



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

David Leonardo Angulo-Ramos

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía
Bogotá D.C., Colombia

2020

La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

David Leonardo Angulo-Ramos

Trabajo final de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Ciencias Económicas

Director:

Ph. D. Hernando Bayona-Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía
Bogotá D.C., Colombia
2020

A mis padres

A Miguel

A Nata

A mi país

Agradecimientos

Son muchas las personas que han contribuido a que este trabajo culmine de la mejor manera, a que este logro sea posible. En primer lugar, quiero agradecer a mi familia por su respaldo incondicional. A mi madre por su apoyo emocional y logístico para poder realizar este trabajo, por los consejos y recomendaciones brindados. A mi padre por su confianza y por siempre desear y anhelar siempre lo mejor para mi vida y a mi hermano por su sabiduría y sus consejos para poder finalizar este trabajo, a pesar de la distancia.

A mi pareja por su paciencia y acompañamiento, por entenderme en todo y por ser un apoyo incondicional en esta etapa de mi vida, por su sabiduría emocional y académica a la hora de afrontar las dificultades que supuso este proceso. A mis amigos por estar en las alegrías y las tristezas que se vivieron en esta etapa.

A mi maestro quiero agradecerle por cada detalle y momento dedicado para aclarar cualquier tipo de duda que me surgiera, agradecerle por la caridad y exactitud con la que enseñó cada clase, discurso y lección. A la Universidad Nacional que ha sido mi segundo hogar y me ha brindado gratas experiencias.

Gracias a todos los que esperan que siempre tenga éxito.

Resumen

Esta investigación muestra la importancia del Programa Nacional de Justicia en Equidad en el acceso a la justicia en Colombia, medida en el comportamiento de la criminalidad visto en cuatro crímenes: homicidios, hurtos a personas, hurtos a residencias y hurtos a comercio. Para esto, se realizó una evaluación de impacto usando el método de diferencias en diferencias (DID) a partir de un panel municipal entre 2000 y 2017, que contiene variables que permiten controlar por características demográficas/territoriales, sociales, económicas, de conflicto armado y de oferta institucional de justicia y buscan establecer su relación con el acceso a la justicia. En los resultados se identifica que, a mayor acceso a la justicia mediante el programa conciliación en equidad se reduce la tasa de homicidios y hurto a residencias. En contraste, no se encuentran efectos en hurto a personas ni estadísticamente significativos en hurto a comercio. Se concluye que, el programa ofrece alternativas para solucionar los conflictos y mejorar la administración de justicia.

Palabras claves: Conciliación en Equidad, Acceso a la Justicia, Evaluación de Impacto, Economía del Crimen.

JEL: C23, D63, K39.

Abstract

This research shows the importance of the “Programa Nacional de Justicia en Equidad” in access to justice in Colombia, measured in the behavior of criminality seen in four crimes: homicides, theft of people, theft to residences and theft to commerce. For this purpose, it is used a municipal panel between 2000 and 2017 that contains variables that allow control by demographic / territorial, social, economic, armed conflict and institutional justice offer characteristics are estimated through the method of differences in differences (DID). establish the relationship with access to justice. It is found that, with greater access to justice through the exercise of reconciliation in equity, the homicide rate and theft of people are reduced. In contrast, no effects are found in residential theft and commercial theft. It is concluded that, the Program offers alternatives to solve conflicts and improve the administration of justice.

Keywords: Conciliation in Equity, Access to Justice, Impact Assessment, Crime Economy

JEL: C23, D63, K39.

Contenido

| | Pág. |
|--|------|
| Resumen..... | IX |
| Lista de figuras | XII |
| Lista de tablas..... | XIII |
| Introducción..... | 1 |
| 1. Marco teórico..... | 5 |
| 2. Programa Nacional de Justicia en Equidad..... | 19 |
| 3. Datos..... | 27 |
| 4. Estrategia de identificación..... | 31 |
| 5. Resultados..... | 35 |
| 5.1. Homicidios..... | 35 |
| 5.2. Hurto a personas..... | 38 |
| 5.3. Hurtos a residencias..... | 40 |
| 5.4. Hurtos a comercio..... | 42 |
| 6. Recomendaciones de política..... | 45 |
| 7. Conclusiones..... | 49 |
| Bibliografía..... | 53 |

Lista de figuras

| | Pág. |
|--|-------------|
| Gráfico 2-1. Momentos del Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad | 21 |
| Gráfico 2-2. Motivos atendidos por categoría de los Conciliadores en Equidad | 22 |
| Gráfico 2-3. Municipios del Programa Nacional de Justicia en Equidad por Departamento | 23 |
| Gráfico 2-4. Inversión Pública para la Conciliación en Equidad | 24 |
| Gráfico 2-5. Mapa de Municipios con Presencia del Programa a 2017 | 25 |
| Gráfico 3-1. Inserción de los Municipios al Programa Nacional de Justicia en Equidad | 28 |

Lista de tablas

| | Pág. |
|---|-------------|
| Tabla 3-1. Estadísticas descriptivas | 29 |
| Tabla 5-1. Homicidios | 37 |
| Tabla 5-2. Hurtos a personas | 39 |
| Tabla 5-3. Hurtos a residencias | 41 |
| Tabla 5-4. Hurtos a comercio | 43 |

Introducción

Entender cómo la inversión en justicia impacta sobre la calidad de vida de los ciudadanos es relevante en términos de política pública, pues permite priorizar los recursos y hacer más efectiva la inversión. Por lo que, el debate en torno a la justicia en Colombia se encuentra predominantemente ligado a los estudios que suscitan la relación entre los órdenes centrales de las ramas del poder público, así como a la visión punitiva de la resolución de los conflictos sociales.

Entonces, surge la necesidad de profundizar en las formas cómo se relacionan los actores, teniendo presente las acciones de la administración de la justicia orientadas a realizar medidas que sirvan como alternativas a las punitivas para optimizar el acceso a la misma. Dichas manifestaciones, se evidencian en los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos –ahora en adelante MASC–, que buscan aligerar la carga burocrática en la que incurre el Estado y garantizar el acceso a la justicia a la hora de solucionar las pugnas provenientes de la convivencia ciudadana. Para esto, es importante analizar los programas que hacen factible la administración anteriormente mencionada, teniendo en cuenta la verdadera influencia de sus resultados como un espacio para la evaluación.

Así, la comprensión de la conciliación en equidad como herramienta con la que se ha buscado la desjudicialización de los conflictos, la descongestión judicial y la garantía del acceso a la justicia (DNP, 2015), responde a la necesidad de entender cuáles han sido las dificultades para su aplicación. Por ejemplo, según los resultados arrojados en la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (GENNJI),

“de las personas que ante un conflicto optaron por acudir al Estado para su solución, el porcentaje que acudió a los MASC fue, para la población en general de 13%; para la población en situación de extrema pobreza, de 1,4%; para la población en situación de discapacidad, de 16,7%; para la población empresas, de 4,4% y, para la población usuarios de la conciliación extrajudicial en derecho, de 27,8%” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2011-2013 citado en: DNP, 2015, p.30).

De aquí que, la pregunta que guía esta investigación es: ¿cuál es el impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad en Colombia sobre el acceso a la justicia, medido en el comportamiento de la criminalidad?

El problema que subyace se ubica en la necesidad de comprender las capacidades estatales como una evidencia importante, por un lado, para comprender los verdaderos alcances de las políticas públicas con respecto a la relación que posee el Estado ante la sociedad en la prestación de servicios y la garantía de derechos y, por otro lado, para entender la asociación entre las asignaciones presupuestales a los programas de política pública y sus posteriores resultados. En el caso concreto de la evaluación de impacto de la conciliación en equidad en Colombia, ésta representa una herramienta importante para contribuir al debate circunscrito en el objeto de la economía: considerar las formas en que la sociedad se organiza eficientemente para la distribución de bienes –materiales e inmateriales– y servicios que permiten el mejoramiento de las condiciones de vida.

Teniendo en cuenta esto, la perspectiva de explorar la reducción de la criminalidad mediante la administración y el acceso a la justicia está determinado por la importancia de entender que la inversión sobre este último aspecto recae en la relación que subsiste entre el estudio sobre el crecimiento económico y la presencia del crimen en economías industrializadas o en desarrollo. Para esto, es importante tener presente que la relación entre economía y criminalidad está determinada por dinámicas socioeconómicas que se establecen a la hora de caracterizar el comportamiento que fundamenta la acción criminal.

En el caso del PNJE, su orientación hacia la descongestión de la administración de la justicia y la garantía hacia el acceso a la justicia adquiere sentido en la caracterización sociodemográfica de los municipios que tienen el programa. Esto es importante, a la hora de entender que los incidentes de violencia criminal no se distribuyen aleatoriamente en el espacio social y geográfico. De hecho, “los estudios de las características sociodemográficas de los participantes en encuentros violentos revelan ciertos patrones con notable consistencia. La conducta violenta es cometida [...] por personas situadas en los niveles más bajos de la jerarquía socioeconómica” (Messner, 1998, p. 511-512).

Por lo tanto, el tema de investigación que se pretende abordar es la influencia de la conciliación en equidad en el acceso a la justicia mediante la realización de una evaluación

de impacto al Programa Nacional de Justicia en Equidad –de ahora en adelante PNJE– del Ministerio de Justicia y del Derecho. La temporalidad del ejercicio se establece entre los años 2000 y 2017, como los años donde progresivamente los municipios entran a ser beneficiarios del Programa. Se toma a Colombia como ámbito de lectura, porque es necesario indagar sobre los términos en los que, en principio, el PNJE se ha estructurado para cumplir con un acceso a la justicia a nivel nacional. El objetivo general de este trabajo es el de evaluar el impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad en Colombia sobre el acceso de la justicia, mediante la reducción de la criminalidad.

Este trabajo emplea como estrategia de identificación la metodología de diferencias en diferencias (DID) a nivel municipal. Esta permite comparar el mismo municipio antes y después de haber participado en el PNJE. Como controles, se emplean municipios que poseen características similares a nivel social, económico, de presencia del conflicto y de oferta institucional de justicia, pero que no tienen influencia del PNJE en sus territorios. Las estimaciones se hicieron con efectos fijos de municipio y efectos fijos de año, lo cual controla por inobservables constantes en el tiempo.

La presente investigación aporta al debate sobre los MASC al estudiar la relación económica que persiste en la importante de invertir en el sector justicia, para explicar el vínculo que existe entre el acceso a la justicia y la reducción de la criminalidad, mediante el desarrollo de los MASC en la consolidación y el fortalecimiento del PNJE. Esto implica que, el problema económico del trabajo se fundamenta en la economía del crimen, teniendo en cuenta que la disposición y existencia de mayor cantidad de servicios desde el sector justicia cambiaría los incentivos y las expectativas reduciendo el crimen, mediante el aumento en los costos de las personas para incurrir en actividades criminales (Becker, 1974) y la comprensión de que no es necesario resolver conflictos a través de mecanismos que puedan resultar en delitos.

La necesidad de acrecentar el beneficio social de acuerdo con la generación de programas que permitan reducir el crimen mediante su prevención es un problema al que responde el PNJE, mediante la construcción de alternativas que pretenden disminuir los gastos del sector justicia y los incentivos para las actividades ilícitas. Así mismo, se pretende contribuir a la construcción de la continua sistematización de experiencias provenientes del ejercicio de la justicia en equidad en los territorios del país.

El documento está dividido en siete secciones: la sección uno presenta un marco teórico que se compone de una revisión de la literatura que da cuenta de estudios que estudian el debate sobre la conciliación en Colombia y de un marco conceptual que permite entender los fundamentos del ejercicio en cuestión; la sección dos muestra la caracterización del PNJE; la sección tres explica las fuentes de información y la estimación que se realizaron para consolidar los datos a analizar; la sección cuatro explica la estrategia de identificación; la sección cinco discute los resultados de las estimaciones; la sección seis sugiere unas recomendaciones de política; finalmente, la sección siete presenta las conclusiones.

1. Marco teórico

Este apartado tiene dos componentes: una revisión de literatura que introduce el estudio sobre la conciliación, el acceso a la justicia en Colombia y la relación que existe entre la criminalidad, la economía y el acceso a la justicia, y un marco conceptual en el que se explican las principales categorías que permiten entender el ejercicio investigativo.

La revisión de literatura en torno a la conciliación, los MASC y su relación con el acceso a la justicia, se estructura en la comprensión del debate en torno a las perspectivas que han surgido en Colombia sobre la Justicia Comunitaria (JC), como el fundamento teórico para entender la justicia en equidad. Las perspectivas identificadas son: la institucional, la social y la relacional.

La primera perspectiva es la que comprende la JC como una herramienta netamente del Estado sojuzgada a la funcionalidad del problema que posee la administración de la justicia en Colombia, en su urgencia por ser descongestionada, es decir una perspectiva institucional. Esto es lo que denota Restrepo en su trabajo:

“La experiencia observada desde la percepción institucional en su conjunto, demuestra que las políticas de Estado en relación con la justicia han estado centradas en las reformas institucionales de la organización de la rama judicial y de los procedimientos judiciales con la finalidad de descongestionar los despachos judiciales, pero después de 1991 se ha promovido una posición oficial de impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación, considerando que es una forma de promover la convivencia social y de solucionar los problemas de conflictividad violenta entre los ciudadanos” (Restrepo, 2011, p.165).

Para el desarrollo de la JC y de la inserción de los MASC, es preponderante el componente institucional y legislativo del Estado. Esto es posible verlo en trabajos como el de Robledo (2008), donde el abordaje de la jurisprudencia y respectiva ejemplificación de las leyes que reglamentan la Conciliación como uno de los MASC más importantes denota los conceptos

dados desde los organismos judiciales, ejecutivos y de control sobre casos específicos y derivaciones del método, reduciendo la justicia comunitaria como una herramienta. En consonancia, el referente analítico al que se remiten los textos explorados para la sustentación de esta perspectiva—Osorio (2002), Ministerio del Interior y de Justicia (2008), Ministerio del Interior y de Justicia & Corporación Razón Pública (2009)— se define en los debates y la exposición de la trayectoria y aplicación de los MASC, haciendo énfasis en la conciliación y teniendo como principal acervo legislativo las leyes que regulan la descongestión del sistema judicial y el acceso a la justicia en Colombia (Ley 23, 1991; Ley 446, 1998; Ley 640, 2001).

