

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS LOCALES DE JUSTICIA EN EQUIDAD*

–Un proceso en doble vía: como política pública y como dinámica social–

NORMA GÁLVEZ**



De qué manera se institucionalizan las prácticas locales de justicia en equidad desde el Estado y desde los grupos sociales y las comunidades¹.

Institucionalizar una práctica, desde la perspectiva del derecho, es poner en vigencia reglas

creadas por el legislador o por los particulares para la satisfacción de intereses colectivos o privados. Desde la perspectiva de la sociología, es crear diseños sociales para canalizar necesidades sociales, o estandarizar patrones de conducta. En tal sentido, podría afirmarse que desde el neoinstitucionalismo se construye un punto intermedio entre el derecho y la sociología que concibe a las instituciones como "las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico"².

Análisis contemporáneos sobre la institucionalización la han conceptualizado como un problema de

1 Agradezco a Juan Gabriel Gómez la idea de estudiar las prácticas locales de justicia desde el enfoque particular de su institucionalización.

2 Douglass North. *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 13.

Este artículo hace parte de la investigación "Institucionalización de las prácticas locales de justicia en equidad: dos estudios de caso en el departamento de Santander durante los noventa", adelantada en el marco del Programa Jóvenes Investigadores, auspiciado por Colciencias y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia –IEPRI–. Agradezco a mi tutor, Francisco Gutiérrez, y a mis profesores y compañeros de estudio del IEPRI sus valiosos aportes en la formulación del proyecto y en el desarrollo del mismo, así como a los funcionarios del Ministerio de Justicia y a las personas entrevistadas su amable colaboración en la recolección de información. La primera parte de este artículo, con algunas variaciones, fue presentada como ponencia en la Conferencia Internacional "Justicia Comunitaria y Jueces de Paz. Transformaciones Contemporáneas del Derecho", organizada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia y la Corporación Excelencia en la Justicia, bajo el título "La 'Otra Justicia' requiere otra dimensión".

Comunicadora social, candidata a Magíster en Estudios Políticos, investigadora –IEPRI– Universidad Nacional de Colombia.

acción colectiva⁵. Es decir, como un problema ligado a "la persecución de intereses comunes a través de procesos que combinan organización y oportunidad para actuar"⁶.

Allí donde confluyen procesos de creación e interacción de actores, objetos de reclamación, ambientes y acciones con dinámicas propias, determinadas tanto por factores estructurales como por factores culturales, está presente la acción colectiva⁷. De ahí que los diversos procesos de institucionalización de las prácticas locales de justicia en Colombia puedan ser vistos como asuntos de acción colectiva que vale la pena analizar a la luz de las oportunidades para actuar que han involucrado y de los procesos de organización que han gestado y/o consolidado.

Si bien en el marco de la acción colectiva individuos e instituciones se constituyen mutuamente, se integran, se adaptan y se transfieren aprendizajes, también es cierto que en algunas oportunidades se dominan, conflictúan y rechazan⁸. Aproximarse a la institucionali-

zación de prácticas locales de justicia, tanto desde la dimensión de políticas públicas como desde la dimensión de dinámicas sociales, significa entender que una institución, en este caso el conjunto de reglas que da lugar a la Conciliación en Equidad en Colombia⁹, presenta dos caras: "parece actuar, elegir y decidir como si fuera un mandamiento individual pero es también creada y está compuesta por individuos"¹⁰.

6. Agradezco las observaciones de Rocío Rubio sobre el posible carácter conflictivo del encuentro entre instituciones e individuos en el proceso de institucionalización de una práctica.
7. El presente texto hará referencia al proceso de institucionalización de la Conciliación en Equidad, entendida como una práctica local de justicia, promovida por el Estado, que constituye el antecedente más próximo a los jueces de paz en Colombia. El Programa Pedagogía para la Paz-Conciliación en Equidad hace parte de las iniciativas sobre resolución alternativa y pacífica de conflictos que el Ministerio de Justicia y del Derecho viene trabajando desde los comienzos de la presente década. El objetivo de este programa es "generar una alternativa de justicia comunitaria en las regiones y localidades del país a partir de la Conciliación en Equidad, con la participación de las entidades territoriales y otros actores sociales". Los seis principios básicos del programa son: el cultural, el de informalización de la justicia, el de gratuidad y economía, el de celeridad, el de eficiencia y el de prevención. A través de la Dirección General de Prevención y Conciliación, y particularmente de la División de Conciliación y Soluciones Extrajudiciales, se desarrollan también: el Programa Centros de Arbitraje, Conciliación y Amigable Composición, el Programa Con Paz en la Escuela y el Programa Nacional Casas de Justicia. Para obtener información más amplia sobre el tema, ver el documento "Propuesta para el impulso de los procesos regionales en torno a la Justicia Comunitaria", División de Conciliación y Soluciones Extrajudiciales, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1998; y la consultoría "Proceso de Seguimiento y Evaluación al Programa Pedagogía para la Paz-Conciliación en Equidad: propuesta de reformulación del programa, marco lógico para una planeación estratégica", realizada por Rosa Ludy Arias, Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Ministerio de Justicia, Bogotá, 1998.
8. Jon Elster, *Tuercas y tornillos*, Gedisa, Barcelona, 1989, p. 140.

3. Al respecto ver Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 9-13. El autor recoge como ejemplos de este enfoque los siguientes: "El papel de las instituciones es resolver los problemas recurrentes de la sociedad (Shotter, 1981); las instituciones son limitaciones que ayudan a los individuos a evitar los efectos negativos que surgen de la acción colectiva (Boudon, 1981); las instituciones permiten a los actores sociales trabajar unidos para plantearse metas sociales benéficas (Elster, 1989a); y las instituciones reconcilian la racionalidad a nivel individual con la racionalidad a nivel colectivo (Bates, 1988)".

4. Charles Tilly, *From Mobilization to Revolution*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1978; y Sidney Tarrow, "Struggle, Politics, and Reform: Collective Action, Social Movements and Cycles of Protest", en *Occasional Paper*, No. 21, Cornell University, Ithaca, N.Y., citados en Rafael Cruz, "Crisis del Estado y acción colectiva en el periodo de entreguerras 1917-1939", en *Historia Social*, No. 15, 1993, p. 121.

