



2.

**Las Casas de Justicia de
Bogotá ante la migración
venezolana: acceso a la
justicia y derechos de
las personas migrantes**



Las Casas de Justicia de Bogotá ante la migración venezolana: acceso a la justicia y derechos de las personas migrantes

DOI: <https://doi.org/10.54118/controver.vi220.1284>

Por Heyder Alfonso-Camelo*

Resumen: Las Casas de Justicia de Bogotá son un ejemplo de la manera en que las instituciones del Estado responden a las necesidades jurídicas de las personas migrantes. Esta atención se ha limitado a conflictos de convivencia y requiere de ajustes institucionales para hacer frente a conflictividades estructurales que no han logrado ser resueltas, por cuanto se convierten en barreras de acceso a la hora de proteger los derechos de los migrantes. Como resultado de esto, la vulnerabilidad de esta población aumenta y afecta de manera desproporcionada a las personas provenientes de Venezuela, quienes vienen siendo víctimas de reclutamiento forzado, xenofobia, racismo y violencia intrafamiliar, entre otros.

Palabras clave: migrantes, Casas de Justicia, acceso a la justicia, barreras de acceso.

Bogotá's Justices Houses in the face of Venezuelan Migration: Justices Access and Migrant Rights

Abstract: The Bogotá's Justices Houses are an example of the way in which state institutions respond to the legal needs of migrants. However, this attention has been limited to coexistence conflicts and requires institutional adjustments to deal with structural conflicts that have not been resolved and that become access barriers to protect the migrants rights. As a result of this, the

* Sociólogo. Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Santo Tomás. Consultor de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Comisión de la Verdad) de Colombia. Ha trabajado con organizaciones sociales como la Fundación Paz & Reconciliación en dinámicas de seguridad posfarc y acceso a la justicia, y con organismos de cooperación internacional, particularmente con Usaid e investigado y publicado sobre conflicto armado, posconflicto, seguridad y acceso a la justicia. Correo electrónico: heyalca@gmail.com

vulnerability of this population increases and disproportionately affects people from Venezuela, being victims of forced recruitment, xenophobia, racism and intrafamily violence, among others.

Key words: Migrants, Justices Houses, Justice Access, Access Barriers.

Cómo citar este artículo: Alfonso-Camelo, Heyder (2023). Las Casas de Justicia de Bogotá ante la migración venezolana: acceso a la justicia y derechos de las personas migrantes. *Revista Controversia*, (220), 51-89.

Fecha de recepción: 18 de julio de 2022.

Fecha de aprobación: 19 de diciembre de 2022.

Introducción

El fenómeno migratorio de personas provenientes de Venezuela ha impactado a Colombia en años recientes. Este impacto ha interpe-lado las certezas institucionales y su capacidad para dar respues-ta a las necesidades de una población vulnerable en materia de salud (Fernández y Orozco, 2018), integración social (Bonilla y Hernández, 2022), seguridad (López Díaz, 2019) y aspectos económicos (Galvis Molano et al., 2020), pues el país no había experimentado una ola mi-gratoria de tal magnitud. Antes bien, Colombia se había caracterizado por ser un país expulsor de nacionales como resultado de la violencia asociada al conflicto armado (Gómez Builes et al., 2008; Comisión de la Verdad, 2022), lo que implicó por años un reto en la respuesta humanitaria y social para países vecinos que se configuraron en receptores de colombianos como Venezuela, Ecuador y Perú.

Resultado de las tensiones internas en Venezuela como consecuencia del menoscabo de las bases de su sistema democrático, paulatinamente se fue configurando un clima de inseguridad jurídica que hacía impro-bable la recuperación económica (Freitez, 2019, p. 37) y una ola migra-toria de sus ciudadanos se extendió por Sudamérica, teniendo fuertes repercusiones en Colombia a partir del año 2017. En este contexto, al ser países vecinos que han compartido una historia social, política y

fronteriza común, miles de nacionales venezolanos tomaron la decisión de dirigirse a Colombia para rehacer sus proyectos de vida, mientras que otros tantos encontraron en el país un lugar de tránsito.

Esta migración evidenció una serie de tensiones. Por ejemplo, la violencia contra migrantes¹ se ha agudizado desde el año 2017, de acuerdo con datos del Observatorio de Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), entidad que registró para ese año 129 migrantes asesinados, mientras que para los años 2020, 2021 y 2022 registró 812, 968 y 890² respectivamente (INMLCF, 2022). A la par, se reforzaron imaginarios estigmatizantes de las personas migrantes que los involucrarían en hechos de delincuencia en el país y que explicarían el aumento en la percepción de inseguridad de los colombianos (*El Tiempo*, 2021), y se constituyeron una serie de escenarios que profundizaron su vulnerabilidad, como el reclutamiento por parte de grupos armados organizados ilegales (Ebus et al., 2022).

En la capital del país la vulnerabilidad de la población migrante venezolana es manifiesta. Bogotá es la ciudad en la que reside el mayor número de esta: 405 236 personas (Migración Colombia, 2022), pero también donde mayor victimización se registra, pues entre los años 2017 y 2022 han muerto, de manera violenta, 503 migrantes (INMLCF, 2022). A su vez, en Bogotá se implementan, por medio de las distintas Secretarías Distritales, una serie de rutas institucionales para dar respuesta a las necesidades de la población migrante (Personería de Bogotá, 2020). Con todo, existe un desconocimiento en materia de acceso a la justicia y de la forma en que las instituciones del Estado despliegan

-
- 1 En estas estadísticas se toman en cuenta los registros por homicidios con arma blanca, homicidios con arma de fuego, homicidios en riña y muertes violentas por otras causas.
 - 2 El corte de la base de datos para el año 2022 se realizó en el mes de noviembre.

sus servicios para garantizar la satisfacción de las necesidades jurídicas de esta población y hacer frente a las vulnerabilidades que la aquejan.

Por lo anterior, en la investigación que se expone en el presente artículo se buscó dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿Cómo se han protegido los derechos de las personas migrantes en la ciudad de Bogotá, a través de las instituciones de justicia y resolución de conflictos? Para entender la manera en que se ha procurado garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes, se ha seleccionado a Bogotá por ser una ciudad receptora de referencia, dado que, como se anotó anteriormente, en ella reside el mayor número de personas provenientes de Venezuela³. Además, para tener una lectura más acotada, se observó el trabajo de las Casas de Justicia como centros multiagenciales que procuran mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos y a las cuales han acudido las personas migrantes. En Bogotá existen trece Casas de Justicia, de las cuales se seleccionaron tres, concretamente las que funcionan en las localidades de Los Mártires, Ciudad Bolívar y Usaquén, a las cuales se realizaron visitas; se entrevistaron funcionarios públicos de las entidades señaladas más adelante en el apartado metodológico; además de una serie de conversaciones que se sostuvieron con organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población migrante y con asociaciones de migrantes.

El presente artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se ofrece un panorama general de la migración a nivel nacional y, luego,

3 El trabajo de campo y la recolección de información se realizó en el marco de una consultoría desarrollada en el segundo semestre del año 2021, cuyo objeto era “apoyar el desarrollo de la capacidad institucional de la Secretaría de Seguridad de Bogotá D. C. y fortalecer las Casas de Justicia del Distrito para aumentar el acceso a servicios de justicia de calidad para los migrantes, víctimas de violaciones de los derechos humanos como parte de la implementación del Objetivo 3 de ABA ROLI dentro del programa Conectando Caminos por los Derechos”. Agradezco al mencionado programa por permitirme hacer uso de la información recolectada para la construcción del presente artículo.

la manera en que esta migración ha constituido a Bogotá en una de las ciudades que más recibe ciudadanos venezolanos. En la segunda se realiza un breve abordaje del acceso a la justicia en general y a las Casas de Justicia, en particular, para observar la manera en que estos centros multiagenciales se orientan hacia la garantía del acceso a la justicia y cómo han prestado servicio a la población migrante que acude a ellas. La tercera sección ofrece un diagnóstico de los servicios que las Casas de Justicia prestan a la población migrante, los conflictos por los que más acuden y las barreras de acceso a la justicia con las que se encuentran a diario. Por último, la cuarta sección contiene las conclusiones de la investigación.