Por otra parte, bajo la importancia de extender procesos de JC en torno al acceso de la justicia, ésta se comprende como la reunión de experiencias que recomponen tejidos sociales, alternos a la acción directa del Estado (Uprimny, 2001; Sánchez & Agudelo, 2006) donde la sociedad adquiere protagonismo a la hora de relacionarse con la institucionalidad estatal, puesto que tanto la relación como la definición misma de la JC, se encuentran inmersos en los contornos culturales que permiten caracterizar los MASC como instrumentos capaces de generar alternativas ciudadanas no violentas para la construcción de la convivencia pacífica y donde se da la relación entre distintos actores y se plantean aspectos en torno a la distribución de recursos y el acceso a oportunidades (Torregroza, 2011).

Esta perspectiva social introduce elementos culturales al debate, pero también, a partir del referente analítico de los textos, es posible ver que se da una caracterización de los problemas estructurales, radicados en la composición del sistema político colombiano, que dan origen a la JC, o como la clasifica Uprimny (2001) como justicia informal. En estos problemas, se identifica el de la descongestión de la administración de la Justicia, la crisis política que ocasiona la profundización del conflicto armado, causando que conceptos como administración de la justicia y derecho dimiten de su carácter netamente estatal, pues los MASC son implementados por el Estado mediante un modelo predefinido que, por lo mismo, no recoge esos sentidos de identidad y pertenencia ni el propio derecho (Sánchez & Agudelo, 2006; Torregroza, 2011). Esta visión, también describe los riesgos que tiene el ejercicio de justicias alternas a la formal, pues desde el Estado no se considera

un instrumento eficaz para dirimir las controversias cotidianas, en tanto no se encuentren controlados por la institucionalidad oficial y complejiza la caracterización de la JC (Gómez, 2001; La Rota, et. al., 2013).

De esta manera, la perspectiva relacional define la JC dando énfasis en la Conciliación con el MASC caracterizando un escenario de interacción y conflicto, donde confluyen las concepciones de justicia que surgen desde el Estado, desde las comunidades y desde otros actores que intervienen. En este escenario de conflicto, es posible ver que a pesar de que prevalezca la defensa de las funciones estatales, dadas en el monopolio y la producción del derecho, se infiere que:

“el monopolio de la administración de justicia debe estar en el seno del Estado como estructura centralizada, de la que también hace parte el uso exclusivo de la fuerza y las sanciones que estarán plegadas a unas disposiciones normativas previas. No obstante, en las relaciones sociales establecidas por las comunidades encontramos dinámicas de regulación que no necesariamente se enmarcan en el modelo de la Administración de Justicia del Estado, que pueden ser complementarias o en ocasiones contradictorias al mismo” (Castro, 2012, p.27).

Una de las principales características que es posible ver en los textos de esta última perspectiva es que, las determinaciones del talante conflictivo se adhieren al problema de la autonomía desde los actores jurídicos que emergen en el proceso de implementación de la conciliación como MASC (Ardila, 2006; Castro, 2012). Así mismo, se comprende que la Justicia –en términos de Equidad, pero teniendo en cuenta que siempre se encuentra enmarcada en la Comunitaria– como un proceso de organización de los componentes institucionales del Estado, pero también de las condiciones comunitarias y sociales que permiten la disposición de su ejercicio.

Esta perspectiva justifica la necesidad de incrementar la efectividad de la JC en función de la descongestión de la administración de la justicia colombiana, resignificando la importancia del acceso a la justicia como derecho y como problema para entender la política en justicia. Por ejemplo, Ardila (2004) menciona si

8 La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

“¿es suficiente el cambio de ámbito de gestión de las controversias para garantizar que esa contradicción que siempre pareció sin solución encontrara una salida apacible y satisfactoria para todos? Evidentemente lo que ocurrió es que se dio paso al cambio de ámbito para la gestión de controversias –de la institucionalidad estatal a la comunitaria–, pero no de todas” (p.97).

Estas tres perspectivas se han definido a partir de trabajos que han desarrollado el trasfondo teórico de los MASC, poniendo en el debate la importancia de explorar las funciones de esta para la descongestión administrativa de la justicia, la integración cultural y comunitaria con la institucionalidad estatal y la efectividad que debe tener a la hora de resolver o evitar conflictos. Este último aspecto, es el más controvertido, pues el debate en torno a la continuación de este tipo de ejercicios está atravesado por los retos que tiene el Estado de abarcar los temas para el acceso y la descongestión de la justicia, tanto a nivel social y político como a nivel económico. En el último aspecto, resaltan dos trabajos, uno relacionado con la caracterización y la relación costo-eficiencia de la rama judicial en Colombia y otro relacionado con el análisis del impacto que tiene el programa Facilitadores Judiciales en Nicaragua –ahora FJ–.

El primero adquiere relevancia a la hora de comprender la importancia que tiene invertir en justicia para que los procesos de acceso y descongestión de la administración de la justicia tengan un incremento y sean más eficientes en la reducción de la criminalidad (Clavijo, 2011). El segundo (Gramatikov et. al., 2015) es importante por las similitudes que presenta FJ con relación al Programa de Justicia en Equidad, pues se encuentra la necesidad de garantizar el acceso a la justicia por medio de la concientización sobre la resolución de conflictos, el poder disuasivo de la justicia y el conocimiento de la ley, de la capacitación en habilidades blandas y en asesoría legal, así como de la articulación de dispositivos locales de operación de la justicia con las comunidades (Gramatikov et. al., 2015) y los costos sobre el acceso a la justicia (Gramatikov, 2010).

Así mismo, en Colombia existen trabajos académicos en torno a la evaluación de los procesos de implementación de los MASC en regiones específicas donde actores ajenos al Estado en cooperación con el Ministerio de Justicia han adoptado y ejecutado el PNJE,

como es el caso de la Escuela de Justicia Comunitaria de la Universidad Nacional (EJCUN) y su labor sobre los municipios del departamento de Santander. En este trabajo, se analiza que el trabajo en redes, en el que la participación de la comunidad en la construcción y formación de conciliadores en equidad genera capital social, a partir del acceso a la justicia de comunidades vulnerables y de un proceso efectivo e idóneo en la solución de los conflictos por medio de los MASC (Ladino et. al., 2012).

Los aportes que existen se enfocan en la caracterización teórica y práctica de la Justicia Comunitaria como escenario predominante de las MASC –desde las tres perspectivas caracterizadas–, de la construcción de procedimientos y protocolos desde las entidades del sector administrativo de justicia en cabeza del Ministerio de Justicia. El ejemplo de Nicaragua es ilustrativo a la hora de comprender la similitud del Programa en el contexto colombiano y, las reflexiones sobre la rama judicial establecen la importancia de la inversión para las garantías al acceso de la justicia, al igual que los alcances.

De igual manera, el acceso a la justicia tiene una relación intrínseca con la criminalidad y la economía, teniendo presente que la ausencia de este tipo de servicios también va asociada con las personas que tienen unas condiciones socioeconómicas bajas. En particular, tres tipos de privación socioeconómica han estado en el centro de muchas investigaciones recientes: pobreza, desigualdad económica y, en menor medida, desigualdad de oportunidades. En forma simplificada, el argumento sostiene que “la desigualdad económica, por definición, implica la privación de unos en relación con otros. Es probable que la experiencia de tal privación relativa genere sentimientos de resentimiento y hostilidad” (Messner, 1998, p. 520).

En el caso particular de los homicidios, existen estudios que indican una significativa relación entre la desigualdad de ingresos y las tasas de homicidio criminal. Por ejemplo, abordando estudios sobre países, se determina que los países con altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso tienden a tener tasas de homicidio altas (Braithwaite & Braithwaite, 1980; Krahn, et. al., 1982; Hansmann & Quigley, 1982; Avison & Loring, 1986). Esta relación se ha estudiado mediante la aplicación de modelos con controles estadísticos que involucran el nivel general de desarrollo económico, el tamaño de la población, la densidad de población, entre otros. La literatura revela con notable consistencia que la desigualdad económica a nivel social está directamente relacionada

con los niveles agregados de violencia criminal asociada a homicidios (Messner, 1998). En definitiva, los altos niveles de carencia en el acceso a bienes y servicios tienden a asociarse con altos niveles de violencia criminal.

Así mismo, la criminalidad en aumento genera también problemas en el crecimiento económico de los países. Por ejemplo, en economías en desarrollo actividades empresariales pueden deteriorarse más, asumiendo que la delincuencia también puede retrasar el crecimiento y el rendimiento de las pequeñas y medianas empresas. Esto, debido a que, con respecto a crímenes asociados al hurto a comercio o en crímenes más asociados al crimen organizado, "tienden a estar plagadas de corrupción y recursos públicos limitados para controlar el crimen, una pregunta clave es si la carga del crimen, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (PYME), se aliviará a medida que crezcan las economías en desarrollo" (Islam, 2014, p. 677).

A pesar de las mejoras del estudio sobre la literatura en varios aspectos, aún es posible identificar que los problemas de causalidad inversa se presentan en textos sobre la visión de la criminalidad y su relación con el crecimiento de las economías en desarrollo. En trabajos como el de Islam (2014), se abordan los problemas de endogeneidad a partir de la limitación del sesgo omitido, verificando si la especificación es robusta a variables explicativas potenciales adicionales que incluyen costos de seguridad, corrupción, capital humano, gasto gubernamental y comercio.

Esa relación entre criminalidad y economía se identifica desde las contribuciones de Becker (1974) que construyó un modelo de elección criminal enfatizando que "algunas personas se convierten en delincuentes debido a las recompensas financieras y otras del crimen en comparación con el trabajo legal, teniendo en cuenta la probabilidad de aprehensión y condena, y la severidad del castigo" (p. 32). El campo de investigación empírica construido permitió verificar y estudiar las variables socioeconómicas que afectan el crimen.

Así, la economía del crimen interactúa con campos diferentes y heterogéneos, como la sociología, criminología, psicología, geografía, demografía, entre otras y está

estrechamente relacionado con la pobreza, la exclusión social, la desigualdad salarial y de ingresos, los antecedentes culturales y familiares, el nivel de educación y otros aspectos económicos y factores sociodemográficos que pueden afectar la propensión de un individuo a cometer delitos como la edad, el género, la urbanización y el acceso a servicios. La economía del crimen “se ha convertido en un nuevo campo de investigación, particularmente debido al hecho de que ha habido un rápido aumento de las actividades delictivas en varios países occidentales y orientales del mundo” (Mahmood et. al., 2009, p. 80).

Así mismo, trabajos como el de Fajnzylber et. al. (2000) usan correlaciones simples y regresiones OLS para datos de panel muestran que tanto la desigualdad de ingresos como la tasa de criminalidad están positivamente relacionadas. O como el de Coomer (2003) en el que se realizó un estudio para examinar la influencia de los factores macroeconómicos en la delincuencia. Para esto, aplicó la regresión OLS para descubrir los resultados. En su análisis descubrió que el desempleo, la inflación y la pobreza –especialmente la multidimensional– influyen positivamente en el crimen. El caso del empleo corresponde a que, la tasa de desempleo en un país es un indicador complementario de las oportunidades de ingresos en el mercado laboral legal. Por lo tanto, “cuando la tasa de desempleo aumenta, las oportunidades de obtener ingresos disminuyen, lo que instiga a las personas a cometer delitos. Los costos de cometer delitos disminuyen para los trabajadores desempleados” (Mahmood et. al., 2009, p.93) Los resultados de la causalidad que se identifican en estos trabajos respaldan esta proposición de que el desempleo causa delincuencia.

También, en trabajos como el de Stone (2006) es posible afirmar que el crimen restringe el crecimiento teniendo en cuenta dos aspectos. Primero, si bien existe un amplio acuerdo de que los altos niveles de crimen limitan el crecimiento, se sabe muy poco acerca de cómo lo hace y en qué medida, precisamente por los problemas de causalidad inversa previamente mencionado. En el caso del trabajo en mención, en una encuesta sobre el clima de inversión del Banco Mundial, “el 30 por ciento de las empresas en Sudáfrica calificó la delincuencia como una restricción importante o muy severa en la inversión, colocando la delincuencia entre las cuatro restricciones mencionadas con más frecuencia” (p.2). Este elemento ha sido utilizado en Colombia en se ha mencionado que el conflicto armado y la criminalidad desincentiva la inversión extranjera, sin embargo, en trabajos

como el de Becerra (2014) no se ha comprobado esto, pero si se rescata que la estabilidad política, social y económica de un país hace más atractivo los aumentos de los niveles de inversión, de las variables como el crecimiento, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo.

Segundo, “las políticas disponibles para los gobiernos en cualquier lugar para reducir la delincuencia son relativamente crudas” (Stone, 2006, p.3). Esto está asociado a la contribución de los fiscales, jueces, prisiones e incluso la policía al control del nivel general de delincuencia en cualquier país puesta en incertidumbre por la misma congestión de la administración de la justicia. Debido a esto, estas instituciones pueden reducir el crimen, pero también pueden exacerbarlo (Zhou, 2010). De hecho, “pueden hacer ambas cosas al mismo tiempo, incluso mientras los efectos combinados están abrumados por factores completamente ajenos al sistema de justicia penal” (Stone, 2006, p.3). Así, la reducción de la criminalidad está supeditada a delitos específicos en lugares específicos.

Es por esto que, un desafío que surge a partir de la exploración de la economía del crimen en la relación del crecimiento económico y la criminalidad, el desafío aquí es encontrar vías que permitan soluciones para aflojar las restricciones específicas de delincuencia en el crecimiento. En el caso colombiano, la necesidad de descongestionar la administración de la justicia y garantizar el acceso a la misma es una alternativa para seguir correspondiendo a la consolidación de instituciones que permitan dicho objetivo y contribuir al crecimiento económico.

Es decir que, “la reducción del crimen y la entrega de justicia son obligaciones en sus propios derechos para cualquier gobierno. El crecimiento será necesariamente un objetivo secundario para el sistema de justicia” (Stone, 2006, p.3). Y de esto dependerá garantizar que características como la eficiencia y celeridad del sistema judicial para hacer cumplir contratos y hacer valer los derechos de propiedad son determinantes fundamentales del crecimiento económico de las diversas entidades del país. Por lo tanto, “la lentitud del sistema judicial, o los procesos judiciales largos, tiene un impacto negativo sobre la inversión que las empresas pueden realizar, ya que éstos incrementan sus costos de transacción, limitando su liquidez disponible, y por lo tanto, se traducen en menores niveles

de inversión provocando, en el agregado, un efecto adverso sobre el desempeño y la productividad de las regiones donde estas se localizan” (Chávez et. al. 2017, p.2).

