

EXPERIENCIA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA FORMAL Y CONCILIACIÓN EN EQUIDAD EN COLOMBIA

ROSEMBERT ARIZA SANTAMARÍA¹

“Tanto desde la perspectiva genérica de la consagración del Estado Social de Derecho en tanto fórmula política fundamental, como desde el punto de vista específico de la introducción de una serie de mecanismos alternativos a la justicia formal para la resolución de los conflictos sociales, fue deseo del constituyente consolidar un modelo nuevo de interacción entre la ciudadanía y el poder público, que –entre otras– fomentara un acercamiento progresivo de los mecanismos formales de promoción de la convivencia a las realidades sociales en las que habrían de operar”².

INTRODUCCIÓN

En mayo de 2003, un grupo de instituciones³ del orden nacional responsables del tema de la conciliación en equidad después de participar en un evento de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos en San Antonio, Texas⁴, se propone tres tareas que permitan implementar algunos de los aprendizajes de dicho evento: una de las tareas que se fijó fue la de articular los procesos de los conciliadores en equidad con la Rama Judicial y para ello se conformó la Comisión de justicia formal y conciliación en equidad. Esta experiencia se realizó entre octubre de 2003 y noviembre de 2004 y muchos de sus resultados aún hoy están vigentes.

¹ Abogado. Docente Investigador en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos y coordinador académico del Centro de Documentación en MASC, Universidad Santo Tomás. Facultad de Derecho, Bogotá.

² Sentencia C-103 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³ Ministerio del Interior y de Justicia, Cámara de Comercio de Bogotá, Red de Justicia Comunitaria, Corporación Región y Checchi & Co.

⁴ La delegación colombiana sumaba ocho funcionarios financiados por el Programa de Fortalecimiento y Acceso a la Justicia (PFYAJ) USAID –Chechi and Company Consulting Colombia).

Este documento presenta el contexto en que surge este primer escenario de concertación entre operadores formales de justicia y operadores comunitarios de un mecanismo de resolución de conflictos en Colombia, como la conciliación en equidad.

Partiremos de los antecedentes normativos de la Conciliación en Colombia al igual que el sentido social de la Conciliación en Equidad, los aspectos más relevantes de la Comisión, sus alcances, y finalmente pretendo responder al interrogante de la vinculación institucional de estos MASC en sede judicial o en manos de la sociedad civil.

I. LA CONCILIACIÓN: UN BREVE ITINERARIO

Los antecedentes históricos de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos en Colombia no se remontan a un pasado muy lejano, aunque ya desde el Código Civil de 1887 se abría el campo para que las personas pudieran renunciar a algunos de los derechos que les conferían las leyes (Artículo 15 C.C.) dando con esto la posibilidad de que los particulares realizaran conciliaciones privadas y solucionaran sus controversias con la renuncia total o parcial de sus derechos susceptibles de disposición. Pero el primer antecedente expreso se da con el Código de Procedimiento Civil, Decreto 1.400 de 1970, cuyo artículo 445 introduce la audiencia de conciliación como una instancia dentro del proceso verbal en materia civil.

Pero solamente a finales de la década de los ochenta adquiere importancia la conciliación, como resultado de una crisis creciente del aparato jurisdiccional en la que la congestión, la baja calidad, los altos costos y la corrupción estaban minando la legitimidad y efectividad del servicio de justicia. Frente a esto, el Estado decidió promover mecanismos para desjudicializar los conflictos y encontró en la conciliación una excelente vía para ello. Así, en el Decreto 2.282 de 1989, reformatorio del procedimiento civil, se introduce el Artículo 101, implantándose la conciliación como paso obligado dentro de la audiencia que contempla esa norma. Y dos años después, el Congreso de la República expidió la Ley 23 de 1991, estableciendo, complementando y renovando la conciliación civil, que se llevaría a cabo hasta antes de proferirse sentencia de primera instancia, ante los Centros de Conciliación, jueces o conciliadores en equidad, y produciría acuerdos que tendrían los mismos efectos que una sentencia judicial: cosa juzgada y mérito ejecutivo.

