas 3 y 4), no hay diferencias entre minorías étnicas o raciales en la resolución del problema y disminuye la diferencia en la probabilidad para el logro educativo. Existen dos posibles mecanismos para explicar lo anterior. Primero, las personas pertenecientes a minorías étnicas o raciales o con educación superior experimentan más problemas civiles y menos problemas criminales que las personas que pertenecen a la población general. Esto es relevante porque la tipología criminal presenta las menores ta-

sas de solución efectiva. Segundo, **las personas con educación superior optan más por buscar acuerdos directos o mecanismos institucionales en lugar de la inacción, aumentando así su probabilidad de resolver sus problemas** (columna 4).

Frente a los atributos de los problemas, mayor nivel de afectación reportado se relaciona con una reducción de 2,3 pp en la probabilidad de solución (columna 2). Estos resultados se mantienen, aun considerando diferencias en características socioeconómicas y en la ruta de acción elegida. En la misma línea, la ENJ muestra que mientras que el 35% de los problemas con afectación baja fueron solucionados, tan solo el 18% de los problemas con afectación alta encontraron una solución (gráfico 47). Por lo tanto, **se observa una baja solución para los problemas con un alto impacto en la vida de las personas** y, además, un aumento en los efectos negativos de los problemas, cuándo estos no se solucionan oportunamente.

Gráfico 47. Tasa de resolución efectiva de problemas justiciables en Colombia, por nivel de afectación reportado del problema (2022)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

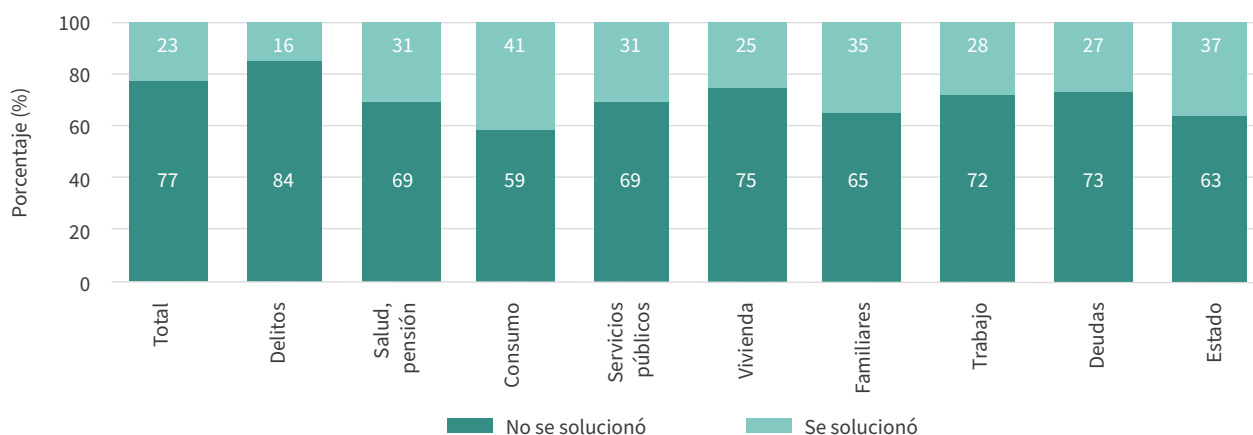
Por otro lado, tener un problema civil en lugar de uno de tipo criminal se relaciona con un aumento de 18,6 pp en la probabilidad de solución (columna 2), e incluso considerando las rutas de acción que toman las personas, se estima una diferencia de 11,3 pp. Esto sugiere que, en primer lugar, la inacción para atender problemas crimi-

nales limita la posibilidad de las personas de solucionarlos y, en segundo lugar, que aún si las personas intentan resolver sus problemas criminales por medio de un acuerdo directo o por vías institucionales, su posibilidad y la capacidad del sistema de justicia para encontrar una solución a este tipo de problemas es insuficiente.

Además, se encuentran diferencias importantes en la tasa de solución al interior de los problemas civiles, según la tipología. Los problemas asociados al consumo, al Estado y a la familia se resuelven en el 41%, 37% y 35% de los casos, respectivamente, mientras que menos del 30% de los problemas relacionados con deudas, trabajo y vi-

vienda llegan a una solución (gráfico 48). **Las diferencias en la capacidad de las personas y del sistema de justicia en Colombia para proveer acceso efectivo a la justicia sugieren que es necesario generar políticas que enfrenten las barreras particulares que encuentran las personas para solucionar cada tipo de problema.**

Gráfico 48. Tasa de resolución efectiva de problemas justiciables en Colombia, por tipología del problema (2022)

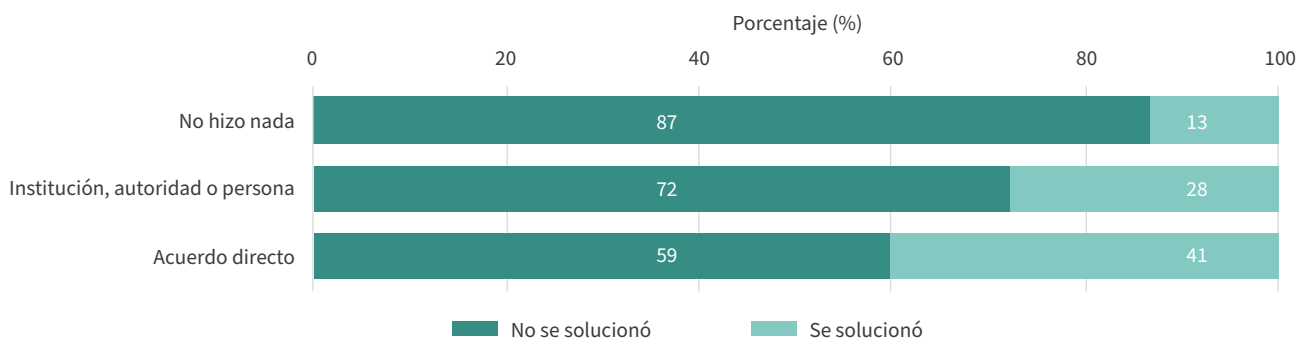


Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

Por último, existe una relación entre las rutas de acción que toman las personas para enfrentar sus problemas y la probabilidad de solucionarlos. Las estimaciones sugieren que, **aun teniendo en cuenta las características personales y del problema, quienes siguen la ruta institucional tiene una probabilidad 16 pp mayor de resolver sus problemas que quienes optan por la inacción. Más aún, quienes buscan un**

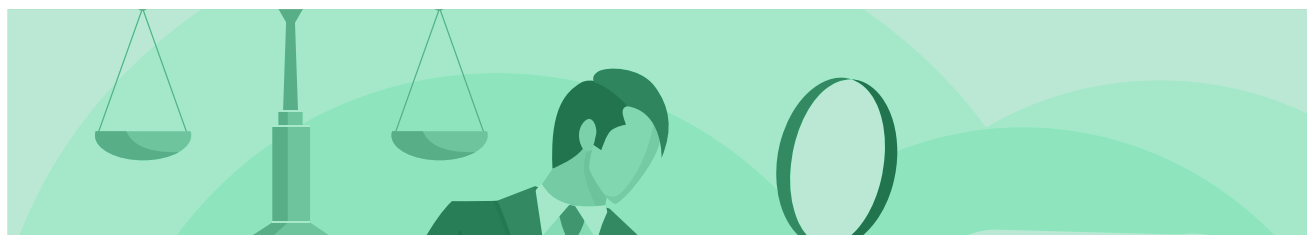
acuerdo directo tienen una probabilidad 23 pp mayor que quienes no hacen nada (columna 4). De hecho, los resultados de la ENJ muestran que mientras que 4 de cada 10 problemas justiciables que se enfrentaron por medio de un acuerdo directo y 3 de cada 10 en los que se siguió una vía institucional se solucionaron; tan solo 1 de cada 10 problemas frente a los que no se hizo nada se solucionó (gráfico 49).

Gráfico 49. Tasa de resolución efectiva de problemas justiciables en Colombia, por ruta de acción o inacción (2022)



Fuente: elaboración propia con datos del DANE (2020).

5



Conclusiones e implicaciones en política pública



A lo largo del documento se buscó caracterizar la demanda de justicia en Colombia y su trayectoria ante un problema justiciable con base en la información de la ENJ 2020. Como hallazgo principal, se encontró que **el acceso a la justicia en Colombia es aún inefectivo y desigual, lo cual se explica por obstáculos tanto en la demanda como en la oferta de justicia.**

Por el lado de la demanda, se encontraron dos desafíos claves: 1) en Colombia el porcentaje de personas que reconoce experimentar problemas justiciables es inferior al promedio internacional y esta tasa es desigual al interior del país. Esto apunta a que, **en general, los colombianos tienen un bajo nivel de empoderamiento legal, especialmente en la población vulnerable. 2) Las particularidades de cada grupo poblacional inciden en el tipo de problemas justiciables que las personas presentan.**

Por el lado de la oferta, se identificó que **el sistema de justicia no resuelve la mayoría de los problemas justiciables de la población.** Para empezar, **cerca de la mitad de las personas que experimentan un problema justiciable no hacen nada para buscar solución** a pesar de la vulneración de sus derechos. En particular, **las personas no acuden al sistema de justicia debido a barreras como: 1) la demora en la solución de los procesos; 2) la desconfianza frente a las instituciones; y 3) el elevado costo.** En segundo lugar, **se identificó una baja tasa de resolución, incluso en aquellos conflictos que sí llegan al sistema,** reflejando así la inefectividad de las entidades de justicia.

A continuación, se profundiza en estos hallazgos y en sus implicaciones para la política pública.

Obstáculos para el acceso efectivo a la justicia desde el enfoque centrado en las personas (demanda)

1. En Colombia el porcentaje de personas que reconoce experimentar problemas justiciables es inferior al promedio internacional y esta tasa es desigual al interior del país. Esto refleja que los colombianos tienen un bajo nivel de empoderamiento legal, especialmente la población vulnerable.