Con todo esto en mente, es importante rescatar que la relación entre criminalidad, economía y el acceso a la justicia, es necesario rescatar que éste último depende de varios factores, que incluyen:

“un marco legal adecuado que establezca los derechos y los procedimientos para hacerlos cumplir; conciencia pública de los derechos y los medios para hacerlos cumplir; y la prestación efectiva de servicios por parte de las instituciones del sector judicial, incluidas las instituciones del sector público y las organizaciones de la sociedad civil [...] Las organizaciones de la sociedad civil a menudo complementan y llenan los vacíos en los servicios del sector público, usualmente enfocándose en temas tales como información pública y concientización, y la provisión de servicios de asistencia legal a personas vulnerables” (Banco Mundial, 2013, p.75).

Bajo esta perspectiva, el crecimiento económico genera unas condiciones importantes para poder garantizar el acceso a la justicia. De igual forma, en trabajos como el de Deseau et al. (2019) se establece una relación importante en que garantizar el acceso a la justicia conduce a un aumento en la tasa de crecimiento del PIB per cápita a cinco años con rendimientos marginales decrecientes. En este trabajo, se realizó mediante un panel con diferentes submuestras de países en 107 países entre 1970 y 2014 a partir del número de jueces per cápita y se define que el acceso a la justicia influye en variables como régimen político, corrupción del sistema judicial y niveles de capital humano. Esto es importante, porque responde al objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En definitiva, la relación que existe entre economía, criminalidad y acceso a la justicia tiene diversas perspectivas, la primera en la que, mediante el crecimiento de dispositivos punitivos, disuasivos y alternativos para el acceso a la justicia, los incentivos para cometer crímenes se disminuyen por los costos que implica desde una perspectiva de la elección pública incidir en ellos, así como la garantía que existe para que el beneficio social crezca (Becker, 1974; Stone, 2006; Zhou, 2010). En concordancia, la segunda perspectiva argumenta la necesidad de que el crimen se reduzca teniendo presente que esto genera condiciones sociales y económicas que no permiten que haya un crecimiento económico

14 La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

(Messner, 1998; Coomer, 2003; Islam, 2014) y que va de la mano con la tercera perspectiva que resalta la necesidad de invertir en el acceso a la justicia para garantizar un crecimiento económico asociado a la disminución de los incentivos que existen para que las personas cometan crímenes (Fajnzylber et. al., 2000; Mahmood et. al., 2009; Chávez et. al., 2017; Deseau, 2019), mediante el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y macroeconómicas, desde la óptica de la economía del crimen.

Ahora bien, como segundo componente, las principales categorías que componen el marco conceptual son la justicia en equidad como una de los MASC, la administración de la justicia, las capacidades estatales y la relación costo-eficiencia ejemplificada en la rama judicial.

La justicia en equidad está vinculada al desarrollo del debate de la JC explorado anteriormente y, puede definirse como una modalidad de administración de justicia mediante la cual se faculta a operadores de la comunidad para que,

“ a través de las estructuras normativas propias de ella (el justo comunitario), tramiten y decidan conflictos relevantes ante el orden jurídico del Estado. Se trata de un tipo de institución con un pie puesto en las estructuras normativas comunitarias y el otro en el derecho estatal; la gestión de los conflictos y las decisiones sobre ellos se hacen desde las comunidades y sus estructuras, pero con una pretensión de validez ante el sistema jurídico nacional que se realiza a través de unos reglamentos estatales” (Ardila, 2017, p. 119).

Se constituye como una herramienta que está enfocada en dirimir los conflictos provenientes de la congestión del sistema judicial concentrada en la aplicación de la justicia de carácter punitiva (Restrepo, 2011). Así, se faculta a los operadores, constituidos legalmente, para administrar justicia atendiendo al sentido de justicia predominante en un ámbito social específico, con referentes de la toma de decisión y teniendo en cuenta la normatividad del Estado. Este es el fundamento en el que los MASC se establecen, una combinación entre los principios de justicia de las comunidades en relación con la justicia formal. La conciliación extrajudicial en derecho, la conciliación en equidad, el arbitraje son

algunos de estos métodos. En el caso concreto de este trabajo, el énfasis será en la conciliación en equidad.

La conciliación en equidad ha sido comprendida como una alternativa preferible al litigio para aquellas partes que se encuentran en conflicto, dado su carácter autocompositivo en la que dos o más personas solucionan sus conflictos, con la ayuda de un tercero neutral llamado conciliador en equidad, quien ayuda a construir un acuerdo que a su vez tendrá plenos efectos jurídicos –tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo–(MINJUSTICIA, 2019).

Su andamiaje institucional ha estado orientado a consolidarse como un mecanismo de desjudicialización, para promover que las partes, que se encuentran inmersas en un conflicto, prefieran darle solución por sí mismas, en ejercicio de su autonomía, antes que acudir a un litigio. Además, busca asegurar que a “la justicia ordinaria lleguen aquellos pleitos que contengan una controversia jurídica que justifique ser conocida por los jueces ordinarios; servir como mecanismo de descongestión judicial y, garantizar el acceso a la justicia” (DNP, 2015, pp. 33). Desde esta perspectiva, la desjudicialización de los conflictos desemboca en la descongestión del aparato judicial y en la exploración de nuevas formas para la administración de la justicia.

La administración de la justicia comprendida como “el conjunto de instituciones, procedimientos y actores a lo que corresponde regular los comportamientos legítimos que han de tener tanto los sujetos implicados como su entorno inmediato, dada una situación de conflicto” (Ardila, 2017, p.106). Este concepto permite comprender que la conciliación responde a una forma de administrar la justicia. Además, esta desvinculada del carácter punitivo de la justicia, representa una alternativa eficiente para la mediación de los conflictos que operan en el sistema de justicia en general.

La tercera categoría corresponde a las capacidades estatales, entendidas como “la habilidad y la aptitud del Estado para llevar a cabo tareas apropiadas de forma eficiente y eficaz para mejorar las condiciones de vida en múltiples ámbitos para la sociedad, por medio de las políticas públicas” (Rey, 2014, p.123). Desde esta perspectiva, es posible ver que las capacidades estatales representan un marco analítico donde la administración de la justicia responde a la necesidad de vislumbrar cuál es la eficiencia y la eficacia del

Estado en los ámbitos de intervención relacionados con la justicia. Así, la conciliación se posiciona como el escenario de análisis para aplicar el marco representado en las capacidades estatales, dado por la política pública que se ha venido desarrollando.

Cabe aclarar que, esta categoría, no se restringe únicamente a los resultados de la acción, sino también, “la habilidad de los actores estatales para articular con los actores sociales las políticas públicas, de modo de poder implementarlas con el apoyo de los sujetos sociales/ciudadanos a quienes incumben” (Rey, 2014, p.125). Por esto, es importante profundizar en estas características en el PNJE, dada la capacidad que deben tener la administración municipal en conjunto con el Ministerio de Justicia a la hora de aplicar la conciliación en equidad y de mejorar las condiciones de vida de la población.

Así, comprendiendo que la evaluación consiste en valorar las formas en que se manifiestan las capacidades estatales, –es decir políticas y programas públicos, partiendo de la medición de sus resultados e impactos. Esta medición “debe permitir realizar el ajuste oportuno a los dispositivos de políticas (seguimiento y monitoreo) con el fin de alcanzar los objetivos esperados que, en principio, pretenden mejorar la vida de la gente en algún aspecto, o resolver algo que se considerara como problemático” (Roth, 2013, p. 30).

De igual forma, las orientaciones que responden a la evaluación están determinadas en la comprensión de que, en el crecimiento del acceso de la justicia vía la implementación de alternativas para la administración de la justicia se establece una relación directa con los costos que implican la solución de problemas legales. Para hacer efectiva la relación que subyace entre la eficiencia y la eficacia de la administración de la justicia conforme a las capacidades estatales que existen, la comprensión de la relación costo-eficiencia se ilustra a continuación a través de la caracterización de la rama judicial en Colombia mediante cuatro factores de medición para la administración de la justicia, de los cuales mencionaremos tres:

- Evacuación de los procesos: Colombia se ubica en el umbral de “eficiencia” media-baja “al tener pendientes de evacuación unos 2.9 millones de procesos (cifra de 2010), o sea, 6.337 por cada 100.000 habitantes” (Clavijo, 2011, p. 34-35). Esto implica que

la eficacia de la justicia radica en su poder “disuasivo” que significa la posibilidad de “castigar” y de evitar el conflicto especialmente en un ambiente de elevada criminalidad.

- Relación de eficiencia de la justicia con relación a la inversión: La relación se establece en torno a que en materia de gastos en justicia relativo al PIB o al presupuesto, de una parte, se relaciona con la criminalidad, teniendo presente que Colombia arroja un desempeño mediocre en este frente, pues tiene la tasa de homicidios más alta de la muestra (34 vs. 14 valor medio de la muestra) (Clavijo, 2011); esto implica que existe una relación importante.
- Empleabilidad en el sector justicia: Colombia se mantiene en el mismo plano de “relativa eficiencia”, pero nótese que ahora nos alejamos de los ejes centrales, mostrando un “encarecimiento” presupuestal para el número de jueces contratados. En términos históricos, Colombia figura con una reducción ligera en su participación presupuestal en justicia durante 2000-2010 (Clavijo, 2011). La relación de gasto en justicia/PIB con el número total de empleados (no simplemente jueces) por cada 100.000 habitantes, vemos que Colombia se mantiene al asignar alto gasto y contratar un número de empleados ligeramente menor al promedio.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante aclarar que la relación costo-eficiencia caracterizada acá, denota el problema que existe en la rama judicial en el acceso a la justicia. La inversión en justicia permite expandir la capacidad institucional que incide a la hora de reducir la criminalidad garantizando el acceso a la justicia; dado que se considera que “debe partir de un reconocimiento y defensa a dicho acceso por parte de todos, de esta forma, se puede garantizar la ejecución del imperio de la ley y la seguridad jurídica” (Cortés, 2015, p.84).

Esto implica, que la criminalidad se debe a la existencia de barreras en el acceso a la justicia se ven “expresadas en una actitud de desconfianza o resignación ante lo institucional [...] generada por experiencias anteriores negativas con la justicia, o bien, por una situación general de inseguridad que produce temor a represalias en caso de recurrir a los tribunales” (DANE, 1998, p.14). Todo esto, es importante para establecer una relación concreta entre las categorías de administración de la justicia, de las capacidades estatales y de costo-eficiencia para ver el impacto de la conciliación en equidad.

18 La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

La presente investigación aporta a este debate al estudiar la relación económica que persiste en la importante de invertir en el sector justicia, para explicar el vínculo que existe entre el acceso a la justicia y la reducción de la criminalidad, mediante el desarrollo de los MASC en la consolidación y el fortalecimiento del Programa Nacional de Justicia en Equidad. Así mismo, se pretende contribuir a la construcción de la continua sistematización de experiencias provenientes del ejercicio de la Justicia en Equidad en los territorios del país, desarrollado por las instancias institucionales en cooperación con el sector privado y centros de extensión universitarios.

2. Programa Nacional de Justicia en Equidad

El Programa Nacional de Justicia en Equidad se establece bajo la lógica de fijar rutas para menoscabar la violencia que se deriva de la falta de estructuras normativas reconocidas. El Programa establece procedimientos para producir reconocimiento de las reglas en la comunidad y proyecciones para la reducción de los conflictos. Adicionalmente permite generar procesos de articulación entre la concepción de la justicia formal o institucional y la justicia informal o comunitaria, toda vez que el Programa “se presenta sobre todo como una herramienta de articulación, fortalecimiento, pero también subordinación, de las estructuras normativas comunitarias” (Ardila, 2006, p.195).

La regulación ha dotado al programa de elementos que le permiten constituirse en un mecanismo de acceso igualitario de la justicia. Por ejemplo, la conciliación en equidad se define en los artículos 82 y siguientes de la Ley 23 de 1991 denominada ley de descongestión de despachos judiciales. Posteriormente, con la expedición de la ley 446 de 1998, se le considera como un instrumento para garantizar el acceso a la justicia, superando la visión de la descongestión. El funcionamiento básico de la figura desde la normatividad consiste en que, el modelo de administración de justicia le da potestad a un tercero imparcial –Conciliador en Equidad– (Castro, 2012), para que intervenga en la solución de un conflicto, contribuyendo a la construcción de un acuerdo entre las partes divergentes.

Los conciliadores son individuos que la rama judicial nombra a partir de listas de candidatos definidos en la comunidad. Una vez designados, las actas de conciliación que ellos suscriban surten los mismos efectos de una sentencia judicial. Tales operadores tramitan asuntos que sean susceptibles de transacción, desistimiento o conciliación (Ardila, 2006, p. 180). Estos conciliadores son formados y capacitados por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Desde el año 2000, debido a que la ley otorga a los municipios la iniciativa “en su designación sin mayores exigencias en cuanto a programas gubernamentales que lo respalden, empezó un proceso que ha llevado a que muchas localidades abran la compuerta de la elección sin un proceso de implementación en el que se funde y se apoye” (Ardila, 2006, p.185). Así, desde los gobiernos locales se han comprometido únicamente al proceso de elección de los conciliadores, teniendo presente el esfuerzo que proporciona el Ministerio para los alcaldes y los concejos municipales se habían comprometido en muchos casos simplemente al proceso electoral. Sin embargo, no es hasta el año 2007 que se reconoce la importancia de sistematizar experiencias y procedimientos para las tareas de implementación, donde se pudiese establecer una conexión entre lo local y lo institucional central. Para esto, la consolidación del Macro de Implementación de la Conciliación en Equidad –ahora en adelante MICE– fue la herramienta que permitió determinar los pasos para lograr los objetivos del Programa. Estos eran:

“1) Mejorar la convivencia pacífica en los diferentes municipios y departamentos del país. 2) Involucrar a los gobiernos locales en el desarrollo de iniciativas ligadas con la Resolución Pacífica de los conflictos. 3) Vincular al ciudadano con el sector Justicia involucrándolo en la resolución pacífica de los conflictos. 4) Potenciar en un Grupo de ciudadanos escogidos por la propia comunidad habilidades para la resolución de conflictos y promoción de la justicia. 5) Promover la acción voluntaria y la participación del ciudadano en lo público. 6) Vincular la Rama Judicial en especial la local, en el reconocimiento, acompañamiento y seguimiento de los Conciliadores en Equidad. 7) Armonizar la legislación existente para que concuerde con la realidad presente de la Justicia en Equidad del país” (MINJUSTICIA y Corporación Razón Pública, 2009, p. 12).

El MICE extiende una propuesta que tiene en cuenta, la diversidad cultural e histórica y los contextos de cada localidad y/o municipalidad respetando las autonomías de los gobiernos locales y de las organizaciones cívicas y comunitarias, para dotar a la entidad territorial de un servicio de administración de justicia con altas potencialidades, no solo para la solución de conflictos en áreas de difícil cobertura por los demás actores del sistema de justicia local, sino para lograr la prevención de la conflictividad social, por medio del fortalecimiento de una cultura de diálogo.