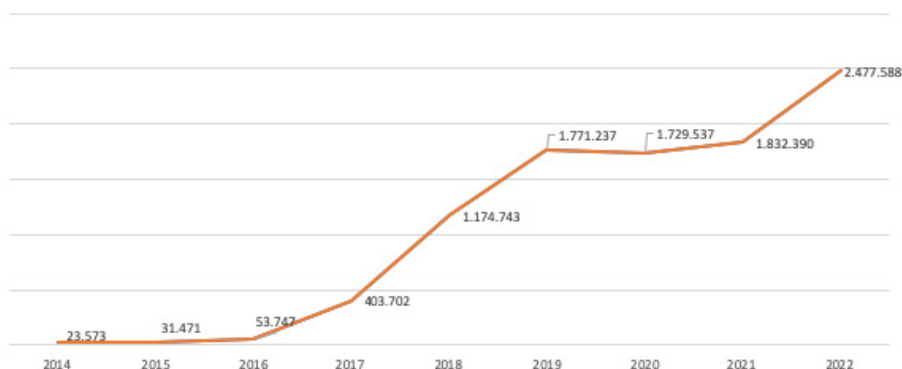
Un breve contexto en torno a la migración⁴

Históricamente, la migración no ha tenido un peso significativo en la configuración sociodemográfica de Colombia. Salvo algunos picos registrados hacia la década de los ochenta (Aliaga Sáez et al., 2020), la reciente ola de migración venezolana que ha llegado al país ha marcado una nueva tendencia a nivel nacional. Desde el año 2014 este fenómeno ha experimentado un crecimiento a lo largo de los últimos años, siendo el 2017 un parte aguas como resultado de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela, lo que trajo consigo un escenario de incertidumbre entre la población del país. De acuerdo con las cifras de Migración Colombia, a febrero del año 2022 se registraron cerca de 2 500 000 personas migrantes en Colombia, tal como lo muestra la ilustración 1.

4 A lo largo del documento se hace referencia a la población migrante y refugiada. De acuerdo con las definiciones de Naciones Unidas (s.f.), se entiende por migrante “alguien que ha residido en un país extranjero durante más de un año independientemente de las causas de su traslado, voluntario o involuntario, o de los medios utilizados, legales u otros” y como refugiados “las personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional”. <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>

Del total registrado, se tiene información que 333 806 son migrantes regulares, es decir, que han logrado llevar a cabo los trámites necesarios para estar legalmente en el país bajo la reglamentación expedida por el Estado colombiano. Por su parte, 1 231 675 se encuentran en proceso, en el marco del Estatuto Temporal de Protección, mientras que 295 038 son personas en situación de migración irregular.

Ilustración 1. Evolución histórica de la migración venezolana en Colombia



Fuente: Migración Colombia (2022).

A la par de este fenómeno, y como resultado de las condiciones sociales y políticas que ha sorteado Venezuela, hasta finales de 2021 alrededor de 645 000 personas colombianas habían retornado a nuestro país (Centro de Derechos Humanos, 2022, p. 13). En los últimos años este fenómeno ha desencadenado una serie de desafíos para el Estado colombiano, profundizados aún más por la pandemia generada por la COVID-19 en el año 2020. Por supuesto, Bogotá, como distrito capital y principal centro administrativo del país, no ha estado exenta del fenómeno migratorio de personas provenientes de Venezuela, incluyendo población migrante, refugiada y retornada. De hecho, del universo de

esta población en Colombia, en Bogotá residen 495 236 personas, lo que representa un 19.99 % (Migración Colombia, 2022).

Si bien Migración Colombia no cuenta con cifras publicadas frente a la posible distribución de esta población en el Distrito Capital por localidades, informes de organismos de cooperación internacional y otras investigaciones han realizado algunas estimaciones al respecto. En marzo de 2019, la Cruz Roja Colombiana, seccional Cundinamarca y Bogotá, hizo un análisis aproximado de la distribución poblacional de usuarios venezolanos conectados a Facebook en Bogotá, definidos por la red social como “personas que vivían en Venezuela y ahora viven en el extranjero” (Cruz Roja Colombiana, 2019). El estudio identificó que la mayor concentración de población conectada se ubicaba en las localidades de Kennedy (9,2 %) y Engativá (6,8%), con una densidad entre 19 001 y 35 000 personas, seguidas por las localidades de Los Mártires (5 %), Bosa (4,2 %), Suba (3,9 %) y un segmento de La Candelaria (3,7 %), con una densidad entre 12 001 y 19 000 personas.

Estas cifras coinciden parcialmente con las estimaciones realizadas por la Personería de Bogotá, D. C. con el apoyo de ACNUR (2020), publicadas en el informe “Situación de las personas provenientes de Venezuela en Bogotá D. C.” frente a la distribución local de la población de nacionalidad venezolana que acudió a la entidad entre 2018 y 2019. De acuerdo con el citado informe, la población refugiada, migrante y retornada que acudió a la entidad y que fue encuestada, reside en mayor proporción en las localidades de Kennedy y Suba, seguidas de Bosa y Engativá, y con menor frecuencia en las demás localidades.

Se evidenció una tendencia de esta población al asentamiento en la periferia occidental de la ciudad, es decir, en Suba, Engativá, Fontibón y Kennedy, pues el 46.71 % habita en dichas localidades. Por su parte, el 28.37 % de la población que acudió a la Personería de Bogotá D. C. vive en la zona sur de la ciudad (Bosa, Ciudad Bolívar, Rafael Uribe Uribe,

Usme, San Cristóbal y Tunjuelito). En este sentido, es válido plantear que el 75 % de la población refugiada, migrante y retornada que acude a la entidad habita en la zona suroccidental bogotana (Personería de Bogotá, 2020).

Vulneración de los derechos de la población migrante y refugiada venezolana

El aumento exponencial de la población migrante y refugiada venezolana en Colombia, junto con los altos índices de migración irregular en los que se produce, han constituido escenarios de vulnerabilidad social y económica, entre otras, que se traducen en la violación de sus derechos humanos por razones de pobreza, racismo o xenofobia, por citar algunas. Por ejemplo, entre los años 2017 y 2022, un total de 3376 migrantes tuvieron una muerte violenta en Colombia (INMLCF, 2022), y a lo largo del primer semestre del año 2021 fueron asesinados 362 migrantes, en su mayoría hombres. Además, entre 2015 y 2020, más de 2300 personas de nacionalidad venezolana fueron víctimas de delitos sexuales, el 71 % de estas menores de 18 años (*El Tiempo*, 2021). Las vulneraciones y violaciones a los derechos humanos de la población migrante es multicausal, donde una serie de factores estructurales y coyunturales se conjugan para que se produzcan.

En este sentido, se identifican al menos dos explicaciones que aportan elementos analíticos para comprender las afectaciones de las cuales son víctimas. En primer lugar, la vulnerabilidad de la población venezolana migrante, refugiada y retornada puede ser entendida porque algunos territorios a los que llegan se caracterizan por la desprotección y la pobreza, y deben hacer frente a dinámicas de explotación y abuso, competencia por escasez de recursos y servicios, estigmatización generalizada y/o xenofobia (CODHES, 2020, p. 24). Esto produce vulnerabilidad, por cuanto no son tratados como personas con necesidad de protección internacional, y muchos de ellos, al detentar una situación

migratoria irregular, se abstienen de acudir a las autoridades para denunciar o para acceder a mecanismos de justicia por miedo, entre otros, a ser deportados.

En segundo lugar, la vulneración puede ser explicada por las condiciones de violencia de los territorios de acogida donde la población migrante, refugiada y retornada ha buscado establecerse. En efecto, en la mayoría de territorios de acogida hay manifestaciones de la delincuencia común, del crimen organizado o del conflicto armado, o de las tres al mismo tiempo (Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes, 2020, p. 29)). El contexto de acogida puede incidir en la existencia de homicidios, robos, ajustes de cuentas en los que se encuentran involucrados y son víctimas los migrantes.

De lo anterior se desprende que, en Colombia, la población migrante, refugiada y retornada sufre la vulneración de sus derechos humanos al menos por seis hechos⁵, a saber: (i) homicidios; (ii) amenazas; (iii) reclutamiento forzado; (iv) delitos sexuales; (v) desaparición forzada; y (vi) desplazamiento forzado interno (CODHES, 2021). Cada uno de estos hechos afecta la integridad de las personas, su dignidad y la posibilidad de reconstruir un tejido comunitario en los lugares de acogida. Así lo muestra la tabla 1.

Aunado a los anteriores hechos, el contexto de conflicto armado en el que se encuentran algunos territorios del país profundiza las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante y retornada que en ellos se ubica, pues las dinámicas que despliegan los actores allí presentes generan afectaciones a los derechos de estas personas.

