

ENCUENTRO DISTRITAL DE CENTROS DE CONCILIACIÓN, ANALISIS Y TRANSFORMACIÓN DEL CONFLICTO

Santafé de Bogotá D.C. JustaPaz. 27 de julio de 2000

REALIDAD Y PERSPECTIVA DE LA LEGISLACION DE PAZ EN COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN LOS CENTROS DE CONCILIACION

Por Patricia Romero Sánchez*

INTRODUCCIÓN

El título de esta ponencia que corresponde a uno de los objetivos de este Encuentro, nos invita antes de llegar al "análisis de la realidad y perspectiva de la legislación de paz en Colombia y sus efectos en los Centros de Conciliación", a analizar primero los contenidos temáticos que el mismo título incluye, para evitar que el intento de análisis sea poco serio e incurra en imprecisiones además es necesario definir un temario a tratar en este monólogo en principio, por cuestiones de tiempo, lo cual no implica que los contenidos aquí expuestos sean definitivos ya que versan sobre situaciones que afectan a la sociedad y por ende dinámicas y cambiantes.

Esta exposición está dividida en tres partes:

1. ¿Qué significa legislación de paz?
2. Reflexiones que genera la legislación sobre Administración de Justicia por parte de los particulares
3. Realidad de los Centros de Conciliación en Santafé de Bogotá

1. ¿QUÉ SIGNIFICA LEGISLACION DE PAZ?

Al abordar la "legislación de paz" se pregunta uno, ¿qué entendemos por conflicto, violencia y paz?, manejamos todos los mismos conceptos, ¿Estamos hablando de lo mismo y si de acuerdo a estos conceptos es correcto asimilar la legislación sobre Administración de Justicia por parte de los particulares a una legislación de "paz"? Para intentar dar una primera respuesta no definitiva a este interrogante examinaremos sucintamente los conceptos de conflicto, violencia y paz a la luz de los teóricos de la investigación para la paz y teoría del conflicto.

* Abogada del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario, Especialista en Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Javeriana. Especialista en Docencia Universitaria de la Universidad del Rosario y Diplomado en Seguridad Social de la U Rosario. Magistra en Estudios Políticos con énfasis en Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Javeriana. Durante tres años Secretaria Jurídica del Centro de Conciliación de la Universidad del Rosario. Con experiencia como docente en Conciliación en la U Rosario (Facultad de Jurisprudencia y Facultad de Educación Continuada), U de los Andes Centro de Conciliación y Consejo Seccional de la Judicatura. Sala Disciplinaria. Actualmente catedrática de la Especialización en MASC de la Universidad del Rosario, conciliadora y capacitadora en MASC en el Centro de Análisis y Transformación del Conflicto JustaPaz, Directora de la Corporación para el Análisis, la Investigación, la Educación para la Paz y la Resolución de Conflictos CREARC.

1.1 CONFLICTO¹

El conflicto es una “Situación en la que un actor (una persona, una comunidad, un estado, etc.) se encuentra en oposición consciente con otro actor (del mismo o diferente rango), a partir del momento en que persiguen objetivos incompatibles (o estos son percibidos como tales), lo que conduce a una oposición, enfrentamiento o lucha”².

En este punto es pertinente apoyarse en lo expuesto por Pedro Valenzuela³, donde afirma que “Esta definición no identifica necesariamente conflicto con violencia, y de que al no especificar el tipo o la estructura de los actores, describe los conflictos a cualquier nivel: inter-estatal, inter o intra grupal, inter o intra organizacional, o interpersonal (no negamos la existencia de conflictos "internos" de las personas, como cuando de tomar una decisión se trata, pero desde el punto de vista del conflicto social es necesaria la presencia de por lo menos dos partes o actores). Se considera que “el conflicto no es únicamente causa o modificación de intereses sino que es una forma de socialización, de relación y una vía para llegar a la unidad. Es decir, el conflicto es un medio para resolver diferencias y lograr unidad, pero ella es empíricamente irreal por ser el conflicto un proceso vital”⁴.

Como elementos de la definición de conflicto podemos señalar:

1. El conflicto incluye intereses opuestos entre individuos o grupos en una situación de suma cero.
2. Estos intereses opuestos deben ser reconocidos para que exista el conflicto.
3. El conflicto involucra la creencia, por cada parte, de que la otra obstaculizará (o ya ha obstaculizado) sus intereses.
4. El conflicto es un proceso; surge de relaciones existentes entre individuos o grupos y refleja sus interacciones anteriores y el contexto en el que se dieron.
5. El conflicto implica acciones de una o ambas partes, que de hecho obstaculizan los objetivos de la otra.

