



UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
BOGOTÁ

**Reflexión conceptual del conflicto y análisis del riesgo en el Programa Nacional
de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana.**

Juan Pablo Cardona Guevara

Asesora

Ginneth Esmeralda Narváez Jaimes

Facultad de sociología

Bogotá D.C.

2019

CONTENIDO

Resumen	3
Introducción	4
Contextualización	5
Discusión Teórica	13
Articulación	25
Conclusiones	32
Referencias	35

RESUMEN

En el presente artículo se expone una reflexión teórico conceptual a partir de los referentes teóricos de la sociología del conflicto y del riesgo como Marx, Parsons, Borda, Coser, Galtung, Beck y Luhmann en relación al funcionamiento, sostenibilidad, posible consolidación y fortalecimiento del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana del Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, partiendo de que el objetivo de este es garantizar el derecho y acceso a la justicia a sus ciudadanos por medio de la articulación entre justicia formal y los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), justicia informal; donde se contrastaron las posturas de teóricos de la jurisprudencia colombiana con el fin de formular posibles escenarios de fortalecimiento en la esfera política, institucional, económica, social y cultural que atraviesan al Programa.

Palabras clave: Conflicto, Riesgo, Justicia formal, Justicia informal, Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, Casas de Justicia.

ABSTRACT

This article presents a theoretical conceptual reflection based on the references of the sociology of conflict and risk such as Marx, Parsons, Borda, Coser, Galtung, Beck and Luhmann depending on the functioning, sustainability, possible consolidation and strengthening of the National Program of Houses of Justice and Citizen Coexistence Centers of the Ministry of Justice and Law of Colombia, based on the fact that the objective of this is to guarantee the right and access to justice for its citizens through the articulation between formal justice and Alternative Methods of Conflict Resolution, informal justice; where the positions of theorists of Colombian jurisprudence were contrasted with the purpose of formulating possible strengthening scenarios in the political, institutional, economic, social and cultural sphere that go through the Program.

Key words: Conflict, Risk, Formal justice, Informal justice, Alternative Methods of Conflict Resolution, Houses of Justice.

INTRODUCCIÓN

Según la constitución política de Colombia uno de los principios fundamentales por los cuales debe velar el Estado es el respeto de la dignidad humana, así como el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes consagrados en la misma, así mismo como el cumplimiento de tratados internacionales de los que Colombia hace parte. De esta forma se entiende por medio de la “norma de normas” que el Estado debe cumplir con la eficiente administración de justicia en su territorio, entendiendo como uno de los múltiples deberes del Estado, “el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del estado de derecho, proporcionando al individuo condiciones adecuadas para su desarrollo personal, familiar y social” (Velasquez, 2004, pág. 175).

De esta forma nos podemos adentrar en la teoría de conflictos de Johan Galtung, el cual afirma que los conflictos dan génesis a manifestaciones de violencia, conflictos que subyacen en un amplio espectro de injusticias y desigualdades sociales (Calderón, 2009). Esto cobra sentido desde la sociología en la medida que los conflictos son las manifestaciones de diferencias en los intereses de dos partes, conflictos que pueden ser violencia sino se mitigan a través del Estado con la formulación de políticas públicas y programas en función del acceso a la justicia. De esta forma, consultando SCOPUS, se encontraron un total de 1940 artículos que abordan la sociología del conflicto, 1979 artículos que tratan la sociología del riesgo; y 994 artículos en función de la justicia informal desde las ciencias sociales. Siendo un tema de interés para las ciencias sociales desde el 2000 debido a que se incrementa el número de artículos por año, hasta llegar a la cima con 130 artículos publicados en SCOPUS en el año 2018 que hablan de la justicia informal, es decir de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos MASC en adelante.

El peso de estas cifras nos llevó a considerar la justicia desde una perspectiva sociológica de conflicto. Lewis Coser argumenta que el conflicto es un fenómeno social multidimensional que está presente en la historia, que genera cambio social y la

transformación del mismo, el conflicto visto desde esta perspectiva se concibe como una disonancia entre agentes sociales o entre partes interdependiente las cuales actúan basados en las percepciones subjetivas (Coser, 1997). Esta definición de conflicto sirve para analizar los diferentes conflictos y riesgos que existen en el Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, PNCJ en adelante.

La concepción del riesgo se aborda desde Ulrich Beck y Niklas Luhmann, los cuales argumentan la necesidad de la presencia del riesgo para prevenir la destrucción, puesto que la percepción del riesgo permite encaminar acciones hacia la prevención de este. Lo anterior se articula en función de identificar los posibles riesgos organizacionales que presentan las Casas de Justicias, CJ en adelante, y los Centros de Convivencia Ciudadana, CCC en adelante, para formular políticas de recomendación haciendo énfasis en el fortalecimiento del PNCJ en las distintas esferas que lo penetran y que identifican académicos de la jurisprudencia en Colombia como Édgar Ardila, Rodrigo Uprimny y Mauricio García.

El presente artículo se divide inicialmente en una contextualización, donde se presenta el marco constitucional del PNCJ, el desarrollo histórico del PNCJ hasta la actualidad en materia cuantitativa, el apoyo de la cooperación internacional en el Programa; la discusión teórica en relación a los postulados del conflicto y el riesgo desde los clásicos de la sociología; la articulación entre la teoría y la problemática a través de la lectura de los académicos, anteriormente mencionados, que han trabajado el problema organizacional del PNCJ; las conclusiones con distintas propuestas para el fortalecimiento del PNCJ en relación a las esferas en que este hace efecto.

CONTEXTUALIZACIÓN

Marco constitucional.

La génesis institucional del programa en cuestión se da a partir de la constitución política de Colombia de 1991, la cual según el artículo n°2 menciona que:

Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...) (Constitución política de Colombia, 1991, pág. 13).

Haciendo hincapié en lo anterior el artículo 229 de la misma plantea: “se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado” (Constitución política de Colombia, 1991, pág. 114). Así mismo el artículo 116 menciona que los únicos entes en calidad de impartir justicia son:

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. (...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, 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 (Constitución política de Colombia, 1991, pág. 60).

Dentro de este marco constitucional en el año 1991 se formula el PNCJ, actualmente haciendo parte de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, DMASC en adelante, el cual históricamente a partir de la Nueva Constitución Política impulsó el acceso a la justicia visto como un derecho fundamental, para ser acogido por el gobierno nacional bajo el Convenio Nacional para la puesta en marcha de las Casas de Justicia en Colombia. "La justicia entra por casa". Santafé de Bogotá, en junio de 1995. Así mismo, los artículos anteriormente mencionados resaltan la necesidad en garantizar el derecho de acceder a la administración de justicia y la facultad del Estado para permitir que particulares administren justicia en condiciones especiales. El programa en sí, se regula por el Decreto 1477 de 2000, el cual otorga funciones, objetivos y servicios para cada entidad participante dentro del Programa.

Históricamente.

El PNCJ ha pasado por varios gobiernos y momentos históricos, en primera instancia en el año de 1995 el Programa se acogió por el Gobierno de Ernesto Samper, el cual a mediados del mismo año implementó la primera casa de justicia en Bogotá en la localidad de Ciudad Bolívar, por otro lado, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, correspondiente al periodo 2003 – 2010, el ministerio de Justicia y del Derecho se fusiona con el Ministerio del Interior y el Programa queda a cargo de la dirección de acceso a la Justicia. Posteriormente en el gobierno de Juan Manuel Santos en el año 2011 y la separación de los ministerios, el Ministerio de Justicia y del Derecho, MJD en adelante, asume el manejo del Programa bajo la DMASC.