Es importante aclarar que, los municipios que han sido beneficiarios del Programa han sido caracterizados bajo el diagnóstico de conflictividad efectuada por el Ministerio de Justicia que surge de la primera fase del MICE. Aquí, se contemplan los siguientes criterios: 1) análisis del contexto mediante identificación y geo-referenciación –comunidades/localidades, veredas y corregimientos– de los conflictos en las comunidades, 2) oferta institucional en justicia formal y 3) el reconocimiento de los procesos comunitarios y de mecanismos de solución de conflictos presentes en el territorio a intervenir (MINJUSTICIA y Corporación Razón Pública, 2009).

Gráfico 2-1: Momentos del Marco de Implementación de la Conciliación en Equidad

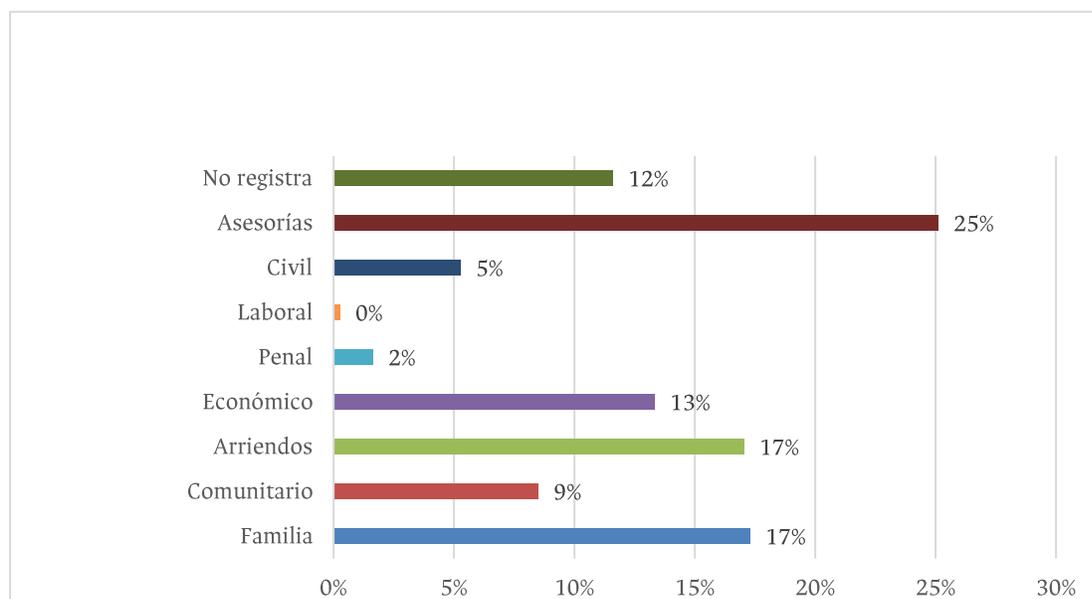


Fuente: MINJUSTICIA y Corporación Razón Pública (2009)

Durante las siguientes fases de la implementación, se generan procesos de concientización y explicación del mecanismo ante la comunidad y antes los aliados estratégicos que se reconocen para poder llevar a cabo la intervención, así como los procesos de postulación de los futuros conciliadores. Estos se posicionan como una autoridad comunitaria que, “gestiona los conflictos a partir de las normativas del entorno en el que actúa e incide en la reconstrucción del tejido social” (MINJUSTICIA, 2019, p.11).

Sin que exista antecedente legal al respecto, el rol del Conciliador en Equidad ofrece características analógicas al establecido para los voluntarios de la Defensa Civil, Bomberos y Cruz Roja, pues no reciben ningún tipo de contraprestación por el servicio prestado y ofrecen su tiempo, trabajo y talento. Ellos prestan sus servicios en las propias comunidades, en las casas de justicia, en los centros de convivencia ciudadana, en los salones comunales o en cualquier otro espacio comunitario en el ámbito urbano o rural. El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Cooperación Internacional han apoyado la organización y dotación de estos lugares (MINJUSTICIA, 2019, p.6). Los casos o motivos en los que se desempeña el Programa agrupados por las categorías son:

Gráfico 2-2: Motivos atendidos por categoría de los Conciliadores en Equidad

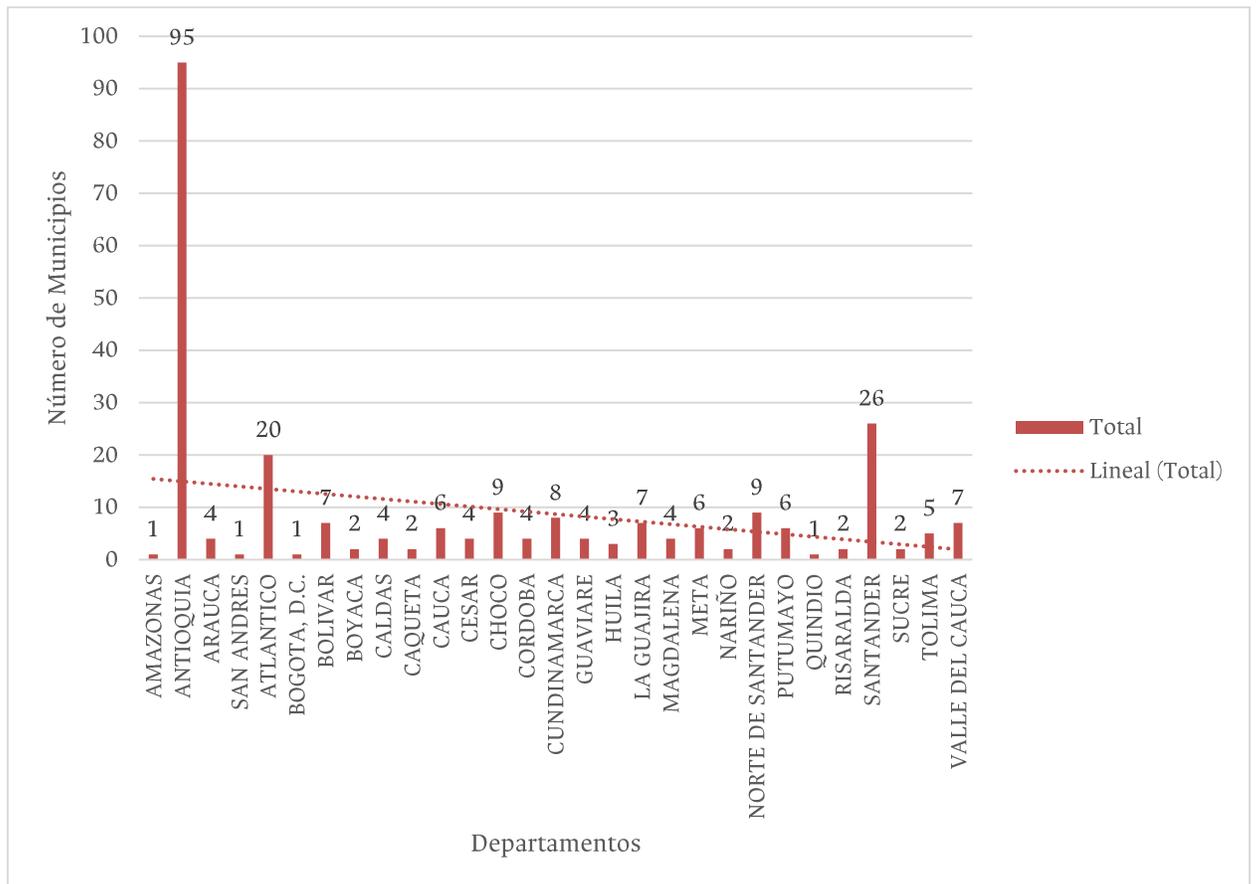


Fuente: MINJUSTICIA (2018).

En las últimas fases, se pretende consolidar el MICE sostenible en el tiempo teniendo en cuenta que, el fortalecimiento de las Organizaciones Sociales Comunitarias, que pueden contribuir en la articulación de redes en las comunidades, para la promoción de formas pacíficas de resolución de conflictos se desarrolle en cooperación con los gobiernos municipales que participan en el Programa. Esto, junto con el diagnóstico de conflictividad

permite caracterizar, cuáles han sido los departamentos que tienen mayor cantidad de municipios con presencia del programa.

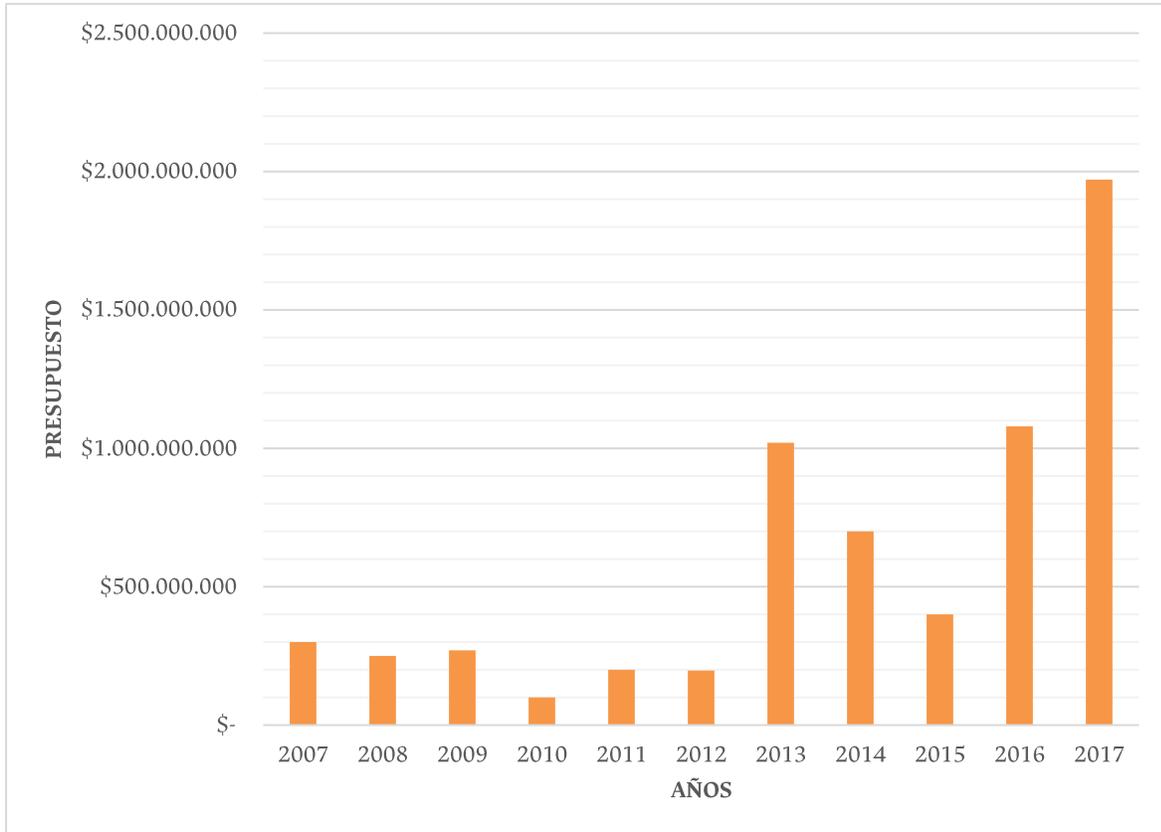
Gráfico 2-3. Municipios del Programa Nacional de Justicia en Equidad por Departamento



Fuente: Elaboración propia, con base en MINJUSTICIA (2018).

En las leyes 1395 de 2010 y 1474 de 2011 se establecen disposiciones para reglamentar los protocolos de la Conciliación Extrajudicial –tanto Conciliación en Derecho como Conciliación en Equidad– y el fundamento jurídico que respalda la importancia de la disposición de recursos públicos para procesos de interventoría y de uso de presupuesto público. Este aspecto, es gestionado por la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Viceministerio de Promoción de la Justicia. A continuación, se expone la variación presupuestal conforme al proyecto de inversión que han existido entre 2013 y 2018, dado los procesos de fortalecimiento que ha vivido el Programa desde entonces:

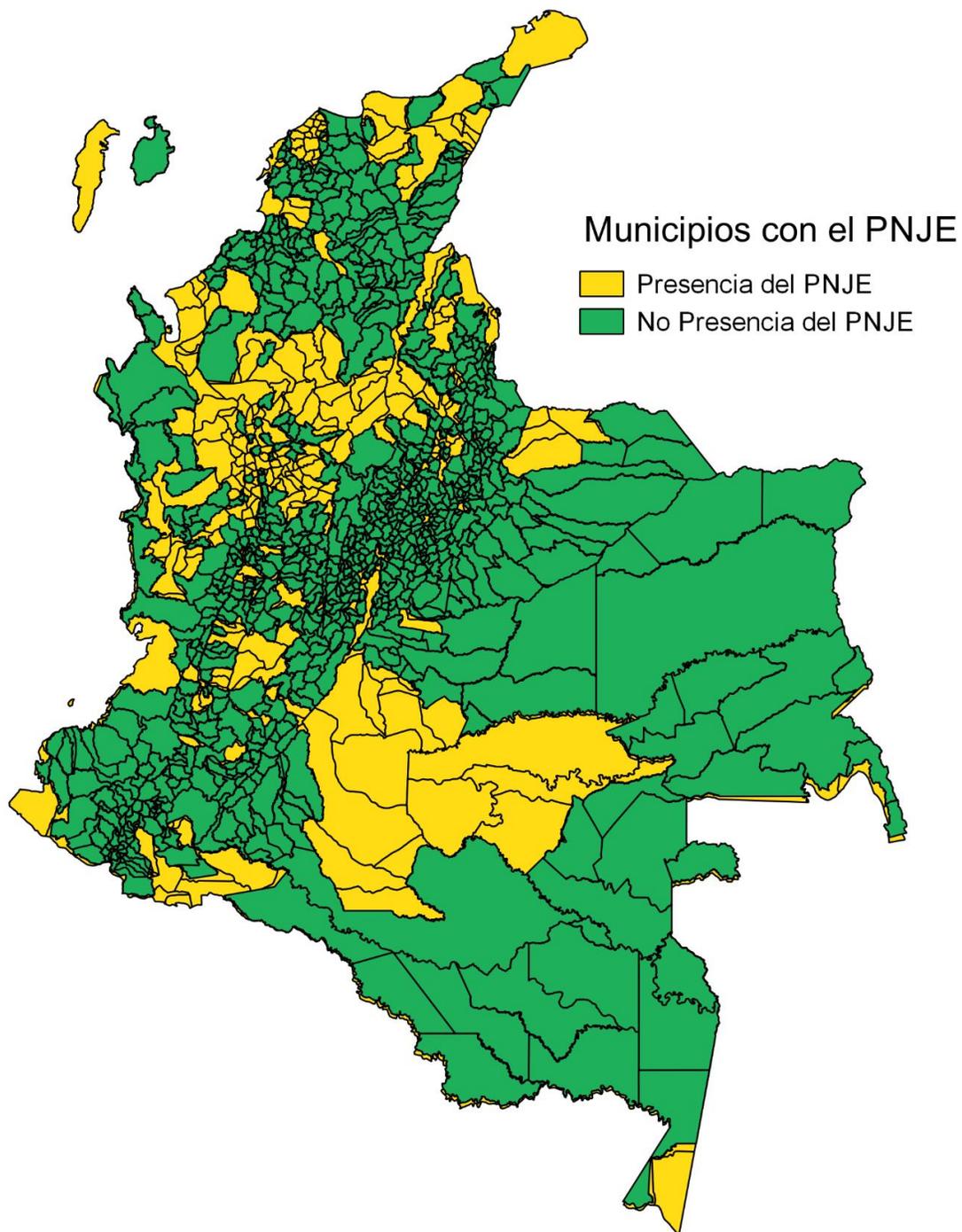
Gráfico 2-4: Inversión Pública para la Conciliación en Equidad



Fuente: DNP (2017b).