Respuestas posibles al Conflicto:

- Unión
- Integración
- Cooperación
- Alianza
- Adaptación mutua

¹ ROMERO SÁNCHEZ, Patricia. Ministerio del Interior. Dirección General para Comunidades Negras. *Conferencia sobre Jueces de Paz*. 10 de Septiembre de 1.999

² FISAS, Vicenc. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Ed Lerna. España. 1.986 p 166.

³ VALENZUELA, Pedro. Artículo “*Estructura del Conflicto y su Resolución*” en la Cartilla Convivir una experiencia con comunidad educativa. Programa educación para la Democracia. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. OEA. República de Colombia Ministerio de Educación. Santafe de Bogotá. Febrero de 1.996.

⁴ FISAS ARMENGOL, Vicenc. *Introducción al estudio de la Paz y de los Conflictos*. Lerna. 1.987

- Negociación – Intercambio
- Mediación
- Arbitraje
- Disuasión
- Guerra

1.1.2 Formas de Resolución de Conflictos

La teoría clásica de los conflictos parte, del convencimiento de que los conflictos:

1. Son necesarios.
2. Constituyen el motor del cambio social.
3. Vienen generados por la incompatibilidad de intereses entre grupos humanos”⁵

Las líneas de aproximación y abordaje a los conflictos se pueden ubicar en tres grandes orientaciones⁶:

- 1) **La Resolución de conflictos:** Este concepto indica la necesidad de cómo el conflicto empieza y termina, y busca una convergencia de los intereses de los actores.
- 2) **La Gestión de conflictos:** al reconocer la inevitabilidad de los conflictos, como parte de la naturaleza de las relaciones humanas, se ocupa del mantenimiento de la dinámica conflictiva por debajo de los umbrales que se pudieran considerar lo indeseable.
- 3) **La Transformación de conflictos:** reconoce la naturaleza dialéctica de los procesos de conflicto, que es una creación social y que hace parte de las relaciones humanas, e identifica en ellas una generación de energía que puede canalizarse en dos direcciones: la destrucción o la construcción. Por supuesto, esta línea trata de pensar en las posibilidades de una canalización positiva de los conflictos, de manera que se conviertan en motor de cambio y de creación, a partir de la fundación de nuevas solidaridades entre las partes involucradas en problemáticas que pudieran convertirse en disputas, en el espíritu de lo que se llama cultura de paz.

Lo anterior coincide con la evolución de la investigación para la paz y el concepto de paz:

FASES	CONCEPTO DE PAZ
REFORMISTA	PAZ NEGATIVA
RECONSTRUCTIVA	PAZ POSITIVA
TRANSFORMISTA	PAZ HOLISTICA

⁵ FISAS, Oc. P 168.

⁶ FISAS, Vicenc. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria - Antrazit - Unesco. 1998. P 184.

1.2 VIOLENCIA⁷

1.2.1 Conceptos

- “La violencia es el ejercicio de la fuerza física con la finalidad de hacer daño o causar perjuicio a las personas o a la propiedad; acción o conducta caracterizada por tender a causar mal corporal o por coartar por la fuerza la libertad personal.” McKenzie
- Violencia es lo mismo que “no pacificidad” Curle
- “La violencia del individuo sólo preocupa al medio en que éste vive, en la medida que se manifiesta contra un nivel superior de organización: la investigación de sus causas va naturalmente acompañada de una *preocupación curativa* y expresa el deseo del grupo de suprimir estas causas”. Joxe
- Las anteriores definiciones nos imponen en la investigación sobre la paz la necesidad de abandonar el concepto limitado de violencia en el sentido de asimilarlo a algunos tipos de violencia física.
- La violencia no es un determinado tipo de acto, sino también una determinada potencialidad. No se refiere sólo a una forma de “hacer” sino también de “no dejar hacer.”
- “La violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales”⁸.
- La violencia quedaría definida como la causa de la diferencia entre lo potencial y lo efectivo y que esto sea evitable.
- Se introduce el concepto de violencia estructural diferente a la violencia física o directa.

Violencia Directa	Violencia Indirecta
Es la violencia clásica y es la violencia contra el cuerpo humano.	La violencia estructural es aquella donde se presenta: • <u>Pobreza</u> : condicionada estructuralmente. • <u>Represión</u> : privación de derechos humanos. Intolerancia represiva estructural. • <u>Alienación</u> : privación de necesidades superiores, alienación condicionada estructuralmente y es la tolerancia represiva.

- “La realización de la paz exigirá un análisis crítico de las estructuras, de las instituciones y otros tipos de organización social, de cara a determinar las situaciones perjudiciales para ciertos grupos.

⁷ FISAS, Vicenc. *Introducción al estudio de la paz y los conflictos*.