El programa nace, con el fin de descongestionar los despachos judiciales de justicia formal y brindar el acceso a la justicia a personas de escasos recursos, en condición de vulnerabilidad o geográficamente marginados, de los cuales “los usuarios son principalmente mujeres que provienen de los niveles socioeconómicos más bajos (estratos 1 y 2)” (USAID, 2012, pág. 15). El programa se fundamenta bajo un modelo de prestación de servicios de justicia conformado por entidades de orden nacional y local, lo anterior establece una dicotomía dentro del programa, por un lado el componente CJ con entidades del orden nacional y por otro los CCC con entidades del orden local, los cuales buscan promover la resolución de conflictos y la convivencia pacífica en un territorio, sin embargo esta dicotomía plantea una diferencia en términos de objetivos y de entidades que hacen presencia en la CJ o en el CCC.

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

utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos¹, así mismo, las CJ tienen como objetivo principal, facilitar el acceso a la justicia, prioritariamente en zonas marginales y en las cabeceras municipales, de esta forma las CJ buscan: crear espacios de acción integral en materia de justicia comunitaria con la justicia formal; acercar la prestación de servicios de justicia formal a la comunidad para facilitar su acceso; ampliar la cobertura de la administración de justicia; involucrar a la comunidad en la resolución formal y no formal de los conflictos; fomentar cultura de convivencia pacífica y respeto al derecho ajeno; espacios de participación y pedagogía.

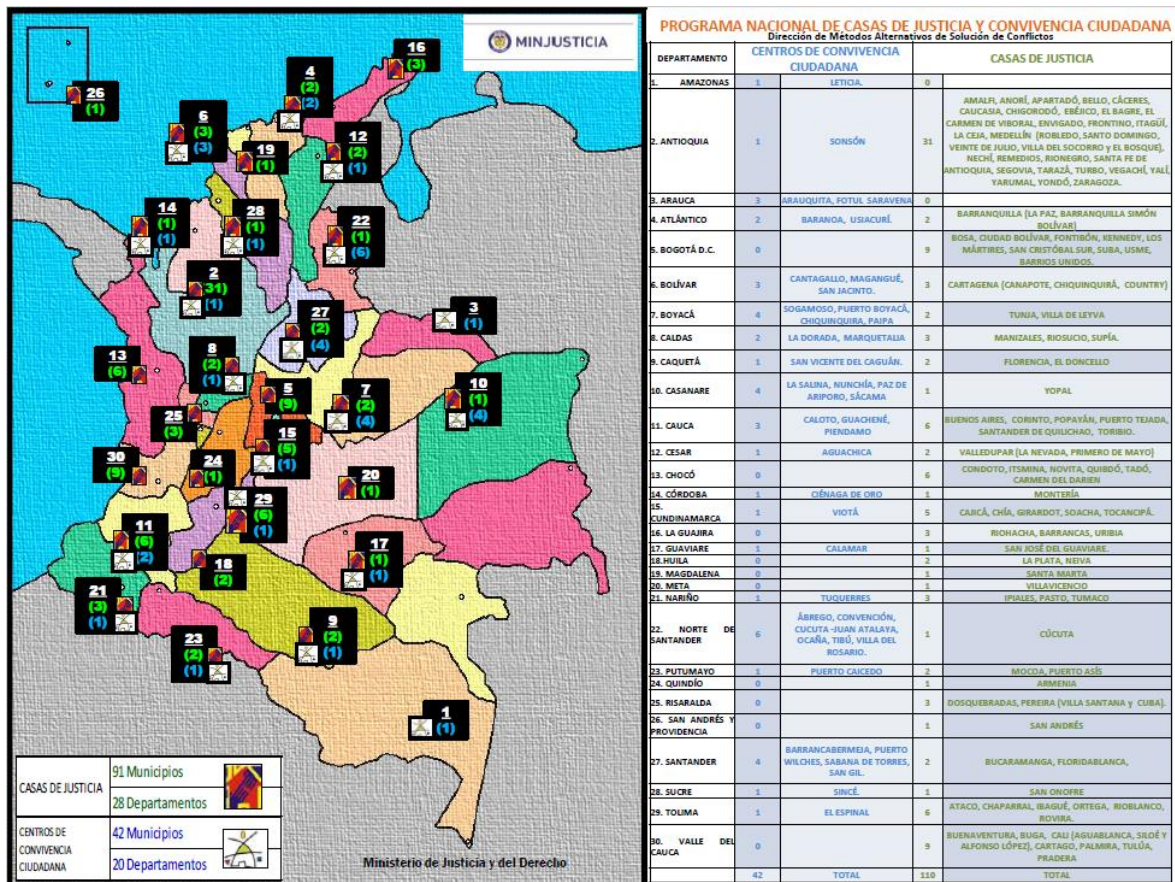
Mientras que los CCC son un espacio donde se promueve la convivencia ciudadana. Opera a través de la articulación de Entidades prioritariamente de orden local y de la justicia comunitaria, que desarrollan Programas psicosociales y de acceso a la justicia, a través de mecanismos formales y alternativos, relacionados con la prevención, la atención y la resolución de conflictos, con el fin de contribuir a la reconstrucción y sostenibilidad del tejido social en las comunidades² cuyo objetivo principal es, incentivar el rescate de valores de cooperación, solidaridad y organización social como requisito fundamental para el rechazo a la violencia y consolidación de la gobernabilidad local, con el fin de: promover y desarrollar programas en defensa de los Derechos Humanos; agilizar la respuesta institucional del Estado frente a problemáticas cotidianas de conflicto; fortalecer a la comunidad y el Estado para generar confianza e identidad Nacional; promover y desarrollar programas pedagógicos y lúdicos para el mejoramiento de las relaciones sociales; desarrollar programas deportivos y culturales; establecer espacios y pedagogías para una convivencia pacífica.

Como se puede observar en la siguiente gráfica la evolución del programa desde su adopción constitucional en 1995, en términos cuantitativos, ha sido satisfactoria y

¹ Construcción del Equipo de trabajo del Programa Nacional de Casas de Justicias y Centros de Convivencia Ciudadana, en la guía para la implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana para el año 2015 y que actualmente rige.

² Construcción del Equipo de trabajo del Programa Nacional de Casas de Justicias y Centros de Convivencia Ciudadana, en la guía para la implementación del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana para el año 2015 y que actualmente rige.

expansiva, en la medida que actualmente se geo-referencian 110 CJ y 42 CCC a lo largo del territorio nacional.



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho, DMASC.

Como se identifica en el mapa anterior, el Programa hace presencia en 30 departamentos, lo que implica la adaptación a múltiples contextos, es decir que, el programa se ve atravesado por una multiplicidad de esferas, entre ellas, política, económica, social, cultural, institucional y organizacional, las cuales responden a una diversidad de entidades de orden nacional y local que hacen presencia en los territorios.