En el siguiente mapa, es posible cual es la presencia del Programa en cada uno de los municipios de Colombia hasta el 2017.

Gráfico 2.5. Mapa de Municipios con Presencia del Programa a 2017



Fuente: Elaboración propia

3. Datos

La presente investigación emplea las siguientes fuentes de información. La primera fuente de información es el DANE y su Marco Geoestadístico Nacional (DANE, 2017), el cual permite identificar por municipios variables demográficas asociadas al área oficial del territorio y sus proporciones rurales y urbanas. También, del sistema Geoportal (DANE, 2019) se puede identificar el porcentaje de hombres y mujeres en la población. La segunda fuente es el Portal Terridata y el Sistema Integral de Formulario Único Territorial del DNP (DNP, 2019), de las que se pueden estimar variables que caracterizan social y económicamente a los municipios.

Así mismo, los indicadores de justicia en Colombia de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ, 2019), el catálogo de datos del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes (CEDE, 2019), el Sistema de Estadísticas de Justicia (MINJUSTICIA, 2018) y los informes de gestión sobre la atención a víctimas del conflicto armado de la Unidad de Víctimas (UARIV, 2017) son fuentes de información en las que es posible identificar las variables que caracterizan la presencia del conflicto armado en los municipios.

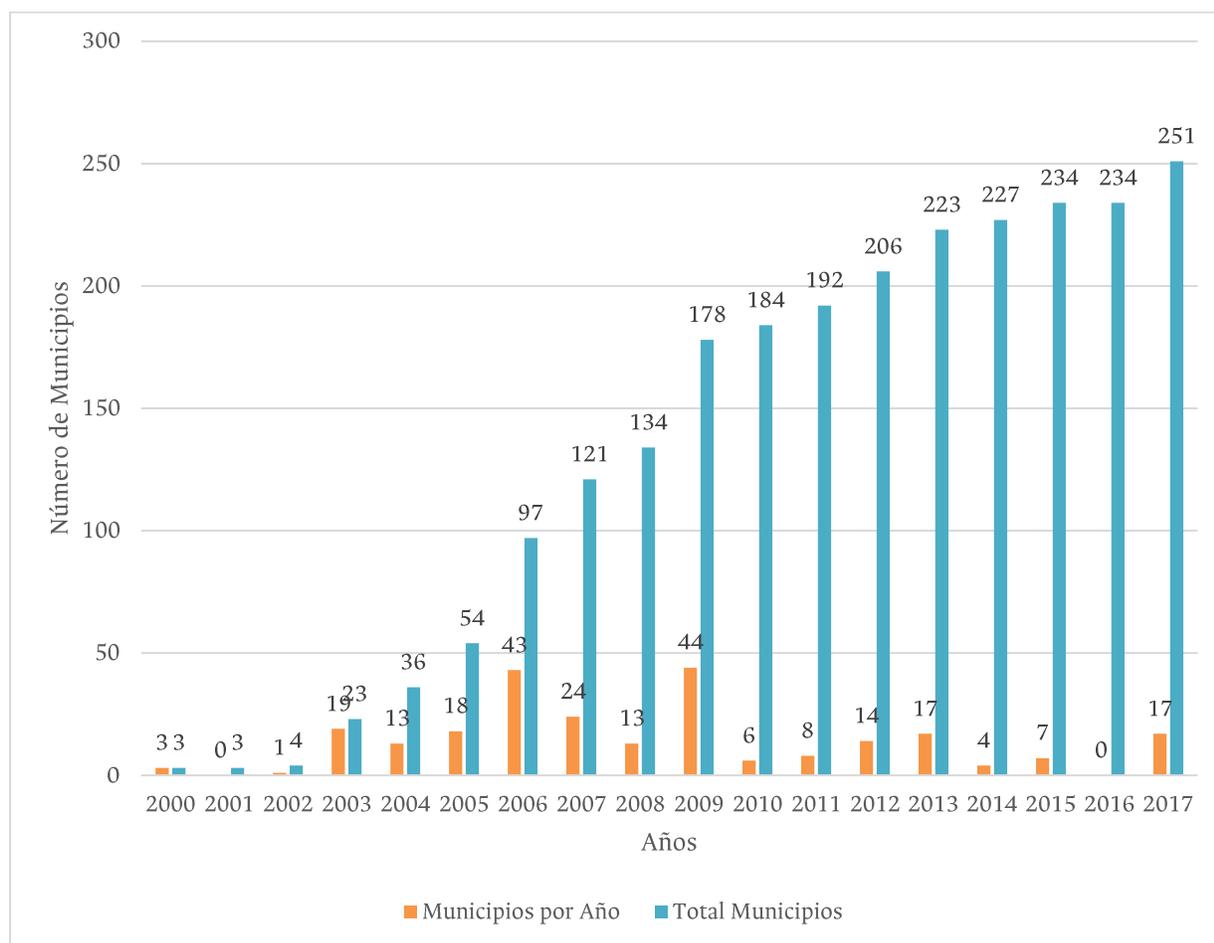
Las fuentes de información se cruzaron empleando como identificador el código DANE de municipio. Con base en, los datos solicitados al Consejo Superior de la Judicatura y a la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho, se pudo estimar las variables asociadas a la oferta institucional que existe en Justicia.

Para la presente investigación se construyó, empleando las fuentes descritas anteriormente, una base de datos de tipo panel, con información municipal anual para los años 2000 a 2017. La información disponible permitió identificar el año de ingreso de los

28 La influencia de la conciliación en la administración de la Justicia Colombiana: La Evaluación de Impacto del Programa Nacional de Justicia en Equidad sobre el acceso a la Justicia

municipios al Programa Nacional de Justicia en Equidad. Esta información fue validada directamente con la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Gráfico 3.1: Inserción de los Municipios al Programa Nacional de Justicia en Equidad



Fuente: Elaboración propia, con base en MINJUSTICIA (2018).

La gráfica 3.1. muestra el número de municipios beneficiarios que ingresaron entre 2000 y 2017. Se observa una variación importante de municipios que ingresan al PNJE entre años. Los años en los que ingresaron más municipios al PNJE fueron 2006 y 2009 con 43 y 44 municipios respectivamente. En contraste, en 2001 y 2016 no ingresaron municipios al programa.

La tabla 3.1 presenta las estadísticas descriptivas del año 2000 de las variables más relevantes. La tabla compara los municipios a los que se les implemento el PNJE en alguno momento entre 2000 y 2017 con los municipios que al 2017 no habían implementado el programa.

Tabla 3.1: Estadísticas Descriptivas

| Variable | Sin Presencia del PNJE | | | Con Presencia del PNJE | | | Diferencia de medias | |
|---|------------------------|----------|----------|------------------------|----------|----------|----------------------|-----|
| | Obs. | Media | D.E. | Obs. | Media | D.E. | | |
| Homicidios | 847 | 0.52434 | 0.74598 | 251 | 0.77407 | 0.97969 | -0.2497296 | *** |
| Hurtos a Personas | 847 | 0.22548 | 0.563619 | 251 | 0.532054 | 0.912723 | -0.3065738 | *** |
| Hurtos a Residencias | 847 | 0.139194 | 0.349729 | 251 | 0.284973 | 0.505219 | -0.145779 | *** |
| Hurtos a Comercio | 847 | 0.096887 | 0.234188 | 251 | 0.196106 | 0.294355 | -0.0992188 | *** |
| Juzgados | 847 | 0.124919 | 0.120158 | 251 | 0.100431 | 0.090886 | 0.0244877 | *** |
| Casas de Justicia | 847 | 0 | 0 | 251 | 0.000159 | 0.001307 | -0.000159 | *** |
| Acción de Grupos Armados Ilegales | 847 | 0.083305 | 0.150154 | 251 | 0.139356 | 0.229194 | -0.056051 | *** |
| Desplazamiento Forzado | 847 | 19.81015 | 54.41698 | 251 | 52.82582 | 117.6018 | -33.015663 | *** |
| Medición de Desempeño Municipal | 847 | 34.31329 | 9.000951 | 251 | 37.86335 | 11.41742 | -3.5500549 | *** |
| Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas | 847 | 0.458321 | 0.221404 | 251 | 0.45132 | 0.232347 | 0.0070007 | |
| Cobertura Bruta en Educación Primaria | 847 | 125.7444 | 29.85144 | 251 | 125.9067 | 26.0358 | -0.1623075 | |
| Ingresos Totales (Corrientes y de Capital) | 847 | 3.83E+09 | 5.61E+09 | 251 | 2.78E+10 | 1.71E+11 | -2.4E+10 | *** |
| Distribución de Regalías | 847 | 3.16E+08 | 1.82E+09 | 251 | 6.08E+08 | 2.38E+09 | -292480268 | ** |
| Población Urbana | 847 | 0.358281 | 0.20631 | 251 | 0.531785 | 0.264758 | -0.1735044 | *** |
| Índice de Ruralidad | 846 | 0.638932 | 0.207667 | 251 | 0.464231 | 0.264247 | 0.1747009 | *** |
| Área Oficial | 847 | 770.7692 | 3094.753 | 251 | 1217.718 | 2464.719 | -446.94908 | ** |
| Área Rural | 847 | 0.991799 | 0.020683 | 251 | 0.967466 | 0.08654 | 0.0243333 | *** |
| Región Andina | 847 | 0.558442 | 0.496866 | 251 | 0.621514 | 0.485979 | -0.0630724 | * |
| Región Caribe | 847 | 0.173554 | 0.378949 | 251 | 0.187251 | 0.390892 | -0.0136973 | |
| Región Pacífica | 847 | 0.180638 | 0.384945 | 251 | 0.095618 | 0.294654 | 0.08502 | *** |
| Región Orinoquía | 847 | 0.056671 | 0.231349 | 251 | 0.043825 | 0.205114 | 0.0128459 | |
| Región Amazonía | 847 | 0.030697 | 0.172596 | 251 | 0.051793 | 0.222051 | -0.0210963 | |
| Altura del Municipio | 847 | 1236.383 | 1234.116 | 251 | 915.8924 | 805.05 | 320.4901 | *** |
| Distancia Lineal del Municipio a la Capital de Departamento | 847 | 79.25554 | 54.18821 | 251 | 77.8042 | 62.18114 | 1.451339 | |
| D.E.=Desviación estándar. | | | | | | | | |
| * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001. | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra que, las magnitudes de las variables asociadas a la criminalidad (homicidios, hurtos a personas, hurtos a residencias y hurtos a comercio) son mayores, y estadísticamente significativas, para los municipios con PNJE comparados con los demás municipios de la muestra. Esto se debe a que son precisamente los municipios con mayor criminalidad los que son elegidos para implementar el PNJE. Con respecto a las variables control, se encuentran agrupadas en 4 componentes: oferta institucional de justicia (juzgados y casas de justicia), conflicto armado (acción de grupos armados ilegales y desplazamiento forzado), social (medición de desempeño municipal, INBI y cobertura en educación primaria), económicas (ingresos totales y regalías) y demográficas/territoriales.

Las variables de la oferta institucional en justicia son estadísticamente significativas. Existe una asociación importante entre las casas de justicia y el PNJE, pues en los municipios donde no hace presencia el Programa no es posible ver presencia de casas de justicia. Así mismo, las variables asociadas a describir la magnitud del conflicto armado son estadísticamente significativas y es posible ver que, los municipios con mayor desplazamiento forzado y acción de grupos armados ilegales son lo que en algún momento de la temporalidad definida se convierten en beneficiarios del PNJE.

Las variables sociales y económicas son estadísticamente significativas –la medición de desempeño municipal y los ingresos totales, respectivamente–. De las variables demográficas/territoriales, es posible percibir que el índice de ruralidad es estadísticamente significativo, lo que implica que aun cuando los municipios en donde se ejecuta el PNJE la magnitud de la población urbana es importante, la ruralidad es sobresaliente para entender de la composición demográfica del municipio. Así mismo, es posible ver que aproximadamente el 50% tanto de los municipios sin presencia del PNJE como de los con presencia del PNJE, hacen parte de la región andina.

No obstante, es importante tener presente que la metodología de diferencias en diferencias reduce el problema de sesgo, teniendo en cuenta que, permite establecer los efectos fijos de año y de municipio, de acuerdo con que la base de datos los permite observar durante distintos periodos.

4. Estrategia de identificación

El presente trabajo busca realizar un primer ejercicio empírico para Colombia sobre el efecto que el acceso a la justicia a través de PNJE, es decir la aplicación de la conciliación en equidad, tiene sobre la criminalidad medida como la variación en la tasa de 4 crímenes: homicidios, hurtos a personas, hurtos a residencias y hurtos a comercio. Todo esto, mediante datos longitudinales a nivel municipal.

Esta estructura de datos permite controlar “por características individuales no observadas que afectan la variable Y [...] y controlan las diferencias entre un periodo y el siguiente que afectan la variable de resultado, independiente de si el individuo recibe tratamiento o no” (Bernal y Peña, 2011, p.79). En este caso, por un gran número de variables no observadas, es posible controlar por características no observables, íntimamente relacionadas con los resultados académicos como la confianza en las instituciones y en los líderes comunitarios. Así mismo, la observación diferenciada por periodos en cada municipio permitiría analizar la probabilidad de participar en el Programa, así como la variabilidad en la criminalidad de acuerdo a la inserción del mismo.