5 Estas seis violaciones a los derechos humanos son una muestra de la violencia directa a la que está expuesta la población migrante. Es importante aclarar que no excluye otras violaciones estructurales como, por ejemplo, en materia de salud, vivienda o educación.

Tabla 1. Hechos violentos contra población migrante y refugiada venezolana

Hechos violentos	Caracterización
Homicidio	Entre agosto de 2015 y agosto de 2020, un total de 1770 personas de nacionalidad venezolana fueron víctimas directas de homicidio en Colombia. De acuerdo a la tasa poblacional de migrantes venezolanos en 2019, la tasa de homicidios ese año fue de 34,72, superior a la tasa de homicidios en Colombia, que fue de 25,055.
Amenazas	Las amenazas de muerte han llevado, en algunos casos, a líderes sociales y trabajadores de organizaciones defensoras de población venezolana a salir forzosamente del país.
Reclutamiento forzado	Buena parte de las víctimas de esta práctica son niños, niñas y adolescentes incorporados en zonas fronterizas por grupos criminales, lo que se profundizó en el marco de la pandemia.
Delitos sexuales	La violencia hacia la mujer venezolana en Colombia es el resultado de la grave situación de las violencias patriarcales que afectan a las mujeres en el país, en este caso extendidas hacia un nuevo grupo poblacional que llega con mayores vulnerabilidades: las mujeres refugiadas y migrantes venezolanas.
Desaparición forzada	Desde 2015 hasta agosto de 2020 han sido dadas por desaparecidas 836 personas de nacionalidad venezolana en Colombia, en hechos que se asocian a tráfico de migrantes, trata de personas, economías ilícitas, entre otros.
Desplazamiento forzado interno.	Los casos de este tipo de desplazamiento muestran que los migrantes venezolanos son víctimas de una doble expulsión: primero, cuando escapan de la situación política y socioeconómica de su país; luego, cuando por amenazas u otras manifestaciones de violencia de las que son víctimas huyen a otros territorios de Colombia o a países vecinos.

Fuente: CODHES (2021).

Además, la pandemia mundial de COVID-19 profundizó las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran inmersas. Conforme a la Evaluación Conjunta de Necesidades realizada en el año 2020, el 60 % de los hogares declara tener una fuente de ingresos procedente de un empleo, en comparación con el 86 % de antes de la declaración de la pandemia. El 69 % de las personas encuestadas señaló que se había visto privado de al menos una comida al día de las tres necesarias, con el 60 % de los hogares comiendo dos veces al día y el 9 % comiendo solo una vez; el 42 % de los hogares encuestados declaró haber tenido que pedir dinero en la calle (R4V. Plataforma de Coordinación Intergeneracional para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 2021).

En Bogotá, D. C., la población migrante, refugiada y retornada es víctima de estas violaciones de derechos. Por ejemplo, en la capital se registran hechos relacionados con discriminación por nacionalidad, que se traducen en amenazas e intimidaciones, violencia física, acoso sexual y abuso de autoridad (Personería de Bogotá, 2020, p. 77). Además de esto, se ha encontrado que la vulnerabilidad afecta sus posibilidades de acceder a servicios legales y de justicia, como por ejemplo, llevar a cabo los trámites de solicitud de asilo por desconocimiento y miedo a ser deportados, o generar denuncias por los riesgos de explotación a los que están expuestos en materia sexual, servilismo, trabajos forzados o matrimonio servil.

Así las cosas, en el distrito de Bogotá confluyen una serie de factores estructurales que afectan a la población migrante, refugiada y retornada, los cuales se refuerzan con las particularidades de las localidades que lo conforman y que acrecientan la vulnerabilidad de las personas. De hecho, en el año 2019 la Defensoría del Pueblo emitió una alerta temprana para cuatro localidades de la ciudad —Santa Fe, La Candelaria, Los Mártires y Puente Aranda—, en la que advertía el riesgo que corrían allí las personas migrantes y retornadas de Venezuela. En dicha alerta se sostiene que, dada la vulnerabilidad con la que cuentan al ingresar

al país, suelen llegar a alguna de estas localidades, donde quedan inmersas en dinámicas en las que predominan las actividades sexuales en contextos de trabajo sexual, mendicidad y criminalidad relacionada con el tráfico de estupefacientes, en el marco del accionar de las Auto-defensas Gaitanistas de Colombia. Estas vulneraciones se registran para las personas migrantes y refugiadas, pero también para las retornadas.

Ante esto, en el año 2019 la Defensoría del Pueblo, por medio del Sistema de Alertas Tempranas, publicó las alertas tempranas 023 y 046 donde pone en evidencia el escenario de riesgo y vulnerabilidad de la población migrante. Llama la atención al Estado para que se adelanten acciones de prevención en las comunidades para evitar la vinculación, uso o reclutamiento de la población venezolana a las diversas dinámicas del conflicto armado o la criminalidad, así como tener presente acciones de recuperación temprana para que las comunidades logren ir, poco a poco, saliendo de la extrema vulnerabilidad, “ya que en la medida que sus vulnerabilidades sigan presentes seguirán estando en riesgo de ser vinculados a dinámicas ilícitas” (Personería de Bogotá, 2020, p. 81).

La vulnerabilidad ha sido registrada por diversas fuentes. Por ejemplo, en medios de comunicación se ha evidenciado la instrumentalización de personas provenientes de Venezuela en economías ilícitas, lo que facilita la cooptación y el reclutamiento para el expendio de drogas, el cobro de extorsiones y el sicariato. “Ellos son desechables; se pueden eliminar y reemplazar”, dice el jefe de [una] banda. En una tremenda competencia, como soldados baratos, los migrantes han tenido que enfrentarse entre ellos para ganarse el puesto y la confianza de sus jefes colombianos. “El que no sirve, se muere”, afirma el líder de una de esas bandas (Ebus et al., 2022).

Los elementos descritos ofrecen un breve, pero disiente panorama de las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante, refugiada y

retornada en el país y, particularmente, en el distrito de Bogotá. Si bien en la capital se han desplegado una serie de rutas para ofrecer atención en diferentes campos⁶, el derecho al acceso a la justicia no ha tenido la atención necesaria para entender qué dinámicas se desarrollan alrededor de este. Por tanto, las Casas de Justicia son una oportunidad para comenzar un acercamiento analítico en términos de fortalezas, limitaciones y propuestas para mejorar el servicio que actualmente se les está prestando.

Acceso a la justicia a través de las Casas de Justicia

Al hablar de acceso a la justicia se hace referencia al derecho que tiene

toda persona o grupo de personas, sin discriminación alguna, a que existan mecanismos adecuados y sencillos del sistema de justicia para la resolución de necesidades jurídicas, y sobre las cuales se adopte una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna y a la que se le dé cumplimiento. (La Rota *et al.*, 2014, p. 31).

Siguiendo esta definición, existen tres elementos relevantes para hablar de acceso a la justicia: un conflicto, un mecanismo y una decisión. El primero de ellos, el conflicto, se refiere a la existencia de una necesidad jurídica que tiene un ciudadano, o un grupo de ciudadanos, y que puede vulnerar alguno de sus derechos. El segundo elemento, el mecanismo, exige que existan canales institucionales dispuestos, sean estos formales o no, para que se puedan tramitar las necesidades jurídicas y se protejan los derechos de las partes involucradas. El tercer elemento es la decisión, la cual implica una suerte de cierre, de resolución de la necesidad jurídica que, además de ser proferida, debe ser cumplida por las partes.

6 Para profundizar en las demás rutas desplegadas en la capital, consultar Personería de Bogotá (2020).

Ahora, en Colombia existe un marco normativo e institucional orientado a garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos conforme a lo establecido en la Constitución Política de 1991. Entre las figuras dispuestas para ofrecer servicios y respuestas a las necesidades jurídicas se encuentran las Casas de Justicia, las cuales fueron creadas como una figura que permitiera acercar los servicios de justicia al ciudadano y, a la vez, descongestionar el sistema de justicia formal⁷. En el año 1995 se establecieron las dos primeras Casas de Justicia en el país, una de ellas ubicada en Bogotá, D. C., en la localidad de Ciudad Bolívar, y la otra en Cali, en el barrio Siloé.

De acuerdo al Decreto 1477 de 2000, por el cual se adopta el Programa Nacional de Casas de Justicia (PNCJ), estas se caracterizan por ser

centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican y ejecutan mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. (Art. 2).