⁸ GALTUNG, Johan. *Violencia, paz e investigación sobre la paz*. P 27 y ss

•Partiendo de la noción de VIOLENCIA ESTRUCTURAL: LA VERDADERA PAZ EXIGE UNA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA DADO QUE IMPLICA LA ELIMINACIÓN DE CUALQUIER TIPO DE VIOLENCIA.

1.3 CONCEPTOS DE PAZ⁹

Se ha definido tradicionalmente la paz como ausencia de guerra, de manera negativa, pero este concepto históricamente durante el siglo XX se ha empezado a desarrollar de manera positiva es decir como afirmación de algo.

- Tradicional definición en sentido negativo.
- Discurso de la paz en sentido positivo.
- “Comprensión rica y multidimensional de la violencia nos proporcionará un concepto rico de la paz”. Lederach
- La paz es un proceso y una dinámica, sujeta a variaciones conceptuales de acuerdo al momento histórico.
- En filosofía (Bobbio) distinción entre:
 - Paz interna: es la ausencia o finalización de un conflicto interno (conflicto entre comportamientos o actitudes del mismo actor). Moralistas.
 - Paz externa: ausencia o finalización de un conflicto externo (conflicto entre individuos o grupos diversos). Derecho, juristas e investigación sobre la paz.

•Raymond Aron

Tres tipos de paz:

A) POTENCIA

§Equilibrio

§Hegemonía

§Imperio

B) IMPOTENCIA

C) SATISFACCIÓN

§Curle “La paz es un estado o condición gracias a la cual los ciudadanos o los grupos interesados sacan más ventajas que desventajas. Es la colaboración armónica y constructiva).

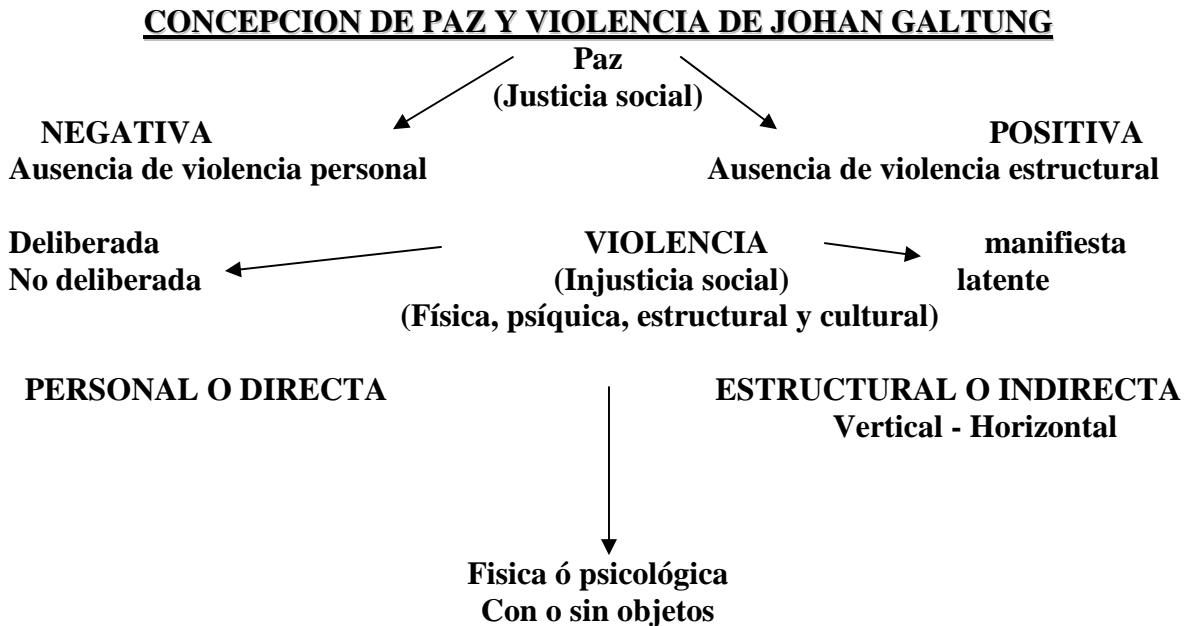
§Smoker “La paz es la armonía entre cultura y estructura:”

GALTUNG

- Conceptos de paz en Oriente (introvertidos, armonía interior) y Occidente (extrovertido).

⁹ FISAS, Vicenc. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. P 70 y ss.