 <p>CENTROS DE CONVIVENCIA CIUDADANA <i>Donde los valores ciudadanos construyen paz</i></p> <p><u>Del orden municipal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación. • Inspección de Policía (personal civil) • Personería municipal • Comisaría de familia (personal civil) • Equipo Psicosocial de Comisaría de Familia (profesionales en psicología, trabajo social y afines). • Oficina Centro de Recepción e Información CRI • Instituto municipal del deporte, la educación física y la recreación • Instituto municipal de cultura y turismo • Oficina Jurídica • Oficina de medio ambiente - UMATA • Policía comunitaria • Consultorio psicológico • Gestión social • Consultorio de trabajo social • Oficina de desarrollo comunitario y/o de desarrollo social • Ludoteca • Biblioteca • Conciliadores en Equidad <p><u>Otros</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Conciliación en Derecho - Público • Consultorio Jurídico –Universidades 	 <p>CASAS DE JUSTICIA <i>La Justicia entra por casa</i></p> <p><u>Del orden municipal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación. • Comisaría de Familia (personal civil) • Equipo Psicosocial de Comisaría de Familia. (profesionales en psicología, trabajo social y afines). • Oficina Centro de Recepción e Información CRI. • Oficina de Asuntos Étnicos. • Inspección de Policía. (personal civil) • Personería Municipal. • Oficina Desarrollo Comunitario. • Conciliadores en Equidad. <p><u>Del orden nacional:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscalía Local o Seccional. • Defensoría del Pueblo. • Defensoría de Familia ICBF. • Inspección de Trabajo (Ministerio de Trabajo) • Medicina Legal (Médico legista dictámenes legales). • Registraduría Nacional del Estado Civil. <p><u>Otros</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Conciliación en Derecho - Público • Consultorio Jurídico –Universidades.
---	---

Fuente: Informe de rendición de cuentas Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana 2017 - 2018

Lo anterior conlleva a que el programa presente ciertas debilidades, siendo este contexto en el cual se desarrolla el presente artículo, debilidades en el sentido que se pueden manifestar conflictos entre los distintos actores, entidades o agentes que hacen presencia en el programa, esto conlleva a una pugna en las decisiones alrededor del programa, esta disputa se puede interpretar desde la sociología del riesgo³, la cual evidencia las posibles diferenciaciones y prioridades de las esferas anteriormente mencionadas, sin

³ Revisar, Luhmann, Niklas, *Sociología del riesgo*. Guadalajara, 1992. Y Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, 2006. Donde se exponen las principales características del concepto de riesgo y las implicaciones organizacionales de este.

embargo esta pugna y riesgo organizacional, puede ser vista desde una perspectiva de conflicto y riesgo como oportunidad para fortalecer el programa, evitando el choque en el direccionamiento estratégico del programa.

Haciendo hincapié en las distintas esferas anteriormente mencionadas, logramos identificar por medio del desarrollo histórico y contextual del Programa la presencia de actores internacionales, que coadyuvan con el MJD para la implementación del Programa en función de garantizar un efectivo acceso a la justicia. De esta manera, en la esfera económica logramos identificar que la implementación del programa, en materia de costos para la subsistencia y mantenimiento del programa se les atribuye en mayor parte a los gobiernos locales (USAID, 2012) sin embargo también cuentan con otros medios de financiación, como lo puede ser la cooperación internacional, también vista como apoyo para el mantenimiento del programa en sus diferentes CJ y CCC, esta cooperación internacional se identifica dentro de la esfera cultural, económica e institucional.

La cooperación internacional dentro del PNCJ, es de carácter mixto, es decir, que contiene cooperación centralizada oficial, entendida como acciones provenientes entre Estados y cooperación descentralizada no oficial, dentro de la cual intervienen organizaciones privadas (Chiani, 2009) esto conlleva a que existan relaciones de tipo vertical, Norte – Sur y relaciones horizontales, Sur- Sur. Por otro lado la cooperación internacional se enmarca dentro de unas prioridades estratégicas, que se identifican dentro de los objetivos del programa, es decir el enfoque geográfico en la medida que el Programa está encaminado hacia el acceso a la justicia en territorios geográficamente marginados y en el enfoque temático desde la categoría económica y derechos humanos, la primera categoría hace referencia a disminuir costos de las personas para acceder a la justicia y la segunda para satisfacer el derecho a la justicia.

Así mismo la cooperación internacional maneja diferentes tipologías, entre ellas se encuentra la cooperación técnica, financiera y en especie, las cuales son recurrentes dentro del programa, estas se entienden como:

Cooperación técnica: cuando la acción consiste en la transferencia de una capacidad técnica, administrativa o tecnológica, por ejemplo mediante el envío de un experto capacitador, la recepción de pasantes del país receptor para capacitarse en el país oferente (...) **cooperación financiera:** consiste en la donación de fondos (no reembolsable) o el otorgamiento de créditos blandos (reembolsable), generalmente para la implementación de programas que favorezcan al desarrollo del beneficiario) y **donaciones en especie:** son aquellas contribuciones que en vez de aportar dinero en efectivo, aportan bienes o servicios. En lo que se refiere a la cooperación internacional, contribuyen de manera tangible al desarrollo de los países en temas como nutrición, educación, niñez, damnificados por eventos naturales, etc. APC-Colombia tiene la función de canalizar las donaciones en especie que vienen desde el exterior. Estas donaciones en especie llegan exentas de impuestos y surten un trámite ágil y sencillo de desaduanaje. (Chiani, 2009, pág. 25) y (APC, 2019)

Esta cooperación se ve materializada en organizaciones como USAID el cual “ha sido un aliado incondicional de Programa desde sus inicios” (DMASC, 2017, pág. 33); la cooperación que USAID presta es de tipo financiera, técnica y en especie, no existe un monto exacto en relación a cuánta inversión ha realizado USAID en el Programa, sin embargo, como se menciona anteriormente, ha estado presente desde el inicio del Programa; Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) la cual cooperó financieramente en 2015 con una suma de 100.000€ para la mejora en la administración de justicia de las CJ de Nariño y Chocó; China con cooperación de tipo financiera y en especie, a través de la donación en especie de equipos de cómputo, útiles de oficina y materiales didácticos para ludotecas con un costo estimado de 5.109.225.457⁴ millones de pesos; Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el 2017 con una cooperación de tipo técnica, al igual que EUROsociAL con Chile y Argentina cooperando de manera técnica en el año 2018.

⁴ Cifra elaborada por el equipo de trabajo del Programa Nacional de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana, 2019.

Cabe resaltar que los distintos tipos de cooperación de los cuales, el Programa se ha beneficiado son de modalidad no reembolsable y están encaminados hacia el acceso equitativo de oportunidades, mejorar la calidad de vida de la nación y fortalecer las capacidades interinstitucionales del país, en este caso concreto el acceso a la justicia. Según lo anterior, se puede identificar que la cooperación internacional, en el escenario del Programa, es regional dado que coopera con Argentina y Chile gracias a su cercanía geográfica y bilateral en los casos de China, España y USAID.

DISCUSIÓN TEÓRICA

El abordaje teórico de esta problemática se basará en los conceptos de conflicto y riesgo en función del direccionamiento institucional del programa desde las entidades que hace parte del mismo. Así mismo, el riesgo organizacional permite identificar las diferentes posturas que poseen los actores que hacen parte de las CJ o CCC en relación a los conflictos de intereses que pueden existir y afectan el funcionamiento óptimo y esperado del sistema. El análisis que se expone posteriormente enriquece las políticas de recomendación en función del fortalecimiento del programa.