De acuerdo con la ENJ 2020, solo 17% de las personas encuestadas reportan haber experimentado al menos un problema justiciable en los últimos dos años (2018-2019). Esta reducida tasa refleja limitaciones de la población colombiana para reconocer y nombrar las dimensiones legales y jurídicas de los problemas que enfrentan, junto con la normalización de conflictos recurrentes. Esto significa que un número considerable de problemas justiciables no están siendo registrados en la ENJ, lo cual podría estar desconociendo la magnitud del problema de acceso a la justicia en el

país y, por consiguiente, podría reducir la importancia otorgada a mejorar el acceso efectivo a la justicia en la política pública.

En este contexto, resulta necesario **complementar las intervenciones institucionales o no institucionales, dirigidas a mejorar las condiciones de acceso a la justicia existentes en el país con estrategias que fortalezcan la capacidad de las personas de identificar, nombrar y actuar ante sus problemas justiciables.** Las políticas centradas en combatir los problemas de acceso a la justicia mediante las capacidades del personal, las capacidades tecnológicas y la pertinencia territorial de los servicios judiciales y de resolución de conflictos han sido útiles, pero no son suficientes para superar las barreras que impiden a los ciudadanos tomar medidas ante sus problemas legales.

Por este motivo, es **importante implementar iniciativas que promuevan la educación jurídica y legal de los ciudadanos, para que puedan tomar decisiones más informadas, actuar ante situaciones**

legales simples y complejas⁴⁰ y desnormalizar conflictos recurrentes (Guevara Hernández, 2022)⁴¹. Por ejemplo, Guevara (2022) mostró que la enseñanza de mecanismos de protección de derechos en los colegios de Colombia, en particular de la tutela, aumentó su uso por parte de la ciudadanía.

Ahora bien, el empoderamiento legal suele ser menor en poblaciones con bajo nivel educativo, menores ingresos y en zonas periféricas, lo cual genera un desigual acceso a la justicia. Esto se evidencia, por ejemplo, en que esta población reporta menos problemas justiciables, probablemente porque no tienen las competencias legales necesarias para reconocer y desnormalizar el evento de un problema justiciable. Además, se evidenció que esta población enfrenta un mayor desconocimiento sobre las posibles entidades del sistema a las que pueden acudir para resolver sus conflictos, lo que se traduce en una barrera para el uso adecuado de los servicios de justicia. Finalmente, se encontró que el nivel educativo es determinante para aumentar el uso de la ruta institucional y la resolución efectiva de los problemas. Lo anterior significa que la educación está relacionada con un mayor empoderamiento legal debido a las competencias cognitivas y legales que aumentan la capacidad de afrontar y solucionar los conflictos.

Dada esta desigualdad, se requiere **adoptar iniciativas de empoderamiento legal diferencial para reducir la incertidumbre de los individuos al momento de tomar decisiones de solución sobre problemas presentes y futuros.** Estas iniciativas deben estar **enfocadas en reducir las desigualdades en el acceso a la justicia, y deben ser sensibles a las particularidades de las poblaciones más vulnerables, reconociendo la heterogeneidad en sus condicio-**

nes sociodemográficas, económicas y territoriales. Además, deben involucrar a diferentes actores sociales, como organizaciones comunitarias, grupos de defensa de derechos y líderes sociales, para que los ciudadanos puedan acceder a recursos legales de manera más eficiente en sus entornos locales (DNP, 2023).

Otro aspecto que puede ayudar a cerrar brechas en el reconocimiento y capacidad de actuar ante problemas justiciables es la asistencia legal. La ENJ evidenció que esta herramienta es muy poco usada en el país. De hecho, solo 6% de las personas reportaron acudir a un tercero para buscar asistencia legal. Se deben promover espacios de fácil acceso donde las personas puedan obtener asistencia legal de manera económica y que no represente mayores demoras. También se deben **promover instrumentos para resolver conflictos por la vía judicial sin necesidad de asistencia legal por parte de un abogado.** Por ejemplo, los métodos de resolución de conflictos (MRC), “son herramientas que facilitan el acceso a la justicia a los ciudadanos, ofrecen diversas oportunidades para solucionar problemas, conflictos y disputas por sí mismas o con la ayuda de un tercero sin la necesidad de acudir a los despachos judiciales” (Ministerio de Justicia y del Derecho, s.f.). Entre estos terceros están los conciliadores en derecho, conciliadores en equidad, mediadores, árbitros y amigables componedores que administran justicia de manera transitoria. Otro ejemplo de mecanismos de este tipo que ya existe es la tutela. El alcance de este mecanismo, sin embargo, es limitado y no aborda problemas justiciables como los relacionados con el conflicto ni con el medio ambiente. Por este motivo, es necesario ampliar los mecanismos diseñados con base en las necesidades de las personas.

40 En efecto, la experiencia internacional ha mostrado que las competencias legales de las personas están vinculadas a la forma en que puede tratarse un problema. Los grupos con poca capacidad tienden a la inacción mientras que los grupos poblacionales con mayor capacidad jurídica tienen más probabilidades de resolver sus problemas por sí solos, y con mayor éxito (Wintersteiger, L. 2015; Pleasence y Balmer, 2019).

41 Como se reconoce en USAID (2007) “[l]a base del empoderamiento legal es la conciencia de los derechos [que] requiere tanto de la comprensión del derecho como del entendimiento concreto de cómo afirmarlo, protegerlo y, en última instancia, efectuarlo” p. 17.

2. El tipo de problemas justiciables a los que se enfrentan las personas depende de sus características socioeconómicas y del territorio donde viven, de modo que es importante diseñar y proveer servicios de justicia de forma diferencial.

Los problemas declarados más comunes a nivel nacional son delitos (46%); seguidos por problemas asociados con el sistema de salud, pensiones o riesgos laborales (12%); con el consumo de bienes y servicios (8%); con el acceso a los servicios públicos domiciliarios (8%); con la vivienda y vecinos (6%); y con familiares (5%). Si bien estos resultados en la declaración muestran tendencias a nivel nacional, es importante tener en cuenta que características como la edad, el género, el nivel educativo, la situación laboral, el área de residencia (urbana y rural), entre otros, son factores que determinan el grado de declaración de los problemas⁴².

En este contexto, es importante reconocer las características demográficas, sociales y económicas de la población, y cómo estas interactúan con la forma en que los problemas justiciables son experimentados, con el fin de diseñar e implementar servicios de justicia efectivos. Esto se puede hacer **a través**

del diseño e implementación de instrumentos de identificación de demanda diferenciada de servicios de justicia, en los que se consoliden mediciones de necesidades de justicia y en el marco de sistemas de información articulados y robustos (DNP, 2023).

En segundo lugar, es necesario contar con información sobre las necesidades jurídicas representativa a nivel territorial, idealmente por municipio o distrito judicial, pues hasta el momento la ENJ solo cuenta con información para el agregado nacional de zonas rurales y urbanas, así como de las 13 ciudades principales. Lo anterior con el fin de promover un modelo de territorialización de los servicios de justicia orientados por la demanda efectiva y potencial. Por ejemplo, es importante reconocer el trabajo que pueden desarrollar las juntas de acción comunal en espacios veredales o corregimientos, los Concejos comunitarios como primer actor para las comunidades negras y afrodescendientes y las autoridades indígenas; es decir, con ellos podrían adelantarse espacios no solo para la generación de capacidades, sino como actores del territorio que tienen reconocimiento legal y por ende pueden facilitar la articulación entre las instituciones y las comunidades.

Obstáculos para el acceso efectivo a la justicia desde la oferta

3. La mitad de los colombianos que declaran un problema justiciable no toman acción para enfrentarlo

La ENJ registra que, en el 2020, el 44% de las personas reportaron que no realizaron ningún tipo de acción, mientras que el 35% acudieron a una institución autoridad o persona particular, el 20% actuaron a través de un acuerdo directo y el 1% a través de actos violentos o

ayuda de grupos ilegales. Al desagregar por tipología, se identifica que los delitos tienen incluso un porcentaje de inacción mayor del 60% de los casos.

La frecuencia de la inacción es aún más preocupante si se considera también que existe una parte de la población que no declaró experimentar problemas, aun cuando sí los presentó. Con una alta probabilidad, estas personas no realizan ningún tipo de acción para resolver su problema, ya que no llegan ni

42 Estos patrones no solo han sido identificados en Colombia; en efecto, como lo indican los hallazgos de Gramatikov *et al.*, (2021), la educación, la edad, y las dinámicas de la vida laboral de las personas son “predictores particularmente fuertes del acceso a la justicia”.

siquiera a identificarlo como un conflicto con componentes legales.

Este alto nivel de inacción puede explicarse por múltiples motivos, entre ellos las barreras institucionales al sistema (punto 4), la baja atribución de importancia de los problemas justiciables, el bajo conocimiento sobre cómo actuar o a dónde acudir (empoderamiento legal). Por este motivo, es importante que se mida a través de encuestas y de forma periódica las razones detrás de la inacción para poder diseñar políticas efectivas para promover la búsqueda de resolución a través de la ruta institucional o por medio de acuerdos directos.

4. Pocas personas reclaman sus derechos a través del sistema de justicia debido a barreras como: 1) La demora en la solución de los procesos; 2) la desconfianza frente a las instituciones; 3) falta de conocimiento de las entidades y 4) el elevado costo.

Diferentes encuestas⁴³ evidencian que la demora de los procesos y la desconfianza en el sistema son las principales razones por las cuales las personas no acuden a este, seguido por la falta de conocimiento de los mecanismos para la solución de sus conflictos y los elevados costos. Estas barreras limitan la acción de las personas para enfrentar un problema justiciable y a su vez se refuerzan entre sí. Por ejemplo, la duración de los procesos y los costos monetarios son aspectos relacionados con la baja eficiencia del sistema de justicia que obstaculizan el acceso y la vez afectan la confianza de las personas hacia el sistema (Consejo Privado de Competitividad [CPC], 2022).

En este sentido, **políticas que mejoren la eficacia y eficiencia de servicios de justicia** son fundamentales para promover su uso, aumentar la confianza institucional y garantizar el acceso efectivo a la justicia. Como lo establece el reporte de Justicia Cómo Vamos, “un sistema judicial sano, eficiente y con reconocimiento positivo por parte de los ciudadanos es reflejo de una institucionalidad fuerte que genera confianza en la

ciudadanía y, además, contribuye a disminuir los niveles de violencia” (RCCV, 2021 p. 17).