De lo anterior se deduce que este Programa se sustenta en la necesidad de acercar la justicia al ciudadano, especialmente a la población ubicada en las zonas o áreas con altos índices de vulnerabilidad, conflictividad comunitaria, marginalidad económica y social, y en donde la presencia institucional del Estado para la administración de justicia es reducida. La iniciativa de crear estos centros multiagenciales estuvo, y

7 Las Casas de Justicia se constituyeron en el país en el año 1995, mediante el Acuerdo Institucional 0 de 1995 Nivel Nacional o “Acuerdo local para la organización y funcionamiento de la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar en Santa Fe de Bogotá”. Luego de ello, el Decreto 1477 de 2000 creó el marco normativo en el cual se ubica el Programa Nacional de Casas de Justicia.

está, orientada a superar los límites para acceder a la justicia que impiden la garantía plena de derechos de los ciudadanos, de las cuales se han identificado, al menos, cinco de estas (Buitrago et al., 2009):

- **Lejanía de las instituciones de justicia:** para las personas que habitan en lugares apartados de los sitios donde se administra justicia o donde se aplican formas de justicia alternativa hay mayor dificultad de acceder al servicio. La lejanía y las barreras de tipo geográfico son evidentes en el bajo nivel de acceso.
- **Desconocimiento sobre qué hacer cuando se presenta un conflicto:** se refiere a las deficiencias en el conocimiento de los procedimientos y de las instancias judiciales por parte de los usuarios, así como el desconocimiento acerca de sus derechos y de la ley cuando son víctimas de un delito o una contravención.
- **Altos costos:** hace referencia a los costos involucrados en un proceso, como los pagos que deben hacerse por honorarios de abogados para obtener asesoría legal, las costas judiciales, los gastos de desplazamiento. Es un hecho que la población con menos recursos económicos tiene limitaciones que le dificultan recurrir o contar con una asesoría adecuada y esto hace que la justicia sea proporcionalmente más cara para aquellos grupos sociales con menores recursos, generando barreras económicas en el acceso al servicio.
- **Falta de confianza en las instituciones:** se relaciona con la actitud de desconfianza de los distintos grupos sociales hacia la administración de justicia, no sin cierto grado de razón, que en muchos casos lleva a la típica frase “la justicia es para los de ruana”. También el formalismo y el excesivo ritualismo para administrar justicia constituyen un factor de desistimiento en el acceso a la justicia.

- **Poca oferta del servicio de justicia en sitios de alta conflictividad – Prioridad de determinadas normas:** precisamente donde es más urgente la promoción de patrones de convivencia y del propio acceso a la justicia es en los lugares donde tiene asentamiento la población que experimenta marginalidad y alta conflictividad, y es allí donde se presenta la reducción o simplemente la nulidad en la prestación de todo tipo de servicios. De otra parte, el traslado de recurso humano de las entidades que prestan servicios de justicia para atender otros aspectos normativos, en algunas ocasiones genera descuido de la oferta de justicia a la comunidad.
- **La denuncia de violencias basadas en género** en este tipo de espacios es de las más frecuentes, incluyendo manifestaciones como la violencia intrafamiliar. Sin embargo, debido a barreras identificadas como la impunidad y la revictimización, disminuye el acceso de víctimas de este tipo de violencias.

A partir de la implementación del PNCJ en el año 1994, con las dos primeras Casas de Justicia en el país —en Ciudad Bolívar en Bogotá y Siloé en Cali—, este ha tenido una expansión sostenida en el tiempo, lo que ha llevado a la creación de nuevas Casas de Justicia en diferentes municipios del territorio nacional. La cooperación internacional, particularmente la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), ha sido determinante para el desarrollo del PNCJ. Desde el inicio, a través de recursos dirigidos al Ministerio de Justicia y del Derecho apoyó el funcionamiento de las Casas de Justicia; y desde los operadores de justicia ha promovido el fortalecimiento de su capacidad funcional al igual que su expansión, como en el año 2006 cuando se planteó la apertura de Casas de Justicia regionales con un centro institucional fuerte y sedes anexas en municipalidades más pequeñas —ejemplo de ello son el Sur del Tolima y el Bajo Cauca Antio-

queño⁸—. La creciente apropiación del Programa por parte del gobierno nacional y de gobiernos locales ha permitido su crecimiento. De acuerdo a los datos del Ministerio de Justicia y del Derecho, en la actualidad existen 114 Casas de Justicia en el país, de las cuales 13 se encuentran en Bogotá, D. C. (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, s. f.).

Ahora bien, de lo anterior se desprende que el PNCJ fue creado y se ha consolidado como una herramienta del Estado colombiano para que las comunidades con mayores vulnerabilidades —quienes usualmente residen en entornos caracterizados por tener manifiestas necesidades socioeconómicas y jurídicas— puedan acceder a la justicia.

En este orden de ideas, conforme a sus objetivos, las Casas de Justicia acercan los servicios de justicia a las comunidades de escasos recursos; ofrecen asesoría de acuerdo a la conflictividad, por medio de las instituciones que las componen; contribuyen al reconocimiento de la ley y la justicia por parte de la ciudadanía; brindan servicios gratuitos legales; promueven un sistema ágil y coordinado de prestación de servicios de justicia; y proporcionan una oferta integral en materia de justicia a través de la articulación institucional (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, s. f.).

Para llevar a cabo esta labor, el PNCJ plantea la confluencia de la oferta de servicios de justicia formal y no formal en un mismo espacio. La idea, en general, es que los ciudadanos puedan encontrar en las Casas de Justicia una respuesta integral a sus necesidades jurídicas, a través de la presencia en ellas de una serie de instituciones del orden nacional y municipal que funcionan articuladamente, tal como lo muestra la ilustración 2.

8 Para profundizar en esta temática, véase Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (2012).

Ilustración 2. Oferta institucional de las Casas de Justicia



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/casas-de-justicia/Paginas/casas.aspx> Recuperado enero 24 de 2023.

Como se observa en el gráfico de entidades, en las Casas de Justicia coinciden instituciones del orden nacional, municipal y comunitario. Así, se plantean formas de atención que abordan elementos de justicia y de resolución de conflictos que afectan a la ciudadanía, con miras a garantizar una atención integral de las conflictividades que la aquejan:

La confluencia interinstitucional tiene ventajas. Por ejemplo, promueve la concentración de oferta de servicios para el ciudadano y evita su desplazamiento a diversas instituciones, que implica un aumento de costos y pérdida de tiempo. También, cuando existe una coordinación efectiva, promueve la colaboración conjunta de las entidades representadas en la casa para diseñar estrategias de prevención de la conflictividad social, familiar y comunitaria. (García Villegas *et al.*, 2015, p. 98).

A pesar de su valiosa labor, el PNCJ tiene limitaciones que pueden afectar la prestación del servicio de justicia y resolución de conflictos a los ciudadanos. Un estudio llevado a cabo por García Villegas et al. (2015) identifica al menos cuatro limitantes en las Casas de Justicia: 1. La baja capacidad administrativa para coordinar y articular de manera real el trabajo que les exige su condición de espacio de confluencia institucional; 2. El desconocimiento global del presupuesto, dado que cada institución tiene un manejo independiente de este, lo que dificulta relacionar cantidad de recursos invertidos versus casos atendidos; 3. El personal responde funcionalmente a su propia institución, por ello, si no hay acuerdos de confluencia mínima, es difícil generar cohesión en la prestación de los servicios; y 4. Es difícil establecer un modelo de gestión adecuado que permita la articulación de los servicios y el seguimiento a la labor de todas las instituciones que hacen presencia en ellas.

Con todo, las Casas de Justicia se han convertido en un referente para las comunidades, ya que acuden a ellas buscando soluciones a las conflictividades que afectan la convivencia o la seguridad de sus barrios o municipios. También, como se verá a continuación, han servido como una herramienta de acceso a la justicia y de resolución de conflictos en el marco de la migración poblacional que ha experimentado Colombia en los últimos años.

Aproximación metodológica

Para dar respuesta a la pregunta que motivó la investigación objeto de este artículo se optó por una metodología de orientación cualitativa, la cual se basa en una etnografía burocrática. Tal como lo señalan Jaramillo y Buchely (2019), este tipo de etnografía permite la observación directa de la interacción que se produce entre las burocracias y los ciudadanos; entre los funcionarios públicos vinculados a una entidad; y entre los funcionarios, los ciudadanos y los documentos. Así las cosas, se planteó en esencia obtener información acerca del acceso a la justicia

a través de dos fuentes: los funcionarios que trabajan en las Casas de Justicia y la población migrante. Ambas permitieron abordar las interacciones entre la oferta institucional y las necesidades jurídicas de la ciudadanía.