El Programa está orientado a municipios con mayor nivel de vulnerabilidad económica y social, una oferta institucional de justicia baja y la presencia del conflicto armado. Esto sugiere que los municipios donde se implementa el PNJE podrían ser sistemáticamente diferentes a los municipios donde no se implementa. Esto implica que hacer una simple comparación entre municipios con y sin PNJE podría generar estimaciones sesgadas. Para resolver este problema, y teniendo en cuenta que el programa fue implementado paulatinamente en el tiempo, la presente investigación emplea el método de diferencias-en-diferencias (DID), explotando dos tipos de variabilidad.

La primera, tiene que ver con la variabilidad geográfica de la implementación del programa, porque los municipios beneficiarios son de diferentes departamentos del país. La segunda, es la variabilidad generada por momento en el que ingresan los municipios al programa, pues no todos los municipios ingresan al mismo tiempo. DID permite, por un lado, comparar cada municipio beneficiario compararse consigo mismo antes y después de la PNJE; por otro lado, tener municipios no beneficiarios, similares a los beneficiarios, permite limpiar las estimaciones de las preexistencias, disminuyendo posibles sesgos.

Para identificar el grupo de comparación se buscaron municipios con características demográficas y territoriales que tuvieran un desempeño municipal similar a los municipios con PNJE, así como porcentajes de ruralidad (social y territorial) similares y similar oferta institucional, dado que son estas variables las que se usan como criterio para elegir los municipios beneficiados. El modelo DID que permite identificar el efecto del Programa sobre el acceso a la justicia en la reducción de la criminalidad (Ver ecuación 4.1.):

$$Crimen_{it} = \beta_0 + \beta_1 PNJE_{i,t} + \Psi X_{i,t} + \gamma_i + \gamma_t + u_{i,t} \quad (4.1.)$$

donde $Crimen_{i,t}$ indica la tasa de crimen en el municipio i en el año j . Para $Crimen$ se emplea la tasa por cada cien mil habitantes de cuatro diferentes medidas –homicidios, hurtos a personas, hurtos a residencias, hurtos a comercio–. $PNJE_{i,t}$ es una variable indicadora que es 1 si en el municipio i en el año t hay presencia del PNJE, y cero en otro caso.

Por su parte, $X_{i,t}$ es un vector que representa las variables sociales, económicas, de conflicto armado y de oferta institucional de justicia empleadas como controles en las estimaciones. Este vector contiene variables como la del índice de ruralidad, de cobertura bruta de educación primaria, la medición de desempeño municipal y de necesidades básicas insatisfechas en las que es posible ver hasta qué punto la gestión para la garantía de derechos mediante servicios influye en la calidad de vida de los municipios. También, se encuentran variables como la acción de grupos armados ilegales y la tasa de desplazamiento forzado por cada 1000 habitantes registrados permite ver cómo la

influencia del conflicto armado repercute en aspectos asociados a la convivencia y a la conflictividad de los municipios. Y, variables económicas como los ingresos totales corrientes de los municipios y las regalías. Variables que, de acuerdo con la economía del crimen, pueden explicar el entorno en el que se ejercen comportamientos ilegales.

Así mismo, el vector contiene las variables de los juzgados y las casas de justicia que existen por cada 1000 habitantes. Esto es importante tenerlo presente porque mediante la medición de la cantidad de jueces, se identifican comportamientos iniciales al acceso a la justicia (Deseau et al., 2019). También, porque en las casas de justicia hay una concentración importante de la oferta de justicia tanto de la rama judicial como del sector administrativo de justicia. γ_i y γ_t son los efectos fijos de municipio (i) y de año (t). Los efectos fijos de municipio permiten controlar por características propias de los municipios que son constantes en el tiempo tales como el área del municipio, la región a la que pertenece, la altura y la distancia lineal del municipio a la capital del departamento. Por su parte, los efectos fijos de año permiten controlar por aquellas cosas que cambian con la tendencia temporal y que podrían afectar la variable resultado. $u_{i,t}$ es el término de error. El coeficiente de interés es β_1 que significa el efecto del PNJE, donde un signo negativo de éste determina que la presencia del PNJE reduce la criminalidad y garantiza un mayor acceso a la justicia.

5. Resultados

A continuación, se presentan los resultados del modelo de diferencias-en-diferencias para las cuatro variables de crimen: homicidios, hurtos a personas, hurtos a residencias y hurtos a comercio. El modelo estima el efecto de tener mayor acceso a justicia, a través del PNJE, sobre la criminalidad. En resumen, se encuentra que, a mayor acceso a justicia mediante el ejercicio de la conciliación en equidad, se reduce la tasa de homicidios y hurto a personas; en contraste, no se encuentra efecto en hurto a residencias y hurto a comercio.

De las tablas 2 a la 5 se presentan los resultados de las estimaciones para cada medida de crimen, todas las estimaciones emplean efectos fijos de municipio y año. Cada tabla tiene 11 columnas, cada columna va incorporando diferentes variables de control, la columna 1 controla por la presencia del PNJE en el municipio, la columna 2 controla por el índice de ruralidad, la columna 3 por las necesidades básicas insatisfechas, la columna 4 por la medición del desempeño municipal, la columna 5 por la cobertura bruta en educación primaria, la columna 6 por la acción de grupos armados ilegales, la columna 7 por el desplazamiento forzado, la columna 8 por los juzgados, la columna 9 por las casas de justicia, la columna 10 por los ingresos totales del municipio y la columna 11 por las regalías.

5.1 Homicidios

En la columna 1, es posible ver que la presencia del Programa en los municipios reduce los homicidios. Sin embargo, es posible que la implementación del PNJE este en consonancia con el aumento de una oferta institucional de justicia que permita reducir la criminalidad en los municipios.

Así, el efecto del Programa tiene unas repercusiones positivas que van acompañadas de generar procesos de convivencia y de omisión del conflicto, tendientes a la construcción de paz. Esto último es posible afirmarlo, teniendo presente que el PNJE en el marco de los Acuerdos de Paz con las FARC tienen el objetivo de incrementar y extender los mecanismos que permiten recomponer el tejido social fracturado del conflicto armado. En las variables control añadidas sobre el conflicto armado –acción de grupos armados ilegales y desplazamiento forzado– hay una reducción de su número por cada 1000 habitantes conforme se añaden controles de oferta institucional, especialmente en la acción de grupos armados ilegales.

La reducción de los homicidios tiene un efecto importante, si se tiene en cuenta que la tasa de homicidios a nivel nacional sobre el año 2002 llegaba a 0.7 por cada 1000 habitantes (CEJ, 2019). El efecto disuasivo de la justicia en términos no punitivos cobra importancia en las consecuencias que se ven reflejadas en la tabla sobre los homicidios, así como las garantías y el crecimiento en el acceso a la justicia en los municipios tratados. En este primer caso, es posible ver la robustez de los resultados, aunque el coeficiente disminuye a medida que los controles son incorporados, el signo y la significancia estadística permanecen.

Tabla 5.1: Homicidios

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Presencia del Programa en el Municipio | -0.1626*** (0.049) | -0.1625*** (0.049) | -0.1667*** (0.048) | -0.1695*** (0.049) | -0.1694*** (0.049) | -0.1235*** (0.046) | -0.0949** (0.043) | -0.0744* (0.045) | -0.0895** (0.045) | -0.0882** (0.045) | -0.0877** (0.045) |
| Índice de Ruralidad | | 0.7644 (0.520) | 0.8323 (0.526) | 0.8303 (0.525) | 0.8311 (0.525) | 0.6333 (0.502) | 0.5613 (0.492) | 0.6870 (0.532) | 0.6787 (0.532) | 0.6922 (0.534) | 0.6820 (0.531) |
| Necesidades Básicas Insatisfechas | | | -0.2829 (0.195) | -0.2916 (0.195) | -0.2909 (0.195) | -0.3050* (0.183) | -0.3177* (0.181) | -0.3007* (0.182) | -0.3060* (0.181) | -0.3073* (0.181) | -0.3089* (0.182) |
| Medición de Desempeño Municipal | | | | -0.0018 (0.001) | -0.0018 (0.001) | -0.0016 (0.001) | -0.0016 (0.001) | -0.0016 (0.001) | -0.0016 (0.001) | -0.0016 (0.001) | -0.0017 (0.001) |
| Cobertura Bruta en Educación Primaria | | | | | -0.0000** (0.000) | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) | 0.0000 (0.000) | 0.0000 (0.000) | 0.0000 (0.000) | 0.0000 (0.000) |
| Acción de Grupos Armados Ilegales | | | | | | 1.4920*** (0.222) | 1.3005*** (0.239) | 1.2909*** (0.236) | 1.2898*** (0.236) | 1.2902*** (0.236) | 1.2890*** (0.236) |
| Desplazamiento Forzado | | | | | | | 0.0025*** (0.001) | 0.0025*** (0.001) | 0.0025*** (0.001) | 0.0025*** (0.001) | 0.0025*** (0.001) |
| Juzgados | | | | | | | | 1.2721 (0.989) | 1.2775 (0.989) | 1.2772 (0.989) | 1.2770 (0.989) |
| Casas de Justicia | | | | | | | | | 3.6687*** (0.643) | 3.6569*** (0.643) | 3.6616*** (0.644) |
| Ingresos Totales | | | | | | | | | | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) |
| Regalías | | | | | | | | | | | -0.0000 (0.000) |
| Constant | 0.5819*** (0.095) | 0.1245 (0.368) | 0.2130 (0.367) | 0.2806 (0.343) | 0.2798 (0.343) | 0.2546 (0.327) | 0.2549 (0.324) | 0.0188 (0.438) | 0.0273 (0.437) | 0.0212 (0.438) | 0.0292 (0.436) |
| Observaciones | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 |
| R-squared | 0.013 | 0.013 | 0.013 | 0.013 | 0.013 | 0.027 | 0.030 | 0.032 | 0.032 | 0.032 | 0.032 |
| Numero de ID | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 |
| Efectos fijos de Año | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Efectos fijos de Municipio | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Errores estándar en paréntesis | | | | | | | | | | | |
| *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

5.2 Hurtos a personas

En la columna 1, es posible ver que la presencia del Programa en los municipios no tiene un efecto sobre los hurtos a personas. No obstante, añadiendo los controles que permiten caracterizar a los municipios es posible ver que ese efecto, estadísticamente se reduce. El PNJE en conjunto con variables sociales y económicas, tienen ciertas repercusiones para ver que el efecto sobre el hurto a personas, si bien no tiende a reducirse, su aumento tiene variaciones.

Variables sociales como la medición de desempeño municipal, encargada de establecer una medición sobre los manejos y la capacidad institucional que posee el municipio para gestionar servicios, garantizar derechos y manejar recursos, junto con la cobertura bruta en educación primaria inciden en este fenómeno. Así mismo las variables económicas – ingresos totales y regalías– son estadísticamente significativas.

Este no efecto, podría interpretarse en otros fenómenos que no son observables como son las variaciones en el desempleo a nivel municipal, la sensación de inseguridad, desastres naturales o migraciones poblacionales durante el tiempo estudiado. De igual forma, es posible ver que las variables de la oferta institucional de justicia no son estadísticamente significativas, lo que implicaría que, en este tipo de crimen, tanto la rama judicial como el sector administrativo de justicia no tienen una incidencia significativa.

La variación en el coeficiente no tiene una tendencia definida en términos crecientes o decrecientes, tiene una tendencia aleatoria dependiendo de los controles. El efecto del PNJE se muestra como estadísticamente significativo sobre este crimen. Esto podría estar asociado al hecho de que existe una tendencia creciente en la tasa de criminalidad (CEJ, 2019) durante los años de estudio de la investigación y puede existir una tendencia simultánea del crecimiento del hurto a personas como se ha denotado año tras año (El Espectador, 23 de julio de 2019)

Tabla 5.2: Hurto a Personas

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|--|----------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Presencia del Programa en el Municipio | 0.1044** (0.044) | 0.1043** (0.044) | 0.1043** (0.044) | 0.0987** (0.043) | 0.0985** (0.043) | 0.0978** (0.043) | 0.1044** (0.043) | 0.1013** (0.043) | 0.1082** (0.044) | 0.0947** (0.042) | 0.0917** (0.042) |
| Índice de Ruralidad | | -0.1374 (0.382) | -0.1374 (0.382) | -0.1415 (0.382) | -0.1444 (0.382) | -0.1410 (0.381) | -0.1578 (0.381) | -0.1771 (0.385) | -0.1733 (0.384) | -0.3147 (0.387) | -0.2531 (0.373) |
| Necesidades Básicas Insatisfechas | | | -0.0002 (0.064) | -0.0182 (0.064) | -0.0207 (0.064) | -0.0204 (0.064) | -0.0234 (0.063) | -0.0260 (0.063) | -0.0236 (0.063) | -0.0102 (0.062) | -0.0009 (0.062) |
| Medición de Desempeño Municipal | | | | -0.0037*** (0.001) | -0.0036*** (0.001) | -0.0037*** (0.001) | -0.0037*** (0.001) | -0.0037*** (0.001) | -0.0036*** (0.001) | -0.0033*** (0.001) | -0.0032*** (0.001) |
| Cobertura Bruta en Educación Primaria | | | | | 0.0000*** (0.000) |
| Acción de Grupos Armados Ilegales | | | | | | -0.0253 (0.031) | -0.0699** (0.031) | -0.0684** (0.031) | -0.0680** (0.031) | -0.0723** (0.031) | -0.0648** (0.030) |
| Desplazamiento Forzado | | | | | | | 0.0006*** (0.000) | 0.0006*** (0.000) | 0.0006*** (0.000) | 0.0005*** (0.000) | 0.0005*** (0.000) |
| Juzgados | | | | | | | | -0.1961 (0.127) | -0.1985 (0.127) | -0.1952 (0.125) | -0.1938 (0.124) |
| Casas de Justicia | | | | | | | | | -1.6792 (1.208) | -1.5560 (1.192) | -1.5842 (1.182) |
| Ingresos Totales | | | | | | | | | | 0.0000** (0.000) | 0.0000** (0.000) |
| Regalías | | | | | | | | | | | 0.0000*** (0.000) |
| Constant | 0.2953*** (0.016) | 0.3775 (0.230) | 0.3776 (0.230) | 0.5166** (0.233) | 0.5193** (0.233) | 0.5197** (0.233) | 0.5198** (0.233) | 0.5562** (0.240) | 0.5523** (0.239) | 0.6161** (0.241) | 0.5677** (0.233) |
| Observaciones | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 |
| R-squared | 0.145 | 0.145 | 0.145 | 0.147 | 0.147 | 0.147 | 0.148 | 0.148 | 0.149 | 0.162 | 0.165 |
| Numero de ID | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 |
| Efectos fijos de Año | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Efectos fijos de Municipio | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Errores estándar en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

5.3 Hurtos a residencias

En la columna 1, es posible ver que la presencia del Programa en los municipios reduce los hurtos a residencias. Sin embargo, es posible que la implementación del PNJE este en consonancia con el aumento de una oferta institucional de justicia que permita reducir la criminalidad en los municipios. Conforme se van involucrando variables control el efecto del Programa tiene mayor influencia a la hora de caracterizar la reducción en el hurto a residencias. El control por los posibles efectos que podrían derivarse de esto puede verse en el índice de ruralidad, la medición de desempeño municipal, la acción de grupos armados ilegales y las casas de justicia.