Estos hallazgos sugieren la necesidad de **diseñar y promover mecanismos o procesos más ágiles y de bajo costo**. Actualmente, existen mecanismos económicos y de rápida resolución como el arbitraje, pero pocas personas y empresas los conocen (CEJ, 2019). Otros mecanismos alternativos como la conciliación en derecho y en equidad o la mediación comunitaria, escolar e intercultural están presentes en áreas alejadas donde el sistema formal no llega, de modo que un mayor conocimiento y uso de estas herramientas podría suplir la demanda de justicia en territorios alejados.

Para mejorar la eficiencia y la efectividad del sistema, se han propuesto o ejecutado diferentes programas. Por ejemplo, en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 contiene “propuestas relacionadas con el mejoramiento de la gestión, arreglos institucionales, mejoramiento de la infraestructura TIC, formación, transparencia y rendición de cuentas” (DNP, 2021b). Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ha planteado la necesidad de desarrollar un mapa de justicia con la caracterización de las capacidades de la oferta en los territorios; diseñar un modelo de articulación y coordinación entre el Sistema de Justicia y los Sistemas Locales de Justicia, e implementar una estrategia diferenciada para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y tecnológicas de los prestadores de servicios de justicia en el país.

Otra herramienta para mejorar la eficiencia del sector es la **apropiación de tecnologías digitales**. Por ejemplo, Fedesarrollo argumenta que el uso de inteligencia artificial en el sistema judicial puede liberar las cargas de los jueces al utilizarse para automatizar tareas frente a la gestión del conocimiento legal y la información de apoyo a la política judicial y a los procedimientos judiciales (Cepeda y Otálora, 2020). Según el documento, es posible aprovechar la digitalización de los expedientes judiciales para diseñar herramientas de inteligencia artificial para fortalecer la justicia y apoyar a los jueces. Por su parte, el documento CONPES 4024 identifica que a

43 La ENJ 2020 y las Encuestas de Percepción Ciudadana del DNP y de la RCCV

nivel internacional las intervenciones estructuradas de transformación digital han permitido “aumentar la productividad e impactar positivamente la efectividad, eficiencia y oportunidad de la justicia” (DNP, 2021b).

Además de mejorar la eficiencia y eficacia del sistema, **la confianza puede mejorar a través de un modelo de justicia “abierto” y centrado en las necesidades de las personas.** De acuerdo con el reporte de Justicia Cómo Vamos, este concepto se fundamenta en los principios de transparencia, participación y colaboración entre el poder judicial y la ciudadanía (RCCV, 2021). Para esto, los autores establecen que se deben crear canales de comunicación eficaces a través de los cuales los ciudadanos tengan espacios de participación, intercambio y diálogo, mientras que el poder judicial de a conocer “sus actuaciones, se brinde información de interés público, se faciliten datos sobre su rendimiento y las decisiones que toma”⁴⁴ (RCCV, 2021).

5. Baja resolución de problemas justiciables en Colombia

Según los resultados de la ENJ, el 77% de los problemas justiciables no se solucionan según los encuestados. Incluso, esta tasa podría ser menos efectiva al tener en cuenta aquellos problemas que no se declararon en la encuesta.

Ahora bien, la ENJ identificó que la solución de problemas no es siempre igual y puede depender de la ruta de acción que toman los ciudadanos para afrontarlos. En particular, quienes no lo hacen por acuerdo directo ni acuden a una vía institucional tienen una probabilidad menor de alcanzar una solución. **Estrategias que aumenten el uso de los mecanismos legales existentes o de acuerdos directos en lugar de la inacción pueden promover la solución de problemas justiciables.**

Para esto, en primer lugar, es importante **mejorar la experiencia y la efectiva solución de los usuarios que acuden al sistema de justicia formal.** Como se destaca en el CONPES 4024, “la desconfianza e insatisfacción en el Sistema de Justicia implica que los mecanismos legales de resolución de conflictos (como los facultados por la ley, bien sea el Sistema de Justicia o los métodos de resolución de conflictos) no gozan del pleno reconocimiento y apropiación por los ciudadanos y a la postre estos no ven necesario acudir a canales formales para resolución de sus problemas, conflictos o disputas, con lo cual se ve menoscabado el Estado de derecho frente a la impunidad y la ilegalidad” (DNP, 2021b p.24). La misma ENJ 2020 muestra que solo 1 de cada 4 problemas que tomaron esta ruta se consideraron solucionados por los encuestados de la ENJ 2020. Además, en 1 de cada 3 casos en los que la institución llegó a una decisión o acuerdo por esta vía, los usuarios no consideraron que su problema se resolvió, lo cual muestra que las instituciones no dan una respuesta oportuna a un alto porcentaje de los problemas de sus usuarios. La mala prestación del servicio, las demoras o errores de la institución, y la pérdida de confianza son las principales razones por las que las personas deciden abandonar el proceso.

En segundo lugar, se necesitan políticas adecuadas a la tipología de problema, con el fin de eliminar las barreras específicas que encuentran las personas para solucionarlos. Por ejemplo, los problemas asociados con deudas, trabajo⁴⁵ y vivienda son los problemas civiles que menos se resuelven. Además, es importante mejorar la capacidad del sistema de justicia para encontrar una solución a los delitos, que son los que presentan una menor probabilidad de solución.

En tercer lugar, **es necesario abordar las desventajas que algunas personas enfrentan al tratar de solucionar sus problemas a través de las vías insti-**

44 El informe de Justicia como vamos establece que el Portal de Transparencia Económica, Gobierno en Línea, Datos Abiertos, Vive Digital, Colombia Compra Eficiente y Urna de Cristal son ejemplos en la práctica de un modelo de justicia abierta en Colombia. “Estos han permitido que los ciudadanos interactúen más con los entes gubernamentales, e igualmente que aquellos (esto es, los ciudadanos) tengan un mayor acceso a la información en tiempo real.” (RCCV, 2021).

45 Los problemas laborales se agrupan como tipologías civiles, debido a la estructura de la ENJ, no a las agrupaciones jurisdiccionales establecidas en la rama judicial.

tucionales disponibles. Se ha identificado una brecha significativa entre la probabilidad de solucionar un problema para las personas con educación superior y aquellas que no la tienen. Como se mencionó, la educación puede permitir que más personas conozcan y utilicen los mecanismos institucionales para resolver sus problemas; por lo tanto, una tarea importante del sistema de justicia debe **ser simplificar los procesos para eliminar las barreras que perpetúan las desigualdades sociales y económicas. Las estrategias que mejoren la cobertura y la calidad de la asistencia legal también disminuyen las brechas poblacionales en el acceso a la justicia.** Iniciativas como el aumento de la cobertura y de las capacidades de los consultorios jurídicos persiguen este objetivo al ampliar el número de beneficiarios que reciben representación y asistencia en estas entidades y, a su vez, ampliar el inventario de servicios que pueden ofrecer los consultorios.

Por último, **promover acuerdos pacíficos de manera directa con la contraparte puede aumentar la solución de problemas,** siempre que estos acuerdos sean satisfactorios para las partes involucradas. Los resultados de la ENJ muestran que aquellos problemas que se buscaron solucionar por esta vía presentaron la tasa de resolución efectiva más alta, incluso por encima de aquellos que se buscaron solucionar por la ruta institucional. Con este propósito, se han impulsado mecanismos como la conciliación extrajudicial que, como lo expone Boin (2019): 1) facilitan la apertura de canales de comunicación que valoran el diálogo, la escucha y el reconocimiento de los seres humanos involucrados en situaciones conflictivas; 2) crean nuevas posibilidades de interacción apoyando a las partes mediadas en el manejo de su convivencia; y 3) fomentan cambios de comportamiento y amplían las perspectivas de las partes involucradas, invitándolas a ejercer su autonomía y a asumir la responsabilidad por sus acciones como sujetos de derechos y obligaciones.

Comentarios finales

6. Sabemos poco sobre el acceso efectivo a la justicia en el país a pesar de los avances gracias a las ENJ. Necesitamos entender mejor

Las ENJ realizadas hasta el momento en Colombia han sido una de las herramientas que más han caracterizado la demanda de justicia a nivel nacional, ya que han permitido estudiar la trayectoria de las personas

ante un problema justiciable, independientemente de si acuden o no al sistema de justicia formal, y han posibilitado identificar elementos diferenciales a la hora de acceder a los servicios de justicia.

A pesar de que estas representan un avance significativo y de que se han utilizado para guiar la política pública⁴⁶, existen algunas limitaciones para el entendimiento del acceso efectivo a la justicia en Colombia.

46 Las ENJ lideradas por el DNP, el DANE y el Ministerio de Justicia y del Derecho se han utilizado para la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo 2018 - 2022 y 2022 - 2026. También ha sido un insumo en la elaboración de algunos documentos CONPES, como el 4023 (reactivación económica), 4024 (concepto favorable para una operación de crédito público con la banca multilateral para financiar el Programa de transformación digital de la justicia en Colombia), 4063 (líderes sociales) y 4080 (política pública de equidad de género para mujeres). Asimismo, la información obtenida se utilizó para el diseño e implementación de los modelos de justicia local y rural, estrategia liderada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y el trámite de iniciativas legislativas de reforma a la justicia (Proyecto de Ley 475 de 2021 del Senado y Proyecto de Ley 295 de 2020 de la Cámara).

Por otra parte, los microdatos recopilados en estas encuestas han sido utilizados para investigaciones como la de Buendía (2018), que analiza las necesidades jurídicas de la población rural en Colombia, y la de Peña (2018), que describe las necesidades y experiencias de los colombianos que acuden a centros de conciliación y arbitraje.