Al efecto se seleccionaron las Casas de Justicia que operan en las localidades de Ciudad Bolívar, Los Mártires y Usaqué, teniendo en cuenta los siguientes criterios: 1. Número de atención presencial de población migrante, refugiada y retornada dentro de los registros del Sistema de Información de Casas de Justicia (SICAS) y de la atención virtual; 2. Ubicación en sectores donde la Administración Distrital ha identificado asentamientos o alto flujo de población migrante, refugiada y retornada; 3. Presencia de oferta institucional definida en el marco del PNCJ; y 4. Experiencias de atención virtual a la ciudadanía en el marco de la pandemia.

Las visitas y entrevistas realizadas para esta investigación fueron realizadas en el segundo semestre de 2021 de la siguiente manera: (i) Casa de Justicia de Los Mártires (10 de agosto: Referente de la Casa de Justicia, Unidad de Mediación, Secretaría de la Mujer, Centro de Recepción e Información (CRI), Recepción); (ii) Casa de Justicia de Ciudad Bolívar (18 de agosto: Referente de la Casa de Justicia, Unidad de Mediación, CRI); (iii) Casa de Justicia de Usaqué (3 de septiembre: Referente de la Casa de Justicia, CRI, Asuntos de Código de Policía y Preventivos); (iv) Reunión con organizaciones venezolanas en Colombia, convocada por CODHES-CCD (6 de septiembre); (v) Reunión con referentes locales de Casas de Justicia de Bogotá, D. C. (30 de agosto); (vi) Reunión con operadores Casa de Justicia de Ciudad Bolívar (24 de agosto); (vii) Reunión con el International Institute on Race, Equality and Human Rights (2 de septiembre).

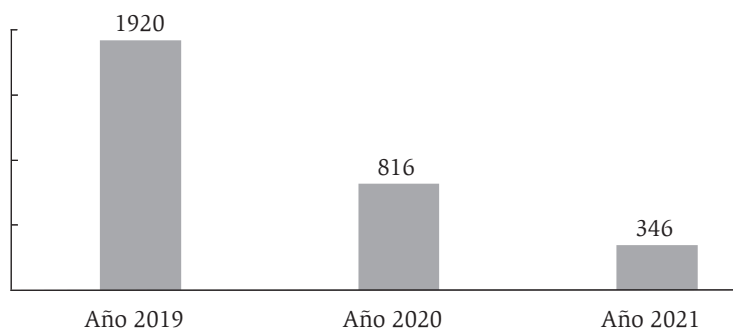
La información recolectada fue sistematizada en torno a las variables conflictividad, necesidades jurídicas insatisfechas y acceso a la justicia. Esto permitió identificar las dinámicas de conflictividad por las cuales

acude la población migrante a las Casas de Justicia, pero también la manera en que, conforme a las instituciones presentes, se ofrecen servicios o se realizan remisiones a otras instituciones competentes. Por último, la información evidenció barreras en el acceso a la justicia que afectan la protección de los derechos de los migrantes.

Población migrante, acceso a la justicia y Casas de Justicia

Las Casas de Justicia de Bogotá han venido ofreciendo servicios de justicia y resolución de conflictos a la población migrante y retornada. Entre los años 2019 y 2021 reportaron la atención de 3082 usuarios que se identificaron con cédula de extranjería o con la cédula expedida en su país de origen. Tal como lo muestra la ilustración 3, el año 2019 es el que presenta mayores registros de atención, seguido por una notable reducción en el año 2020, justamente en el marco del confinamiento nacional y distrital decretado como consecuencia de la pandemia de COVID-19.

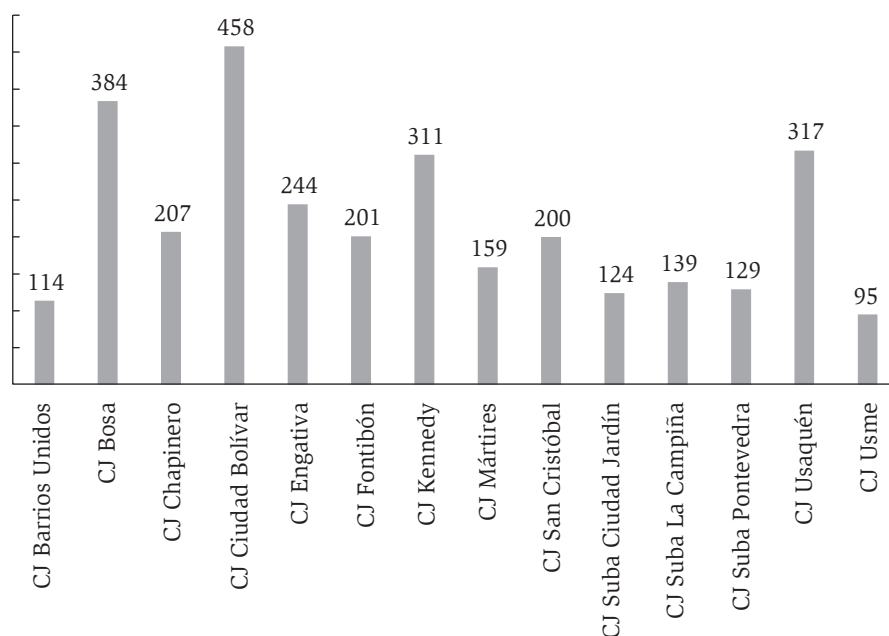
Ilustración 3. Usuarios migrantes reportados en Casas de Justicia de Bogotá 2019 - 2021



Fuente: Sistema de Información de Casas de Justicia 2019-2021.

En el marco de la atención que han venido prestando las Casas de Justicia en Bogotá, D. C., no todas registran la misma cantidad de solicitudes por parte de la población migrante. En la ilustración 4 se observa que, de las trece Casas de Justicia que hay en la capital, las de Ciudad Bolívar, Bosa y Usaquén concentran la mayoría de las solicitudes en el periodo referido.

Ilustración 4. Atención a población migrante registrada por Casa de Justicia en Bogotá



Fuente: Sistema de Información de Casas de Justicia 2019-2021.

Estas cifras generales de atención en Bogotá arrojan al menos dos hechos que deben ser resaltados. El primero, como se ha anotado, es que las Casas de Justicia han venido atendiendo a la población migrante y retornada que llega solicitando algún tipo de servicio de justicia o

resolución de conflictos. El segundo, es que buena parte de la atención se concentra en localidades que tienen altos índices de necesidades insatisfechas, caracterizadas por la desigualdad y la vulnerabilidad en el acceso a bienes y servicios⁹. Ahora bien, al observar con mayor detenimiento la atención en las tres Casas de Justicia seleccionadas, se encuentran elementos relevantes para el análisis como los siguientes.

Asuntos de consulta de la población migrante, refugiada y retornada en las Casas de Justicia

Al indagar por los asuntos que llegan a las Casas de Justicia seleccionadas para la presente investigación y que involucran a la población migrante y retornada particularmente proveniente de Venezuela, se encuentran al menos tres conflictividades que son recurrentes: arrendamiento, violencia intrafamiliar y conflictos laborales. Además de estas existen otras que vale la pena anotar, como por ejemplo, amenazas y conflictos entre vecinos. Vayamos por partes y veamos las dinámicas que encierran estas conflictividades.

El conflicto que atendieron con mayor frecuencia las tres Casas de Justicia fue el relacionado con asuntos de arrendamiento. Este involucra el no pago o las dificultades para hacerlo de la población migrante y retornada, lo que frecuentemente la lleva a un *pagadiario*¹⁰. Este conflicto se agudizó en el marco de la pandemia de COVID-19, tal como lo relataron en la Unidad de Mediación de la Casa de Justicia de Los

9 Porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas (nbi) por localidad: Ciudad Bolívar (14.5 %), Kennedy (14,17 %), Bosa (11.69 %) y Suba (9.90 %). El 75 % de las personas en la ciudad con nbi se concentra en siete localidades: Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa, Suba, Usme, Rafael Uribe Uribe y San Cristóbal (Secretaría Distrital de Planeación, s. f., p. 3).

10 Residencias u hoteles que ofrecen habitaciones o pequeños apartamentos en los que sus residentes pagan cada día el derecho a dormir o vivir allí. Por ejemplo, en Bogotá, el valor de una habitación diaria puede rondar entre los \$10 000 y \$25 000. Allí suelen vivir muchas personas en condiciones de hacinamiento (Sánchez, 2021).