La sociología del conflicto históricamente ha tenido una amplia discusión teórica, desde las dos vertientes de la sociología del conflicto. Por un lado las teorías consensualistas, que afirman que los conflictos sociales son situaciones anómalas y surgen de la alteración en el discurso normal de la vida social y las teorías conflictivistas afirman que el conflicto es inherente a cualquier dinámica social, visto como “un imperativo estructural y un motor del cambio social” (Cardaso, 2001, pág. 237), es dentro de las teorías conflictivistas que se sitúa la reflexión de este artículo, utilizando los aportes de sociólogos como Karl Marx, Talcott Parsons, Orlando Fals Borda Lewis Coser, Johan Galtung, Ulrich Beck y Niklas Luhmann.

La génesis del concepto de conflicto la podemos encontrar en el escrito titulado el Manifiesto del Partido Comunista⁵, el cual menciona la causa del conflicto social, siendo

⁵ Escrito elaborado en 1848 en forma de discurso para recitar en las industrias.

más explícitos el autor sostiene que “La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases” (Marx & Engels, 2011, pág. 30). Siguiendo las lógicas de la teoría conflictivista, anteriormente mencionada y en relación a esta afirmación, podemos decir que el conflicto es un fenómeno inherente a todas las dinámicas sociales y como analista de las relaciones de producción y relaciones de poder entre burgueses y proletarios, encontramos el conflicto en la medida que las luchas de clases son un conflicto de intereses por la propiedad de los medios de producción para la creación de mercancías en función del valor de uso y valor de cambio, esto permite la acumulación de capital, para posteriormente transformarse en riqueza, lo que genera conflicto en la medida que los propietarios de los medios de producción acaparan las ganancias de los productos resultantes para la acumulación y los trabajadores reciben el valor de su fuerza de trabajo, de esta forma afirma:

En cuanto material de la acumulación y el atesoramiento, en un primer momento la igualdad podría parecer abolida, ya que surge la posibilidad de que un individuo se enriquezca más que otro, que adquiera más títulos que éste en relación a la producción general. (Marx, 2008, pág. 241).

De esta forma Marx afirma que la sociedad se divide en clases, las cuales son una realidad conflictual, por ende, la sociedad capitalista no se puede concebir sin la existencia de ellas, es una sociedad por sí y en permanente conflicto.

Conflicto en función de las relaciones diferenciadas con la propiedad, es decir, propietario y no propietario de los medios de producción, como anteriormente se menciona. Planteada esta dicotomía podemos identificar el conflicto entre las clases sociales, es decir, el propietario de los medios de producción/explotador y el no propietario/explotado, en términos marxianos, burgueses y proletarios. Este conflicto, el cual hacemos tanta mención dentro del artículo y posicionado en esta postura teórica, se desarrolla en una multiplicidad de esferas: la social, cultural económica y política; en la social identificamos el conflicto entre las clases antagónicas con intereses diferentes mediados por su ideología hegemónica; económica en la interacción con las fuerzas productivas en

contradicción con los intereses de clase; política en la disonancia del modelo económico capitalista, el cual analiza en contradicción al comunista; cultural en la conciencia de clase como antítesis de la alienación (Marx & Engels, 1974). Estos conflictos según Marx tienen su fin en la libertad del ser humano como síntesis del método dialéctico planteado entre comunismo primitivo y las relaciones diferenciadas con la propiedad por cada clase.

En relación con el PNCJ, se puede identificar el conflicto desde la perspectiva de Marx, con las diferentes contradicciones posibles entre los actores que hacen uso de este método alternativo para la solución de conflictos, en el sentido que el programa está encaminado, como se menciona en el título anterior, para la población de escasos recursos. Desde el desarrollo marxiano, se puede decir que el Programa fortalece a la clase no propietaria de los medios de producción, es decir a los proletarios, debido a que es recurrente dentro de las CC y CCC el conflicto por arrendamiento. En síntesis, podemos identificar el método dialéctico de Marx en función de la solución de los diferentes conflictos, dado que la contradicción se fundamenta en una tesis y antítesis del conflicto en cuestión, es decir un conflicto de intereses.

De esta forma logramos identificar las diferentes contradicciones en los intereses de clase de los actores que hacen presencia o uso de las CJ y CCC en función de la reproducción del sistema, esta premisa nos permite abordar la concepción del conflicto de Talcott Parsons, el cual conceptualiza la desviación social y la necesidad del sistema del control social por medio de normas que se comparten colectivamente a través de la cultura.

Como gran exponente de la sociología estructural funcionalista, este sociólogo norteamericano con orientación política ultraconservadora, consideraba el orden como el fundamento del sistema social y consideraba el conflicto como una traición a los intereses del sistema, sin embargo, estos conflictos dentro de la teoría parsoniana, son considerados como desviaciones del sistema que van en contra del modelo normativo que se acepta dentro del mismo, es en este marco que surgen las instituciones con el fin de mantener el orden social establecido. Debemos resaltar el hecho que cada institución

existe, desde esta perspectiva, porque satisface una necesidad social. En este orden de ideas, cada institución, desde la lógica de Parsons: el sistema fiduciario; la comunidad societal; economía; política, se enmarcan dentro de las siguientes funciones: la adaptación al entorno; el logro de metas; la conservación de sus pautas de operación interna; mantenerse integrado para la reproducción del sistema (Ritzer, 1993)

Con base en lo anterior el sistema social desempeña un papel de control social a través de las instituciones, por control social se debe entender que su función es analizar los procesos del sistema social y las conductas desviadas, es decir los conflictos. Por otro lado, podemos evidenciar que esta necesidad del sistema sea cual sea, se basa en tener un estado de equilibrio; mantener el *statu quo*, el cual se ve legitimado por las pautas normativas compartidas e institucionalizadas que posee el sistema para el ajustamiento social de tensiones.

Este estado de equilibrio busca consigo la prevención de las conductas desviadas de los individuos y los procesos que contrarrestan el orden social, cabe resaltar que ningún sistema está en un equilibrio permanente, ya que, dentro de la interacción social, hay factores motivacionales basados en pautas culturales/normativas, las cuales guían la acción del individuo en sociedad. Por lo anterior, el sistema social establecido por medio de las instituciones debe formular una normatividad que actué como mecanismo de control, no buscando la eliminación de estas conductas desviadas, "sino la limitación de sus consecuencias, así como impedir que se propaguen a otros más allá de ciertos límites" (Parsons, 1951, pág. 193).

La elaboración teórico conceptual de Parsons nos permite analizar las CJ y CCC en relación a que estas hacen parte de una institución (MJD) que busca el mantenimiento del sistema a través del Programa, el cual sirve para denunciar las desviaciones sociales en los contextos, las cuales se manifiestan en una multiplicidad de tipologías de conflictos, con el fin de mantener el orden social establecido, análisis que se ahondará en el siguiente título.