Por ejemplo, el alcance territorial es reducido, pues no permite una desagregación más allá del promedio rural nacional o de las 13 principales ciudades⁴⁷. Si la **representatividad es a un nivel más desagregado**, los instrumentos de medición permitirían caracterizar la diversidad de las experiencias frente a la justicia en los territorios, de modo que se puedan comprender las particularidades y necesidades de cada región. Otro aspecto es su carácter general, que no permite entrar en detalle en el **análisis desde enfoques diferenciados (género o de minorías étnicas)**. Por ejemplo, desde una perspectiva de género, resultaría estratégico incluir en las ENJ variables que permitan análisis relacionales de género para la identificación de los contextos específicos en los que las mujeres y las niñas ven obstaculizado la garantía plena de su derecho a la justicia.

Finalmente, las ENJ miden el acceso efectivo para las personas, pero sería de **gran utilidad también caracterizar las necesidades de las personas jurídicas, (empresas y entidades sin ánimo de lucro), así como la trayectoria ante un problema justiciable y sus barreras debido a que estas presentan problemas diferentes a los de las personas**. También, porque el sector privado puede ser un movilizador para el acceso a la justicia. Este actor, al igual que la academia, se hace cada vez más habilitador de mecanismos justiciables o fomentador de confianza al interior de las instituciones para la disminución de barreras de justicia conocidas hoy gracias a la ENJ. Por estas razones, se recomienda **incluir preguntas sobre acceso efectivo a la justicia para empresas en encuestas que analicen diferentes aspectos de las unidades productivas**, como la Encuesta de Micronegocios (EMICRON) del DANE y otras encuestas estructurales a empresas con el fin de poder diferenciar el acceso por

características de las empresas, así como **medir su relación con otros aspectos como la productividad**.

Por otro lado, la medición del acceso a la justicia centrado en las personas ha presentado desafíos a nivel metodológico, lo que puede ser una de las razones del subregistro de problemas justiciables en Colombia. A pesar de que la cantidad de respuestas efectivas entre 2016 y 2020 ha mejorado, todavía existe un potencial significativo para mejorar la medición de problemas justiciables, así como variables asociadas con las condiciones en las que viven las personas como su nivel de ingreso⁴⁸. Para esto, se debe evaluar la posibilidad de que las ENJ sean ejercicios independientes, por fuera de grandes encuestas.

Asimismo, se destaca la importancia de continuar desarrollando ENJ de manera periódica. El cambio social, tecnológico y económico del país conlleva, a su vez, a cambios importantes en la demanda de justicia. Por ejemplo, es de esperar que la pandemia haya aumentado las necesidades jurídicas insatisfechas relacionadas con temas como la violencia intrafamiliar, el abuso de menores, problemas de salud, despidos del trabajo, entre otros.

Finalmente, se considera necesario **complementar el análisis centrado en las personas con sistemas de información robustos que permitan tener registros administrativos en complemento a la ENJ como fuente de información centrado en las personas**.

En suma, el uso de las ENJ ha permitido caracterizar tendencias de la demanda de justicia colombiana que son útiles para orientar el desarrollo de política pública en materia de justicia. No obstante, aún es una herramienta con limitaciones que debe aumentar su alcance y ser complementado con otros instrumentos como datos administrativos robustos y otros que ayuden a caracterizar a la demanda de justicia toda la población y de todos los territorios.

47 Si bien es posible aplicar metodologías como la de Fey-Herriot para obtener dichas mediciones, este tipo de ejercicios dependen fuertemente de la varianza de los datos, por lo que contar con bajas frecuencias en unidades espaciales representa un problema a la hora de calcular estos estimadores y, por ende, no se obtendrán datos representativos a nivel municipal.

48 Como lo han identificado OCDE y Open Society Foundation (2019) y el World Justice Project (2019), las ENJ en la mayoría de los países tienden a ser procesos independientes, ya que se requiere de un proceso de identificación propio por parte de las personas, que les permita recordar si en el periodo de referencia han experimentado algún problema de carácter justiciable. Como lo muestra el informe del World Justice Project sobre el acceso a la justicia (2019), las medidas alternativas indican una tasa de declaración de necesidades legales del 34%. Además, siguiendo los resultados de los módulos de 2016, el DNP estimó una incidencia potencial de problemas justiciables del 57%.

7. El acceso efectivo a la justicia es fundamental para el desarrollo humano. La ocurrencia y la no solución de problemas justiciables afecta la calidad de vida de las personas y reduce la productividad del país.

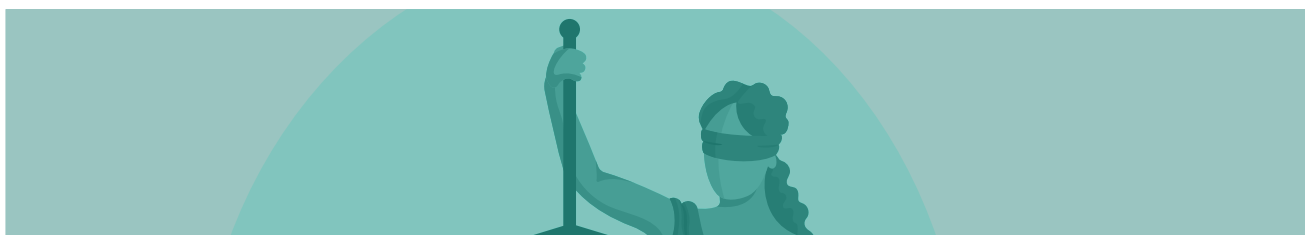
En Colombia persisten simultáneamente altos niveles de desigualdad y bajos niveles de productividad económica, una situación común en América Latina y el Caribe (PNUD, 2021). Un componente que está relacionado con esta dinámica es el acceso desigual e inefectivo a la justicia que se presenta en el país. En el marco conceptual, se mostró que hoy la experiencia y no solución de problemas justiciables se traduce en impactos negativos que incluyen costos directos (como los procesales) e indirectos (como los impactos negativos en la vida de quienes experimentan una necesidad jurídica). De este modo, las barreras al acceso de justicia pueden afectar significativamente la vida de las personas, las familias y las comunidades, limitando su capacidad para llevar a cabo sus proyectos de vida y funcionar eficazmente en la sociedad. Asimismo, el acceso es desigual entre la población colombiana y por lo tanto el nivel de afectación también puede llegar a ser heterogéneo entre grupos poblacionales y territoriales. Lo anterior podría estar exacerbando desigualdades preexistentes.

La ENJ 2020 muestra que la afectación promedio reportada para los problemas declarados es de 7,2 sobre 10, lo cual refleja que, en general, estos traen consecuencias importantes en la vida de los ciudadanos. Por tipología, los problemas de conflicto armado y medio ambiente, aunque poco frecuentes en la declaración, son los que mayor nivel de afectación reportado presentan, seguidos por servicios de salud o pensiones y trabajo.

Por otro lado, la literatura internacional ha destacado que la ausencia de un aparato de justicia eficaz afecta la seguridad jurídica de las empresas, lo cual es indispensable para proporcionar las condiciones básicas para el desarrollo de la actividad empresarial. Esto puede resultar en la disminución de la productividad y en desincentivos para la inversión, afectando así el crecimiento de las empresas y de la economía en general.

Por todas estas razones, la mejora en el acceso efectivo a la justicia para toda la sociedad puede contribuir a que Colombia salga de la trampa de altas desigualdades y baja productividad.

6



Anexos



Anexo 1. Clasificación detallada de las categorías y tipologías de problemas justiciables

Nombre corto de la categoría	Nombre completo de la categoría	Tipologías
Familiares	Problemas con familiares	<ul style="list-style-type: none"> • Paternidad/maternidad o adopción • Cuota de alimentos, custodia, patria potestad, visitas • Separación, divorcio, liquidación, unión libre • División de propiedad/separación de bienes • Herencias, sucesiones, testamentos
Servicios públicos	Problemas con servicios públicos domiciliarios	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia, desconexión, prestación inadecuada del servicio • Facturación, tarifa y sobrecostos • Instalación, uso ilegal de la instalación
Vivienda y vecinos	Problemas relacionados con la vivienda en la que habita o de la que es dueño, o problemas con vecinos	<ul style="list-style-type: none"> • Propiedad • Invasión, ocupación indebida • Daños, afectaciones, calidad del inmueble • Arrendamiento • Administración • Ruidos, malos olores y basuras • Problemas relacionados con mascotas u otros animales domésticos • Buen nombre, rumores, chismes • Daños a cultivos, conflictos por fuentes y acceso al agua
Salud y pensión	Problemas con la prestación de servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> • Afiliación (sistema general de seguridad social en salud y pensión, ARL y riesgos laborales) • Registro y categorización del Sisbén / régimen subsidiado • Servicios básicos (citas, autorizaciones de procedimientos y/o medicamentos, pagos) • Servicio por enfermedades crónicas y enfermedades de alto costo (autorizaciones de procedimientos y/o cirugías, medicamentos, pagos) • Negación del servicio • Demora en la atención del servicio (citas, autorizaciones de procedimientos y/o medicamentos, pagos) • Calidad del servicio • Daños y perjuicios ocasionados por el uso de medicamentos o suplementos adulterados • Errores médicos, equivocación del tratamiento • Pago de la mesada pensional • Acceso a pensión y reconocimiento de requisitos • Traslados entre regímenes
Laborales	Problemas con su empleador, en su lugar de trabajo o laborales	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento y formalización de relación laboral o contractual • Despido y liquidación de relación laboral y contractual • Remuneración, pago de salario, jornal, pagos en especie, liquidación de prestaciones sociales (vacaciones, horas extra, cesantías, primas) • Perjuicios ocasionados por las condiciones en el ejercicio del trabajo, lugar de trabajo, dotación, no pago de aportes a seguridad social y riesgos laborales • Pertenecer a un sindicato, participar en huelgas, incumplimiento de convenciones colectivas o pactos laborales • Maltrato y acoso laboral • Negación de licencias (maternidad, paternidad, luto, no remuneradas) o indemnizaciones.
Educación	Problemas con la prestación de servicios de educación	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas en el acceso a la educación básica y media • Problemas en el acceso a la educación superior • Condiciones de calidad en la prestación del servicio, negación • Derechos de gratuidad, matrícula de ingreso, materiales. • Acceso y prestación inadecuada del servicio en relación con necesidades específicas de la persona • Ambiente educativo (matoneo, violencia).