- El concepto de paz dominante es el de pax romana, pactum y de absentia belli.
- No es incompatible con la explotación, es el marco organizativo que la posibilita.
- Paralelismo del concepto de paz negativa (ausencia de guerra) y paz positiva (ausencia de todo tipo de violencia incluida la estructural)



- La paz positiva en el sentido de integración de la sociedad humana, es decir la justicia social.
- *Paz es una situación, un orden, un estado de cosas, caracterizado por un elevado grado de justicia y una expresión mínima de la violencia*
- La situación actual es la de un bajo nivel de justicia social y un elevado nivel de violencia.
- *La paz implica la ausencia de violencia directa y estructural lo que supone la realización de la supervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad para todos, es decir la satisfacción de las necesidades humanas básicas lo que implica igualmente una idea de desarrollo en sentido amplio y no en sentido restringido equivalente al crecimiento económico y variables de carácter cuantitativo como el PIB.*

Los mecanismos que Galtung propone para superar la violencia serían:

- Equidad
- Autonomía
- Solidaridad
- Participación y
- Autosuficiencia.

Evolución del concepto de paz¹⁰:

- Paz como ausencia de guerra: concepto centrado en la ausencia de conflictos violentos entre estados.
- Paz como equilibrio de fuerzas en el sistema internacional
- Paz como paz negativa (ausencia de guerra) y paz positiva (no violencia estructural)
- Paz feminista: niveles micro y macro de paz, la guerra como forma de solucionar los conflictos es mostrada como una manera masculina de afrontar los conflictos.
- Paz holística-gaia: la paz en el medio ambiente.
- Paz holística interna y externa: incluye los aspectos espirituales.

FORMAS DE ABORDAR EL TEMA DE LA PAZ SEGÚN GALTUNG

TIPO DE ESTUDIO	CENTRADO EN
Estudios empíricos sobre la paz	Hechos, datos, empirismo, pasado.
Estudios críticos sobre la paz	Criticismo centrados en el presente, evalúa datos a la luz de valores.
Estudios constructivistas sobre la paz	Centrados en el futuro, teorías y valores

1.4 APROXIMACIÓN AL TÉRMINO PAZ EN LA CONSTITUCION POLITICA¹¹

PREAMBULO

En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y **la paz**, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente

Artículo 22°.-

La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Artículo 67°.-

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

¹⁰ FISAS, Vicenc. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. P 18 y ss

¹¹ CONSTITUCIÓN POLITICA DE COLOMBIA.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

Artículo 95.-

Son deberes de la persona y del ciudadano:

6. Propender al logro y mantenimiento de **la paz**;

Artículo 189°.-

Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

6. Proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; **declarar la guerra** con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; **y convenir y ratificar los tratados de paz**, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso.

Artículo 218°.-

La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en **paz**.

Artículo 247°.-

La ley podrá crear jueces de **paz** encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular.

Artículo 338°.-

En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Artículo 345°.-

En tiempo de **paz** no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

1.5 CONCLUSIÓN

Una legislación de paz es la legislación que surgiría a partir de los acuerdos generados por el Estado con los diferentes actores armados del conflicto y a partir de allí generar una legislación que proteja a las personas de la violencia directa y estructural y es una

legislación dirigida a la realización de la supervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad para todos, es decir la satisfacción de las necesidades humanas básicas lo que implica igualmente una idea de desarrollo en sentido amplio y no en sentido restringido la legislación sobre administración de justicia por parte de los particulares es una parte de esa legislación encaminada a mantener esa paz pero no se puede afirmar que esa sea toda la legislación de paz¹².

2. REFLEXIONES QUE SURGEN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POR PARTE DE LOS PARTICULARES

Para abordar este aspecto es pertinente recordar que Colombia es un Estado Social de Derecho, que de acuerdo a su carta política tiene una cláusula general de competencia con respecto a la actuación de los servidores públicos y los particulares en el artículo 6 de la C.P. "Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".

Esta parte de la exposición no pretende hacer un análisis exegético de la legislación sino generar reflexiones sobre aspectos de la legislación que apuntan o se distancian de la administración de justicia y de la paz.

Para ello haremos unas distinciones acerca de los métodos de solución de conflictos y de disputas en general y luego se precisará la Administración de Justicia en particular. Lo anterior a fin de ver la pertinencia por ejemplo del término métodos alternativos de solución de conflictos a solo dos mecanismos como la conciliación y el arbitraje que a su vez son formas de administración de justicia, o caer en el absurdo de pretender que toda la gama de solución de conflictos esté regulada en la ley y asimilarlas como si todas fueran formas de la función pública de la administración de justicia y por ende sujetas a control de un organismo del Estado y si se llega al extremo de habilitar a ciertos sujetos para prestar tales servicios. Lo anterior nos genera la pregunta de quien ejerce el control en la justicia alternativa o comunitaria y si ésta puede llegar a desconocer los derechos fundamentales de las personas y si los MASC sólo pueden ser utilizados por ciertos sujetos, entidades u operadores.