Siguiendo la elaboración teórico conceptual de Talcott Parsons, Fals Borda retoma el paradigma estructural funcionalista, a partir de los conceptos de la teoría parsoniana del control social y desviación social, tales como: sistema, instituciones, estructura, roles, función, disfunción, niveles de integración para interpretar la violencia en Colombia en coordinación de los elementos teóricos de la sociología del conflicto, con el fin de encontrar la génesis de la violencia. Se parte del hecho que el sistema se organiza por medio de subsistemas e instituciones, las cuales se definen como: “conjuntos integrados de normas, valores y formas de conducta para alcanzar un fin determinado o satisfacer una necesidad” (Fals, 2009, pág. 138), sin embargo, estas instituciones poseen una autopoiesis⁶ en función de la interacción social y los rasgos culturales, los cuales modifican la estructura de la acción social.

Para ser más explícitos, en la interacción social se encuentran los roles entendidos como las posiciones ocupadas de los individuos en el sistema, mientras que los rasgos culturales se manifiestan en los valores, normas, símbolos y metas compartidas por una multiplicidad de actores dentro de las instituciones.

Según lo anterior, podemos decir que las instituciones, al igual que el sistema, se encuentran organizadas, esto permite que la estructura sea funcional, en el sentido de que las partes que la integran interactúan de tal manera que busquen la satisfacción de las metas propuestas, no obstante, si la estructura no actúa en función de sus metas se dice que posee una disfunción a razón de su desarticulación. Esta articulación se le llama vínculo sistémico y consiste en los canales de redes que tiene las instituciones para su funcionamiento (Fals, 2009).

Siguiendo la propuesta teórica de Parsons, se evidencia que ningún sistema o institución se encuentra en un equilibrio permanente, la disfunción dentro de éstas es constante, lo que nos lleva a pensar que la disfunción es una condición *sine qua non* de las instituciones, como un modelo causa-efecto, donde la causa es la disfunción en la

⁶ Por autopoiesis se debe entender la capacidad de un sistema para reproducirse y construirse por sí mismo.

institución y el efecto el conflicto. El conflicto visto desde Fals Borda puede interpretarse como la consecuencia de tensiones internas de los sistemas, el análisis que este autor realiza de la violencia en Colombia parte de la suposición, que el conflicto genera violencia debido a “la deficiente distribución de la tierra, el analfabetismo, el individualismo o egocentrismo de las gentes, el etnocentrismo de las clases dirigentes (o “estratocentrismo”) otras condiciones de igual o menor entidad” (Fals Borda, 2009, pág. 146). En base a lo anterior, el conflicto dentro de Fals Borda es un “proceso natural básico” y constante, donde es necesario analizar los conflictos, es decir causas, para entender los efectos, la violencia, por ello se justifica la necesidad de controlar el conflicto para evitar la violencia.

Se logra identificar dentro de la propuesta de Fals el conflicto como elemento constante dentro de los sistemas e instituciones, lo anterior conlleva a una flexibilidad de las instituciones, por medio de los programas, para la reproducción y construcción del mismo sistema, con el propósito de evitar la violencia y en las CJ y CCC garantizar el acceso a la justicia, puesto que las instituciones dentro de esta postura teórica buscan no estar en disfunción entre las partes que la integran, dado que la desarticulación de estas genera conflicto, no solo desde el orden institucional sino también en los diferentes territorios donde hacen presencia las CJ y CCC.

Una vez expuesta la postura de Fals Borda, se puede decir que el desarrollo de ésta se debe a la carencia de análisis realizados por académicos en materia de conflicto desde un ámbito contextual, resalta para su época el desarrollo teórico conceptual de Lewis Coser, el cual conceptualiza el conflicto como un fenómeno social multidimensional que está presente en la historia, genera cambio social y la transformación del mismo, el conflicto visto desde esta perspectiva se concibe como una disonancia entre sistemas sociales o entre partes interdependientes, las cuales actúan basadas en las percepciones subjetivas, así mismo está circunscrito a un proceso pedagógico de aprendizaje, que contribuye al crecimiento personal y social. De esta forma el conflicto contribuye a la innovación y a la cooperación, igualmente, moviliza recursos para un positivo

afrontamiento del conflicto, lo que Coser definiría como la función social del conflicto (Coser, 1997).

Esta función social del conflicto, nace de la dicotomía del conflicto visto como elemento disgregador, en la medida que genera una ruptura en la sociedad, manteniendo, de esta forma, una relación intrínseca con el desarrollo conceptual de Fals Borda en relación a las grietas estructurales del sistema, las cuales se generan por los conflictos; y el conflicto como elemento que apoya la cohesión y funcionamiento de la sociedad, en el sentido que reunifica la relaciones sociales, transforma los roles y favorece nuevos ciclos en las comunidades.

En conclusión, el concepto de conflicto dentro de Coser se puede entender como el efecto que tiene el conflicto dentro de la sociedad, este es productor, como se menciona anteriormente, de cambio estructural que transforma los sistemas⁷, para ser más explícitos el autor afirma que: “el conflicto no solo genera nuevas normas y nuevas instituciones, sino que actúa como estimulante directo en la esfera económica y tecnológica.” (Coser, 1997, pág. 3), por consiguiente, el conflicto estimula la transformación del sistema social.

Lo importante a resaltar dentro de la función social del conflicto de Coser, en relación a las CJ y CCC es la capacidad que tienen los conflictos como motor de cambio social, es decir la capacidad de agencia del conflicto para estimular las diferentes esferas que lo atraviesan y la adaptabilidad del Programa a los diferentes contextos, en consecuencia, no se entra en el estancamiento del cual Galtung hace mención el cual genera la paralización de las acciones, no garantizando el acceso a la justicia por el cual el Programa promulga.

Siguiendo la concepción del conflicto de Coser, se puede mencionar al matemático y sociólogo Johan Galtung, el cual afirma que una teoría del conflicto es indispensable

⁷ Si se quiere revisar las 17 funciones del conflicto social que expone sobre Lewis Coser para mayor entendimiento en: Cadena, E. (1993). La Teoría del Conflicto: Esbozo en síntesis. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 36-51.

para los estudios de la paz y del desarrollo, ya que los conflictos se convierten en manifestaciones de violencia, violencia que se debe mitigar. Esta teoría del conflicto lo que busca es la reducción de la violencia a través de la transformación del conflicto por medios pacíficos, cabe resaltar que la génesis de la violencia, como se menciona anteriormente, se da en el conflicto, el cual se puede interpretar desde la dicotomía planteada por el autor, disputa/dilema, el cual cree que éstos son los átomos del conflicto.

Haciendo referencia al primero, la disputa, aparece cuando dos actores persiguen el mismo fin; mientras que el dilema es la persecución de dos fines incompatibles por un solo actor. (Galtung, 1996). Esta disputa se fundamenta en el principio Hobbesiano de la eliminación de alguno de los actores en conflicto para la satisfacción de un deseo:

De esta igualdad de capacidades surge la igualdad en la esperanza de alcanzar nuestros fines. Y, por lo tanto, si dos hombres cualesquiera desean la misma cosa, que, sin embargo, no puedes gozar, devienen enemigos; y en su camino hacia su fin (que es principalmente su propia conservación, y a veces sólo su delectación) se esfuerzan mutuamente en destruirse o subyugarse.(Hobbes, 1980, pág. 223).

Mientras que el dilema tiene su fin en la autodestrucción. Dicho lo anterior, Galtung menciona la función del conflicto de esta manera: “Conflict generates energy. The problem is how to channel that energy constructively”⁸ (Galtung, 1996, pág. 70).