Se puede entender que, en un incremento de la oferta institucional de justicia en las casas de justicia, en lugares donde la ruralidad va disminuyendo y la acción de grupos armados ilegales también, el hurto a residencias se ve reducido en concomitancia del Programa donde se generan procesos de convivencia y de resolución de conflictos, tendientes a la construcción de paz y del desempeño administrativo del municipio.

Esto último es posible afirmarlo, teniendo presente que una variable no observable es la voluntad que tienen las administraciones de turno en cuanto a participar en el PNJE como una alternativa importante para reducir este tipo de fenómenos que evidencian desconfianza en las comunidades y problemas en el respeto a la propiedad privada (Rodríguez, 2008). Acá también es posible ver que, a medida que los controles son incorporados el signo y la significancia perduran, pero el comportamiento del coeficiente tiende a aumentar, en comparación del efecto sobre el homicidio.

Tabla 5.3: Hurto a Residencias

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Presencia del Programa en el Municipio | -0.0069 (0.021) | -0.0070 (0.021) | -0.0062 (0.021) | -0.0084 (0.021) | -0.0085 (0.021) | -0.0130 (0.020) | -0.0109 (0.020) | -0.0124 (0.020) | -0.0137 (0.021) | -0.0132 (0.021) | -0.0147 (0.021) |
| Índice de Ruralidad | | -0.8449*** (0.263) | -0.8579*** (0.264) | -0.8595*** (0.263) | -0.8625*** (0.264) | -0.8434*** (0.260) | -0.8486*** (0.261) | -0.8582*** (0.264) | -0.8588*** (0.264) | -0.8542*** (0.264) | -0.8230*** (0.256) |
| Necesidades Básicas Insatisfechas | | | 0.0540 (0.041) | 0.0471 (0.041) | 0.0445 (0.041) | 0.0458 (0.040) | 0.0449 (0.040) | 0.0436 (0.040) | 0.0432 (0.040) | 0.0427 (0.040) | 0.0475 (0.040) |
| Medición de Desempeño Municipal | | | | -0.0014*** (0.000) |
| Cobertura Bruta en Educación Primaria | | | | | 0.0000*** (0.000) |
| Acción de Grupos Armados Ilegales | | | | | | -0.1443*** (0.027) | -0.1582*** (0.028) | -0.1575*** (0.028) | -0.1576*** (0.028) | -0.1574*** (0.028) | -0.1536*** (0.027) |
| Desplazamiento Forzado | | | | | | | 0.0002*** (0.000) | 0.0002*** (0.000) | 0.0002*** (0.000) | 0.0002*** (0.000) | 0.0002*** (0.000) |
| Juzgados | | | | | | | | -0.0967 (0.078) | -0.0963 (0.078) | -0.0964 (0.078) | -0.0957 (0.078) |
| Casas de Justicia | | | | | | | | | 0.2936 (0.723) | 0.2895 (0.723) | 0.2752 (0.721) |
| Ingresos Totales | | | | | | | | | | -0.0000 (0.000) | -0.0000* (0.000) |
| Regalías | | | | | | | | | | | 0.0000*** (0.000) |
| Constant | 0.1725*** (0.009) | 0.6782*** (0.159) | 0.6612*** (0.161) | 0.7142*** (0.162) | 0.7171*** (0.163) | 0.7196*** (0.161) | 0.7196*** (0.161) | 0.7375*** (0.165) | 0.7382*** (0.166) | 0.7361*** (0.165) | 0.7116*** (0.161) |
| Observaciones | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 |
| R-squared | 0.040 | 0.043 | 0.044 | 0.045 | 0.045 | 0.049 | 0.049 | 0.050 | 0.050 | 0.050 | 0.052 |
| Numero de ID | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 |
| Efectos fijos de Año | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Efectos fijos de Municipio | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Errores estándar en paréntesis | | | | | | | | | | | |
| *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

5.4 Hurtos a comercio

En la columna 1, es posible ver que la presencia del Programa en los municipios no tiene un efecto sobre los hurtos a comercio. No obstante, añadiendo los controles que permiten caracterizar a los municipios es posible ver que ese efecto, estadísticamente varía. El PNJE en conjunto con variables sociales y económicas, tienen ciertas repercusiones para ver que el efecto sobre el hurto a comercio si bien no tiende a reducirse, su aumento tiene variaciones.

VARIABLES SOCIALES COMO LA MEDICIÓN DE DESEMPEÑO MUNICIPAL ENCARGADA DE ESTABLECER UNA MEDICIÓN SOBRE LOS MANEJOS Y LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL QUE POSEE EL MUNICIPIO PARA GESTIONAR SERVICIOS, GARANTIZAR DERECHOS Y MANEJAR RECURSOS, JUNTO CON EL ÍNDICE DE RURALIDAD Y LA COBERTURA BRUTA EN EDUCACIÓN PRIMARIA INCIDEN EN ESTE FENÓMENO.

ES POSIBLE VER QUE LAS VARIABLES DE LA OFERTA INSTITUCIONAL DE JUSTICIA ESPECIALMENTE, LOS JUZGADOS QUE HAY POR CADA 1000 HABITANTES, NO ES SIGNIFICATIVA, LO QUE IMPLICARÍA QUE, EN ESTE TIPO DE CRIMEN, EN LA RAMA JUDICIAL COMO EL SECTOR ADMINISTRATIVO DE JUSTICIA NO TIENEN UNA INFLUENCIA PREDOMINANTE. ESTO INDICARÍA QUE EL ACCESO Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA NO POSEEN EFECTIVIDAD A LA HORA DE TRAMITAR ESTE TIPO DE DELITOS, TENIENDO EN CUENTA QUE LA VARIACIÓN EN EL COEFICIENTE NO TIENE UNA TENDENCIA DEFINIDA EN TÉRMINOS CRECIENTES O DECRECIENTES, TIENE UNA TENDENCIA ALEATORIA DEPENDIENDO DE LOS CONTROLES Y NO ES ESTADÍSTICAMENTE SIGNIFICATIVO EL EFECTO DEL PNJE SOBRE ESTE CRIMEN

Tabla 5.4: Hurto a Comercio

| VARIABLES | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) | (9) | (10) | (11) |
|--|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Presencia del Programa en el Municipio | 0.0127 (0.016) | 0.0126 (0.016) | 0.0126 (0.016) | 0.0117 (0.016) | 0.0117 (0.016) | 0.0087 (0.016) | 0.0102 (0.016) | 0.0092 (0.016) | 0.0129 (0.016) | 0.0123 (0.016) | 0.0104 (0.016) |
| Índice de Ruralidad | | -0.3906*** (0.148) | -0.3895*** (0.147) | -0.3902*** (0.147) | -0.3901*** (0.147) | -0.3772*** (0.144) | -0.3810*** (0.145) | -0.3874*** (0.146) | -0.3854*** (0.145) | -0.3919*** (0.146) | -0.3540*** (0.134) |
| Necesidades Básicas Insatisfechas | | | -0.0047 (0.027) | -0.0075 (0.027) | -0.0075 (0.027) | -0.0065 (0.026) | -0.0072 (0.026) | -0.0081 (0.026) | -0.0068 (0.026) | -0.0061 (0.026) | -0.0004 (0.025) |
| Medición de Desempeño Municipal | | | | -0.0006** (0.000) | -0.0005 (0.000) |
| Cobertura Bruta en Educación Primaria | | | | | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) | -0.0000 (0.000) | -0.0000* (0.000) | -0.0000** (0.000) |
| Acción de Grupos Armados Ilegales | | | | | | -0.0973*** (0.019) | -0.1075*** (0.020) | -0.1070*** (0.020) | -0.1068*** (0.020) | -0.1070*** (0.020) | -0.1023*** (0.019) |
| Desplazamiento Forzado | | | | | | | 0.0001*** (0.000) | 0.0001*** (0.000) | 0.0001*** (0.000) | 0.0001*** (0.000) | 0.0001*** (0.000) |
| Juzgados | | | | | | | | -0.0644 (0.039) | -0.0657* (0.040) | -0.0656* (0.039) | -0.0647* (0.039) |
| Casas de Justicia | | | | | | | | | -0.8939** (0.365) | -0.8882** (0.364) | -0.9056** (0.363) |
| Ingresos Totales | | | | | | | | | | 0.0000 (0.000) | 0.0000 (0.000) |
| Regalías | | | | | | | | | | | 0.0000* (0.000) |
| Constant | 0.1195*** (0.007) | 0.3533*** (0.088) | 0.3548*** (0.089) | 0.3764*** (0.089) | 0.3764*** (0.089) | 0.3781*** (0.088) | 0.3781*** (0.088) | 0.3900*** (0.089) | 0.3880*** (0.089) | 0.3909*** (0.090) | 0.3611*** (0.082) |
| Observaciones | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 | 19,764 |
| R-squared | 0.056 | 0.058 | 0.058 | 0.058 | 0.058 | 0.062 | 0.062 | 0.063 | 0.063 | 0.063 | 0.070 |
| Numero de ID | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 | 1,098 |
| Efectos fijos de Año | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Efectos fijos de Municipio | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si | Si |
| Errores estándar en paréntesis | | | | | | | | | | | |
| *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 | | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

6.Recomendaciones de política

Teniendo en cuenta todo lo explorado previamente, el efecto del Programa Nacional de Justicia en Equidad tiene incidencia significativa, más no total en el incremento del acceso a la justicia medida en la reducción de la criminalidad. En dos de los cuatro crímenes explorados, existe un cambio positivo, teniendo presente la importancia de comprender y caracterizar las particularidades de los municipios mediante las variables observables planteadas. Así, el Programa en conjunto con la oferta institucional de justicia ofrece unas alternativas a la hora tramitar los conflictos y mejorar la administración de justicia. Si bien, su cobertura no es muy amplia, los efectos que tiene sobre los municipios explorados en contraste con los municipios que no han sido tratados, tiene hallazgos favorables, estadísticamente hablando.

Las variables control que fueron utilizadas adquieren importancia, a la hora de caracterizar los municipios. Las variables sociales son las que más significancia adquirieron a la hora de entender los matices del efecto del PNJE. En la comprensión de la administración municipal y en la composición sociodemográfica, variables como la medición de desempeño municipal y el índice de ruralidad permitieron establecer la importancia de relacionar el Programa con los elementos propios de los criterios de focalización orientados a la atención de poblaciones vulnerables en las que la oferta institucional de justicia es reducida o limitada, dadas las condiciones geográficas asociadas al componente rural, así como en la optimización de la mejora de la capacidad institucional vía oferta institucional de justicia.

Este último elemento, también es importante a la hora de entender hasta qué punto sería necesario revisar con mayor detenimiento las inversiones a nivel justicia, tanto desde la rama judicial como desde el sector administrativo de justicia enfocado en una perspectiva territorial. Las variables de juzgados y casas de justicia representan de manera significativa las capacidades estatales disponibles para dar trámite a los crímenes y a los conflictos que

se ven en una comunidad. En el caso específico del PNJE, éste complementaría dichas capacidades para la optimización y mejora del acceso a la justicia.

Por consiguiente, es importante continuar con el PNJE conforme a que cumple con los criterios de focalización que se plantea. Los hallazgos estadísticos encontrados en este ejercicio representan una justificación inicial para poder aumentar el Programa mediante inversión, dada la necesidad de consolidar una eficiente administración de la justicia, que extrapola el carácter punitivo de la misma y genera escenarios propios para la descongestión de la justicia, un aumento de la presencia del Estado en el territorio y que, conforme a lo explicado en la caracterización del Programa, la inversión creciente en temas de Conciliación en Equidad, arrojan unos resultados que tienen una tendencia a crecer conforme al efecto del Programa aquí identificado.

De esta forma, la inversión que se debe realizar en torno al crecimiento del Programa debe orientarse bajo los siguientes elementos:

- Aumentar los funcionarios encargados del PNJE para poder gestionar los procesos de cooperación con el sector privado que ayuda a ejecutar el PNJE y así, aumentar la cobertura en los municipios que aún no ha llegado y que requieren de una cualificación del acceso a la justicia. Esto, en el entendido de que existe una capacidad institucional reducida conforme al aumento de los procesos de implementación y fortalecimiento del MICE.
- En consonancia, continuar con los procesos de control que implican la interacción con las comunidades, el fortalecimiento de información interna y externa en relación con el sector justicia y con otros sectores administrativos y ramas del poder público, bajo el supuesto de la importancia de consolidar sistemas de información cualitativa y cuantitativa que permitan realizar periódicamente ejercicios de evaluación de impacto del PNJE y de cualquier programa de política pública.

Estas disposiciones permitirían mejorar el Programa en términos de garantizar un acceso a la justicia más amplio y cualificado para las comunidades, los académicos, el sector privado y los funcionarios interesados en la consolidación de este.

7. Conclusiones

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, es importante reconocer que el PNJE si tiene un efecto sobre el acceso a la justicia vía reducción de la criminalidad. En dos de los cuatro crímenes explorados, se denota una reducción importante acompañada de la comprensión de variables control de tipo social, demográficas, económicas y de oferta institucional de justicia que apuntan a entender en este ejercicio, la relevancia del Programa en términos estadísticos. Con esto en mente, la importancia de la conciliación en equidad radica en que es un método que transforma la cultura de los ciudadanos para la resolución pacífica de los conflictos con resultados de todas los agentes participantes, pues

“contribuye al mejoramiento de las relaciones de las partes, genera confianza en los ciudadanos, ahorra tiempo y dinero y promueve la democracia participativa, entre otros. Además, en el momento histórico por el que atraviesa el país, la conciliación se convierte en la herramienta privilegiada para la construcción de paz, en la medida en que promueve el diálogo y apoya el acceso a la justicia en los territorios donde la justicia no formal ha logrado garantizar su oferta” (DNP, 2017b, p. 8).

Esto es posible verlo en variables que permitieron caracterizar la influencia del conflicto armado en los municipios.