¹² Esto se corrobora con la aclaración hecha por Fisas en su libro Cultura de paz y gestión de conflictos con respecto a "la distinción entre la forma de abordar los conflictos personales y los conflictos entre sociedades o Estados, o los conflictos internos, tan comunes en la actualidad. Como veremos, existen unas técnicas de mediación realmente elaboradas y contrastadas para ayudar a las partes en litigio a superar diferencias en cuanto a conflictos domésticos, laborales, empresariales y de diverso tipo. Pero los conflictos bélicos más crueles o las guerras civiles son realmente otra cosa, y se mueven por motivaciones mucho más complejas. La tentación de trasladar alegremente al campo de los conflictos internacionales o las guerras internas fórmulas de regulación que son propias de conflictos domésticos, es una invitación al fracaso y un engaño. Aunque de todo se aprende, y de los conflictos domésticos e incluso personales podemos aprender mucho, hemos de tener la honestidad de no trasladar de forma automática las recetas o los mismos instrumentos de análisis". P 182

La ley no crea sino reconoce situaciones que se están dando socialmente en materia de justicia comunitaria por ejemplo.

2.1 MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE DISPUTAS

MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS		
Autocomposición	Tercerazgos	Adjudicación
Arreglo directo Negociación	Mediación Amigable composición Conciliación Arbitraje	Arbitraje Justicia Estatal

2.2 ENUNCIACIÓN LEGISLATIVA SOBRE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA POR PARTE DE LOS PARTICULARES

ARTÍCULO 116.C.P.

“La Corte Constitucional, La Corte Suprema de Justicia, El Consejo de Estado, El Consejo Superior de la Judicatura, La Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, administran justicia. También lo hace la justicia penal militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”

LEY DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA 190 de 1.995 art. 63

2.4 ALGUNOS ENFOQUES SOBRE SOLUCION DE CONFLICTOS EN EL DERECHO COMPARADO

PAIS	PECULIARIDADES
COLOMBIA LEY 23 DE 1.991 – LEY 446 DE 1.998	Argumentos que sustentan el discurso de la descongestión de los despachos judiciales Homicidios no son conciliables pero se argumenta la alta tasa de homicidios Corrupción de la justicia No se ha analizado una variable que es la del crecimiento demográfico y expansión y una respuesta estatal frente a esto Ley 23 de 1.991 sobre Descongestión de Despachos Judiciales

	Ley 446 de 1.998 Ley 446 de 1.998 Descongestión (en la justicia), eficiencia y acceso a la justicia Requisito de procedibilidad en materia laboral y familia No obligatoriedad de constitución de los Centros de Conciliación en las Facultades de Derecho. El Estado no debe tener el monopolio del derecho ya que se le debe dar validez jurídica a prácticas consuetudinarias de las comunidades en la resolución de conflictos.
ARGENTINA Ley 24573 de 1.995	Mediación – abogado – sin satanizar ¹³ Fondo de Financiación Registro de Mediadores 16 disposiciones reglamentarias
COSTA RICA Ley 7727 de 1.997	Ley sobre RAC y promoción de la paz social Construcción permanente de la paz Educación para la paz Cualquier persona conciliador o mediador, incluso arreglo después de sentencia en firme
PERÚ Ley 26872 de 1.996	No es función jurisdiccional Propicia una cultura de paz Conciliador en equidad = Centro de Conciliación en su jurisdicción Junta Nacional de Centros de Conciliación

2.5 LIMITACIONES¹⁴

Hay dos preocupaciones fundamentales con respecto a la llamada "justicia informal":

La implementación de la justicia alternativa parte de la desconfianza a la justicia tradicional, se busca informalización de la justicia para evacuar litigiosidad represada de las pequeñas causas, y se afirma que los sectores populares recurren mucho menos a la justicia, por la incapacidad de la justicia para resolver los conflictos y por los elevados costos. Se afirma en dicho artículo que se entiende el derecho como un conjunto de reglas para ser aplicadas mecánicamente por el juez, en lugar de tomar el Derecho como un ordenador de la conducta social y un mecanismo de regulación de los conflictos.

En la resolución alternativa de conflictos el Estado no gasta, se delega la responsabilidad en los particulares.