Deudas	Problemas con deudas y dinero	<ul style="list-style-type: none"> • Deudas en forma de letras de cambio, pagarés u otros instrumentos, contraídas con particulares • Usura o intereses elevados en préstamos con particulares • Embargo y secuestro del bien por deudas contraídas con particulares • Deudas como tarjetas de crédito, libre inversión, créditos hipotecarios y otras carteras con entidades financieras y solidarias • Usura o intereses elevados en préstamos con el sector financiero y solidario • Procesos ejecutivos, embargo, secuestro del bien, hipotecas, remates y lanzamientos con el sector financiero y solidario • Reportes a centrales de riesgo • Deudas por créditos educativos • Pago de intereses por deudas educativas • Quiebra o insolvencia de personas naturales
Delitos	Problemas con delitos	<ul style="list-style-type: none"> • Hurto, estafa, fraude, extorsión • Daño en bienes muebles y/o inmuebles (patrimonio como vehículos u oficina) • Amenazas, lesiones • Contra los derechos de autor. • Secuestros, tortura • Injurias, calumnias • Homicidio, feminicidio • Cibercrimitos (hurto por medios informáticos, violación de datos personales) • Plantaciones ilícitas, producción de drogas, tráfico de estupefacientes y sustancias químicas • Abuso sexual
Trato discriminatorio	Problemas con trato discriminatorio	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación sexual o identidad de género • Por ser mujer u hombre. • Condición de discapacidad • Raza o etnia, nacionalidad, creencias religiosas, ideologías, preferencias políticas • Discriminación y exclusión por edad, apariencia física, condición socioeconómica o embarazo
Conflicto armado	Problemas con el orden público o conflicto armado	<ul style="list-style-type: none"> • Desplazamiento forzado y desaparición forzada • Agresiones por la Policía o las Fuerzas Militares (batidas ilegales, falsos positivos, ejecuciones extrajudiciales, etc.) • Incumplimiento en la sustitución de cultivos ilícitos • Delitos contra la vida y/o la integridad personal ocurridos con ocasión del conflicto armado (tortura, homicidio, secuestro, violencia sexual, minas antipersona) • Delitos contra el patrimonio ocurridos con ocasión del conflicto armado (extorsión, hurto, daño en bien ajeno) • Terrorismo y amenazas • Despojo de tierras
Estado	Problemas con el Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Daños o perjuicios ocasionados por actuaciones de instituciones públicas o autoridades del Estado • Expropiaciones • Deficiencia en los servicios prestados por el Estado diferentes de los servicios públicos domiciliarios. • Abuso de la autoridad estatal • Pago y/o cobro de impuesto, multas y sanciones (asuntos de carácter tributario) • Negación en obtención de documentos, en la realización de trámites, procesos ante el Estado • Problemas relacionados con comparendos de tránsito, por contravenciones (notificación tardía, no conformidad) • Ejecución o incumplimiento de un contrato estatal (menos contratos laborales) • Trámites de naturalización de migrantes y expedición de documentos
Propiedad, uso y tenencia de la tierra	Problemas con la tenencia de tierras o el campo	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos derivados de la inexistencia de información o desactualización de los registros catastrales y registrales (mercado inmobiliario) • Formalización, adjudicación o titulación de tierras, mojones y definición de linderos • Servidumbre sobre un predio (de paso de agua, servicios públicos) • Invasión, ocupación indebida del terreno • Recuperación de terrenos • Extinción de dominio

Consumo de bienes y servicios	Problemas con la compra de productos, prestación de servicios de telefonía y transporte público	<ul style="list-style-type: none"> • Mala calidad de los productos o servicios adquiridos • Incumplimiento de contratos o garantías de productos o servicios • Manejo de datos personales • Publicidad engañosa • Sobrecostos en tarifas
Medio ambiente	Problemas con el medio ambiente y acceso a servicios comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Impacto ambiental producido por la actividad minero-energética • Contaminación o deforestación ambiental (fumigaciones, aspersión con glifosato, tala de árboles, aguas, incendios, pesca) • Extracción y explotación ilícita de recursos ambientales (minerales, madera, hidrocarburos, fuentes hídricas) • Acceso a recursos comunitarios (agua, pesca, caza, vías terciarias)
Espacio público	Problemas con el espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Invasión, ocupación indebida • Perjuicios ocasionados por las condiciones o ausencia de equipamiento y mobiliario urbano (puentes peatonales, calles, andenes, paraderos, botes de basura, escaños, bancas, materas, luminarias, bolardos, jardineras, juegos infantiles y de ejercicio, semáforos, etc.) • Perjuicios ocasionados por obras públicas (rampas, señalización, ruidos, escombros, duración) • Mal uso de espacios de uso común (parques, calles, plazas, playas, andenes)

Fuente: ECSC DANE (2020).

Anexo 2. Consideraciones sobre la información para el análisis de elección de rutas de acción.

Criterio	Observaciones en la muestra bajo el criterio	Expansión poblacional luego de aplicar el criterio	
		Número de problemas declarados	Número de personas que declaran al menos un problema
Solución al problema	186	8.099.476	5.999.872
Retomar el camino de justicia	2.084	7.331.040	5.983.429
Tipologías	881	6.962.132	5.802.565

Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

La fuente de datos primaria que sustenta la estrategia de estudio es el Módulo de Necesidades Jurídicas desplegado en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Colombia 2020, que indaga “la experiencia de los problemas justiciables desde la perspectiva de quienes los enfrentan y no desde la de los profesionales y la institución de justicia, proporcionando una visión integral única que es imposible de lograr por otros medios” (OCDE y Open Society Foundations, 2019, p. 12). En particular, el Módulo de Necesidades Jurídicas recogió información en 13 ciudades colombianas sobre el tipo de problemas justiciables que los individuos de 18 años o más experimentaron entre 2018 y 2020 (DANE, 2020c, 2020a). Esta fuente permitió

identificar una estructura de datos transversal problema-individuo con 22.506 observaciones que permiten la identificación de 8.204.419 problemas justiciables y 6.052.444 declarantes de al menos un problema. Se tomaron tres consideraciones críticas sobre los datos disponibles antes de su análisis:

Solo se incluyeron registros con información completa sobre soluciones de problemas justiciables y expectativas de acción. El Módulo de Necesidades Jurídicas 2020 se implementó como un cuestionario de flujo en el que una vez que los declarantes identificaban una tipología de problema justiciable experimentado, se desplegaba un conjunto de preguntas de seguimiento. Dichas preguntas indagaron sobre las acciones que

las personas tomaron para enfrentar sus problemas y si los problemas fueron resueltos o no. Se excluyeron del conjunto de datos los registros individuales en los que faltaba información sobre las preguntas “se resolvió el problema” y “tomaría el mismo camino para afrontar un problema similar”. Estos registros representaron, respectivamente, el 0,8% y el 9,5% de las observaciones disponibles. Solo se incluyeron las categorías de problemas con suficiente información según tipo de problema. El Módulo de Necesidades Jurídicas se basó en una lista de 15 categorías de problemas justiciables, que agrupaban 112 tipologías de problemas. No obstante, no todos los tipos de problemas fueron declarados con alta frecuencia dentro del módulo. Las escasas observaciones de problemas relacionadas con la propiedad, uso y tenencia de la tierra, la educación, los recursos medioambientales, el conflicto armado, la discriminación y el entorno público dieron lugar a coeficientes de variación de 34, 29, 24, 17, 14 y 12 respectivamente. En efecto, solo el 2,86 % de las observaciones disponibles se relacionaron a estas categorías de problemas. Así, todas las colecciones de problemas con coeficientes de variación superiores a diez fueron eliminados del análisis siguiendo las recomendaciones del DANE (DIMPE, 2014).

Anexo 3. Definición de los modelos de probabilidad de inacción

El modelo que se plantea es de probabilidad lineal, **que estima el cambio en la probabilidad de que un individuo no haga nada para afrontar el problema justiciable en función de sus condiciones sociodemográficas y las características del problema.** La ecuación 1 presenta esta relación:

$$\text{Inacción}_{ip} = \alpha + \gamma X_i + \delta M_{ip} + \varepsilon_{ip} \tag{1}$$

Donde **Inacción_{ip}** es una variable independiente que toma valores de 1 cuando el individuo no tomó ninguna acción para enfrentar un problema justiciable *p*, y 0 cuando el declarante tomó caminos institucionales, por acuerdo directo, violentos o ilegales. **M_{ip}** recoge las características del problema justiciable,

incluyendo su tipología bajo los grupos de problemas civiles y criminales (los problemas de tipo civil agrupan las tipologías de consumo, deudas, familia, salud, servicios públicos, vivienda, Estado y trabajo. Los problemas de tipo penal se constituyen por la tipología de delitos), **tipo_{ip}**, su impacto percibido en la vida de los individuos, **impacto_{ip}**, y su resolución efectiva, **solución_{ip}**. Por último, **X_i** agrupa las variables a nivel individual, incluyendo una dicotómica que indica el sexo del individuo, **sexo_i**, una variable binaria que toma el valor de 1 si la persona tiene estudios universitarios completos y 0 de lo contrario, **educación_i**, una variable categórica del uso del tiempo de los individuos bajo ocho grupos ocupacionales, **ocu_p**, una variable ordinal que presenta el estrato económico del individuo bajo seis grupos socioeconómicos, **econ_p**, y dos variables dicotómicas sobre la percepción de los individuos de la contribución de la policía y los jueces a la seguridad ciudadana, respectivamente **perpolicía_i** y **perjueces_i**. Los coeficientes **γ** y **δ** agrupan el cambio marginal en la probabilidad de inacción de las características a nivel individual y de problema. Por último, **α** representa un término constante, mientras que **ε_{ip}** es un término de error para cada observación que se supone independiente e idénticamente distribuido. Dada esta especificación, es importante notar que hay al menos dos elementos que determinan la forma en que la probabilidad de inacción es identificada: primero, la endogeneidad en las decisiones de justicia y, segundo, los desafíos de selección en la información derivada de la ENJ.