Mártires: “Muchos conflictos que llegan son por arrendamiento, y se han incrementado, entonces, vienen quienes arriendan porque van a ser evacuados, lo que profundiza la situación. Hay pagadarios desde \$5000 a \$10 000 la noche”.

En las Casas de Justicia de Ciudad Bolívar y Usaquén también se reportó que buena parte de la conflictividad está relacionada con este hecho. Esto implica que se atienden temas de arriendo e incumplimiento de pagos en los que están involucradas personas migrantes. Según las narraciones, buena parte de estos conflictos involucran a una persona nacional (arrendataria) y otra u otras personas migrantes (arrendadora(s)).

El conflicto que le sigue hace referencia a la violencia intrafamiliar. Aquí existe una serie de elementos que deben ser anotados. En las tres Casas de Justicia en las que se adelantó el trabajo de campo se habló de la violencia intrafamiliar como una categoría amplia que engloba una serie de conflictividades que abarca diversos hechos, entre los que se encuentran, conforme a las narraciones registradas, los siguientes:

1. Conflictos y violencia entre parejas: en estos se encuentran involucradas usualmente una persona colombiana y una migrante, o dos personas migrantes, y están principalmente relacionados con convivencia y hechos de violencia.
2. Custodia de menores de edad y regulación de cuota de alimentos: la mayoría de los conflictos giran en torno a estas dos situaciones que involucran parejas de migrantes o parejas constituidas por una persona migrante y una colombiana. Tal como lo narró la profesional de la Secretaría de la Mujer de la Casa de Justicia de Los Mártires: “[Aquí] *se hacen remisiones [...] de cada 10 mujeres, 2 son migrantes que vienen por temas de custodia, porque la institucionalidad de menores se lleva al hijo. El resto son orientaciones*”.

3. Violencia basada en género: en la mayoría de ocasiones esta es ejercida contra la mujer migrante venezolana por parte de su pareja. También se encuentran acciones de proxenetismo que, eventualmente, llegan a ser conocidas por las instituciones¹¹.

El tercer conflicto que más se atiende en las Casas de Justicia está relacionado con temas laborales. En el trabajo realizado se encontró que la población migrante solicita orientación mayoritariamente en torno a la protección al derecho al trabajo; abusos en los términos de la contratación, las condiciones laborales, el pago injusto por las actividades realizadas o el no pago por parte de contratistas colombianos. Conforme a la información recolectada, se configuran condiciones de explotación laboral de las personas migrantes.

Adicional a estos conflictos recurrentes se encuentran otros dos que tienen relación con su condición de migrantes y la vulnerabilidad a ella asociada: las amenazas y los conflictos comunitarios entre vecinos. Las amenazas se despliegan, bien entre los mismos migrantes, bien entre grupos armados ilegales y migrantes. En el primer caso se relacionan con temas de deudas, consumo de alcohol y drogas, y microtráfico; en el segundo, donde se encuentran involucradas organizaciones criminales y grupos armados ilegales, los conflictos están relacionados con el microtráfico, la explotación de menores de edad y el ofrecimiento de seguridad privada por actores armados. Estas dinámicas orientaron las alerta tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo referenciadas páginas atrás.

11 En el trabajo de campo realizado en las Casas de Justicia, la violencia basada en género se ejerció principalmente por parte de las parejas, lo que no excluye la existencia de violencia sexual o violencia contra población lgbti. En las Casas de Justicia donde hace presencia la Secretaría de la Mujer se llevan a cabo procesos de acompañamiento, orientación y denuncia, que desbordan las capacidades de las Casas por no contar con funcionarios de la Fiscalía o de Medicina Legal.

Por su parte, las conflictividades entre vecinos derivan directamente de las condiciones de vivienda de la población migrante y retornada. En las tres Casas de Justicia se registraron hechos que afectan la convivencia por razones del uso de los espacios comunes, perturbación de la tranquilidad y ruidos, temas que buscan solucionar por medios institucionales.

Atención de las Casas de Justicia sobre los asuntos de consulta

De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios de las instituciones que las conforman, la atención en las Casas de Justicia seleccionadas tienen algo en común: el trato igualitario. No existe diferencia en el trato humanitario que se le da a una persona nacional colombiana y a una persona migrante, particularmente venezolana. Esto, de entrada, tendría aspectos positivos; sin embargo, también deja de lado algunas dinámicas que deben ser tenidas en cuenta para fortalecer el derecho al acceso a la justicia por parte de la población migrante y retornada, y que tienen que ver con acciones de discriminación positiva necesarias de analizar desde dos niveles: (i) la oferta institucional; y (ii) los obstáculos en el acceso a los derechos.

Al hablar de la oferta institucional en las Casas de Justicia seleccionadas se encontró que, tal como lo evidencia la tabla 2, en ninguna de ellas operan todas las entidades que estipula el PNCJ, tal como se señaló en la ilustración 2.

Este hecho podría no ser negativo en sí mismo, sin embargo, vale la pena anotar que el Centro de Recepción e Información (CRI) es la entrada a la oferta institucional, toda vez que allí se orienta a la población en general, entre ella la migrante, de acuerdo con la conflictividad que manifieste. Sin embargo, en el CRI de la Casa de Justicia de Usaquén señalaron la necesidad de mayor personal de apoyo para la atención:

“Puede ser una persona que evalúe [*las necesidades de quien acude*], hay facilitadores que ayudan, pero ahora, por ejemplo, están haciendo derechos de petición”.

Tabla No. 2. Presencia institucional en Casas de Justicia

Casas de Justicia			
	Los Mártires	Ciudad Bolívar	Usaquén
Instituciones presentes	Centro de Recepción e Información	Centro de Recepción e Información	Centro de Recepción e Información
	Inspección de Policía	No hace presencia	No hace presencia
	Comisaría de Familia	Comisaría de Familia	Comisaría de Familia
	Fiscalía (virtual)	Fiscalía (virtual)	Fiscalía (virtual)
	Secretaría de la Mujer	Secretaría de la Mujer	Secretaría de la Mujer (martes)
	Código Nacional de Seguridad y Justicia	No hace presencia	Código Nacional de Seguridad y Justicia
	Unidad de Mediación	Unidad de Mediación	Unidad de Mediación
	No hace presencia	Medicina Legal	No hace presencia
	No hace presencia	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	No hace presencia

Fuente: visitas realizadas a las Casas de Justicia de Los Mártires, Ciudad Bolívar y Usaquén entre agosto y septiembre de 2021.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, el registro de la población migrante, refugiada y retornada en la base de datos se realiza con el número de identificación que proporciona la persona, y no es necesario un estatus migratorio regular. Haberse registrado no significa que haya

sido atendido su conflicto. Luego del registro, la persona encargada orienta a quien solicita el servicio, bien hacia la entidad competente dentro de la Casa de Justicia o bien fuera de ella. Por ejemplo, los temas relacionados con arrendamientos y conflictos entre vecinos son atendidos por las Unidades de Mediación de la Alcaldía de Bogotá o por las Inspecciones de Policía, quienes se están haciendo cargo de los procesos de conciliación a través de los cuales buscan llegar a un acuerdo en relación con el pago o la entrega del inmueble, en el caso de los arriendos; o restablecer la convivencia y las condiciones de vida en común, tratándose de conflictos entre vecinos.

Para atender los casos de violencia intrafamiliar hacen presencia en las Casas de Justicia dos entidades: 1) la Comisaría de Familia, dado que sus competencias se encuentran orientadas a prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos humanos de los miembros de la familia afectados por este tipo de situaciones, y conoce, por tanto, acerca de cuotas de alimentos, custodia de menores y conflictos entre parejas. Al hablar de violencia basada en género, la Comisaría de Familia, junto con la Secretaría de la Mujer, conocen de hechos que involucran medidas de protección relacionados con la Ley 1257 de 2008¹².

Al hablar de afectaciones relativas al pago de salario laboral, las instituciones que más conocen sobre estos temas son las Unidades de Mediación y las Inspecciones de Policía, quienes buscan llegar a una conciliación entre las partes para proteger el derecho laboral de la persona migrante y retornada.

La Fiscalía General de la Nación, cuando hace presencia en las Casas de Justicia (por ejemplo en la localidad de Los Mártires), es relevante

12 “Por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones”.

para abordar allí mismo temas como las amenazas, el microtráfico y la explotación de menores por parte de organizaciones criminales y grupos armados ilegales, que son significativos entre la población migrante, refugiada y retornada por encontrarse ubicada en zonas con altas vulnerabilidades.