Cuando hay desigualdades agudas se presenta debilitamiento de la parte más débil; se coloca en riesgo los derechos individuales y por la informalidad se cae en la eliminación de garantías y vulneramiento de derechos. Los mecanismos alternativos no sirven para todo y

¹³ COLEGIO DE ABOGADOS "General Roca". Provincia de Río Negro. Argentina - Mayo de 1.996. *Exposición de motivos del Proyecto sobre Mediación y Conciliación.*

¹⁴ UPRIMNY Rodrigo. *Justicia comunitaria resolución alternativa de conflictos.* Revista Debates. Año II. Número 3. Marzo de 1998. Corporación Excelencia para la Justicia.

no actúan adecuadamente en cualquier contexto, ya que los procesos de informalización no son para enfrentar problemas estructurales de la sociedad sino la conflictividad cotidiana. Nuestra segunda preocupación tiene que ver con la alusión que se hace igualmente en dicho artículo con respecto al sutil y efectivo mecanismo de control social que se hace con la justicia alternativa, que al neutralizar las demandas ciudadanas en la defensa de sus derechos, permite postergar la democratización de la sociedad. Descarga del Estado de brindar el servicio de justicia en los sectores menos favorecidos, justicia de segunda para conflictos de segunda, se reserva aparato judicial para sectores más pudientes. El estado descarga en los ciudadanos la responsabilidad de solucionar las demandas de atención estatal a los sectores más pobres de la población.

2. Realidad de los Centros de Conciliación en Santafé de Bogotá¹⁵

1. Se encontró en la presente investigación que no todos los centros de conciliación autorizados están prestando su servicio en materia de conciliación de familia. Las razones de la situación anterior son las siguientes: a) algunos centros de conciliación ya no están en funcionamiento y otros que ya no existen. b) Dentro de los centros que están funcionando no todos están conciliando en materia de familia. Solamente concilian los centros de las universidades y tres centros que cobran tarifa. c) La otra razón consiste en la especialización de los centros que implica una exclusión de los otros asuntos. d) Finalmente, la ley 446 de 1998 dejó en el limbo jurídico la conciliación institucional de familia, lo que ha generado, en consecuencia, que algunos centros los cuales antes de la expedición de la ley 446 se dedicaban a la conciliación en familia ahora ya no lo hagan.
2. Con respecto al manejo de las audiencias de conciliación en materia de familia se observa en líneas generales que este manejo es bueno por parte de los conciliadores. Pero se requiere mejorar la prestación del servicio, especialmente, en la parte del equipo y trabajo interdisciplinario.
3. Hay que distinguir la situación de los conciliadores de los Centros de Conciliación de las Universidades con los de los otros Centros ya que estos centros de conciliación nunca tendrán conciliadores permanentes, a diferencia de los otros centros de conciliación, que como sus conciliadores son de planta, sí pueden implementar políticas de capacitación continuada y de mejoramiento de sus conciliadores.
4. Lo anterior nos cuestiona sobre los requisitos de capacitación especializada en materia de conciliación de familia establecidos en la Ley 446 de 1998, ya que el hecho es que la mayoría de los conflictos familiares que se resuelven en los Centros de Conciliación de Santafé de Bogotá, lo están haciendo básicamente estudiantes de Derecho, lo cual muestra que al redactar la Ley 446 de 1.998 no había por lo menos en esta área del Derecho, conocimiento de la realidad. Si antes de la Ley 446 los Centros de

¹⁵ Estas afirmaciones se hacen con base en lo expuesto en: ROMERO SANCHEZ, Patricia. *Resolución de Conflictos de Familia en los Centros de Conciliación en Santafé de Bogotá D.C.* Trabajo de investigación para optar al título de Magistra en Estudios Políticos. Pontificia Universidad Javeriana. 1.999.

Conciliación diferentes a las universidades no conciliaban en materia de familia, ahora, con estos requisitos es más difícil que aborden la solución del conflicto familiar.

5. Con respecto a los usuarios se concluye que el mecanismo de la conciliación extrajudicial institucional ha sido eficiente y ha tenido acogida por parte de los ciudadanos que han sido usuarios del servicio. La mayoría han quedado satisfechos y lo consideran un mecanismo positivo y económico para la solución pacífica de los conflictos familiares. Es lamentable observar que el mecanismo de la conciliación de centros no ha sido lo suficientemente divulgado ya que los medios masivos de comunicación ocupan un lugar secundario en la difusión de los servicios que ofrecen los centros de conciliación a los usuarios.
6. La Ley 446 tuvo un impacto negativo en materia de familia para los centros de conciliación ya que como manifestaron los funcionarios esta materia quedó en el limbo. Además de ser muy demorada por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, la reglamentación de los avals y los requisitos para crear y adecuar los centros de conciliación.
7. La Ley 23 de 1991 y la Ley 446 de 1998, han sido respuestas del Estado para “descongestionar los despachos judiciales”, y no ha ido más allá, como fortalecer las formas alternativas de resolución de conflictos¹⁶ como la conciliación, sin hacer mucho énfasis en respuestas políticas tendientes a una implementación de una educación para la paz y pedagogía en métodos autocompositivos de solución de conflictos, a fin de garantizar que los involucrados en una disputa contribuyan a la resolución pacífica de su propia conflictividad.
8. El requisito de procedibilidad en materia de familia fue tomado por la mayoría como un entramamiento a la justicia puesto que la Ley se inspira en unos supuestos abstractos que no se cumplen en la realidad, y por lo tanto, no favorece realmente a la justicia en materia de familia.
9. Es preocupante en materia de Familia, la especialización por parte de los Centros de Conciliación, no hay que olvidar que los Centros de Conciliación cumplen una función pública que es la de administrar justicia y si se está actuando por parte de las personas encargadas de idear e implementar las políticas públicas referentes a la justicia, que con los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos se está democratizando la justicia, la especialización, tiende a todo lo contrario, a la exclusión. La razón básica de exclusión en materia de conflicto familiar, es que no es rentable, el criterio de exclusión es de carácter económico, de allí se desprende igualmente la categorización; la