Por un lado, **las condiciones socioeconómicas de la población no representan necesariamente un canal directo para la inacción. Por el contrario, hacen evidente el efecto de las brechas en, por ejemplo, niveles de educación, acceso y disponibilidad de recursos monetarios y uso del tiempo entre diferentes grupos poblacionales, sobre la forma en que las personas experimentan y afrontan sus problemas justiciables.** En efecto, dichas discrepancias pueden incidir en otras dimensiones fundamentales para el proceso de construcción de decisiones y expectativas frente a la solución de los problemas justiciables experimentados (Porter, 2014), incluyendo el uso y entendi-

miento de los servicios de justicia, los niveles de auto eficacia y auto eficiencia al afrontar los problemas⁴⁹, la concepción sobre si los servicios y mecanismos de resolución de conflictos son justos o no, y los niveles de capacidad y empoderamiento legal.

Por otro lado, es fundamental reconocer las condiciones de autoselección derivadas de utilizar la encuesta nacional de necesidades jurídicas como fuente primaria de información. En general, existe un riesgo de que factores no observables de los declarantes de problemas justiciables condicionen su participación en la encuesta, generando escenarios de auto selec-

ción. Así, si la declaración de problemas justiciables se da únicamente debido a, por ejemplo, el nivel de conocimiento legal de las personas, y si este conocimiento está relacionado de manera negativa con la tasa de inacción, es posible que los registros de la encuesta subestimen la incidencia real de las necesidades jurídicas de la población.

Por tanto, los resultados del modelo 1 se centran en entender las heterogeneidades y posibles brechas que existen entre los declarantes de problemas justiciables y sus decisiones al momento de buscar una solución a las situaciones disruptivas que experimentan.

Anexo 4. Detalle del modelo estadístico de inacción ante problemas justiciables

Variable dependiente: inacción		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Características del problema	Número de PJ▼	-0,003 (0,008)				-0,000 (0,005)
	Nivel de afectación del PJ	-0,017*** (0,004)	-0,024*** (0,002)		-0,028*** (0,001)	-0,021*** (0,002)
	PJ civiles	-0,255*** (0,026)	-0,356*** (0,014)		-0,361*** (0,007)	-0,267*** (0,013)
	Solución a otro PJ	-0,183*** (0,024)				-0,199*** (0,012)
	Mismo camino	-0,071** (0,025)	-0,099*** (0,014)		-0,071*** (0,008)	-0,041** (0,013)
	Más de un problema		-0,011 (0,015)		0,016* (0,007)	
Características del declarante	Percepción policía			-0,037 (0,019)	-0,024** (0,008)	-0,010 (0,014)
	Percepción jueces			-0,074** (0,028)	-0,031** (0,012)	-0,013 (0,019)
	Sexo (base: mujeres)			0,058*** (0,015)	0,012 (0,007)	0,029** (0,011)
	Edad			-0,009** (0,003)	-0,004*** (0,001)	-0,005* (0,002)
	Edad Cuadrada			0,000** (0,000)	0,000** (0,000)	0,000* (0,000)

49 Bandura (1977) propone el concepto de autoeficacia como un determinante del comportamiento de las personas. Bandura encuentra que la creencia de las personas en su propia efectividad para alcanzar un resultado determinado afecta la elección de actividades de las personas, la cantidad de esfuerzo que dedican en éstas y el tiempo que mantienen dicho esfuerzo.

Características del declarante	Actividad Económica			0,029	0,006	0,003
				(0,024)	(0,010)	(0,017)
	Logro educativo			-0,084***	-0,058***	-0,055***
				(0,018)	(0,007)	(0,012)
	Estrato			-0,004	-0,012***	-0,011*
			(0,009)	(0,003)	(0,005)	
Hogar rural			-0,024	-0,037***	-0,040**	
			(0,017)	(0,009)	(0,015)	
Constante	0,777***	0,874***	0,684***	1,028***	0,967***	
	(0,043)	(0,021)	(0,061)	(0,027)	(0,048)	
R2	0,12	0,164	0,18	0,177	0,134	
R2 Ajustado	0,115	0,164	0,17	0,176	0,133	
Observaciones	7.006	19.355	15.979	19.255	6.970	

▼: Problema justiciable.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,00. Errores estándar en paréntesis.

Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar robustos. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son estables a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos.

Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

Anexo 5. Detalle del modelo estadístico de inacción ante problemas, para personas con solo un problema

Variable dependiente: inacción		(1)	(2)	(3)
Características del problema	Nivel de afectación del PJ	-0,031***		-0,032***
		(0,001)		(0,001)
	PJ ▼ civiles	-0,394***		-0,393***
	(0,008)		(0,009)	
	Mismo camino	-0,071**		-0,059***
		(0,025)		(0,009)
Características del declarante	Percepción policía		-0,055***	-0,028**
			(0,011)	(0,010)
	Percepción jueces		-0,046**	-0,037*
			(0,017)	(0,015)
	Sexo (base: mujeres)		0,049***	0,002
		(0,009)	(0,008)	
Edad		-0,009***	-0,003*	
		(0,002)	(0,001)	

Características del declarante	Edad Cuadrada	0,000***	0,000*
		(0,000)	(0,000)
	Actividad Económica	0,023	0,006
		(0,014)	(0,013)
	Logro educativo	-0,048***	-0,059***
		(0,010)	(0,009)
	Estrato	-0,004	-0,011**
	(0,004)	(0,004)	
Hogar rural	-0,025*	-0,033**	
	(0,012)	(0,011)	
Constante	0,927***	0,739***	1,052***
	(0,013)	(0,033)	(0,032)
R2	0,19	0,14	0,204
R2 Ajustado	0,19	0,13	0,2
Observaciones	12.349	12.285	12.285

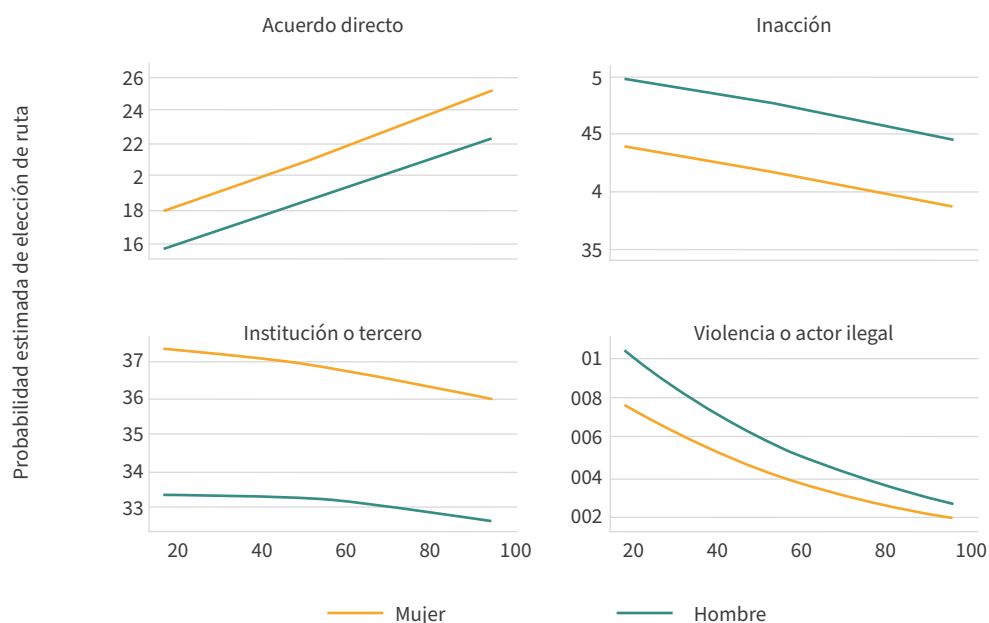
▼: Problema justiciable.

* $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,00$. Errores estándar en paréntesis.

Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar agrupados a nivel de ciudad. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son constantes a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos.

Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

Anexo 6. Probabilidad de elección de ruta de acción en función del sexo y la edad del declarante



Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

Anexo 7. Definición de los modelos de probabilidad de elección de ruta

Para evaluar la capacidad de las personas de hacer frente a sus problemas por medio de la ruta de acción que toman, se desarrolló un modelo multinomial logístico que representa la demanda por cada alternativa y captura las preferencias de los individuos entre los diferentes caminos de justicia. Este modelo permite evaluar preferencias no ordinales, es decir, no requiere de un orden explícito secuencial entre los diferentes caminos a la justicia. Como ya se mencionó,

la variable de respuesta es de tipo categórico y agrupa los cuatro caminos a la justicia ya descritos, tomando como grupo de referencia la inacción ante los problemas declarados. Los resultados de esta aproximación describen la relación logarítmica entre las alternativas positivas de acceso a la justicia y la inacción. Así, por ejemplo, la probabilidad relativa entre elegir una ruta institucional y la opción de inacción está descrita por la siguiente expresión:

$$\ln(P(\text{ruta} = \text{institución}) / P(\text{ruta} = \text{inacción})) = \beta_{10} + [-\beta_{11}] \text{impacto} + \beta_{12} \text{ mismo camino} + \beta_{13} \text{ problema civil} + \beta_{14} \text{ Sexo} + \beta_{15} \text{ edad} + \beta_{16} \text{ edad}^2 + \beta_{17} \text{ logro educativo} + \beta_{18} \text{ solución} + e_1 \tag{2}$$

De acuerdo con esta estructura, un cambio de una unidad en el impacto del problema justiciable vivido se relaciona con una reducción de magnitud en la re-

lación relativa de elegir una ruta institucional frente a no hacer nada. Las relaciones de las demás rutas de acción y la alternativa de inacción se definen como:

$$\ln(P(\text{ruta} = \text{acuerdo directo}) / P(\text{ruta} = \text{inacción})) = \beta_{20} + \beta_{21} \text{ impacto} + \beta_{22} \text{ mismo camino} + \beta_{23} \text{ problema civil} + \beta_{24} \text{ Sexo} + \beta_{25} \text{ edad} + \beta_{26} \text{ edad}^2 + \beta_{27} \text{ logro educativo} + \beta_{28} \text{ solución} + e_2 \tag{3}$$

$$\ln(P(\text{ruta} = \text{acción violenta o actor ilegal}) / P(\text{ruta} = \text{inacción})) = \beta_{30} + \beta_{31} \text{ impacto} + \beta_{32} \text{ mismo camino} + \beta_{33} \text{ problema civil} + \beta_{34} \text{ Sexo} + \beta_{35} \text{ edad} + \beta_{36} \text{ edad}^2 + \beta_{37} \text{ logro educativo} + \beta_{38} \text{ solución} + e_3$$