Por último, debe anotarse que las instituciones que refieren al Código Nacional de Seguridad y Convivencia son las que atienden comparendos. Allí, como sucede en la Casa de Justicia de Usaquén, muchos de los que acuden son personas migrantes venezolanas infractoras por ingresar a Transmilenio sin pagar y por porte ilegal de armas, principalmente cortopunzantes.

Obstáculos en el acceso a la justicia de la población migrante que acude a las Casas de Justicia

A pesar de la importancia de la respuesta institucional de las Casas de Justicia, existen obstáculos estructurales en la atención y el acceso a los servicios que prestan, lo cual afecta los derechos de la población migrante. En conjunto, los obstáculos pueden resumirse en dos: la falta de enfoque en materia de derechos humanos y la no presencia institucional necesaria para atender la oferta de servicios de justicia y resolver los conflictos. A continuación, con base en lo recolectado en las Casas de Justicia seleccionadas, se abordan los mencionados impedimentos:

En cuanto al **enfoque en derechos humanos**, si bien las conflictividades que llegan a las Casas de Justicia reciben atención, la respuesta no lo toma en cuenta, lo que tiene, al menos, tres implicaciones. La primera de ellas es no reconocer que la población migrante, refugiada y retornada debe ser atendida como un sujeto de especial protección por la vulnerabilidad en la que se encuentra y, por lo tanto, ir más allá de las conflictividades coyunturales para atender una serie de condiciones violatorias de los derechos humanos que ameritan ser identificadas y

atendidas de manera igualitaria, por ser manifestaciones visibles e inmediatas de afectaciones de largo aliento.

La segunda es que la atención no está siendo articulada para abordar desde este enfoque las condiciones de vulnerabilidad de la población migrante, refugiada y retornada. Así las cosas, las respuestas institucionales son individuales y coyunturales, pero no se observa la vulnerabilidad como una confluencia de condiciones sociales, políticas y de justicia que afectan a los ciudadanos. Por consiguiente, el sentido mismo de las Casas de Justicia como el engranaje que articula los servicios de justicia y resolución de conflictos del PNCJ no está ofreciendo una respuesta integral al migrante, en el marco de las competencias institucionales.

La tercera es la falta de promoción de servicios de justicia y resolución de conflictos con un enfoque de derechos de la población migrante. Tal como se indicó en páginas anteriores, la población migrante tiene miedo a denunciar o reclamar la protección de sus derechos por su situación irregular, lo que le resulta siendo un obstáculo para acceder a la justicia. Al no existir promoción por parte de las Casas de Justicia, donde el voz a voz es importante¹³, no se logran superar las barreras del desconocimiento y el miedo de los migrantes.

En cuanto a la **presencia institucional**, en las Casas de Justicia existen también tres impedimentos para la población migrante. El primero está relacionado con la oferta institucional de cada Casa de Justicia¹⁴. Al no hacer presencia instituciones como las Inspecciones de Trabajo, el

13 El voz a voz fue señalado por una funcionaria de la Secretaría de la Mujer, de la Casa de Justicia de Los Mártires, quien anotó que la información de los servicios que prestaba en la protección de la violencia contra la mujer se iba esparciendo entre las migrantes venezolanas a través de sus experiencias cotidianas.

14 Esta situación no solo afecta a la población migrante, sino a la ciudadanía en general que acude en busca de servicios de justicia y resolución de conflictos.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o la Personería Distrital, por ejemplo, la población migrante debe ser remitida constantemente hacia los lugares donde estas funcionan. Esta situación también incide en las estadísticas de atención, pues como ya se dijo, el solo acceso al CRI queda registrado como si se hubiera atendido el caso, aunque solo haya consistido en orientar la persona y remitirla a la institución competente porque no está presente allí. Es decir, la atención consistió en una remisión, más no en la solución de su necesidad jurídica.

El segundo impedimento se relaciona con la falta de presencia del Ministerio Público en las Casas de Justicia, particularmente la Personería Distrital. Esto tiene un efecto negativo para la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y retornadas, pues la misma entidad ha reconocido la importancia de la atención que realiza para la búsqueda de información relacionada con la caracterización, inclusión y acopio de datos en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV). Esta ausencia de cifras se traduce en un déficit de protección de los derechos de la población migrante y retornada.

El tercer impedimento tiene que ver con la Fiscalía General de la Nación. Como se ha argumentado, buena parte de los hechos violentos que configuran violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes están relacionados con homicidios, desaparición forzada y amenazas, entre otras. La Fiscalía es la única institución competente para conocer de estos hechos, pero desde el inicio de la pandemia la atención ha sido virtual, lo que se ha constituido en una barrera de acceso a la justicia porque dificulta las potenciales denuncias que se vayan a realizar. Buena parte de la población migrante, refugiada y retornada tiene dificultades para acceder al servicio de internet, bien por falta de conocimiento o por los costos, lo que la lleva a desistir de realizar las denuncias. A esto se suma el desconocimiento de los procedimientos y de la manera como pueden acceder a esta institución.

A modo de conclusiones

Si bien las Casas de Justicia actualmente prestan atención a la población migrante, refugiada y retornada, su respuesta es limitada si se observa desde un enfoque de protección de los derechos humanos. Las conflictividades que conocen las instituciones, y que de acuerdo a los funcionarios son abordadas sin ningún tipo de discriminación, abordan temas coyunturales, puntuales, y a pesar de su relevancia para garantizar la convivencia y resolver los conflictos no toman en cuenta a la persona migrante, refugiada o retornada como un sujeto de especial protección. Esto lleva al desconocimiento de conflictos estructurales como, por ejemplo, el reclutamiento forzado, la explotación sexual y la explotación laboral, que de no ser identificados perpetúan las condiciones de vulnerabilidad que afectan a esta población.

Lo anterior se constituye en barreras de acceso a la justicia porque impide la protección de los derechos de la población migrante y porque puede profundizar la desconfianza hacia las instituciones que la imparten. Otra de las dificultades que existe luego de acceder a las instituciones en materia de justicia es la eficiencia en la respuesta. Esta, para los usuarios, está medida en el tiempo que toma recibir respuesta sobre la solicitud o trámite que están realizando. Si bien las Casas de Justicia no pueden garantizar *per se* mejorar los tiempos de respuesta porque muchos de los trámites no dependen de una sola institución, sí pueden generar estrategias de acompañamiento e información acerca del avance de estos. La brecha considerable entre la oferta institucional y una respuesta articulada impacta negativamente a la población en general y particularmente a la migrante.

La población migrante no tiene el conocimiento suficiente sobre la existencia de las Casas de Justicia, los servicios que se prestan allí y las instituciones que las conforman. De hecho, quienes acuden a ellas lo hacen a través del *voz a voz* de quienes ya han hecho uso de sus

servicios y comentan sus experiencias, especialmente en los asuntos relacionados con los conflictos de arrendamiento o laborales y los casos de violencia intrafamiliar. Esto no mejora el relacionamiento de la ciudadanía con la justicia (Corporación Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos, 2021)¹⁵, porque, por ejemplo, con la policía hay una relación de tensión y desconfianza; se desconoce el trabajo de las Comisarías de Familia y de la Fiscalía, instituciones que para muchos son sinónimo de cárcel.

La incompleta presencia institucional limita la respuesta integral a las necesidades de los migrantes. El trabajo de campo muestra que ninguna de las Casas de Justicia tiene la oferta completa de instituciones que determina el PNCJ, y no tienen en cuenta la importancia de la presencia permanente de al menos el Ministerio Público y la Fiscalía. Ambas instituciones, en el marco de las condiciones de vulnerabilidad de las personas migrantes, son relevantes por cuanto permiten, la primera, acceder a la orientación e inicio del proceso de regularización; la segunda, instaurar las denuncias por hechos violentos que superan las competencias de las inspecciones de policía. La ausencia de estas instituciones ha sido determinante en la limitada atención de las Casas de Justicia, pues, por un lado, no pueden prestar el servicio integral que les corresponde para atender las necesidades subyacentes de los migrantes; y, por otro lado, ha llevado a la práctica de instaurar sitios de orientación distintos, en una ciudad que no conocen y que los expone a buscar soluciones para sus necesidades jurídicas por fuera de la ley.