¹⁶ La Resolución Alternativa de Conflictos, no debe confundirse con la función pública de Administrar Justicia, porque no se puede creer y caer en el absurdo de pretender regular en la Ley toda la Resolución de Conflictos p.ej., el arreglo directo, la mediación y otros métodos sociales informales de solución de disputas que la ley no crea sino que reconoce. La ley es un mínimo, como acertadamente expone Fernando Savater en su Ética para Amador, “La vida es demasiado compleja y sutil, las personas somos demasiado distintas, las situaciones son demasiado variadas, a menudo demasiado íntimas, como para que todo quepa en los libros de jurisprudencia”.

categorización sugerida e implementada en el Proyecto BID, hacía alusión al número de audiencias de conciliación por año, si ese fuera el criterio de categorización, algunas Universidades perfectamente podrían ser de primera categoría, pero hay una paradoja en estos Centros, la inestabilidad de sus conciliadores, cada semestre ingresan unos nuevos y otros se van. La conclusión en este punto es que los grandes perdedores son los ciudadanos quienes ven sus demandas de justicia neutralizadas¹⁷.

Con respecto a la Violencia Intrafamiliar, ésta se presenta conexas en asuntos conciliables, pero éstos a su vez, hacen que la misma violencia se vuelva invisible dando prioridad a lo conciliable. Por lo anterior, los Centros de Conciliación no llevan estadísticas de violencia intrafamiliar aunque todos reconocen que se presenta con bastante frecuencia.

¹⁷ Ver UPRIMNY, Rodrigo. Ibidem P 37. y CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-160 de 1.999. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

PROYECCIONES - RECOMENDACIONES

1. Es importante que los Centros implementen realmente el equipo y trabajo interdisciplinario con objetivos y metodologías de trabajo adecuados a las exigencias de problemas, usuarios y mecanismos de intervención.
2. En la parte de capacitación de los conciliadores se debe profundizar más la parte de manejo psicosocial y de habilidades en comunicación, sin dejar de lado aspectos tan importantes como: Teoría del Conflicto, Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Técnicas de Conciliación, Negociación entre otros.
3. Se avanzaría notablemente en el servicio ofrecido por los centros de conciliación en la medida en que éstos sean manejados con una afirmativa visión empresarial, incorporando la herramienta del planeamiento estratégico¹⁸ y no como apéndices de una persona jurídica que no tenga interés real en el Centro de Conciliación.
4. Los centros de conciliación deben para generar demanda, invertir en publicidad que se canalice a través de los medios masivos de comunicación, para dejar de lado la visión tan estrecha y limitada sobre la justicia alternativa tan importante para nuestro contexto social, que supere el criterio tan trillado de que esta justicia es una justicia de segunda categoría para conflictos de segunda.
5. Es relevante que los centros tengan una mayor participación dentro de las decisiones de carácter político que los afectan ya que no son escuchadas sus razones ni tenida en cuenta su experiencia para expedir Leyes y reglamentaciones.
6. A nivel de Ministerio de Justicia, crear mecanismos democráticos de participación de los actores que trabajan en la resolución alternativa de conflictos generando debates que realmente apoyen a la justicia y a los ciudadanos, dejando de lado el criterio práctico de descongestión de los despachos judiciales.

¹⁸ APENAC. Asociación Peruana de Negociación, Arbitraje y Conciliación. *Planeamiento estratégico para la creación de Centros de Conciliación*. 1.999. Fotocopias sin referencia bibliográfica. P 5.

7. A nivel de los Centros de Conciliación revisar los criterios de exclusión en las materias conciliables ya que ellos cumplen una función pública que consiste en la administración de Justicia.
8. A nivel de Ministerio de Justicia, fomentar, en la reglamentación que se expida para creación y adecuación de los Centros de Conciliación, criterios que permitan la creación de nuevos Centros y mejoramiento de los existentes, para que las personas interesadas en crear Centros de Conciliación especializados en materia de Familia lo puedan hacer.

