

Propuesta para la reinterpretación y ajuste de la política en torno a la Justicia Alternativa, a partir de la mirada de la Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos¹.

Martha Santamaría²
Julio 27 del 2000

Baste indicar como premisa para iniciar esta corta reflexión, que esta intervención desea responder a los intereses identificados de manera preliminar aquellos que se derivan de los objetivos del evento, dentro del marco de las atribuciones y facultades de la Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de Justicia y del Derecho como ente rector de la política en torno al tema del Acceso a la Justicia a través de formas alternas de solución de conflictos.

En forma complementaria y más allá de lo reduccionista que suele ser la norma al enunciar atribuciones y facultades, queremos en esta oportunidad compartir intereses, necesidades, enfoques y sueños como partícipes en la construcción y ejecución de alternativas de solución pacífica de conflictos, así también mostrar el aporte institucional en la definición de las estrategias que contribuyen a la consolidación de una Paz positiva para Colombia como un propósito no solo de Gobierno sino de toda la población colombiana.

La definición de estrategias a la que haya lugar, con miras a conseguir este ansiado propósito, supone en el interregno actual el desarrollo de las propuestas de gobierno estructuradas en el Plan Nacional de Desarrollo “Cambio para construir la Paz”, el cual priorizó en la Paz, enunciando de manera textual que era el “meollo del asunto”. A partir de allí, se evidencia no solo en el terreno de lo público sino en el espacio privado, que la apuesta de desarrollo sostenible para Colombia se basa en la consecución de una Paz integral. Es decir desarrollo y paz son dos propuestas indisolubles.

¹ Ponencia presentada para el ENCUENTRO DISTRITAL DE CENTROS DE CONCILIACIÓN, ANALISIS Y TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO. Santafé de Bogotá D.C. JustaPaz. 27 de julio de 2000

² Abogada. Profesional Asesora del Ministerio de Justicia y del Derecho en el tema de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Resulta innegable el avance, si se tiene en cuenta que las propuestas que apuntaban a la definición de estrategias en tiempos anteriores, solo tocaban la relación de los temas de manera tangencial. Lo anterior genera la posibilidad de que este, sea tema obligado, inmerso en cualquier otro tema de interés del Estado pues es pertinente, necesario y vital hablar de desarrollo y Paz a partir de propuestas sobre Seguridad, Salud, Empleo, Educación y otros aspectos que como la Justicia son condiciones necesarias para el desarrollo y la Paz.

Hoy notamos que muchas instituciones y entidades del Estado abordan dentro de sus compromisos institucionales el tema de la Paz, como un objetivo finalístico que se hace tangible a través de diversas estrategias que desarrollan opciones y alternativas para un mejor bienestar de toda la comunidad. Pero eso apenas es pequeño esfuerzo: Frente al sinnúmero de propuestas institucionales que actualmente diversifican la oferta para atender el problema de la conflictividad y la guerra, generada también por multiplicidad de factores tanto endógenos como exógenos, subyace la evidente falta de articulación y colaboración entre las entidades públicas, tan suficientemente diagnosticada como todavía insuperada situación del Estado.

La duplicidad de funciones interinstitucionales no me resulta tanto preocupante en la medida en que tal como lo explico parece mas necesaria que desde todas las instancias, se aborde el tema. Preocupa de manera fundamental que esa duplicidad sea un producto de la inconciencia y por tanto ocasione la dispersión de los esfuerzos. Esa es una de nuestras preocupaciones fundamentales y por ello quiero ponerla sobre la mesa como un tema cuya ignorancia se traduce en la atomización de esfuerzos institucionales y por lo anterior es uno de nuestros mayores retos actuales, al cual nos referiremos posteriormente.

Así pues, la razón de ser de la Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a Medios Alternativos de Solución de Conflictos también se cimenta en la necesidad de hacer aportes a la Paz, desde el enfoque del Derecho a acceder a la Justicia que tienen todos los colombianos, consagrado en el artículo 229 de nuestra carta política. Es decir, ese aporte a la resolución pacífica de conflictos se plantea desde el abordaje del problema de la Administración de Justicia en Colombia y por ello, la implementación de métodos alternos de solución de conflictos contempla, sin descartar otros

aspectos influyentes en la definición de cualquier política que aporte a la Paz, esencialmente una repuesta para aquellas poblaciones de colombianos que tienen barreras para acceder al servicio de Justicia.

Pero cuál es el perfil actual de la mencionada Dirección? Resulta útil explicar este aspecto: Su permanencia, luego de todos los recientes proceso de reestructuración del Estado, actualiza su vigencia e importancia.