De esta forma el conflicto, al igual que en Coser, es considerado como motor de cambio y al mismo tiempo como causa de violencia, es decir, que el conflicto es la *force mortice* de los procesos de desarrollo y de la construcción de paz, intentando desarrollar las capacidades del ser humano para potencializar la vida. De esta forma hay que entender el conflicto desde la perspectiva de Estanislao Zuleta el cual menciona que:

El conflicto y la hostilidad son fenómenos tan constitutivos del vínculo social (...) es preciso, por el contrario, construir un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan

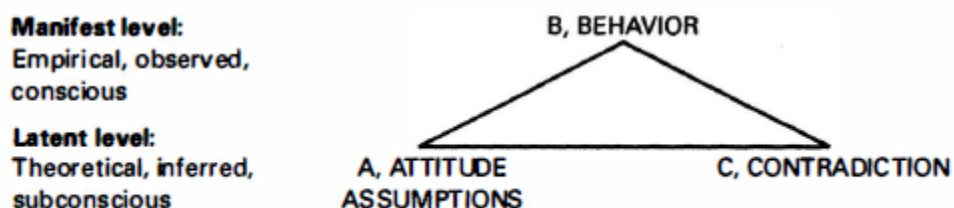
⁸“El conflicto genera energía. El problema es cómo canalizar esa energía de manera constructiva” Traducción propia.

manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro, matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo. (Zuleta, 2013)

Lo anterior le da relevancia al PNCJ, en la medida que se acepta la existencia de un conflicto, inherente a cualquier dinámica social y se requiere de un espacio físico y social para la solución del mismo, sin necesidad de la eliminación del otro, es decir que sería un espacio democrático donde las dos partes llegan a un consenso, estos espacios pueden ser la CJ o el CCC.

El conflicto visto desde Galtung es concebido como un hecho natural y constante en el ser humano, al igual que los autores abordados anteriormente, el cual sirve como oportunidad de transformación en situaciones donde los intereses de los actores son incompatibles. Lo anterior permite develar la estructura del conflicto, basada en la siguiente triada: aspectos interiores del humano; incompatibilidad de intereses de las partes; contradicciones. Estas tres características del conflicto componen el triángulo del conflicto de Galtung, que se observa a continuación.

Figure 1.1 *The Conflict Triangle*



Fuente: Galtung J; 1996; *the Conflict Triangle*; Ilustración; *Peace by Peaceful Means*

Como se puede observar el triángulo está compuesto por tres esferas, que podemos clasificar de la siguiente manera: A: actitudes y presunciones - *intra*; B: comportamiento - *inter*; C: contradicción - *entre*. En lo que se refiere a la escala *intra*, se está hablando de los aspectos interiores, *inter* son los aspectos que el actor exterioriza en su comportamiento, estos dos son de carácter puramente subjetivo del actor en conflicto, es decir los dilemas, mientras que el *entre*, es decir, la contradicción es el actuar

colectivamente en sociedad y corresponde a las disputas, que se hace mención anteriormente.

Así mismo podemos identificar el escalonamiento del conflicto en lo que se refiere al conflicto latente y al conflicto manifiesto, el primero se interpreta como una diferencia de intereses entre dos partes y el segundo como las manifestaciones de relaciones tensas, es decir una polarización en función de los intereses. Cuando estas relaciones tensas transmutan a una confrontación se dice que el conflicto está presente y cuando el conflicto estalla en violencia se le denomina dentro de la teoría de Galtung como crisis, en el sentido que da génesis a acciones orientadas hacia la eliminación del “enemigo”.

Un aspecto a resaltar dentro de la teoría del conflicto de Galtung, es el conflicto visto a través del individuo como contradicción en los intereses que existe en lo subjetivo, psicológico y social, esto permite analizar el conflicto como una pugna basada en los intereses por alguna de las partes, ya sea individual o colectivo, de esta forma el PNCJ acoge esta concepción del conflicto donde no es necesaria la eliminación de la segunda parte para la solución del conflicto, lo anterior haciendo referencia a la solución de conflictos por medios pacíficos y en el caso del Programa por métodos alternativos.

Una vez expuesto el concepto de conflicto desde la postura de varios autores, anteriormente mencionados, se puede concebir el conflicto como un riesgo, que afecta el direccionamiento del PNCJ, para analizar esta posibilidad de riesgo se abordan los teóricos como Ulrich Beck y Niklas Luhmann. El primero aborda el riesgo al igual que el conflicto como una situación permanente dentro de la sociedad y para ello elabora el concepto de la sociedad del riesgo, la cual se fundamenta en las siguientes características:

- 1) Ni destrucción ni confianza/ seguridad sino virtualidad real; 2) Un futuro amenazante, (todavía) contrafáctico, se convierte en el parámetro de influencia para la acción actual;
- 3) Una proposición simultáneamente fáctica y valorativa, combina una moralidad matematizada;
- 4) Control y falta de control tal como se expresa en la incertidumbre fabricada;
- 5) Conocimiento o desconocimiento materializado en conflictos de

(re)conocimiento; 6) Global y local simultáneamente reconstituidos como “glocalidad” de los riesgos; 7) La distinción entre conocimiento, impacto latente y consecuencias sintomáticas; 8) Un mundo híbrido creado por el hombre que ha perdido el dualismo entre naturaleza y cultura. (Beck, 2006, pág. 233)

La primera característica nos permite identificar el riesgo como un punto intermedio entre la seguridad y la amenaza de destrucción, éste punto intermedio es donde se sitúa la percepción del riesgo, la cual se construye culturalmente y nos permite direccionar el pensamiento y la acción de los individuos en su materialidad, lo que definiría como virtualidad real; la segunda característica se basa en la tríada: pasado, presente y futuro, el riesgo dentro de esta premisa se concibe como las consecuencias de las acciones que se realizan en el presente, es decir, el futuro amenazante, dado que los individuos son conscientes y racionales de las acciones que realizan en función de los diferentes conflictos que pueden causar con ellas.

La tercera característica, el autor propone una dicotomía entre el riesgo visto como una proposición fáctica y una valorativa, la proposición fáctica se fundamenta en un pensar matematizado, verbigracia, la razón instrumental, la elección de los medios para satisfacer los fines, mientras que la proposición valorativa se ve construida desde la cultura, por lo anterior Beck utiliza un intermedio llamado moralidad matematizada la cual fundamenta la acción en función del riesgo. La cuarta característica de la sociedad del riesgo global hace referencia al control, en la medida que, ésta produce certeza dentro de las diferentes acciones emprendidas por el individuo, mientras que la falta de control evoca incertidumbre. Dado que el concepto de riesgo por sí mismo conlleva “hacer predecible lo impredecible” (Beck, 2006, pág. 221).

La quinta característica del riesgo se fundamenta en el conocimiento y desconocimiento del riesgo, de esta manera entiende el conocimiento como el acto reflexivo de ser consciente del riesgo, mientras que el desconocimiento es concebido como un conocimiento potencial, en la medida que el desconocimiento, dentro del afán de la modernidad, implica un afán por conocer lo desconocido. La sexta característica hace

referencia a los procesos de articulación que deben existir entre la dicotomía local y global, por lo anterior el autor examina la existencia de instituciones internacionales para mitigar el riesgo y el peligro a escala “glocal”.