5. Rafael Cruz, obra citada.

El texto pretende ilustrar, de manera breve, esas dos caras del proceso de institucionalización de la Conciliación en Equidad en el país. La primera parte, contiene un balance del desarrollo de la política pública durante sus ocho años de existencia (institucionalización "de arriba hacia abajo"), y la segunda, presenta el caso del Centro de Atención de Conciliadores en Equidad, Justicia y Paz de Bucaramanga (institucionalización "de abajo hacia arriba") a manera de ejemplo⁹. De esta forma se busca identificar encuentros y desencuentros entre instituciones e individuos, que pueden resultar útiles a la hora de pensar el futuro de las prácticas locales de justicia¹⁰ en Colombia.

Las prácticas locales de justicia como política pública: reglas formales que generan oportunidades para actuar

Frente a la problemática de la justicia en Colombia estamos por pensar que se ha intentado todo. Más recursos para el aparato judicial; reformas a la Constitución, los códigos y las políticas; modelos que copian, que juntan, que separan, que mezclan diseños institucionales probados en distintas partes del mundo; y muchas cosas más.

Probablemente, un Estado legítimo capaz de mediar en aquellos conflictos particulares y sociales que escapan al trámite ciudadano, y una ciudadanía real portadora de los elementos de cultura democrática de los cuales carecemos, son los únicos elementos que nos podrían resolver el problema, que sobrepasa los enfoques sectoriales y las estrategias instrumentales. Para analizar la política pública referida a las prácticas locales de justicia, no es posible extraerla de ese contexto en el que todo parece inocuo.

Ahora bien, si se entiende que la relegitimación del Estado y la construcción ciudadana son elementos indisolubles de la reafirmación de la justicia como bien público y como valor, es necesario desarrollar una política capaz de asumir una doble noción de justicia: una tradicional, en la cual el Estado es juez-juez capaz de controlar la impunidad, la justicia por propia mano y la frustración del trato inequitativo; y una basada en el Estado Social de Derecho, según la cual el Estado es garante; promotor de derechos fundamentales y económicos, sociales y culturales.

9. Vale la pena aclarar que la selección de este caso tiene por objeto ilustrar una forma de institucionalización de prácticas locales de justicia, en la que el Estado envió unas señales sobre la importancia de promover la Conciliación en Equidad, y las comunidades receptoras las descifraron a través de sus propios códigos, las reinterpretaron y las introyectaron de acuerdo con sus necesidades particulares. Ya que no existe una sistematización completa de las formas y cronologías de la Conciliación en Equidad en el país, el ejemplo de Bucaramanga no puede considerarse representativo de la totalidad de experiencias, es sólo una entre muchas otras prácticamente desconocidas.

10. Teniendo en cuenta que uno de los debates sobre la conceptualización de la justicia comunitaria se encuentra dividido entre quienes afirman que las prácticas agenciadas por el Estado no deben hacer parte de ella, dado que los niveles de cohesión y de autonomía de los grupos sociales donde tienen lugar estas formas de justicia no constituyen necesariamente verdaderas comunidades; y los que opinan que existe una realidad institucional reflejada en un mandato constitucional y en una política pública que consolida prácticas ya existentes o da lugar a nuevas dinámicas sociales de resolución de conflictos que pueden denominarse justicia comunitaria, en el presente texto utilizaré el concepto genérico de prácticas locales de justicia, que involucra tanto las agenciadas por el Estado como las que no lo son y atiende a la idiosincrasia de diversos lugares e individuos. Debo esta precisión concep-

10. Final a las reflexiones realizadas de manera conjunta con Francisco Gutiérrez y Miguel García

Así mismo, sólo es posible construir una ciudadanía activa, delegando en la gente más responsabilidades y capacidad de autorregulación que se involucre en una administración de justicia descentralizada y participativa, que exige de los sujetos tanto como de las instituciones.

La convivencia depende de cierta capacidad de tramitación del conflicto que no se agota en el temor frente a las instituciones estatales que hacen cumplir las normas, sino que pasa por elementos de la cultura posibilitadoras de un manejo no violento de las diferencias, y por la apropiación de instrumentos que transforman la comunicación en el conflicto para facilitar la construcción de acuerdos.

Considerando algunos de los elementos anteriores, en Colombia se ha venido abriendo paso en el ámbito gubernamental, en medio de una contradicción interna muy sensible, un discurso novedoso respecto a la manera como el Estado debe abordar su responsabilidad en la garantía del acceso de los ciudadanos a la justicia. Se trata del discurso de la *construcción social de la justicia*.

La contradicción, que tiene que ver con la dificultad para saber cuál es la estrategia real cuando se intenta todo, consiste en que la *construcción social de la justicia* es vista con lentes bifocales: de una parte, es presentada en algunos discursos como una estrategia sectorial, que se da accesorialmente para ayudar en

•La convivencia depende de cierta capacidad de tramitación del conflicto que no se agota en el temor frente a las instituciones estatales que hacen cumplir las normas, sino que pasa por elementos de la cultura posibilitadores de un manejo no violento de las diferencias, y por la apropiación de instrumentos que transforman la comunicación en el conflicto para facilitar la construcción de acuerdos•

asuntos de segundo orden al aparato tradicional de justicia y contribuye a descongestionar despachos judiciales. Y en otros textos y pretextos, o a veces entrelazada con los anteriores, es presentada como una política intersectorial vinculada con la educación, la cultura y la participación ciudadana, con la cual se busca construir o fortalecer escenarios de tramitación del conflicto desde una concepción distinta y alternativa, a veces subversora, frente a la idea tradicional de la justicia.

Es preciso decir, reconociendo las virtudes conceptuales de muchas ideas producidas desde el gobierno nacional, que los objetivos que se han perseguido desde la política oficial frente a la *conciliación en apariencia*, como un componente sustantivo de la *construcción social de la justicia*, no han sido estratégicos porque, después de ocho años, no han alcanzado la dimensión que el país les reclama como verdadera alternativa que debe complementar al sistema tradicional de justicia. Si bien es cierto que las prácticas locales de justicia no están llamadas a resolver los problemas estructurales de injusticia de nuestra sociedad, también lo es el hecho de que no pueden continuar indefinidamente haciendo parte de una justicia subsidiaria.

En términos generales, en virtud de la construcción social de la justicia se han desarrollado proyectos muy pequeños para que la sociedad participe de la

administración de justicia, que al lado de planes y reformas institucionales de envergadura considerable para que el aparato judicial funcione de un modo más eficaz, vienen a ser sólo un accesorio que puede cambiar sin afectar el atuendo.