A partir de la reestructuración que correspondió al Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante Decreto 1890 de 1999, la naciente Dirección de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, asume las funciones de la Dirección de Prevención y Conciliación, lo cual supuso los nuevos retos de retomar sus procesos, direccionar sus nuevas funciones y redimensionar su proyección. Al sustraer de su competencia el tema de la Prevención, se redimensiona el tema de los mecanismos alternativos ubicándolos de manera clara dentro como respuesta al problema del Acceso en concordancia con el objetivo principal de la política de Justicia enunciado en el Decreto 955 del 2000, el cual puso en marcha el plan de inversiones públicas para los años 1998-2000.

Con ello, redefine sus propósitos encausándolos en las siguientes bases estratégicas:

Como su misión aparece: Contribuir al fortalecimiento de una cultura de convivencia pacífica a partir de la Justicia Alternativa.

El desarrollo de nuestra misión deja entrever que más allá de que los mecanismos tengan un papel instrumental en la solución de controversias, sabemos que solo es posible apostarle a la eficacia de los mismos en el largo plazo, solo si aprendemos una nueva forma de relacionarnos a partir de una nueva concepción del conflicto. Es decir el aprendizaje no inicia en la medida en que se terminan conflictos puntuales, sino cuando se aprende un nuevo arte de convivencia con el conflicto.

La visión se centra en “ser rectora de las políticas orientadas a la promoción de los Medios Alternativos de Solución de conflictos con miras a facilitar el acercamiento de la Justicia a la Comunidad y contribuir a una cultura de la convivencia pacífica.”

El núcleo de nuestra visión tal como esta indicado es la tarea de la formulación de la política sobre dos ejes fundamentales: promoción y ejecución. La promoción como un quehacer se ocupa de fomentar la implementación de las figuras de Justicia Alternativa, de orientar y definir los principios que deben regir esa puesta en marcha de las figuras de Justicia Alternativa y de divulgar los mecanismos entre otros.

A través del eje de ejecución se pone en marcha la potestad reglamentaria, partiendo de las definiciones de los principios y las facultades de control y seguimiento.

Todo lo anterior confluye en estrategias definidas a través de programas que sustentan en estudios previos de las necesidades de las distintas poblaciones a quienes se dirigen : Como bien lo conocen ustedes a partir de 1991, fecha en que empezó a liderarse este tema en el Ministerio fueron surgiendo los programas dirigidos al fomento de la creación de Centros de Conciliación y al nombramiento de Conciliadores en Equidad, para decirlo de la manera más simple.

En la actualidad se cuenta con los programas : Casas de Justicia, Conciliación Institucional, Conciliación en Equidad, Con Paz en la Escuela y Jueces de Paz.

También contempla esta Dirección, como estrategias a través de las cuales cumple con su función, con líneas de trabajo que atraviesan todos los proyectos y los alimentan con sus resultados, tales como: Línea académica, Línea de Desarrollo Legislativo, Línea de Comunicación y Línea de Gestión Proyectos.

He considerado importante referirme solamente y de manera puntual al Proyecto Conciliación Institucional, por ubicar sus contenidos dentro de los intereses de este evento, buscando las conexiones en las líneas disponibles para hacer unas anotaciones donde podamos ubicar de manera concreta algún propósito específico sobre el cual se concluya en este evento y en particular todo lo que tenga que ver con la propuesta de constitución de Red de Centros del Distrito.

Este proyecto como su razón de ser desarrolla mecanismos de promoción e impulso para la creación, autorización y montaje de

Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición y el posterior acompañamiento a su gestión

He allí una facultad tan definitiva como dispersa en la actualidad, pues existen dificultades presentes que han impedido el avance hacia la adecuación de los Centros de Conciliación, dos años después de haberse expedido la norma.

Hagamos un recuento que con seguridad servirá para otorgarle una dimensión distinta al problema de los Centros; La historia en algunos casos como este puede hacernos bien: Quiero referirme a episodios específicos bien conocidos por ustedes, cuyas conclusiones nos sirven hoy para atender los desafíos del presente.

Durante la vigencia de la ley 23 de 1991, el Ministerio de Justicia y del Derecho autorizó un promedio de 180 Centros. De los cuales luego de las visitas de seguimiento efectuadas en 1996, quedaron 145 entre los cuales figuran de Conciliación, de Arbitraje y unos pocos de Amigable Composición. Son hoy después de 2 años de promulgada la ley 446, son exactamente los mismos 145.

Intento ubicarme en estos eventos del pasado para explicar algunas conductas consecuentes y otras circunstancias presentes de interés para todos:

Estas visitas de seguimiento a los Centros, nos mostraron un panorama bastante heterogéneo en el funcionamiento de los mismos: Encontramos Centros de Conciliación líderes en sus regiones, o en áreas específicas como promotores importantes de la resolución pacífica de conflictos, con un potencial humano capacitado idóneo para la gestión de conciliaciones y arbitrajes, con instalaciones acordes con la prestación del servicio que se ofrecía, avanzando de manera eficiente y eficaz en la solución de controversias a través de métodos alternos de solución de conflictos y mostrando que era posible pensar en la Justicia Alternativa en el país como una respuesta, a la falta de Justicia, vivida por muchos colombianos.