Con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, la conciliación adquirió fundamento constitucional gracias a la disposición del Artículo 116 cuyo cuarto inciso se transcribe: “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”. En desarrollo de este artículo, y con fundamento en el Artículo 5 transitorio de la Carta, se expidió el Decreto 2.651 ampliando el campo de acción de la conciliación y reforzando su regulación. Más adelante, se expide la Ley 446 de 1998 que impone como legislación permanente las normas sobre conciliación iniciadas por el decreto en mención. Finalmente, se expide en 2001 la Ley 640 que regula más profundamente lo relativo a la conciliación y establece la obligatoriedad de acudir a ella como requisito de procedibilidad.

Aunque, como se ve, la figura de la conciliación tiene pocos años de existencia en nuestro país, su crecimiento ha sido desmesurado, tanto en la llamada Conciliación en Derecho, como en la Conciliación en Equidad.

II. LA CONCILIACIÓN EN EQUIDAD

En 1991, como ya se mencionó, entró en vigencia la Ley 23 donde la Conciliación en Equidad es la gran innovación. La figura se asimiló, en principio, a la idea de un auxiliar de justicia para coadyuvar en la descongestión judicial. El problema a solucionar consistió en que vastos sectores de la población no recurrían a la administración de justicia, posiblemente por la débil relación simbólica que mantienen los sectores mayoritarios y de escasos recursos de la sociedad con las organizaciones del Estado y de aplicación de justicia. En consecuencia, surge la Conciliación en Equidad como una alternativa de acceso a la justicia y se le ubica dentro del campo de los MASC, los cuales recogen un principio de organización social por el cual los diferentes grupos sociales crean medios propios y autónomos de resolución de conflictos⁵.

La Conciliación en Equidad es una figura de la vida comunitaria que resuelve conflictos en virtud de la legitimidad de quien ejerce dicha

⁵ ARIZA SANTAMARÍA, ROSEMBERT (2006). *Conciliación en Equidad y Justicia Formal*, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura - Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y PFYAJ, p. 14.

labor. En Colombia existen por lo menos unas dos mil quinientas personas reconocidas por autoridades judiciales que vienen desarrollando esta tarea dentro de nuestro sistema de justicia.

La Conciliación en Equidad, así como otros MASC, se ubican en un punto intermedio entre las prácticas de justicia comunitaria y la administración formal de justicia. Estas justicias no se niegan unas a otras ni se sustituyen, ellas, por el contrario, son complementarias en tanto tienen campos de aplicación y competencias definidas.

El conciliador en equidad es una persona de la comunidad que es postulada para tal labor por las organizaciones sociales de su sector y una vez que es capacitado para desempeñar tal rol por parte de Ministerio del Interior y de Justicia o la entidad que realice tal proceso formativo, este es nombrado por el juez de mayor jerarquía del respectivo municipio. Tiene competencia para resolver todos los conflictos que sean desistibles, transigibles y conciliables, y no tiene límite de cuantía. Sus actas de conciliación hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo. Este actor comunitario entonces está investido de estas facultades de manera indefinida.

En efecto, muchas de las actuaciones de los conciliadores en equidad terminan en manos de los jueces formales, quienes la mayoría de las veces desconocen su existencia o simplemente no le dan valor a sus actuaciones, o no reconocen estas actas por carecer de algún requisito legal. Este punto sigue siendo una de las dificultades que traba el desarrollo de este mecanismo comunitario y estatal de resolución de conflictos.

III. LA COMISIÓN

La Comisión de la Rama Judicial y la Conciliación en Equidad se conformó en octubre de 2003 por magistrados representantes de diferentes tribunales del país, el Ministerio del Interior y Justicia, el Consejo Superior de la Judicatura Sala Administrativa, la Red de Justicia Comunitaria, el representante de los Conciliadores en Equidad y el acompañamiento de Checchi and Company Consulting. Su creación se da principalmente por estas razones:

Con el inicio de la década de los 90, y en el marco de una crisis política, institucional y social aguda, se inaugura en Colombia un periodo caracterizado por el intento de modernización del aparato estatal, incluyendo por supuesto su administración de justicia.

La transformación que sufre esta se caracteriza principalmente por intentar descongestionar los despachos judiciales a partir principalmente de la despenalización de conductas delictivas y de la reasignación de competencias (y por supuesto de procesos) a autoridades administrativas y a los particulares (lo que se conoce con el nombre de desjudicialización).