No obstante, el discurso de la construcción social de la justicia, y en particular la conciliación y la mediación como instrumentos que a través de redes sociales dinamizan valores, tradiciones, formas de organización, nociones de conflicto, justicia y equidad, contiene un gran poder conceptual que le ha permitido mantener su vigencia. Este poder consiste en representar el anhelo de convivencia y paz de muchos colombianos y la posibilidad de resolver un claro dilema de acción colectiva: la democratización de la justicia.

A juicio de quien escribe, es necesario resaltar tres elementos en los que se centra la potencialidad de tal discurso, que, sin embargo, han sido asumidos de manera parcial. Ellos son:

i) Abre la posibilidad de debatir el hecho de que el aparato judicial con que cuenta el país sea estructuralmente ineficaz, y que no bastará con agrandarlo para que ofrezca mejores resultados, sino que es necesario replantear más que la institución judicial, el sentido de la justicia que el Estado colombiano contiene.

ii) Permite discutir la noción positivista del derecho que considera más importante la norma, su solemnidad y permanencia, que la posibilidad de flexibilizarla para aproximarla a las demandas sociales y particularidades de edad, género y tradición de las personas. Así, reconoce que dentro de una mirada de la justicia como equidad, es probable que la distribución que acuerden los involucrados en un conflicto les resulte más satisfactoria que aquella prescripción

normativa de lo justo, impersonal y estable, que los códigos contienen.

iii) Posibilita la participación activa de las partes, educándolas y comprometiéndolas en pretender y sostener acuerdos como medio para resolver los conflictos; contribuyendo a la consolidación de formas de sociabilidad, confianza pública y acción colectiva.

En sentido estricto estas potencialidades se realizarían sólo a través de un debate que permitiese redefinir la política judicial a partir del desarrollo de los objetivos de la construcción social de la justicia. En cuanto a tales desarrollos, por ejemplo, la historia de la política gubernamental sobre la conciliación en equidad, en los ocho años que lleva de implantación ha pasado por distintos momentos que pueden resumirse como sigue.

Primera etapa: entre la descongestión y la impreparación

En una primera etapa, con la expedición de la Ley 23 de 1991, la conciliación en equidad nació como un mecanismo dirigido hacia la descongestión de los despachos judiciales¹¹. La función instrumental de la figura se colocó por encima de otras demandas

11. Algunos de los estudios sobre congestión judicial revelaron en su momento que en 1993 el total de procesos acumulados era de 4 180 266, discriminados de la siguiente manera: 1 813 491 en la justicia penal, 1 761 951 en la justicia civil, 354 131 en la justicia civil de familia, 82 260 en la justicia penal de familia, 127 911 en la justicia laboral, y 40 522 en la justicia contencioso administrativa, de lo cual era posible calcular que si cada proceso involucraba por lo menos a dos partes, en Colombia uno de cada 4 5 ciudadanos estaría interesado en el resultado de un proceso judicial. A lo anterior se sumaba otro cálculo: si se tomara la decisión de evacuar únicamente los procesos acumulados, sin recibir un caso nuevo,

sociales, a lo que se sumó una evidente impreparación de las instancias del Estado para asumir tal responsabilidad.

De esta manera, se pusieron en marcha actividades dispersas de capacitación a líderes comunitarios que dieron lugar a los primeros nombramientos de conciliadores en equidad. En algunos casos, tres días de capacitación, material de apoyo y elementos para dotar una oficina eran suficientes para implantar la figura; a cambio, los respectivos entes territoriales debían aportar, por ejemplo, un espacio físico que hiciera las veces de oficina. Tres años después, el país contaba con 1.100 conciliadores y el mismo problema de congestión judicial.

Segunda etapa: hacia una propuesta técnica y descentralizada

A partir de 1994 tuvo lugar una nueva etapa. De un lado, gracias a recursos de un organismo internacional, se llevó a cabo la difusión masiva de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos a través de radio, prensa y televisión. Y de otro lado, un convenio entre el Ministerio de Justicia y el Plan Nacional de Rehabilitación -PNR- continuó el proceso de implantación, privilegiando municipios especialmente afectados por la violencia. Los esfuerzos por alcanzar mayor elaboración en el diseño de la conciliación en equidad y por descentralizar las acciones mediante la participa-

la justicia penal tardaría 10.5 años; la justicia civil 6.5 años; la justicia de familia 5.1 años; la justicia laboral 3.3 años y la justicia contencioso administrativa 3.2 años. Un diagnóstico sobre este sector en Colombia que recoge las problemáticas de la eficiencia y el acceso a la justicia se encuentra en *Justicia para la gente. desarrollo gubernamental del Plan Sectorial de Justicia para el periodo 1994-1998*, Ministerio de Justicia y del Derecho, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1995.

ción de ONG de diversas partes del país, sucumbieron ante la debilidad del entorno institucional necesario para el desarrollo de la figura, expresada en las falencias en el objeto del acuerdo, las limitaciones económicas y la ausencia de acciones de control y seguimiento a los procesos. Esto hizo difícil la articulación del trabajo del PNR (convertido más adelante en Red de Solidaridad Social), el Ministerio de Justicia, las administraciones municipales y departamentales, las ONG y las comunidades. Al cabo de un tiempo, las expectativas creadas, tanto en el marco del convenio señalado como por fuera de él, contrastaban con el abandono de las nacientes experiencias¹².

Más adelante vendrían la formulación de programas y proyectos sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre los que figuraba la conciliación en equidad desde una perspectiva de política pública; los planes para realizar pruebas piloto; los esfuerzos por recuperar la memoria institucional de los primeros años de desarrollo de esta figura y la búsqueda de socios, tanto locales y regionales como internacionales, que permitieran superar las limitaciones de los recursos humano y económico. En 1995 los conciliadores en equidad nombrados llegaron a 1.300.

Independientemente de su calidad, que de hecho ha sido muy heterogénea, los escenarios institucionales de promoción y ejecución de las experiencias demostrativas o pilotajes, dejaron de ser medios para un fin ulterior y unificado, y se asumieron como fines dispersos y que se agotaban en sí mismos cada uno. Se vio limitada entonces la posibilidad de enriquecimiento mutuo y crecimiento colectivo de un

12. Ver "Análisis estadístico y cualitativo de la gestión de los programas y su impacto", División de Conciliación y Soluciones Extrajudiciales, Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá, 1999.

proyecto nacional, entendido como un todo, con lo que la dinámica de desarrollo del proceso sólo alcanzó la suma de sus partes. Hecho que acarreó un alto grado de incertidumbre acerca de la viabilidad del proyecto e influyó en su estancamiento.