Anexo 8. Detalle del modelo estadístico de selección de rutas para afrontar problemas

Variables independientes	Base: inacción					
	Personas con al menos dos problemas			Personas con al menos un problema		
	Acuerdo directo	Institución o tercero	Violencia o actor ilegal	Acuerdo directo	Institución o tercero	Violencia o actor ilegal
Impacto del PJ ▼	0,019	0,122***	-0,199*	0,007	0,162***	-0,083
	(0,025)	(0,023)	(0,091)	(0,018)	(0,013)	(0,059)
Mismo camino	-0,008	0,536***	0,843	0,270**	0,538***	-0,174
	(0,140)	(0,132)	(0,574)	(0,093)	(0,075)	(0,381)
Problemas civiles	2,588***	0,525***	0,017	3,608***	0,937***	-0,067
	(0,176)	(0,123)	(0,543)	(0,131)	(0,071)	(0,383)
Sexo (base: mujeres)	-0,296*	-0,342**	0,182	-0,059	-0,142*	0,147
	(0,124)	(0,117)	(0,576)	(0,086)	(0,068)	(0,365)

Edad	0,037	0,052*	0,034	0,024	0,016	-0,102
	(0,023)	(0,021)	(0,103)	(0,015)	(0,012)	(0,063)
Edad cuadrada	-0,000	-0,001*	-0,001	-0,000	-0,000	0,001
	(0,000)	(0,000)	(0,001)	(0,000)	(0,000)	(0,001)
Logro educativo	0,296*	0,403***	-1,372*	0,415***	0,454***	-0,771*
	(0,127)	(0,117)	(0,549)	(0,090)	(0,070)	(0,373)
Solución del PJ	0,000	0,916***	0,337			
	(0,152)	(0,147)	(0,725)			
Hogar rural	-0,059	0,240*	-0,565	-0,114	0,223***	-0,138
	(0,132)	(0,120)	(0,703)	(0,088)	(0,068)	(0,380)
Constante	-3,446***	-3,154***	-3,249	-4,042***	-2,723***	-1,121
	(0,577)	(0,523)	(2,181)	(0,417)	(0,281)	(1,474)
Observaciones		7.006			15.977	
Pseudo R2		0,1084			0,1516	

▼: Problema justiciable.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,00. Errores estándar en paréntesis.

Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar robustos. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son constantes a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos.

Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

Anexo 9. Detalle del modelo estadístico de selección de rutas para afrontar problemas a nivel de categoría de problema.

Variables independientes	Base: inacción					
	Personas con al menos dos problemas			Personas con al menos un problema		
	Acuerdo directo	Institución o tercero	Violencia o actor ilegal	Acuerdo directo	Institución o tercero	Violencia o actor ilegal
Impacto del PJ	0,016	0,169***	-0,189*	0,002	0,187***	-0,136*
	(0,043)	(0,004)	(0,083)	(0,030)	(0,009)	(0,066)
Mismo camino	0,232*	0,620***	0,627	0,411***	0,379***	-0,076
	(0,116)	(0,116)	(0,709)	(0,071)	(0,099)	(0,217)
Crimen	-3,093***	-0,563**	1,36	-4,481***	-0,949**	0,336
	(0,182)	(0,195)	(1,075)	(0,046)	(0,310)	(0,690)
Deudas	-0,01	0,095	-16,589***	-0,299	-0,218	-0,574
	(0,301)	(0,287)	(1,087)	(0,219)	(0,310)	(1,380)
Familia	-0,247	0,495***	2	-0,372	0,781*	0,905
	(0,239)	(0,12)	(1,396)	(0,248)	(0,383)	(0,496)
Salud	-1,274***	-0,348*	-0,998	-1,552***	-0,353**	-0,307
	(0,196)	(0,138)	(1,421)	(0,163)	(0,115)	(0,435)
Servicios públicos	-0,740***	-0,076	-0,38	-0,437**	0,200	-0,667
	(0,116)	(0,13)	(1,436)	(0,136)	(0,165)	(1,138)

Tipo de problema (base: consumo)	Vivienda	-0,787** (0,27)	-0,076 (0,36)	3,612** (1,388)	-1,116*** (0,225)	-0,268 (0,431)	2,639* (1,166)
	Estado	-1,319*** (0,4)	-0,158 (0,172)	3,585* (1,527)	-1,505*** (0,378)	0,156 (0,166)	2,392 (1,303)
	Trabajo	-1,081*** (0,092)	-0,773*** (0,122)	-17,076*** (1,126)	-1,290*** (0,102)	-1,044*** (0,129)	-18,005*** (0,866)
Sexo (base: mujeres)	-0,286 (0,264)	-0,291** (0,113)	-0,717 (0,706)	-0,181 (0,177)	-0,195*** (0,040)	-0,651 (0,603)	
Edad	0,042** (0,016)	0,042*** (0,007)	-0,098 (0,064)	0,032*** (0,005)	0,029* (0,012)	-0,085*** (0,019)	
Edad cuadrada	-0,000** (0,000)	-0,000*** (0,000)	0,001 (0,001)	-0,000*** (0,000)	-0,000 (0,000)	0,001** (0,000)	
Logro educativo	0,174*** (0,032)	0,357*** (0,052)	-1,002*** (0,257)	0,274*** (0,063)	0,445*** (0,033)	-0,759*** (0,111)	
Solución del PJ	1,265*** (0,055)	0,984*** (0,074)	0,613 (0,371)	- (-)	- (-)	- (-)	
Constante	-0,464 (0,561)	-2,895*** (0,251)	-1,919 (2,356)	0,230 (0,199)	-2,185*** (0,542)	-1,203 (0,787)	
Observaciones		5.886			15.977		
Pseudo R2		0,1371			0,1881		

▼: Problema justiciable.

* p < 0,05, ** p < 0,01, *** p < 0,00. Errores estándar en paréntesis.

Toda la inferencia se realizó utilizando errores estándar agrupados a nivel de ciudad. Todos los modelos se estimaron utilizando el factor de expansión de las encuestas como peso probabilístico; los resultados son constantes a nivel de muestra cuando se excluyen los pesos.

Fuente: elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).

Anexo 10. Cambios en la probabilidad de solución del problema según rutas de acción, y características de las personas y de los problemas

Variable dependiente: solución	(1)	(2)	(3)	(4)
Mujer	-0,08 (0,57)	-	-0,40 (0,55)	-0,515 (0,54)
Edad	0,04** (0,018)	-	-0,004 (0,02)	-0,0115 (0,0172)
Educación superior	4,45*** (0,59)	-	3,54*** (0,57)	2,387*** (0,563)
Minorías étnicas o raciales	3,98*** (0,93)	-	1,40 (0,90)	1,642* (0,879)

Población rural	-0,56	-	-0,09	-0,613
	(0,74)	-	(0,72)	(0,716)
Nivel de impacto		-2,31***	-2,28***	-2,629***
		(0,10)	(0,11)	(0,104)
Problema civil		18,56***	18,48***	11,27***
		(0,54)	(0,54)	(0,585)
Ruta institucional		-	-	15,07***
		-	-	(0,61)
Acuerdo directo		-	-	23,01***
		-	-	(0,88)
Observaciones	22.314	22.320	22.314	22.160
R-cuadrado	0,004	0,062	0,064	0,106

Modelos de probabilidad lineal estimados por mínimos cuadrados ordinarios.

Errores estándar robustos a la heteroscedasticidad entre paréntesis.

*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ECSC DANE (2020).



Referencias



- Abbas, J. & Alimi, S. (2021). *A Qualitative Look at Serious Legal Problems for People with Disabilities in Central Canada*. Department of Justice Canada.
- Amadasi, E. (2019). *Acceso a la Justicia y condiciones de desigualdad social: informe final*. Ediciones SAIJ.
- Balmer, N. J., Pleasence, P., McDonald, H. M. & Sandefur, R. L. (2022). *The Public Understanding of Law Survey (PULS) Annotated Questionnaire*. Victoria Law Foundation. <https://a.storyblok.com/f/139306/x/1730e9719f/the-public-understanding-of-law-survey-puls-annotated-questionnaire.pdf>
- Bejarano, V., Romero, L., Pedraza, G., Garzón, J., Erasó, N., Solano, C., Calderón, A., Pérez, K. y Ospitia, J. (2022). *Guía de implementación de medidas de protección y atención para mujeres víctimas de violencias basadas en género*. Corporación Sisma Mujer <https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2022/06/GUIA-DE-IMPLEMENTACION-DIGITAL-1-de-junio-2022-1.pdf>
- Birgin, H y Gherardi, N. (2008). *La garantía de acceso a la justicia: aportes empíricos y conceptuales*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28920.pdf>
- Boin, C. (2019). Mediation as a Means of Expansion of the Access to Justice and the Realization of Human Rights?: One experiment conducted in the 3rd Probate and Family Court of Santo Amaro, São Paulo. *Shinshu Economics and Law Review*, 5, 207-225. <http://hdl.handle.net/10091/00021413>
- Buendía, P. (2018). *Acceso a la justicia y necesidades jurídicas de las poblaciones rurales en Colombia*. Uniandes.
- Cappelletti, M. (1993). Alternative dispute resolution processes within the framework of the world-wide access-to-justice movement. *The Modern Law Review* 3(56), 282-296. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2230.1993.tb02673.x>
- Carvacho, P., Arriagada, I. y Cofré, L. (2022). Acceso a la justicia: una revisión conceptual de sus componentes. *Oñati Socio - Legal Series*, 12(2), 354-382.
- Castro, M., Olivera, M. y Monsalve, D. (2008). *Desarrollo de una metodología para la identificación de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos (NIRC)*. Fedesarrollo. <http://hdl.handle.net/11445/63>
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas [CEJA]. (2019). *Medir para Decidir, Encuestas de Necesidades Jurídicas y Políticas Públicas de Acceso a la Justicia*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Cepeda, M. J. y Otálora, G. (2020). *Modernización de la administración de justicia a través de la inteligencia artificial*. Fedesarrollo.
- Coker, A. L., Bush, H. M., Clear, E. R., Brancato, C. J. & McCauley, H. L. (2020). Bystander Program Effectiveness to Reduce Violence and Violence Acceptance Within Sexual Minority Male and Female High School Students Using a Cluster RCT. *Prevention Science*, 21(3), 434-444 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11121-019-01073-7>
- Community Legal Education Ontario [CLEO]. (2016). *A framework for Ontario: Introducing a working legal capability matrix*. CLEO. https://cleoconnect.ca/wp-content/uploads/2019/06/working-legal-capability-matrix.September-2016.final_.pdf
- Consejo Privado de Competitividad [CPC]. (2022). *Informe Nacional de Competitividad 2022-2023*. CPC.
- Coohey, C. (2007). The relationship between mothers' social networks and severe domestic violence: A test of the social isolation hypothesis. *Violence and Victims*, 22(4), 503-512. <https://doi.org/10.1891/088667007781554008>
- Corporación Excelencia en la Justicia [CEJ]. (2019). *Necesidades Jurídicas de los Empresarios de Bogotá, Chía y Soacha - Resumen Ejecutivo*. CEJ.