En este contexto se amplió el marco de acción de la Conciliación en Equidad, como bien lo anotó en su investigación Rosa Ludy Arias “En el contenido de la ley (se refiere a la Ley 23/91 o Ley de Descongestión de los Despachos Judiciales) además de buscar la descongestión de los despachos judiciales se observa la racionalidad de redistribuir responsabilidades, transferir las competencias a entidades administrativas, asignar funciones de administración de justicia en particulares organizados y crear centros de conciliación o de arbitramento, regulando además la conciliación en equidad”⁶.

El Ministerio de Justicia y del Derecho hoy aún no es plenamente consciente de la necesidad de generar el diálogo y la interlocución entre la justicia formal, los mecanismos alternativos de solución de conflictos y la justicia comunitaria. Este, sin duda, es el escenario en que nace dicha comisión, donde es necesario que la legalización, regulación, formalización y reconocimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos por parte del Estado, no cierre los espacios y usos que las comunidades dan a los mismos, sino que ese reconocimiento sea un proceso continuo de construcción y reconstrucción de saberes, expresado en canales de intercambio, retroalimentación y reconocimiento mutuo.

Esta justicia informal sigue en cabeza del Ejecutivo, y la Rama Judicial ha jugado un papel mínimo en el tema. Esta ausencia del Poder Judicial ha llevado a que la Justicia en Equidad sea desconocida por la propia administración de justicia teniendo como consecuencia el no logro de los resultados esperados de esta justicia informal. Aspectos que se agravan además por lo siguiente:

Las actuaciones de estos operadores informales son desconocidas por los jueces formales del orden municipal. Especialmente sus Actas de Conciliación que prestan mérito ejecutivo y hacen tránsito a cosa juzgada, aspectos desconocidos por la mayoría de los jueces formales.

⁶ ARIAS CAMPOS, ROSA LUDY (1998). *Informe Final de Investigación. Proceso de seguimiento y evaluación al programa conciliación en equidad*, Bogotá, BID - Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los operadores informales de esta justicia carecen de apoyo real tanto del gobierno nacional como de los gobiernos locales; esto ha suscitado que las labores desempeñadas por ellos no cuenten con los elementos mínimos para realizar su labor. Esta es una de las principales causas de la alta tasa de deserción.

La conformación de la Comisión, entonces, da cuenta de los principales actores institucionales del tema, pues en ella convergieron la Rama Judicial representada por cinco presidentes de tribunales superiores, el Ejecutivo, las ONG, representantes de los conciliadores en equidad escogidos por diferentes regiones de Colombia y la cooperación internacional.

Esta Comisión se fijó un periodo de existencia que no debía superar los catorce meses y estableció su propio plan de trabajo, que contempló esencialmente lo siguiente:

Ejes de trabajo

Motivación: Realizar sensibilización sobre la figura, sus bondades y alcances, con el propósito de comprometer a los actores claves.

Articulación y acompañamiento: Definir estrategias y acciones para el trabajo conjunto entre la Rama Judicial y la Conciliación en Equidad.

Producción y difusión del conocimiento: Recopilación y producción de un nuevo conocimiento para enriquecer la figura.

Las principales acciones desarrolladas, entre otras, son:

- Diseñar una propuesta de sensibilización y capacitación en Conciliación en Equidad dirigida a los jueces de la República y avalada por la Comisión.
- Presentar la propuesta a consideración de la Escuela Judicial para ser incluida en el Plan de Capacitación de los Jueces
- Apoyar a la Escuela Judicial en la implementación del Plan de Capacitación.
- Preparar una carta y un paquete de materiales motivacionales sobre Conciliación en Equidad para ser enviado a los tribunales como herramienta de sensibilización y difusión.
- Adelantar un proceso de pasantías internacionales para apoyar la creación de los centros pilotos de conciliación comunitaria dentro de los tribunales.

- Elaboración de la cartilla justicia formal y Conciliación en Equidad.

Los logros de la Comisión son evidentes, el primero de ellos y el más destacado es lograr sensibilizar, capacitar y comprometer a la Rama Judicial en el tema y lograr la visibilización de estos actores de la resolución de conflictos comunitarios.