Del final de esta etapa (mediados del 96 a mediados del 97), vale la pena resaltar los esfuerzos por perfeccionar el diseño del programa, así como por articular la figura de la conciliación en equidad al desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en general. Así mismo, se destacan los primeros pasos en el diseño de una estrategia de cooperación para reunir las voluntades de sectores gubernamentales, públicos, privados y académicos, de los niveles nacional, regional y local en torno al tema; y la propuesta de elaborar un sistema permanente de formación a conciliadores, estrategias que, a pesar de su utilidad, en su momento no fueron técnica ni presupuestalmente sostenibles.

Tercera etapa: una política de justicia alternativa

Desde finales de 1997, en la tercera y actual etapa, tiene lugar la formulación de una política de justicia alternativa más estructurada. En este punto es importante resaltar el compromiso del Ministerio de Justicia en relación con la mayor difusión de la figura en espacios estratégicos, la elaboración de diagnósticos, la focalización de escenarios, la formación a la comunidad, la capacitación continuada a conciliadores, el diseño de sistemas de información, el impulso a la investigación y el seguimiento y la evaluación de experiencias. De igual forma, es importante destacar la participación de este Ministerio en la elaboración de una política jurídica sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos¹³. Pero está claro que la apropiación de aprendizajes basados en la experiencia, la capacidad para construir información confiable, y la

posibilidad de desarrollar un modelo flexible respecto a contextos particulares que sea sostenible, constituyen el punto de mayor debilidad en el proceso y, a su vez, el mayor reto.

En el futuro previsible de la política se observan cuatro elementos: en primer lugar, el Plan Nacional de Desarrollo, sin articular una formulación consistente ni definir programas al respecto, atribuye a lo que llama justicia no formal un gran papel conceptual –podría decirse que demagógico– en relación con la construcción de condiciones para la convivencia¹⁴; en segundo lugar, no existe asignación de recursos de inversión para el año 2000 en el proyecto de presupuesto que el gobierno ha presentado al Congreso¹⁵; en tercer lugar, en el Ministerio de Justicia se habla –con las habituales limitaciones de recursos– de reformular y extender acciones existentes; y en cuarto lugar, los equipos técnicos del mismo Ministerio, están empeñados y preparados para afianzar su proceso de evaluación y sistematización de las acciones en curso.

Transcurridos ocho años de historia del proceso de institucionalización de la conciliación en equidad desde el Estado, y observando algunos de los escenarios posibles para el futuro más próximo, se puede hacer un balance en relación con: aprendizajes alcanzados e impacto obtenido y capacidad de penetrar la política global de justicia.

13. Al respecto ver la Ley 446 de 1998 y el decreto 1818 de 1998 por medio de los cuales se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

14. Ver Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, *Cambio para construir la paz*, Bases, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1998, pp. 288-298.

15. Ver Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2000, *El presupuesto de la verdad*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1999, p. 99.

En el terreno de los aprendizajes, después de múltiples vaivenes, se cuenta con un acervo de experiencias considerable, que por fortuna ha venido siendo reunido en los últimos tiempos y que debe permitir que se asuman saberes completos y sistemáticos para:

i) revisar conceptual y técnicamente la política y la metodología para un plan amplio y permanente de implantación de prácticas locales de justicia;

ii) posicionar el tema en la agenda pública, generar consensos interinstitucionales respecto a su importancia y ganar un espacio propio en relación con el aparato tradicional de justicia;

iii) configurar un repertorio de modos diversos de adaptación de una propuesta inicial genérica a escenarios culturales particulares, para transitar de modelos internacionales y discursos parciales a un modelo adaptativo, híbrido y propio;

iv) y abordar una propuesta de cobertura nacional, previamente legitimada y ampliamente difundida, mediante procesos dirigidos de formación, evaluación, sistematización y transferencia de experiencias.

De otro lado, en cuanto al impacto obtenido y a la capacidad de penetrar la política global de justicia, los datos existentes respecto a los desarrollos institucionales alcanzados a 1998 por la política a nivel nacional¹⁶, indican que:

i) La cobertura alcanzada a la fecha, tras ocho años de acciones en la institucionalización de la conciliación en equidad, refleja cifras importantes, con 1.500 conciliadores capacitados y aproximadamente

92.700 casos atendidos, entre conciliaciones y mediaciones, de los cuales un 70% corresponde a conflictos de familia, arrendamientos y servidumbres, registrados en 73 municipios de 11 departamentos¹⁷. Esta cobertura muestra además una dinámica creciente;

ii) Durante más de cinco años, la propuesta conceptual, la política nacional y regional y las metodologías, tuvieron una transformación limitada, y condicionada por la presión de la demanda para flexibilizar los esquemas de gestión, más que por la evolución prevista y consistente de un proyecto. Sólo recientemente se viene superando la impotencia de las entidades responsables del desarrollo de la política para ir a la vanguardia del futuro del proceso, y no respondiendo a requerimientos específicos cada vez.

iii) el posicionamiento del tema ha estado marcado por el crecimiento de la demanda de servicios y de una oferta muy diversa que la cubre¹⁸, y en consecuencia una atención gubernamental que acompaña débilmente, pero con interés real el proceso. Una limitada divulgación y reconocimiento del tema ante la opinión pública, pero un reconocimiento significativo entre instituciones de la sociedad civil. Y un muy precario desarrollo y prioridad institucional respecto al aparato judicial.

Dadas las anteriores apreciaciones, resulta posible afirmar que el proceso de institucionalización de las prácticas locales de justicia, mediante esfuerzos es-

16. La información estadística sobre el tema, proveniente de diversas fuentes, se encuentra consolidada en "Análisis estadístico y cualitativo...", obra citada.

17. Tales departamentos son: Antioquia, Casanare, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Huila, Magdalena, Norte de Santander, Santander, Sucre y Tolima.

18. En este punto se hace referencia a las iniciativas ya anotadas Programa Centros de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición, Proyecto Con Paz en la Escuela, Programa Nacional Casas de Justicia, y recientemente la figura de los jueces de paz.

tatales, se cimenta en una propuesta teórica y políticamente potente y de expectativas sociales claras. Y que su mayor limitante radica en la poca capacidad demostrada por el sistema de promoción y ejecución del proceso para incorporar prioridades, aliados y herramientas para generar el debate político que permita confrontar el carácter subsidiario que ha caracterizado a este tipo de prácticas frente al sistema tradicional de justicia.