La séptima y última característica hace referencia al conocimiento de los riesgos donde explica que estos son reales y se construyen a través de la percepción y construcción social, es decir que es está ligada a la cultura y a los diferentes símbolos que esta maneje, por otro lado el impacto latente hace referencia al riesgo en una escala temporal; por consecuencias sintomáticas el autor lo describe como el riesgo de forma material, es decir que el fenómeno cultural es perceptible. La última característica podemos encontrar que esta dualidad entre naturaleza y cultura es inexistente, debido a fenómenos como la industrialización de la naturaleza y la cultura, por ejemplo, la tala de árboles, y el ecoturismo, invisibilizando el riesgo que estas acciones tiene para la sociedad.

Por otro lado Niklas Luhmann desarrolla el concepto de riesgo visto como: el “cálculo del problema de cómo podría en lo posible evitarse el daño” (Luhmann, 1992, pág. 35) esto nos lleva a una concepción del riesgo basada en el concepto de Beck, debido a que se remonta a las discusiones entre destrucción y seguridad en relación al riesgo visto como una proposición fáctica y valorativa. Lo anterior en función de que la seguridad absoluta es algo imposible de alcanzar, por ende el concepto de riesgo se remite al deseo de alcanzar seguridad, planteando la contradicción existente entre riesgo y seguridad.

Lo anterior se fundamenta en la percepción subjetiva del riesgo en relación a las decisiones y/o actos basados en, como se menciona anteriormente, una moralidad matematizada, la cual indica de facto que “Siempre hay algo imprevisto que puede ocurrir” (Luhmann, 1992, pág. 36), es esta premisa la que proporciona el carácter de peligro al riesgo y se cae en la confusión de interpretarlos de la misma manera, sin embargo, el peligro como concepto unívoco hace referencia a la aparición del daño, es decir en conflicto. El riesgo como lo venimos abordando se puede utilizar, al igual que el conflicto, como oportunidad.

ARTICULACIÓN: Análisis del Riesgo en el Programa Nacional Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana

La articulación entre la problemática y la teoría que se utilizó en este título se realiza en función de las lecturas, si se les quiere llamar evaluaciones, de Edgar Ardila Amaya, Rodrigo Uprimny y Mauricio García Villegas, los cuales nos brindan un acercamiento desde los conflictos de orden organizacional del Programa y si se quiere desde las mismas CJ, lo anterior con el fin de develar los distintos conflictos latentes dentro del Programa y elaborar políticas de mejora a nivel institucional del mismo.

En este orden, Edgar Ardila en su tesis doctoral identifica el propósito del Programa, el cual es “ofrecer mejores respuestas a las necesidades de justicia de la población mediante la actuación coordinada de las distintas instituciones a partir de un espacio físico accesible situado en las zonas de mayor conflictividad” (Ardila, 2016, pág. 537), puesto que las experiencias por parte de la población fueron valoradas positivamente. No obstante, logra identificar las falencias de carácter organizacional, financiero y social en función de las estrategias que existen dentro del Programa.

En lo que respecta al orden organizacional menciona las Casas de Justicia Móvil, las cuales tienen como función acercar la justicia a los lugares donde no se cuenta con una amplia oferta de servicios de justicia, de este modo, menciona que las Casas de Justicia Móvil llevan “un mensaje de aquí está el Estado, un día, el resto de tiempo el mensaje será: aquí no está el Estado” (Ardila, 2016, pág. 301), sumado a esto y en relación a este conflicto organizacional se evidencia que la mayoría de las solicitudes provienen de las cabeceras municipales, revelando la poca participación en el Programa de las comunidades en zonas marginales y rurales debido a que la administración de justicia conlleva varios procesos que presentan dificultades como los costos de transporte.

Las brigadas móviles deberían ser más frecuentes (en este momento son esporádicas y eso le resta eficacia a la resolución de conflictos y a la creación de lazos con las comunidades), más integrales (no solo recibir solicitudes que luego serán tramitadas en la sede principal, sino que los conflictos, en la medida de lo posible, deben resolverse allí

mismo, en esos territorios) y más permanentes (no solo ir, prestar un servicio y retirarse, sino crear lazos con las comunidades para que haya una conexión permanente y consolidada con el resto de la oferta de justicia) (García, Espinosa, Lalinde, & Villadiego, 2015, pág. 110).

Lo anterior hace referencia a que los diferentes conflictos no pueden ser resueltos en un solo día, sin embargo, Edgar Serrano menciona las fortalezas del modelo de Casa de Justicia Móvil en relación a que rompe barreras de carácter geográfico, educativo, económico, cultural, procesal y mitiga la precariedad en la administración de justicia, debido a que es una estrategia que se fundamenta en el desplazamiento de los diversos organismos que imparten justicia hacia los territorios, disminuyendo la brecha que Ardila plantea entre lo urbano y lo rural (Serrano, 2011).

Mientras que la desarticulación que existe en las CJ se debe a que:

Siendo un programa que funciona sobre la base de la coordinación de todos los operadores de justicia, más que el edificio, las casas requieren de la presencia de las diferentes entidades y esto se logra rara vez en las grandes ciudades y casi nunca en las poblaciones apartadas. Las dinámicas estructurales que generan la marginalidad no logran superarse con lo que se ofrece mediante el programa. En el mejor de los casos podría lograrse que, las entidades convocadas por el concepto de Casa, todas estuviesen presentes. (Ardila, 2016, pág. 538)

Por otro lado, en lo financiero menciona la insuficiencia de recursos que posee el MJD en materia de promover el acceso a la justicia, haciendo hincapié en el apoyo que brinda USAID para la implementación del programa y argumenta la falta de cobertura nacional en los 1.100 municipios del país, dejando de lado las condiciones bajo las cuales se evalúa la prefactibilidad para la implementación del programa⁹. Así mismo resalta la necesidad de una diferenciación desde el Programa en la dicotomía urbano/rural en

⁹ Este es un procedimiento institucional que permite identificar la viabilidad del Programa, es decir que los municipios deben cumplir con ciertas características para posteriormente su implementación, estos procedimientos son: verificación del diagnóstico de conflictividad; prefactibilidad; visita de acompañamiento; visita de verificación técnica; factibilidad de la solicitud; priorización de solicitudes; verificación de requisitos para convenios; verificación de requisitos técnicos; viabilidad del proyecto.

materia cuantitativa, dado que logra identificar municipios donde la población se encuentra altamente dispersa y no se concentran en las cabeceras (Ardila, 2016).

Por lo anterior es de gran importancia resaltar los elementos constituyentes de la justicia comunitaria, los cuales son, la equidad, informalidad, consensualidad y la autonomía orgánica, estas son las características de otras formas de justicia no formal, debido a que, como se hace mención en páginas anteriores, el Estado no puede atender todas las denuncias de la población, por ende los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos y el PNCJ cumplen con su propósito inicial, descongestionar los despachos judiciales, sin embargo no solo impacta los despachos judiciales sino que también permite una administración de justicia eficaz en zonas geográficamente marginadas y para poblaciones vulnerables (Ardila, 2000).