También encontramos Centros de Conciliación, de Arbitraje y de Amigable Composición cuya existencia solo estaba respaldada en documentos: "Centros de Conciliación de papel", que solo conservaban su nombre y una resolución de autorización otorgada por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Esos fueron 40 Centros,

cuyas autorizaciones fueron canceladas entre finales de 1996, y hasta principios de 1997.

Bueno, pero si bien las autorizaciones que con justa causa fueron canceladas resolvieron un problema tanto de forma como de fondo, la permanencia de los 145 Centros restantes como proveedores del servicio de métodos alternos de solución de conflictos, no ha sido fácil. Solo la toma de conciencia frente a la importancia de continuar a pesar de las implicaciones de los todos los esfuerzos, ha permitido que hoy consideramos 145 Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición Activos en todo el territorio nacional. 145 Centros como una cifra no solo significativa desde el punto de vista cuantitativo, sino una cualidad que responde más allá de cualquier denominación como una muestra, prueba feaciente que la Justicia Alternativa en Colombia es una realidad.

Más allá de esta mirada optimista, subyacen las dificultades de la permanencia: Las visitas de seguimiento de 1996, mostraron de manera evidente que los requerimientos exigidos para la creación de Centros de Conciliación se basaban en la consideración de aspectos meramente formales, que no garantizaba y aún no garantiza el adecuado funcionamiento de los Centros.

Esa simple conclusión motivó la reforma contemplada en la ley 446, en torno a los nuevos requerimientos por parte del Ministerio de Justicia para autorizar o permitir la adecuación de Centros de Conciliación.

Por ello hoy nos ocupa con múltiples y justas preocupaciones, el tema de la reglamentación de la ley 446, y en particular como de primer orden y de manera expectante, estos requerimientos contemplados en el artículo 91, como los definidos para la autorización, creación y adecuación de Centros de Conciliación y Arbitraje.

Nuestro norte siempre ha sido brindar la mejor concepción técnica y certera al asunto y por ello la Dirección de Acceso a la Justicia, hemos liderado diversos estudios y pruebas y consultas con ustedes mismos los cuales respaldaron a principio de este año la total modificación de parte de los criterios en los que había sido planteada la metodología. Hemos sacrificado la puntualidad, para otorgar a los Centros una herramienta que realmente contribuya, respetando el principal objetivo de la autosostenibilidad, al fomento

de la creación de Centros de Conciliación y de Arbitraje y al mantenimiento de los existentes en las mejores condiciones, cuidando que por ningún motivo luego de favorecer a los Centros, pongamos de plano exigencias incumplibles o metodologías incomprensible que hagan difícil el ajuste a la nueva normatividad .

Como una de las actividades de la línea de desarrollo legislativo, se estableció entonces, la reglamentación de la metodología de factibilidad, con la debida advertencia a observar estricta articulación de la propuesta reglamentaria con todos los temas relacionados, pues cualquier tipo de alternativa reglamentaria debía prever inconsistencias futuras con otros temas de reglamentación , como lo requerido para el aval para la capacitación previa, la capacitación especializada en materia laboral y de familia, el tema de la categorización, los contenidos mínimos de los reglamentos de centros, atendiendo a la necesidad de avanzar a los procedimientos arbitrales instaurados por los propios Centros y la regulación previa de las sanciones basadas únicamente en las faltas previstas en la ley.

El desarrollo de esta línea en torno a esta actividad ha sido apoyado por personas que como a ustedes les interesa el tema. Hemos puesto a consideración de todos ustedes el desarrollo de propuestas legislativas y hemos recibido de muy buena gana todas las sugerencias, y como resultado estamos a la espera de la formalización normativa de la metodología de factibilidad, del aval para capacitadores y categorización.

Vale la pena recordar lo público como Patrimonio de todos, vale la pena recuperar el servicio público como aquel que debe estar dirigido a la comunidad y por ello también vale recordar que la Administración de Justicia a través de métodos alternos de solución de conflictos, se precisa con la participación de los particulares. Lo anterior para indicar que la Línea de Gestión de Proyectos recoge la elaboración de la propuesta legislativa del aporte de cualquier ciudadano interesado y la elaboración de alianzas estratégicas para potenciar los esfuerzos en proyectos comunes.

Aparte del problema puntual que miramos en torno al desarrollo del Proyecto Conciliación Institucional, hemos evidenciado algunas falencias dentro de los roles que debe cumplir la Dirección de Acceso a la Justicia que de manera general se reflejan también

como problema de los Centros, y cuya pronta superación se impone.