Al parecer no existe otra salida; es preciso penetrar las discusiones centrales de carácter político sobre la rama judicial, y en ese sentido apuntan las ideas que a continuación se plantean:

i) El papel de una masa crítica constituida por representantes y agentes gubernamentales, ONG, universidades, organizaciones comunitarias, resulta trascendental en el empeño por abrir un debate a fondo y presionar una mayor dimensión para el tema de las prácticas locales de justicia en el país, como una alternativa que emerge vigorosa y es capaz de complementar, y también de confrontar, a la justicia tradicional.

ii) Es indispensable la garantía de que los aprendizajes alcanzados hasta el momento se constituyan en el principal insumo que alimente iniciativas como la conciliación en equidad y los jueces de paz; insumo que dé lugar a las redefiniciones centrales que estas políticas puedan requerir en términos del sentido de la justicia que involucran.

iii) Y finalmente, se requiere que el tema de las prácticas locales de justicia alcance autonomía técnica y financiera dentro de la rama judicial, que le permita superar la planeación de corto plazo y el impacto limitado, de tal forma que su carácter educativo y cultural se consolide y le abra paso a la re legitimación del Estado, al fortalecimiento de la ciudadanía y al aclimamiento de la convivencia en Colombia.

De esta forma puede resumirse el proceso de institucionalización de las prácticas locales de justicia en equidad, por la vía del Estado, durante los últimos ocho años. Ahora bien, ¿Por la vía de las dinámicas sociales de una comunidad determinada cómo se han institucionalizado tales prácticas?

Las prácticas locales de justicia como dinámica social: el caso del "Centro de Atención de Conciliadores en Equidad, Justicia y Paz" de Bucaramanga

El inicio de esta experiencia se da en 1993. En el marco del convenio entre el Ministerio de Justicia y el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, se adelantó una capacitación a un grupo de líderes comunitarios de diferentes zonas del departamento de Santander, que habían sido seleccionados, a su vez, por miembros de sus comunidades. Se dió prioridad en los cupos a los denominados municipios PNR¹⁹ y aproximadamente 30 personas se capacitaron en total. Una vez capacitados, el listado de los participantes se hizo llegar a las autoridades judiciales de mayor jerarquía en cada municipio, quienes ratificaron la selección comunitaria nombrándolos "Conciliadores en Equidad" del departamento, según lo dispuesto en la Ley 23 de 1991.

La formalización de lo informal y las negociaciones con las autoridades locales

Retomando la idea de institucionalización de las prácticas locales de justicia como un asunto de acción colectiva, podría sugerirse la hipótesis de que en la experiencia de Bucaramanga confluyen factores estructurales, que se reflejan en la formulación de de-

19. Municipios especialmente afectados por la violencia, entre ellos: Jesús María, Barrancabermeja, Vélez y Bolívar.

mandas por parte de los ciudadanos que obedecen a conflictos originados por la acción del Estado y las transformaciones económicas; factores culturales que dan un significado particular y un sentido a esa formulación de demandas; y oportunidades para actuar que de la mano de formas de organización diversas hacen que tanto en los conciliadores en equidad como en los usuarios de su servicio, predomine una noción de justicia y de administración de la misma, altamente formalizada.

Cuando llegó el momento de que los conciliadores comenzaran a servir a sus comunidades, principalmente ubicadas en barrios populares de Bucaramanga, quedaron al descubierto varias dificultades para iniciar el proceso, que no eran compatibles con dos supuestos básicos del programa: i) que los miembros de sus comunidades acudirían a ellos por tratarse de pares y que podrían cumplir su tarea en aquellos lugares donde eran reconocidos como líderes y, en consecuencia, desde espacios como su propia residencia, un centro comunal, una institución educativa o un despacho oficial que se les facilitara para tal efecto, iban a poder realizar las audiencias de conciliación; y ii) que por tratarse de facilitar acuerdos en equidad, y no en derecho, buscarían apoyarse principalmente en elementos de la tradición y la costumbre, propios de la región y/o del grupo social.

Por el contrario, en este caso los conciliadores se negaron a participar en actividades de difusión de la conciliación en equidad dentro de sus propias comunidades. Tenían miedo de ser rechazados, de que no les creyeran su nuevo rol, probablemente porque los procesos de selección que antecedieron a sus nombramientos carecían de un fuerte apoyo colectivo; también se manifestaron preocupados por no contar con los conocimientos básicos del derecho para adelantar conciliaciones. Y aquéllos que intentaron con-

ciliar desde sus casas se dieron cuenta de que era muy incómodo manejar altos niveles de agresividad allí, además de que restaba intimidad al proceso. Entonces, por solicitud de los mismos conciliadores:

“...se hace un primer contacto con la Alcaldía de Bucaramanga pidiéndole apoyo en el sentido de un espacio físico oficial desde el cual ellos pudieran promover el servicio. Nos entregan un local en un sitio estratégico pero a la vez peligroso; estratégico porque estaba cerca a las oficinas a las que mayor número de personas con conflictos acude, que era la Inspección Permanente de Policía; y peligroso porque empezó a confundirse la oficina de conciliadores en equidad con otro sitio oficial y otro espacio burocrático. Entonces no se marcaba la diferencia de centro de conciliación cuya labor estaba ejercida con personas de la misma comunidad como un servicio social, sino como un lugar legitimado, legalizado y amparado bajo el esquema tradicional de servicio de justicia oficial”²⁰.

El paso por la Inspección Permanente de Policía y luego por una oficina de la Alcaldía significó, al principio, en buena medida asimilar reglas impuestas por la dinámica de tales espacios y construir una identidad con referencia a los mismos. Una de las principales consecuencias que trajo consigo el encuentro entre inspectores de policía y conciliadores en equidad trabajando en un mismo lugar, fue que los primeros vieran a estos últimos como una competencia y les negaran su apoyo. Podría decirse que a pesar de que la Alcaldía había decidido apoyar el proceso, las reglas informales que los oficiales de policía plantearon internamente en la inspección, se impusieron sobre el

20. Entrevista a Marien Yolanda Correa, excoordinadora regional del Ministerio de Justicia para Santander, Bucaramanga, agosto de 1998.

acuerdo que había entre la Coordinación Regional del Ministerio de Justicia y la Dirección de Justicia Municipal para facilitar la labor de los conciliadores.