- Corte Constitucional (2008). Auto 092 (4 de abril, 2008). M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C. *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Segundo y tercer levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Corte Constitucional (2015). Auto 009 (27 de enero, 2015). M.P. Luis Ernesto Silva. Bogotá D.C. *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Cuarto y quinto levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Currie, A. (2016). *Nudging the Paradigm Shift: Everyday Legal Problems in Canada*. Canadian Forum on Civil Justice. <https://cfcj-fcjc.org/sites/default/files/publications/reports/Nudging%20the%20Paradigm%20Shift%2C%20Everyday%20Legal%20Problems%20in%20Canada%20-%20Ab%20Currie.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. https://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/727/download/20962/Formulario_ECSC_2021.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022). *Mujeres y hombres: brechas de género en Colombia* (2^{da} ed.). <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/publicaciones/mujeres-y-hombre-brechas-de-genero-colombia-informe-2daEdicion.pdf>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2022b). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2022*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2015). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Primer levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Segundo y tercer levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2017). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Cuarto y quinto levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Sexto levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Primer levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2020). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Segundo levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021a). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022. Tercer levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2021b). *Concepto favorable a la nación para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por USD 100 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el programa para la transformación digital de la justicia en Colombia - Fase I* (Documento CONPES 4024). DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4024.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2022). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 Cuarto levantamiento*. DNP. www.dnp.gov.co
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2023). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022—2026. Co-*

- Colombia Potencia Mundial de la Vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-bases-plan-nacional-de-desarrollo-web.pdf>
- DNP, Minjusticia & DANE. (2019). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Módulo de problemas, disputas, conflictos y desacuerdos*. DNP.
- El Grupo de Trabajo sobre la Justicia. (2019). *Justicia para Todos – El informe del Grupo de Trabajo sobre Justicia*. Center on International Cooperation. <https://www.justice.sdg16.plus/>
- Farrow, T. (2014). What is access to justice? *Osgoode Hall Law Journal*, 3(51), 957–987. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol51/iss3/10/>
- Felstiner, W. L., Abel, R. L. & Sarat, A. (1980). The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming and Claiming. *Law and Society Review*, 15(3/4), 631–654.
- Genn, H. (1999). *Paths to Justice: What People Do and Think about Going to Law*. Hart.
- GfK Adimark Chile S.A. (2015). *Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a Justicia*. Ministerio de Justicia del Gobierno de Chile.
- Gramatikov, M., Kaur, R., Banks, I. & Heijstek-Ziemann, K. (2021). Poverty and Access to Justice. HiiL & The World Bank. <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2021/10/HiiL-report-Poverty-and-Access-to-Justice-web.pdf>
- Gramatikov, M. & Porter, R. B. (2010). Yes, I Can: Subjective Legal Empowerment. *TISCO Working Paper Series on Civil Law and Conflict Resolution Systems No. 008/2010, Tilburg Law School Research Paper No. 023/2010* <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1685839>
- Guevara Hernández, L. C. (2022). *Justice for all! A study of access to justice in Colombia*. The London School of Economics and Political Science - Department of Psychological and Behavioural Science.
- McDonald, H. M., Forell, S. & People, J. (2014). Limits of legal information strategies: when knowing what to do is not enough. *Updating Justice*, (44).
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia Colombia 2017*. <https://www.minjusticia.gov.co/transparencia/Paginas/SEJ-Acceso-a-la-Justicia-indice-acceso-efectivo-a-la-justicia.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (s.f.). Qué son los Métodos de Resolución de Conflictos. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/MASC/Paginas/Que-son-los-Metodos-de-Resolucion-de-Conflictos.aspx>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Open Society Foundations. (2016). *Delivering Access to justice for all. Issues Brief 2016*. <https://www.oecd.org/gov/delivering-access-to-justice-for-all.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y Open Society Foundations. (2019). *Legal Needs Surveys and Access to Justice*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/g2g9a36c-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] y World Justice Project [WJP]. (2019). *Building a Business Case for Access to Justice*. <https://www.oecd.org/gov/building-a-business-case-for-access-to-justice.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2019). *Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting People at the Center*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/597f5b7f-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021a) *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/cdc3bde7-en>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2021b). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2022). *Supporting businesses through better access to justice. A focus on SMEs and Entrepreneurship*. OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2009). *Legal empowerment of the poor*. United Nations. <https://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/Legal%20empowerment%20of%20the%20poor.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. <https://sdgs.un.org/sites/default/files/publications/21252030%20Agenda%20for%20Sustainable%20Development%20web.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2022). Acceso a la justicia. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/thematic-areas/access-to-justice-and-rule-of-law-institutions/access-to-justice/>
- Organización de las Naciones Unidas Mujeres [ONU Mujeres]. (2021). *Gender-responsive law-making*. UN Women.
- Peña, H. (2018). Panorama de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje de Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 48, 185-232
- Pleasence, P. & Balmer, N. (2019). Justice & the Capability to Function in Society. *Daedalus*, 148(1), 140-149. https://doi.org/10.1162/daed_a_00547
- Pleasence, P., Balmer, N., Blackburn, R. & Wainwright, T. (2012). *A framework for the benchmarking of Small business consumers' need for and use of legal services*. Legal Services Board. <https://www.legalservicesboard.org.uk/wp-content/media/Small-Bus-2012-legal-needs-framework.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2012). *Sharing Experience in Access to Justice: Engaging with Non-State Justice*. Asia-Pacific Regional Centre.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2022). *Justicia Formal Tomo V: Documento de análisis encuesta sobre VBG y roles de género*. PNUD y Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Red de Ciudades Cómo Vamos [RCCV]. (2021). *Justicia Cómo Vamos - Radiografía del acceso a la justicia en 17 ciudades 2018-2019*. http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2021/06/JCV_Libro_páginas_24_06_21.pdf
- Rettberg, A. (2020). Violencia en América Latina hoy: manifestaciones e impactos. *Revista de Estudios Sociales*, 73, 2-17. <https://doi.org/10.7440/res73.2020.01>
- Sandefur, R. (2008). Access to civil justice and race, class, and gender inequality. *Annual Review of Sociology*, 34, 339-358.
- Sandefur, R. L. (2016). What We Know and Need to Know About the Legal Needs of the Public. *South Carolina Law Review*, 67(2), 443-459.
- Sandoval, L. E. y Otálora, M. C. (2017). Análisis económico de la violencia doméstica en Colombia, 2012-2015. *Civilizar*, 17(33), 149-162. <https://doi.org/10.22518/16578953.905>
- Sen, A. (2021). *La idea de la Justicia*. Taurus.
- Spieler, E. (2013). The Paradox of Access to Civil Justice: The 'Glut' of New Lawyers and the Persistence of Unmet Need. *University of Toledo Law Review*, 44, 365-403 <https://ssrn.com/abstract=2212701>
- Stratton, M. (2011). *Alberta Legal Services Mapping Project: An Overview of Findings from the Eleven Judicial Districts*. Canadian Forum on Civil Justice. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cfcj/70/>

- The Legal Services Board & The Law Society. (2019). *Legal needs of individuals in England and Wales. Technical Report 2019/2020*. The Legal Services Board & The Law Society. <https://www.lawsociety.org.uk/topics/research/legal-needs-of-individuals-in-england-and-wales-report>
- Uprimny, R., La Rota, M., Lalinde, S. & López, D. (2013). *Encuesta Nacional de Necesidades jurídicas - Análisis general y comparativo para tres poblaciones*. Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf
- USAID. (2007). *Legal Empowerment of the Poor: From Concepts to Assessment*. USAID.
- Ventura, M. & Zovatto, D. (2007). La Naturaleza de la Función Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 7, 159-197. https://www.corteidh.or.cr/tablas/Ventura_%20IIDH%2007.pdf
- Weston, M. (2022). *The Benefits of Access to Justice for Economies, Societies, and the Social Contract*. *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/The-Benefits-of-Access-to-Justice-for-Economies-Societies-and-the-Social-Contract-A-Literature-Review.pdf>
- Wicaksana, D. A., Oemar, E. N. & Herwati, S. R. (2019). *Access to Justice Index in Indonesia 2019*. Indonesia Judicial Research Society. <http://ijrs.or.id/wp-content/uploads/2022/05/FINAL-INDEKS-A2J-ENGLISH-2022.pdf>
- Wintersteiger, L. (2015). *Legal Needs, Legal Capability and the Role of Public Legal Education*. The Legal Education Foundation.
- World Justice Project [WJP]. (2019). *Global Insights on Access to Justice, Findings from the World Justice Project General Population Poll in 101 Countries*. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>



Con el apoyo financiero
de la embajada de Suecia