Esta Comisión no tiene antecedentes en Colombia, lo cierto es que después de esta comisión se creó la Comisión Nacional de Jueces de Paz, la Comisión Intersectorial de Jueces de Paz y finalmente la Comisión de Justicia en Equidad, que procura el fortalecimiento de la Conciliación en Equidad y la justicia de paz.

IV. CENTRO DE CONCILIACIÓN EN EQUIDAD EN SEDE JUDICIAL

La Comisión adelantó diversas estrategias con el fin de acercar la conciliación como Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos (MASC) a la Rama Judicial. Una de ellas, tal vez la más importante fue la de constituir un Centro Piloto de Conciliación en Equidad en la sede de un tribunal. En este sentido, se estableció que fuera la ciudad de Medellín el lugar para realizar la experiencia piloto, debido a las condiciones de apoyo institucional con las que cuenta y principalmente por el interés manifestado de parte de diferentes entidades de la ciudad.

A raíz de lo anterior se constituyó el Comité Asesor de la ciudad de Medellín, integrado por el Consejo Seccional de Judicatura, el Tribunal Superior de Medellín, la Universidad Autónoma Latino Americana, la ONG Corporación Región, representantes de los grupos de conciliadores, la Comisión de la Rama Formal y la Conciliación en Equidad.

Este Centro se fijó como objetivo general “Acercar la práctica de la Conciliación en Equidad al sistema estatal de Administración de Justicia, para ofrecer al público un acceso integral a los distintos servicios de resolución de conflictos.”, y como objetivos específicos los siguientes:

- a. Brindar atención al público a partir de la asesoría, remisión o la realización efectiva de las Conciliaciones en Equidad que allí sean solicitadas.

- b. Articular las labores de los operadores estatales de justicia (jueces y funcionarios de la rama) con los conciliadores en equidad.
- c. Contribuir a la promoción y difusión de la Conciliación en Equidad al interior de la administración de la justicia, buscando generar en los funcionarios judiciales y en el público del Palacio de Justicia un interés por la misma y el reconocimiento que permita la aceptación y el uso de este mecanismo de manejo de conflictos.

Las principales actividades adelantadas por el Centro son:

- Adecuación de un espacio físico:
- Se diseñó una Guía de Funcionamiento del Centro.
- Se seleccionó un coordinador del Centro
- Y se puso en funcionamiento a la ciudadanía.

Y desarrolló las siguientes estrategias:

Articular los jueces con los conciliadores donde se realizan las siguientes actividades:

- Espacios de encuentro.
- Diseñar políticas de atención integral de casos.
- Estrategias de encuentro entre los jueces de paz y los conciliadores.

Sostenibilidad, donde se realizan las siguientes actividades:

- Generar alianzas estratégicas locales.
- Asegurar el apoyo institucional a nivel nacional.
- Compromisos.
- Evaluación y actualización.

Lo cierto es que este pilotaje pretende que se capitalice la experiencia por parte de todos los tribunales del país, ello implica realizar un estudio de la ley estatutaria de la administración de justicia y del plan de desarrollo de la Rama Judicial, con el fin de contemplar las posibilidades de insertar la propuesta dentro del accionar de la Rama y lograr implementar este modelo de manera progresiva en las diferentes regiones del país.

Este proceso del centro piloto se inició en el 2005 y actualmente funciona. Ningún otro tribunal asume la implementación de esta es-

trategia, esperando que los resultados de la evaluación de este proceso marquen las coordenadas para adelantar procesos similares en otras regiones de Colombia

V. VINCULACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MASC CON LAS ENTIDADES JUDICIALES: ¿CONVIENE QUE ESTÉN CERCA O EN LOS TRIBUNALES O ES MEJOR DEJARLOS EN MANOS DE LA SOCIEDAD CIVIL?