CONCLUSIONES GENERALES

- No se puede afirmar que la legislación sobre conciliación y arbitraje sea igual a una legislación para la paz, si acogemos el concepto de violencia estructural y paz holística propuesto por Galtung.
- La conciliación y el arbitraje no son mecanismos idóneos para la solución de conflictos estructurales.
- Se percibe una confusión por parte del legislador en lo que respecta a la solución de conflictos y los masc-resolución de conflictos que son formas de administración de justicia por parte de los particulares.
- La ley es un mínimo y el derecho estatal es un ordenador de la conducta social cuando fallan los mecanismos sociales de resolución de conflictos.
- La dinámica de los MASC generan inquietudes con respecto a la asunción de compromisos en relación con:
 - Políticas sobre una cultura de paz
 - Educación para la paz
 - Revisión al esquema de formación adversarial de los abogados.
 - Alertar sobre los peligros de monopolización de los MASC en entidades prestadoras del servicio y perfil de operadores.
- De acuerdo a la Constitución Política el Arbitraje y la Conciliación son figuras de Administración de Justicia por parte de los particulares y que a su vez comparten la calidad de método alternativo de solución de conflictos.
- La falta de reglamentación de la ley 446 de 1.998 va en detrimento de la implementación de la figura de la Conciliación institucional y generó un caos legal en materia laboral y familia.

Es necesario además evidenciar como a pesar de la institución de normatividad constitucional y legal, en Colombia, es amplia la divergencia entre el querer de la ley y la realidad de las prácticas sociales

La decisión judicial debe ser la “ratio última” de la resolución de los conflictos, que sólo debe entrar a operar cuando han fallado los mecanismos sociales informales. Evidenciamos una socialización de lo político en la medida en que funciones que se creían exclusivamente del Estado como la administración de justicia por ejemplo se están pasando a los particulares, lo que implicaría igualmente si se permite la expresión “una feudalización del derecho”.

SINOPSIS ENUNCIATIVA NORMATIVA SOBRE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE

1.A nivel Constitucional

(artículo 116 C.N.)

2.Normas civiles y comerciales

- * Normas del Código de Procedimiento Civil (art.101 C.P.C.)
- * Normas del Decreto 2651 de 1.991
- * Normas sobre concordatos

3.Contencioso Administrativo

- * Ley 23 de 1.991 y su Decreto Reglamentario
- * Decreto 2651 de 1.991
- * Ley 80 de 1.993(Estatuto de la Contratación Administrativa)

4.Familia

- * Código del Menor
- * Ley 23 de 1.991

5.Laboral

- * Código de Procedimiento Laboral

6.Agrario

- * Decreto 2303 de 1.989

7.Conciliación extrajudicial

- * Ley 23 de 1.991.
- * Decretos reglamentarios Ley 23/91
- * Ley 446 de 1.998
- * Decreto 1818 de 1.998
- * Decreto 2511 de 1.998
- * Decreto 1122 de 1.999

BIBLIOGRAFÍA

- APENAC. Asociación Peruana de Negociación, Arbitraje y Conciliación. *Planeamiento estratégico para la creación de Centros de Conciliación*. 1.999. Fotocopias sin referencia bibliográfica. P 5.
- COLEGIO DE ABOGADOS "General Roca". Provincia de Río Negro. Argentina - Mayo de 1.996. *Exposición de motivos del Proyecto sobre Mediación y Conciliación*
- CORTE CONSTITUCIONAL. *Sentencia C-160 de 1.999*. M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- FISAS, Vicenc. *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Ed. Lerna. 1.987.
- FISAS, Vicenc. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria. Antrazyt. Unesco. 1.998
- GALTUNG, Johan. *Violencia, paz e investigación sobre la paz*.
- ROMERO SÁNCHEZ, Patricia. Ministerio del Interior. Dirección General para Comunidades Negras. *Conferencia sobre Jueces de Paz*. 10 de Septiembre de 1.999
- ROMERO SANCHEZ, Patricia. *Resolución de Conflictos de Familia en los Centros de Conciliación en Santafé de Bogotá D.C*. Trabajo de investigación para optar al título de Magistra en Estudios Políticos. Pontificia Universidad Javeriana. 1.999.
- UPRIMNY Rodrigo. *Justicia comunitaria resolución alternativa de conflictos*. Revista Debates. Año II. Número 3. Marzo de 1998. Corporación Excelencia para la Justicia.
- VALENZUELA, Pedro. Artículo "*Estructura del Conflicto y su Resolución*" en la Cartilla Convivir una experiencia con comunidad educativa. Programa educación para la Democracia. Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán. OEA. República de Colombia Ministerio de Educación. Santafe de Bogotá. Febrero de 1.996.