En resumen, aunque las Casas de Justicia han prestado servicios de atención a la población migrante, en materia de protección de los derechos humanos estos han sido limitados debido a la falta de respuesta institucional integral. Las instituciones, a pesar de la voluntad de los

15 Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos. Grupo de trabajo. Sesión virtual. 2 de septiembre de 2021.

funcionarios, no han implementado enfoques diferenciales que redunden en la protección de los migrantes ante las vulnerabilidades que los aquejan. De hecho, los registros de las Casas de Justicia muestran el número de personas que acuden, pero no permiten rastrear la atención brindada ni si el asunto fue resuelto, es decir, no se puede hacer seguimiento a los casos, lo que dificulta saber si la vulnerabilidad permanece.

Referencias

- Acero, Hugo. (16 de mayo de 2022). Migrantes venezolanos: Víctimas y victimarios. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/migrantes-venezolanos-victimas-y-victimarios-672845>
- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2012). *Programa de acceso a la justicia. Estudio de valoración y evaluación de impacto del Programa Nacional de Casas de Justicia*. Autor.
- Aliaga Sáez, Felipe Andrés; Flórez de Andrade, Angelo; Mejía Ochoa, William; Duarte Castro, Chrysalide; Montoya Carrizosa, Lina; Bernal Márquez, Carolina; Cardozo Beltrán, Katherine; Granados Vela, Laura Alejandra; Polo Alvis, Sebastián; López Villamil, Stéphanie; Castro Franco, Alexandra; García Sicard, Nadia; Baracaldo Amaya, Paola Vanessa; Pinto Martín, Lisa; Rodríguez Portillo, Carla; Mojica Acevedo, Eliana Caterine; Espinel Rubio, Gladys Adriana; Herrera Leal, Martha Lucía; Camargo Pardo, Andrea Catalina ... Ordóñez Roth, Juan Thomas. (2020). *Dimensiones de la migración en Colombia*. (1a. ed.). Ediciones USTA.
- Becerra, Camila. (2021). *Línea de base de caracterización de necesidades jurídicas y medición de niveles de confianza institucional*. Corporación Instituto Internacional sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos. Sesión virtual. 2 de septiembre de 2021.
- Bonilla Valencia, Solange y Hernández Vásquez, Sergio. (2022). Habitar en tierra ajena: estudio sobre las condiciones de vida de mujeres migrantes venezolanas en Colombia. *Revista Latinoamericana Estudios de la Paz y el Conflicto*, 3(5), 160-182.

- Buitrago, José., Fernández, Martha., Vega, Javier y Zapata, María. (2009). *Estudio beneficio costo de las casas de justicia en los municipios de Chía y Pasto, y localidad de los Mártires en Bogotá*. Universidad de los Andes.
- Centro de Derechos Humanos. (Abril 2022). *(Ni) de aquí y (ni) de allá. Situación de la población colombiana retornada, binacional e indígena transfronteriza*. Universidad Católica Andrés Bello.
- Comisión de la Verdad. (2022). *La Colombia fuera de Colombia. Las verdades del exilio*. Autor.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento [CODHES]. (2020). *Graves violaciones de derechos humanos a población proveniente de Venezuela en Colombia*. Autor.
- . (2021). *Graves violaciones de los derechos humanos a población proveniente de Venezuela en Colombia (Medellín, Santa Marta, Cartagena y Barranquilla)*. Autor.
- Corte Constitucional. (s.f.). *Derechos de las personas en situación de migración irregular*. Autor.
- Cruz Roja Colombiana. (2019). *Asentamiento de población migrante venezolana en Bogotá y distribución aproximada de población con base a conexiones en Facebook-Bogotá Marzo 2019*. <https://m.reliefweb.int/report/3067433>
- Decreto 1477 de 2000 [Presidencia de la República]. Por el cual se adopta el Programa Nacional Casas de Justicia. Agosto 3 de 2000.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Alerta Temprana No. 23*. Autor.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Alerta Temprana No. 46*. Autor.
- Ebus, Bram; International Crisis Group y Liga Contra el Silencio. (16 de agosto de 2022). *Migrantes venezolanos en Colombia: Un viaje al conflicto y al crimen organizado*. <https://ligacontraelsilencio.com/2022/08/16/migrantes-venezolanos-en-colombia-un-viaje-al-conflicto-y-al-crimen-organizado/>
- El Tiempo*. (25 de agosto de 2021). *En 2021, más de 360 migrantes venezolanos han sido asesinados en Colombia*. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/homicidio-de-migrantes-venezolanos-en-colombia-en-2021-613170>

- Fernández, Julián Alfredo y Orozco, Karen Luna. (2018). Migración venezolana en Colombia: Retos en Salud Pública. *Salud UIS*, 50(1).
- Freitez, Anitza. (2019). Crisis humanitaria y migración forzada desde Venezuela. En Luciana Gandini, Fernando Lozano Ascencio y Victoria Prieto Rosas, (Coords.), *Crisis y migración de población venezolana. Entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica* (pp. 33-58). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galvis Molano, Deisy Lorena; Sarmiento Espinel, Jaime Andrés y Silva Arias, Adriana Carolina. (2020). Perfil laboral de los migrantes venezolanos en Colombia – 2019. *Encuentros*, 18(2), 116-127.
- García Villegas, Mauricio; Espinosa, José Rafael; Lalinde Ordóñez, Sebastián; Arroyave Velázquez, Lina y Villadiego Burbano, Carolina. (2015). *Casas de Justicia. Una buena idea mal administrada*. DeJusticia.
- Gómez Builes, Gloria Marcela; Astaiza Arias, Gilberto Mauricio y de Sousa Minayo, María Cecilia. (2008). Las migraciones forzadas por la violencia: El caso de Colombia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 13(5), 1649-1660.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses [INML-CF]. (2022). *Lesiones fatales ciudadanos venezolanos 2017-noviembre de 2022**. <https://www.medicinalegal.gov.co/lesiones-fatales-de-ciudadanos-venezolanos-en-colombia>
- Jaramillo Sierra, Isabel Cristina y Buchely Ibarra, Lina Fernanda. (2019). *Etnografías burocráticas: Una nueva mirada a la construcción del estado en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- La Rota, Miguel Emilio; Lalinde Ordóñez, Sebastián; Santa Mora, Sandra y Uprimny Yepes, Rodrigo. (2014). *Ante la justicia: Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Dejusticia.
- López Díaz, Jorge Alberto. (2019). *Migración venezolana en Colombia: Un desafío para la seguridad*. <http://repository.unimilitar.edu.co/handle/10654/32380>
- Distribución de venezolanos en Colombia. 31 de enero de 2021.* <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>

- Migración Colombia. (2022). *Distribución de venezolanos en Colombia. Febrero 2022*. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). *Programa Nacional Casas de Justicia. La justicia entra por casa*. <https://scj.gov.co/sites/default/files/documentos/CARTILLA.PDF>
- Naciones Unidas. (s.f.). Definiciones. <https://refugeesmigrants.un.org/es/definitions>
- Personería de Bogotá, D. C. (s.f.). *Misión. Visión. Objetivos estratégicos y de calidad*. Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://www.personeriabogota.gov.co/la-entidad>
- Personería de Bogotá D.C. (2020). *Informe sobre la situación de las personas provenientes de Venezuela en Bogotá D.C. Vacíos de protección, barreras de acceso y respuesta institucional a la población refugiada, migrante y retornada colombiana como un aporte a la reflexión y discusión distrital*. Autor.
- R4V. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2021). *RMRP 2021. Para refugiados y migrantes de Venezuela. Plan de respuesta regional. Enero – diciembre 2021*. <https://reliefweb.int/report/colombia/rmrp-2021-plan-de-respuesta-regional-para-refugiados-y-migrantes-de-venezuela-enero>
- Sánchez, Karen. (23 de febrero de 2021). *Venezolanos en Bogotá: De vivir en casas propias a pagar residencias por días*. <https://www.vozdeamerica.com/america-latina/venezolanos-en-colombia-residencias-pagan-habitaciones-por-dias>
- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. (s.f.). *Casas de Justicia*. <https://scj.gov.co/es/atención-al-ciudadano/casas-justicia>
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (s.f.). *Dirección de Acceso a la Justicia* Recuperado el 9 de septiembre de 2021 de <https://scj.gov.co/es/justicia/direcci%C3%B3n-acceso-la-justicia>
- Secretaría Distrital de Planeación. (s.f.). *Documento técnico: Índice de distribución de recursos de los Fondos de Desarrollo Local (IDR-FDL) 2017-2020*. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.