Al cabo de varios meses, la situación comenzó a cambiar:

"Cuando los inspectores de policía, al transcurrir ya no un mes ni dos meses sino por lo menos un año, empiezan a comprender la importancia que tiene la conciliación en equidad, entonces dejan de verlos como intrusos y los convierten en quienes tienen que resolverles los problemas a los inspectores. Entonces, todos los casos, aunque no fueran conciliables, los remitían para donde los conciliadores, es decir, se redujo la carga de trabajo en la Inspección Permanente y los conciliadores satisfechos porque estaban prestando una labor. (...) Eso originó que en muchas ocasiones conciliaran lo no conciliable porque aceptaban todos los casos que llegaban. El centro se congestionó, cuando revisábamos las fechas de audiencias de conciliación ya parecíamos una inspección de policía o un juzgado, ya las fechas para audiencia de conciliación eran para 8, 15 días y hasta para un mes más tarde, y todas las fechas de citaciones completamente llenas. La gente empieza a acudir. Además los mismos conciliadores ya sienten propiedad en su labor y empiezan a hacer difusión de sus servicios en sus barrios y entre sus amigos. La demanda del servicio se intensificó. Llegó el momento en que ellos sintieron la necesidad de cohesión como grupo para ser distinguidos y tenidos en cuenta como persona jurídica y no como individuos sueltos"²¹

Es interesante resaltar que frente a conflictos de carácter particular y social, más de 60.000 personas han acudido al Centro de Atención de Conciliadores

en Equidad, Justicia y Paz, durante cerca de seis años, contribuyendo a la institucionalización de las prácticas locales de justicia en la medida en que han decidido participar de manera activa en la tramitación de sus conflictos.

Además, la tipología de conflictos atendidos y el cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos en este lugar, han ido poniendo de presente los alcances y los límites de la conciliación en equidad²². Los conciliadores han observado cierta independencia entre la tipología de los conflictos que atienden y el estrato socioeconómico de los usuarios del servicio²³.

22. "Lo bonito es que nosotros hemos creado una nueva cultura. Y gente que ha sido tan agresiva, después regresa y dice: 'me pasó lo mismo otra vez pero entonces vengo acá' y viene más tranquilo. Y otra cosa es que hay personas que son conflictivas por naturaleza, aquí hay personas a las que las hemos atendido 10 o más veces en conciliaciones y vuelven y repiten lo mismo, pero entonces en las conciliaciones no dice cuántas veces tiene derecho una persona a venir a conciliar y eso congestionó" Entrevista a Ernesto Reyes Blanco, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998.
23. "Está viniendo un promedio de uno a dos abogados diarios a conciliar, está viniendo gente de todos los estratos. Estadísticamente, tenemos conciliaciones por asuntos de arriendos (...), después de los arriendos está el asunto de deudas, el incumplimiento de contratos verbales o escritos, por la hechura de un escaparate, por un muro, por un préstamo de \$5.000, porque le fiaron comida en un restaurante, en fin, por cosas que aparentemente son pequeñas causas pero que se convierten a mayores porque la gente (...) las resuelve por la vía de los hechos, entonces vienen los homicidios, (...) las lesiones, los abandonos de hogar y una cantidad de cosas que genera eso. También lo de familia es mucho, ocupa un tercer lugar. Luego siguen ejercicios arbitrarios, violación de domicilios, calumnias, estafas, emisiones ilegales de cheques, hurtos simples y, en si, lo que es asunto de contravención" Entrevista a Ernesto Reyes Blanco, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998. Con respecto a este

21. *Ibidem*.

Pero además de estas expresiones de formalización de las prácticas locales de justicia en la ciudad, existen otras asociadas propiamente al perfil de los conciliadores, quienes:

i) Presentan un marcado interés por convertirse en jueces de paz, es decir por hacer parte de una jurisdicción especial. Y algunos proponen que para la selección o elección de los jueces de paz se exija un mayor nivel académico del que fue requerido para ser conciliador en equidad²⁴.

tema, otro conciliador que presta sus servicios en la Casa de Justicia de Bucaramanga, ubicada en la zona más deprimida de la ciudad, afirma: "El caso familiar es muy general y el conflicto entre vecinos (...), también cuestiones civiles como el caso de negocios, de arrendamientos, gente que hace negocios verbales y no hay cumplimiento (...). Nosotros pensábamos que porque en Ciudad Norte sucedía todo eso, pero resulta que es general, en todas partes". Entrevista a Gilberto Mosquera, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998.

24. Esta preocupación manifiesta por la profesionalización de la labor de los conciliadores en equidad obedece primordialmente, según ellos, a algunos casos en los que es muy bajo el nivel académico de ciertos líderes, lo cual se traduce en insuficiencia frente a sus funciones, y a otros en los que se han registrado serias faltas a la ética: "Aquí hemos tenido problemas con dos conciliadores, uno que nosotros no sabemos si es loco o qué es lo que pasa, ha hecho cosas terribles [creo que ha hecho hasta matrimonios], ya eso está en manos de la Fiscalía, dice que él puede hacer de todo (...). Por aquí nos pegaba pasquines y amenazas, era supremamente arbitrario (...). Si era una dama la que le contaba el conflicto, entonces inmediatamente la invitaba a dormir en la casa de él, si era una deuda, entonces hacía firmar unas letras y se las guardaba y cobraba un porcentaje; si era una habitación dísula: 'yo soy fulano, con este carnet voy y lo saco porque yo soy t...'. Y el otro conciliador es porque su nivel académico es muy bajo, sin embargo ha resuelto conflictos, pero de todas maneras eso ha hecho que cuando llega un acta mal redactada y mal hecha la imagen ante los juristas decaiga". Entrevista a Ernesto Reyes Blanco, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998.

ii) Prestan especial atención a los efectos legales de la conciliación y creen en ellos²⁵. Además, ven en su labor la posibilidad de entrar en contacto con abogados y jueces, y de facilitar, hasta cierto punto, el trabajo de éstos, en la medida en que a partir de las conciliaciones en equidad es viable adelantar procesos ejecutivos que con el desarrollo de una buena conciliación se pueden ver agilizados.

iii) Se actualizan en temas jurídicos. Y algunos están realizando estudios formales de derecho, gracias al interés que el trabajo como conciliadores les despertó en la materia.

iv) Presentan proyectos a entidades que puedan estar interesadas en adquirir sus servicios como multiplicadores y capacitadores de la conciliación.

v) Y su noción acerca de la justicia está referida básicamente a aquella impartida por el Estado, por la que sienten un gran respeto y el deseo de contribuir a mejorarlala²⁶.