- En cuanto a la necesidad de divulgar los MASC: El sistema de información con el cual se cuenta no permite dar a conocer las características y bondades de lo MASC, por cuanto es muy particularizado y esta dirigido prioritariamente a quienes solicitan información.

Esto genera que los potenciales usuarios no conozcan las opciones para la solución de sus conflictos, no se logre una mayor amplitud de la oferta y que quienes conocen no tengan la información que les permita cualificar su utilización.

En ese orden de ideas lo que se precisa es contar con una estrategia de divulgación a través de medios masivos de comunicación.

- En cuanto a la capacitación: Observamos que no existe en el país un sistema de formación permanente y sostenible, para operadores de los mecanismos alternativos de solución de conflictos; árbitros, amigables componedores, conciliadores institucionales, en equidad, mediadores comunitarios y Jueces de Paz. Este también se encuentra particularizado. En el caso de los Centros a las necesidades de cada uno, generando que las propuestas de capacitación se desarrollen sin un norte común.

Se requiere contar con personal idóneo que garantice la correcta viabilización de los MASC, de conformidad con las exigencias de la nueva reglamentación.

- Sistema de Control y Seguimiento: El sistema de seguimiento con el cual se cuenta en la actualidad es tan rudimentario que la alimentación de la base, depende del envío de los informes de los Centros al Ministerio.

Entendido el Seguimiento como una actividad permanente de observación a la evolución de los mecanismos, no lo entendemos como un software que confluya en el aporte de datos estadísticos.

Se requiere contar con un sistema de retroalimentación permanente entre el Ministerio de Justicia y los operadores de los MASC.

- Fortalecimiento de los MASC

Conocemos que la cobertura del Proyecto es parcial y también que los operadores carecen de condiciones mínimas para realizar su labor.

Por ello buscamos generar mayores alternativas de acceso a los MASC, a partir de la ampliación de la cobertura y potenciación de los recursos con los que cuentan los operadores.

Para el caso de los Centros, se identifican las dificultades y limitaciones de los Conciliadores, las que tienen que ver con la infraestructura física de los Centros y las meramente administrativas.

Vista de la anterior forma aparecen cuatro grandes ejes a los cuales, se les está buscando respuestas.... En la actualidad se precisa la gestión de recursos de la cooperación internacional para atender estas necesidades.

Creo que una propuesta de trabajo conjunto puede ser el espacio para afinar este trabajo y complementarlo. Se hace necesario que avancemos a una verdadera construcción de una política pública, donde participe de manera activa toda la Comunidad.

Creo que contamos con entidades que desde afuera se ven lejanas, distantes, pasivas, inoperantes...

Desde la institución también observamos entidades privadas lejanas, distantes y pasivas. La pasividad denotada subyace no en la falta de acción dentro de una apuesta concreta, sino en la absoluta descoordinación con las apuestas sociales que hace el Estado, donde impera solo la crítica sin aportes, donde no se retroalimenta ni se exige.

Es claro que existe un tema de interés común, donde tal vez la ausencia de espacios de discusión impiden la permanencia y maduración de propuestas.

Los seminarios comportan normalmente fines académicos que no avanzan en el mayor de los casos a conclusiones y recomendaciones que si bien son importantes, en muchas

ocasiones quedan en unas memorias que no se releen y a las que poco seguimiento se le hace. Se requiere de un espacio continuo donde confluyan ideas y se materialicen, donde se pueda elaborar un horizonte común... Concluyo que eso se pueda lograr a partir de una Red.

Deseo que ese sea el sentido de la Red que se plantea en este evento, una red constituida por personas interesadas y comprometidas en potenciar sus esfuerzos individuales a través de un compartir, de la cooperación y el trabajo en equipo.

Imagino una Red, pujante a través de la cual se jalone el tema, haga nacer nuevas posibilidades, una Red a través de la cual se retroalimente de manera constante la labor del Estado frente al tema.

Propongo los cuatro aspectos antes señalados para el inmediato estudio de la Red, para generar conclusiones y acciones desde las expectativas y necesidades de los Centros y no sobre la tradicional mirada distante del formulador de la política. La responsabilidad del cambio es de todos y yo hago una invitación para que todos nosotros la asumamos de manera responsable por el bien del país, que es el bien de todos. Con el fin de que los proyectos de Centros que en adelante permanezcan sean verdaderos Centros de gestión de Justicia Alternativa, que respondan con eficiencia a las necesidades de Justicia no solo de las poblaciones más marginadas, sino de aquellos colombianos cuya elección de Justicia sea esta, por el simple encuentro y satisfacción que genera la autocomposición de los conflictos.

Dentro de estos supuestos podemos plantear la construcción de una Red, como un sistema que nos permita el establecimiento, continuidad y fortalecimiento de los métodos alternos de solución de conflictos, a través de Centros, a los cuales les estamos apostando como herramientas de desarrollo y paz para el país.