Así pues, el Estado debe asumir la conciliación en equidad como un proceso conjunto con las comunidades, “donde se invierten las acciones necesarias para la solución dialogada de los conflictos usando menos coerción y más programas de resolución a los grandes problemas comunitarios” (Sánchez & Agudelo, 2006, p. 38). Esto implica un aumento importante en la inversión, teniendo presente la necesidad de incrementar y mejorar los sistemas de información, el funcionariado involucrado y los procesos, de la mano de la obtención de resultados eficientes y en el corto plazo, en torno al acceso a la justicia.

De igual manera, desde la economía del crimen en la construcción del modelo sobre los factores que determinan los aspectos económicos de un individuo a cometer un delito, también se encuentran los aspectos que influyen sobre la sociedad en su estudio sobre las alternativas al castigo para los crímenes. Por ejemplo:

“ Los castigos afectan no sólo a los delincuentes sino también a otros miembros de la sociedad. Aparte de los costos de recaudación, las multas pagadas por los infractores son recibidas como ingresos por otros. La mayoría de los castigos, sin embargo, lastiman a otros miembros, así como a los delincuentes: por ejemplo, el encarcelamiento requiere gastos en guardias, personal de supervisión, edificios, comida, etc. Actualmente se gastan alrededor de U\$S 1 mil millones por año en los Estados Unidos sólo por libertad condicional e institucionalización, con un costo diario por caso que varía enormemente de un mínimo de \$ 0.38 por adulto en libertad condicional a un máximo de \$ 11.00 por menor en institutos de detención (Comisión Presidencial, 1967b, pp. 193-94)” (Becker, 1974, p.10).

En esta argumentación, desde la economía del crimen también se comprenden cuál es la magnitud de la efectividad de la política pública contra estas actividades, teniendo presente que los costos de aprehensión y condena y las elasticidades de respuesta de los delitos a los cambios en la probabilidad de que se descubra un delito y en el tamaño del castigo para los condenados. Así, “cuanto más pequeño sean estos costos o mayores estas elasticidades, menor será el costo de lograr una reducción de los delitos y, por lo tanto, mayor será la efectividad. Las elasticidades bien pueden diferir considerablemente entre los diferentes tipos de delitos” (Becker, 1974, p. 30).

Con esto en mente, desde la economía del crimen es posible comprender cuales son las variables de decisión del público para el gasto en insumos y personal que permiten castigar el crimen ponderando la probabilidad de descubrir un acto criminal y la forma del castigo. Así mismo, bajo la concepción de las decisiones óptimas para reducir la pérdida social por la existencia del crimen, demostrar que “las políticas óptimas para combatir el comportamiento ilegal son parte de una asignación óptima de recursos. Dado que la economía se ha desarrollado para tratar la asignación de recursos, un marco "económico" se aplica y ayuda a enriquecer el análisis del comportamiento ilegal” (Becker, 1974, p. 33). Desde esta perspectiva, el PNJE responde a una política óptima para disminuir el

comportamiento ilegal aduciendo a la necesidad de evitar los conflictos e incurrir en este tipo de prácticas.

En síntesis, el efecto del Programa es significativo, pero genera inquietudes académicas en torno a qué otros factores no observados o no contemplados para el ejercicio no han sido tenidos en cuenta para entender con mayor profundidad los MASC vistos en la conciliación en equidad. Un ejemplo de estos factores no observados son los que Gramatikov (2010) comprende alrededor del concepto de costos de justicia, donde el acceso a la justicia se contempla desde la perspectiva del beneficiario o del ciudadano, lo que implicaría un ejercicio investigativo con una precisión en el ámbito de lectura a nivel municipal o regional, similar al ejercicio de evaluación del programa FJ.

Otro ejemplo, sería el de las reflexiones provenientes de la EJCUN, donde los conceptos de redes involucran espacios y dinámicas de participación política y social propias de las regiones, y que tienen influencia sobre la conciliación en equidad. Así mismo, los indicadores que contempla el reciente Índice de Acceso Efectivo a la Justicia (DANE, 2017a) como lo son el ambiente favorable, el empoderamiento legal, el procedimiento legal, la capacidad de cumplimiento y si corresponde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, involucra factores no observados que pueden ser explorados y sus datos reconstruidos a lo largo del tiempo, en futuros ejercicios investigativos.

Vale la pena establecer la necesidad de seguir investigando este tipo de programas que contribuyen a entender la relación que subyace entre la economía y el sector justicia, bajo los términos de comprender la eficiencia de los recursos en procesos orientados a mejorar el bienestar social. Así mismo, es importante resaltar que el Estado debe acrecentar esfuerzos para la consolidación de sistemas de información que ofrezcan datos y cifras que favorezcan la realización de este tipo de ejercicios para el mejoramiento de la intervención pública.

Bibliografía

Ardila, E. (2004) "Claves para el estudio de las políticas en Justicia en Equidad". En: El otro derecho, n°30. Bogotá: ILSA.

Ardila, E. (2006) ¿A dónde va la Justicia en Equidad en Colombia? Medellín: Corporación Región

Ardila, E. (2017) ¿La justicia en equidad puede ser justicia comunitaria? En: Huellas y trazos de la justicia comunitaria en Colombia: Una década de aportes y desafíos de la Escuela. Bogotá D.C: UNIJUS. pp. 101-123.

Avison, W. & Loring, P. (1986) Population diversity and cross-national homicide: The effects of inequality and heterogeneity. *Criminology*, 24, 733-749.

Banco Mundial (2013) Economic participation, agency and access to justice in Jordan. Washington: Poverty Reduction and Economic Management Department Middle East and North Africa.

Becerra, J. (2014) Conflicto armado e inversión extranjera directa en Colombia. una perspectiva desde la política del tratado de comercio de la ATPDEA. Bogotá D.C: Universidad Militar Nueva Granada.

Becker, G. (1974) Crime and punishment: An economic approach. En: *Essays in the economics of crime and punishment*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. pp. 1-54.

Bernal, R. & Peña, X. (2011) Guía práctica para la evaluación de impacto. Bogotá: Universidad de los Andes - Ediciones UC. pp. 1-12; 69-156.

Braithwaite, J. & Braithwaite, V. (1980). The effect of income inequality and social democracy on homicide. *Br. J. Criminol*, 20, 45-53.

Castro, F. (2012) Justicia comunitaria: Campo jurídico emergente desde y para comunidades en situación de desplazamiento forzado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (2019) Datos CEDE. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://datoscede.uniandes.edu.co/es/>

Chávez, J., Fonseca, F. & Gómez, M. (2017) Eficiencia del sistema de justicia y desempeño económico regional en México. México D.F: Banco de México - Documentos de Investigación.

Clavijo, S. (2011) Costos y eficiencia de la rama judicial en Colombia. Políticas de choque operativo. Bogotá D.C: Centro de Estudios Económicos - ANIF.

Congreso Nacional. Ley 23. Mediante la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 39.752, Colombia, 21 de marzo de 1991.

Congreso Nacional. Ley 448. Mediante la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público. Diario Oficial No. 43.345, Colombia, 21 de julio de 1998.

Congreso Nacional. Ley 640. Mediante la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 44.303, Colombia, 05 de enero de 2001.

Congreso Nacional. Ley 1395. Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. Diario Oficial No. 47.768, Colombia, 12 de julio de 2010.

Congreso Nacional. Ley 1474. Mediante la cual se regulan los servicios de cuidados paliativos para el manejo integral de pacientes con enfermedades terminales, crónicas, degenerativas e irreversibles en cualquier fase de la enfermedad de alto impacto en la calidad de vida. Diario Oficial No. 48.128, Colombia, 12 de julio de 2011.

Coomer, N. (2003). America's underclass and crime: The influence of macroeconomic factors. *Issues in Political Economy*, 12.

Cortés, I. (2015). El acceso a la justicia a la luz del Estado social de derecho en Colombia. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 13(16), 81-103.

Corporación Excelencia en la Justicia (2019) Indicadores de Justicia en Colombia. Recuperado de: <https://www.cej.org.co/index.php/oferta-institucional>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1998) Derecho de acceso al servicio de justicia. Análisis del módulo de la encuesta nacional de hogares. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017) Marco geoestadístico nacional (MGN). Recuperado de: https://geoportal.dane.gov.co/metadatos/descarga_mgn/

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2019) Geoportal. Recuperado de: <https://geoportal.dane.gov.co/midaneapp/pob.html>

Departamento Nacional de Planeación (2015) Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2016) Plan Decenal del Sistema de Justicia – Documento Técnico sobre Métodos de Resolución de Conflictos. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2017a) Índice de Acceso Efectivo a la Justicia. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2017b) Recomendaciones para la inversión pública en conciliación. Bogotá D.C: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2019a) Portal TerriData. Sistema de Estadísticas Territoriales. Recuperado de: <https://terridata.dnp.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (2019b) Sistema de Información del Formulario Único Territorial. Recuperado de: <https://sisfut.dnp.gov.co/app/descargas/visor-excel>

Deseau, A., Levai, A. & Schmiegelow, M. (2019) Access to justice and economic development: evidence from an international panel dataset. Lovaina: Institut de Recherches Économiques et Sociales de l'Université catholique de Louvain.

El Espectador. (23 de julio de 2019). En promedio, cerca de 1.136 personas son víctimas de hurto cada día en Colombia. El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/en-promedio-cerca-de-1136-personas-son-victimas-de-hurto-cada-dia-en-colombia-articulo-872344>

Fajnzylber, P., Lederman, D. & Loayza, N. (2000), Determinants of crime rates in Latin America and the world: An empirical assessment. World Bank Latin American and Caribbean Studies.

Gómez, G. (2001) "Justicia comunitaria en zonas urbanas" En: El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico. Tomo II. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes. pp. 217-274.

Gramatikov, M. Barendrecht, M. Kokke, M. Porter, R. Frishman M. & Morales A. (2015) Impact Assessment of the Facilitadores Judiciales Programme in Nicaragua, *International Peacekeeping*, 22:4, 398-418, DOI: 10.1080/13533312.2015.1059733

Gramatikov, M. (2010) *A Handbook for Measuring the Costs and Quality of Access to Justice*. USA & Canada: Maklu Publishers.

Hansmann H. & Quigley, J.M (1982) Population heterogeneity and the sociogenesis of homicide. *Soc. Forces*, 61, 206-224.

Ibáñez, D. (2013) “¿Sirve el análisis y la evaluación de política pública?” En: *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación*. Bogotá D.C.: UNIJUS. pp. 35-70.

Islam, A. (2014) Economic growth and crime against small and medium sized enterprises in developing economies. *Small Business Economics*, 43(3), 677-695.

Krahn, H., Hartnagel T. & Gartrell, J. (1986). Income inequality and homicide rates: Cross-national data and criminological theories. *Criminology*, 24, 269-295.

Ladino, D. Lindado, N. y Orejuela, X. (2012) Impacto del trabajo de las redes en el capital social. Análisis desde el proceso de construcción de la justicia en equidad para Santander. En: *Semilleros de investigación 2012 – Investigaciones en construcción N°27*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales – UNIJUS, pp. 345-414.

La Rota, M. Lalinde, S. y Uprimny, R. (2013) *Encuesta Nacional de Necesidades Básicas Insatisfechas – análisis general y comparativo para tres poblaciones*. Bogotá D.C.: Dejusticia. Recuperado de: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_618.pdf?x54537

Mahmood, S., Ur, H. & Rasheedgill, A. (2009) Unemployment, poverty, inflation and crime nexus: cointegration and causality analysis of Pakistan. *Pakistan Economic and Social Review*, 47(1), 79-98.

Messner, S. (1998) Research on cultural and socioeconomic factors in criminal violence. *Psychiatric Clinics of North America*, 11(4), 511-525.

Ministerio de Educación Nacional (2018) Estadísticas en Educación Básica por Municipio. Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Educacion/ESTADISTICAS-EN-EDUCACION-BASICA-POR-MUNICIPIO/nudc-7mev>

Ministerio del Interior y de Justicia & Corporación Razón Pública (2009) Marco para la implementación de la conciliación en equidad. Bogotá: Corporación Razón Pública.

Ministerio del Interior y de Justicia (2008) Manual de construcción de acuerdos para conciliadores en equidad. Bogotá: Corporación Razón Pública.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Bogotá, D.C.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2018) Sistema de Estadísticas en Justicia. Recuperado de: <http://sej.minjusticia.gov.co/Paginas/index.aspx>

Ministerio de Justicia y del Derecho (2019) La conciliación en equidad como forma de justicia comunitaria. Recuperado de: <http://sej.minjusticia.gov.co/AccesoJusticia/Documents/Documento%20Conciliacio%CC%81n%20en%20Equidad.pdf>

Restrepo, B. (2011) "La conciliación como solución de conflictos". En: *Rastros de restos*. Serie 9, pp.165-179.

Rey, M. (2014) Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Estado y Políticas públicas*, 1(2), 115-139.

Robledo, J. (2008) *La conciliación: mecanismo participativo de la sociedad civil en la descongestión judicial en Colombia*. Pereira: Universidad Libre de Colombia.

Rodríguez, J. (2008) La historia y el presente de las cifras delictivas y contravencionales en Colombia: Un nuevo conocimiento. *Revista Criminalidad*, 50(1), 109-118.

Roth, A. (2013) “Análisis y evaluación: evidencias científicas y argumentos para la formulación de políticas públicas” En: *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación*. Bogotá D.C.: UNIJUS. pp. 23-34.

Sánchez, G. y Agudelo, A. (2006) *La conciliación en equidad, un mecanismo de participación ciudadana que ayuda a reconstruir el tejido social, a través del liderazgo comunitario*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Stone, C. (2006) *Crime, justice, and growth in South Africa: Toward a plausible contribution from criminal justice to economic growth*. Cambridge: CID Working Paper 131.

Torregroza, N. (2011) *Representaciones sociales de los conciliadores y las conciliadoras en equidad de las unidades de mediación y conciliación de Bogotá, en torno al concepto de equidad y justicia*. Bogotá: Centro de Investigaciones – Universidad Libre de Colombia Facultad de Derecho.

Uprimny, R. (2001) “Las transformaciones de la administración de la justicia en Colombia” En: *El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Análisis socio-jurídico. Tomo I*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/Universidad de los Andes. pp. 261-316.

Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2017) *Información de gestión Unidad para las Víctimas 2017*. Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/Inclusi-n-Social-y-Reconciliaci-n/Informaci-n-de-gesti-n-Unidad-para-las-V-ctimas-12/faq9-5ugu>

Zhou, J. (2010). Access to justice: An economic approach. Tilburg: CentER, Center for Economic Research.