25. Un acta de conciliación en equidad equivale a la sentencia de un juez y por tanto hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

26. "Para mí la justicia en Colombia está bien hecha, o si no todos estaríamos en la cárcel, porque aquí toda la gente quiere meter -porque me debe una letra, porque me debe el arrendamiento, porque me miró, es que tráigamelo porque yo quiero verlo aquí así no me pague- (...). Yo digo que la majestad de la justicia cada vez la respeto más (...). Porque a la gente como que le da miedo hablar de justicia, no sé, o digame. ¿Cuándo ha visto usted a un político que diga: 'hoy voy a hablar de justicia'? o que se haga candidato en nombre de la justicia, nunca. Aquí es la cenicienta del país y, sin embargo, la justicia hace mucho, son muchas las cosas que se hacen a diario. (...). Aquí toca con la justicia de todas maneras en Colombia, formar nuevos ciudadanos, ponerle atención todo lo que se pueda, pero yo digo que a la vez debe ser aguda y dulce; en una mano

No obstante, nada de lo hasta ahora analizado significa que los conciliadores en equidad de Bucaramanga no estén haciendo un aporte sustantivo al desarrollo de una cultura de convivencia pacífica en su región, o que su propuesta no sea alternativa frente al aparato tradicional de justicia. Lo que muestra es cómo su proceso de institucionalización de prácticas locales de justicia conlleva una fusión entre el concepto de institución asociado a la ley y el concepto de institución asociado a las convenciones sociales. Proceso en el cual tiene gran incidencia el hecho de que tradicionalmente se haya privilegiado la resolución formalizada de conflictos, en tanto sus normas y sanciones son reconocidas e inspiran confianza y respeto.

Relaciones entre institucionalización y organización social

Este apartado se basa en dos ideas: i) la resolución de conflictos mediante las prácticas locales de justicia da lugar a la constitución y/o fortalecimiento de redes primarias de solidaridad; y ii) a partir de las redes básicas que conforman el tejido social, y de los liderazgos presentes en él, se generan las condiciones para que existan las prácticas locales de justicia.

el pan y en la otra el rejo, porque si es mucho lo que se puede resolver a través de la convivencia pacífica. Pero también hay muchas cosas que hay que dejárselas a los jueces, aquí la justicia debe tener un solo imperio. La sociedad civil y los que trabajamos con la alternatividad judicial tampoco debemos desprendernos de eso, tampoco debemos ser una rueda suelta, debe ser algo donde se tenga un control. A nosotros, gracias a Dios, nos dieron una buena capacitación y nos dieron el reconocimiento, y nosotros nos lo buscamos también. Además se ha hecho con muchísima responsabilidad, haciendo quedar bien a la justicia y al Estado al mismo tiempo, ahí es donde está la clave". Entrevista a Ernesto Reyes Blanco, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998.

El proceso de institucionalización de la conciliación en equidad en Bucaramanga, a partir del caso estudiado, es un ejemplo de cómo si bien la resolución de conflictos en equidad ha permeado las nociones tradicionales de justicia, haciendo llamados a la solidaridad, ello no ha ocurrido directamente en razón a que la labor de los conciliadores se lleve a cabo en comunidades altamente cohesionadas y caracterizadas por una fuerte acción colectiva, aunque en casos particulares estos principios sí operen con claridad.

Este proceso muestra –como ya se anotó– que el poder de la norma ha ejercido una influencia notable en la institucionalización de las prácticas locales de justicia para construir realidades y el hecho de prestar un servicio al amparo de instituciones ya reconocidas e identificadas con la administración de justicia estatal.

Pero vale la pena explorar elementos adicionales –como la puesta en vigencia de reglas de diferentes tipos– que permiten reforzar esta idea según la cual, ni la estructuración de redes primordiales de familia, escuela, vecindario, entre otras, por sí misma garantiza la institucionalización de unas prácticas de justicia en equidad que atiendan principalmente a tradiciones y costumbres; ni la consolidación de un proceso de conciliación en equidad agenciado por el Estado trae como resultado la configuración de tales redes. Una interacción entre ambos factores que, dependiendo del contexto cultural en el que se encuentren, ofrecerá diferentes resultados está más cerca de las razones por las cuales una práctica de esta naturaleza se institucionaliza, y más cerca también del caso analizado.

Es posible sostener que a partir de reglas públicas, dada la naturaleza de las sanciones que imponen, como la Ley 23 de 1991 y el artículo 116 de la

nueva Constitución Política²⁷, se inicia formalmente un proceso de institucionalización de la conciliación en equidad. Su posterior desarrollo tiene lugar a partir de espacios institucionales ampliamente conocidos como el Ministerio de Justicia y del Derecho y el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, que se encargan de traducir lo consagrado en la ley en una iniciativa programática y en metodologías para implantarla. En estos espacios podría afirmarse que las reglas, además de estar amparadas, a su vez, por las reglas públicas ya señaladas, adquieren el carácter de constitutivas, en tanto crean y definen unas formas de conducta y una actividad específica que se constituyen en una realidad institucional con identidad propia gracias a las reglas. Ese sería el caso de la concepción del Programa Pedagogía para la Paz-Conciliación en Equidad.

Como ya se anotó, la búsqueda de respaldo oficial que emprendieron los conciliadores para lograr posicionarse institucionalmente dentro de la oferta del sector justicia implicó una negociación de reglas,

tanto públicas como privadas, con algunas de las autoridades municipales.

La institucionalización de la conciliación en equidad sigue su curso y logra forjarse una identidad propia. Los conciliadores preocupados por gestionar y canalizar recursos, por tener una instancia que los representara y los agrupara, y por sentir un respaldo a su labor, deciden crear la Asociación de Conciliadores en Equidad de Santander –ACESAN (la primera de la que se tiene conocimiento en el país). De este modo, llega el momento de las reglas privadas y regulativas.

Pero a la asociación no le bastan la personería jurídica y los estatutos para alcanzar cohesión. Antes que fortalecer un proceso de institucionalización, hacia adentro y hacia afuera, la asociación se convierte en el lugar de las divisiones entre quienes la ven como el espacio para favorecer intereses privados y quienes la perciben como una oportunidad de proyectar el tema de las prácticas locales de justicia en su región. Actualmente, la asociación no está funcionando como tal. De acuerdo con los testimonios de algunos conciliadores, otra de las causas que dio lugar a su desintegración fue la renuencia de los conciliadores citadinos y del área metropolitana a vincular a los pertenecientes a otros municipios. Otras versiones sostienen que los conciliadores de Girón y de Piedecuesta querían conciliar en Bucaramanga y los de esta ciudad se oponían tanto a aceptarlos como a recibir casos que estuvieran "por fuera de su jurisdicción".