Definitivamente el funcionamiento de los MASC en sede de tribunales es algo muy lejano en Colombia. A pesar del pilotaje y la experiencia de este Centro en la ciudad de Medellín, la Rama Judicial y sus operadores ven con cierto recato esta posibilidad, más si son operadores comunitarios. Existen varias razones que hacen que tal proceso sea lento y que constituya una estrategia de largo plazo. Entre otras razones vale la pena mencionar las siguientes:

- La cultura judicial (que se genera por la carga y los resultados esperados en términos de eficacia y eficiencia judicial)
- Lo herméticas que son las sedes judiciales y la falta de estructura de acceso ciudadano.
- El desconocimiento y la subvaloración que se hace de los MASC.
- La ausencia de una cultura del arreglo y solución pacífica de conflictos.
- La ausencia de políticas judiciales que permitan integrar el sector justicia con las realidades comunitarias.
- La falta de autonomía regional y local del Poder Judicial y su excesiva dependencia del centro del país.

Evidentemente, se requiere dicha articulación y es una necesidad igual que los MASC trabajen vinculados en las sedes judiciales, esta posibilidad beneficia más a la Rama Judicial de lo que ella misma prevé, pues sin duda estos operadores comunitarios recuperan para el sistema de justicia parte de la legitimidad social perdida.

En lo referente a la sociedad civil, la tendencia de los propios operadores de estos MASC en Colombia es a estar más vinculados con la institucionalidad, permanentemente demandan acompañamiento, apoyo y formación, también solicitan que se les permita actuar en sedes o locales de los gobiernos municipales. Las experiencias de las ONG que han liderado el desarrollo de los MASC en la mayoría

de los casos no generan condiciones de sostenibilidad, con las respectivas consecuencias.

Desde que exista financiación interna o externa, efectivamente la sociedad civil puede sostener estos mecanismos, pero dejándolos a su propio albur estos mecanismos son poco viables.

Ni tan cerca que queme al santo, ni tan lejos que no lo alumbré

Esta parece ser la filosofía que inspira los lineamientos de política que hay en el tema y la tendencia dominante en Colombia. Un pie en la comunidad y otra en el Estado. Esta posición parece tener muy cómodos, en todos estos años de desarrollo de la Conciliación en Equidad, a los interesados en el tema; en mi parecer se podría mantener dicho enfoque en tanto los responsables institucionales incrementaran su voluntad política por el fortalecimiento y consolidación de la figura. Se requieren, sin duda alguna, escenarios de coordinación y apoyo, para integrar la justicia informal al sistema nacional y local de justicia.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas de la Comisión de la Rama Judicial y la Conciliación en equidad (Nros.1, 2, 3, 4) 2003-2004.
- Actas del Centro piloto de Medellín (Nros. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8) 2005-2006.
- Alvarez, Gladys Stella y Highton, Elena Inés (2001). La Mediación en el panorama Latinoamericano. En *Sistemas Judiciales*, Año 1, Nro. 1, junio. Buenos Aires: CEJA e INECIP. 2001.
- Arias Campos, Rosa Ludy (1998). *Informe Final de Investigación. Proceso de seguimiento y evaluación al programa conciliación en equidad*, Bogotá, BID - Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ariza, Rosembert (2006) *Conciliación en Equidad y Justicia Formal*. Consejo Superior de la Judicatura - Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Bogotá.
- Torres Cárdenas, César, Ariza Santamaría, Rosembert y Borrero García, Camilo (2001). Módulo para formación de Jueces de Paz – Módulo de autoaprendizaje. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y Consejo Superior de la Judicatura. Bogotá: Editorial Unibiblos.
- Tobon, Gabriel J., *et al.*, (2001). "Evaluación y sistematización de las experiencias de Conciliación en Equidad en 17 municipios de los departamentos de Antioquia, Santander y Cundinamarca", Convenio Socolpe- Conciencias, Bogotá.

- Universidad Nacional de Colombia (2000) Pensamiento Jurídico – Revista de teoría del derecho y análisis jurídico Nro. 12, “Justicia Comunitaria” Parte I. Bogotá: Unibiblos.
- Uprimny Yepes, Rodrigo (1999). Comentarios informales sobre la justicia informal en el Plan de Desarrollo de la Justicia. En: Justicia y Desarrollo – Debates: Paz y democracia: El aporte de la justicia comunitaria y de paz. Nro. 10. Bogotá: Edición Corporación Excelencia en la Justicia, 1999.