Finalmente, de un total de 30 líderes capacitados para prestar sus servicios como conciliadores en equidad específicamente en Bucaramanga, sólo seis se encuentran activos en el centro en mención. Algunos no pudieron prestar el servicio porque eran funcionarios públicos y otros perdieron el inte-

27. La Ley 23 de 1991 crea mecanismos para descongestionar los despachos judiciales entre los cuales figura la conciliación en equidad, y establece a la vez: el proceso de elección de los conciliadores, el ejercicio de las funciones del conciliador en forma gratuita, la entidad responsable de prestar asistencia técnica y operativa a los conciliadores y de suspender a quienes se les comprueben faltas o ineficiencia, las materias sobre las cuales pueden actuar los conciliadores, el procedimiento para reunir a las partes en conflicto y el lugar para atenderlas, así como las características del proceso mismo de conciliación y sus respectivos efectos legales, entre los principales aspectos. Y el artículo 116 de la Constitución, en su parte final, señala: "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".

rés porque esta actividad no les representaba ningún ingreso económico²⁸.

Sin embargo, casi seis años después podría afirmarse que el proceso de institucionalización ha alcanzado cierto equilibrio entre la conformación de una identidad propia basada en el discurso del que son portadores los conciliadores, en cuanto sujetos de ciertas comunidades con ciertas características culturales, y la circunstancia de actuar al amparo de instituciones judiciales que prestan parcialmente su modo de acción al proyecto²⁹.

En suma, el proceso ha venido poniendo en vigencia múltiples reglas, propias y adaptadas, y dando lugar a una forma de institucionalización en la cual algunas reglas de la cultura existente han sido formalizadas (proceso de generación de reglas regulativas) y al propio tiempo, algunas reglas han generado nuevas formas de acción y dinámicas de cultura institucional (adopción de reglas constitutivas).

Este proceso se refleja en dos planos: uno es el de la regulación de la naturaleza de los acuerdos y sanciones en los casos específicos de conflictos que se concilian. Las partes pueden acogerse a modos pre establecidos o generar formas propias de definición, garantías y sanciones para los acuerdos.

El otro plano en el que se da una interacción entre reglas regulativas y constitutivas, es el de la legitimación de las prácticas locales de justicia y la identidad y demanda que adquieren frente a las instituciones con las que se relacionan y a los usuarios a quienes prestan un servicio específico. De hecho, existía un preconcepto en la formulación de la conciliación en equidad, que imaginaba un modo de acción determinado que concibe, por ejemplo, a las comunidades más que a los sujetos como usuarios, y al barrio o a la vereda más que a la ciudad como referente social; así mismo, que asume que las instituciones formales judiciales y de policía no compiten ni se hibridan con las prácticas locales de justicia comunitaria.

El proceso de construcción institucional regulativo-constitutivo presenta en la realidad rasgos como que la oferta de las prácticas locales de justicia se distancia en gran medida de la justicia tradicional en algunos aspectos y se asemeja a ella en otros, pues si bien ofrece a las personas que la utilizan una actitud hacia la solución integral y rápida del conflicto, con lo cual presenta un marco regulativo diferente al de la justicia formal, al mismo tiempo, actúa en espacios físicos y de acercamiento a la demanda semejantes a los de la justicia formal.

En la idea de que las redes sociales se pueden desarrollar con instrumentos de las prácticas locales de justicia, al tiempo que son el lugar desde el cual se aplican estas formas de justicia, también resulta elocuente la pregunta por las reglas públicas y privadas, puesto que cuando estas redes se fortalecen desarro-

28 "De los que se capacitaron muchos lo hicieron por curiosidad, porque les iban a dar un diploma, por no asistir al trabajo, pero otros lo hicimos porque de verdad nos nacia y nos gusto" Entrevista a Ernesto Reyes Blanco, conciliador en equidad, Bucaramanga, agosto de 1998

29 La denominación de la experiencia también ha cambiado, ha pasado de ser "El Centro de Conciliación en Equidad de Bucaramanga" a ser luego "El Centro de Atención de Conciliadores en Equidad", y finalmente, "El Centro de Atención de Conciliadores en Equidad, Justicia y Paz", lo cual representa pasar de una categoría de amparo legal como la que promueve la Ley 23 de 1991 con la figura de los centros de conciliación denominados "institucionales", que tienen atribuciones específicas derivadas de las instituciones formales de las cuales hacen parte, a convertirse en un espacio que además de los efectos legales, tiene otras connotaciones autorregulativas, creadoras de derecho como costumbre.

llan reglas privadas, y cuando aplican instrumentos como la figura de la conciliación con parámetros y efectos públicos al amparo del derecho, se acogen a reglas públicas. De hecho, los particulares sí esperan que el Estado juegue un papel efectivo interviniendo en sus conflictos; es más, demandan ese papel de modo paternalista. Sin embargo, no se acogen del todo a las leyes, es decir a lo público, y prefieren que exista interacción y beneficios particulares conquistados en la situación específica de cada conflicto.

En este sentido, la conciliación en equidad ha interpretado la oportunidad de que bajo el amparo genérico de reglas públicas, los particulares puedan realizar cierta construcción de reglas privadas que se proyectan a un universo más general. La institucionalización de las prácticas locales de justicia para el caso estudiado da cuenta de esta circunstancia de combinación de diferentes tipos de reglas.

El proceso de construcción institucional regulativo-constitutivo presenta en la realidad rasgos como que la oferta de las prácticas locales de justicia se distancia en gran medida de la justicia tradicional en algunos aspectos y se asemeja a ella en otros, pues si bien ofrece a las personas que la utilizan una actitud hacia la solución integral y rápida del conflicto, con lo cual presenta un marco regulativo diferente al de la justicia formal, al mismo tiempo, actúa en espacios físicos y de acercamiento a la demanda semejantes a los de la justicia formal

De esta manera, puede concluirse que en la experiencia del Centro de Atención de Conciliadores en Equidad, Justicia y Paz de Bucaramanga, se ha venido transitando paulatinamente de una acción colectiva dirigida por el Estado a una acción colectiva autónoma que hoy, cuando el Estado se ha alejado del proceso, ha mantenido viva la conciliación en equidad y le ha dado una identidad y un reconocimiento comunitario cada vez mayor.

El reto más significativo que nos sugieren las prácticas locales de justicia es el fortalecimiento de la acción colectiva, a través de una combinación acertiva entre formas de organización y oportunidades para actuar, en la búsqueda de intereses comunes.