Por otro lado Uprimny identifica dentro de la administración de justicia ciertas falencias, de las cuales el Programa pretende atacar, esta son: 1) las trabas económicas; 2) obstáculos de tipo espacial; 3) barreras temporales y procesales; 4) barreras educativas y técnicas. La primera hace referencia a la relación entre el costo judicial y el valor del litigio y concluye diciendo que “la justicia es proporcionalmente mucho más costosa para las personas de bajos recursos” (Uprimny, 2000); la segunda relaciona los trayectos de las personas para acceder a los despachos judiciales, en función del acceso a la justicia en lugares geográficamente marginales; la tercera, la cantidad de tiempo que implica el trámite judicial, lo que conlleva a una abstención en la denuncia de conflictos; la cuarta desde la sociología jurídica hace referencia a las barreras culturales, donde las personas de sectores populares recurren mucho menos a la justicia (Uprimny, 2000).

Dichas falencias desde lo institucional y en relación al acceso a la justicia se justifican en la priorización de otras necesidades dentro del país, como la salud, educación y vivienda, por lo anterior Ardila menciona la insuficiencia de recursos financieros, con el que cuenta la promoción de justicia:

El programa concentra un promedio anual escaso de quince mil millones de pesos, equivalentes a tres cuartas partes de los recursos de inversión con que cuenta el gobierno

nacional en las políticas de promoción de la justicia, sin embargo, los resultados son muy limitados en la actualidad (Ardila, 2016, pág. 537).

Sin embargo, el acceso a la justicia a través de los mecanismos de justicia informal cuenta con potencialidades, puesto que generan según Uprimny, paz y democracia, así mismo fortalece aspectos en función de acercar la justicia a los sectores populares; son procesos participativos que permiten la capacidad de agencia de las comunidades; fundamentan, como se menciona anteriormente, la democracia a través del consenso; y permite el reconocimiento de las partes en conflicto (Uprimny, 2000).

Teniendo en cuenta los síntomas que manifiestan Ardila y Uprimny, (García, Espinosa, Lalinde, & Villadiego, 2015) generan ciertas recomendaciones al Programa en función de una heterogeneidad, en relación a una tipología de CJ, las cuales se focalizan en tres aspectos: eficientista; comunitarista; consolidación, lo anterior en función de una lectura del contexto que se adapte a las necesidades de la comunidad. Otra debilidad que identifican en clave del riesgo organizacional es el fortalecimiento en las fuentes de información tanto externa como interna, sin embargo, son cuestiones que se han actualizado al 2019 en los capítulos que se requieren en el diagnósticos de conflictividad que presentan los municipios solicitando la implementación del programa, estos diagnósticos muestran de manera clara, el contexto social, las necesidades jurídicas de la población y las diferentes entidades que imparten justicia en el territorio¹⁰. A nivel interno, el fortalecimiento del CRI en relación a la cualificación que este operador tenga para el direccionamiento de las personas que hagan uso de la CJ y la debida sistematización de la información.

Las recomendaciones a nivel financiero, hacen referencia a la inexistencia de un monto exacto de cuánto dinero a contado el Programa históricamente, no obstante, la no rendición de cuentas de USAID en materia financiera hacia el MJD, no permite establecer un monto exacto. Así mismo, evidencian conflictos internos del Programa, conflictos en función de fortalecer las diferentes líneas estratégicas, fortalecer la prevención, debido a

¹⁰ Revisar modelo de diagnóstico de conflictividad de Ministerio de Justicia y del Derecho.

que el programa cuenta con funcionarios que regularmente son conocidos dentro de la comunidad; aumentar la oferta de justicia, en relación a las entidades que hacen presencia real dentro de la infraestructura física de la CJ; articulación de los servicios que presta la CJ, debido a que se encuentran varias entidades, ya sea del orden nacional o local, en un mismo sitio; fortalecer la justicia en equidad, puesto que los conciliadores en equidad muchas veces es la única figura que hace presencia en los territorios (García, Espinosa, Lalinde, & Villadiego, 2015).

Siguiendo la lógica de las CJ, es de gran relevancia resaltar los modelos de CJ de Europa. Dicho lo anterior, logramos identificar que “el antecedente más antiguo se encuentra en Francia (*maisons de justice*) cuyo objetivo es hacer que la justicia sea más cercana y accesible para los ciudadanos” (Buitrago, Fernández, Vega, & Zapata, 2009, pág. 14) las cuales aparecieron en la década de los noventa, estas casas nacen con la finalidad de “aumentar el acceso a la justicia a través de un incremento en la demanda y reducir la conflictividad, especialmente en zonas difíciles” (García, Espinosa, Lalinde, & Villadiego, 2015, pág. 24) el cual se denomina justicia de proximidad, que no solo busca la solución de conflictos sino prevenirlos y evitarlos, esta lectura de las CJ de Francia, permite establecer un relación estrecha entre el modelo Europeo y el Colombiano, dado que, como se menciona anteriormente, las CJ sirven como estrategia para la prevención del conflicto y la violencia, por medio de los individuos que hacen presencia en las CJ.

A nivel de Latinoamérica podemos decir que el programa se formula de manera *sui generis* en el sentido que, gran parte de los modelos de justicia que se implementan en Latinoamérica, ya sea Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana, se focalizan en el fortalecimiento del aparato judicial, esto es la justicia formal; mientras que el modelo de Colombia es de carácter social, en el sentido que agrupa en un espacio físico entidades de orden local y nacional, esto cobra relevancia cuando dentro de estas se encuentran métodos alternativos de solución de conflictos, es decir, la justicia informal o “mecanismos extra-judiciales de resolución de los litigios, como la conciliación y la mediación” (Uprimny, 2001, pág. 304), sin embargo

todos funcionan como un modelo de atención al ciudadano multipuertas. Cabe resaltar que la aparición de las CJ según Uprimny se da en articulación con la propuesta teórica de Parsons y Borda en la medida que se da la génesis de instituciones para controlar las diferentes conductas desviadas en la sociedad, es decir la multiplicidad de conflictos en los territorios.

Para concluir este título podemos mencionar las principales debilidades del programa, las cuales fueron identificadas por el instituto de estudios urbanos de la Universidad Nacional, estas debilidades son de orden presupuestal, el cual es recurrente en las lecturas de los teóricos anteriormente mencionados y es un conflicto manifiesto desde el MJD, ya que como podemos evidenciar, la Directora Johana Vega de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio para el año 2017 en su intervención en el Primer encuentro internacional de Casas de Justicia en Argentina y Latinoamérica dice que “El modelo depende del ente territorial. Pero cuesta el empoderamiento de los alcaldes porque cuesta mucho mantener la casa” (Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2017, pág. 13).

Lo anterior lleva a pensar el conflicto entre la DMASC y los gobiernos locales en función de la sostenibilidad del Programa, debido a la inexistencia de compromisos para la continuidad del mismo, esto se puede interpretar como un riesgo organizacional por parte de los gobiernos locales que afecta directamente el direccionamiento del Programa. Es así que se le hace el llamado a:

Existir una apropiación real y material, por parte de las administraciones locales, de la política y objetivos que persigue el Programa más allá de elevar la solicitud al Ministerio (...) asumir los costos operativos, de mantenimiento, sufragar los salarios de determinados funcionarios y esperar así un apoyo financiero, técnico, humano e institucional único del nivel nacional y de la cooperación internacional (Fajardo, Abondano, & García, 2008, pág. 82).

Así mismo como lo expresa Fajardo en su texto, la Directora del PNCJ, Hilda Rojas, en una entrevista realizada en 2005 y actualizado al 2019 afirma que uno de los conflictos recurrentes y más grandes del Programa son los cambios en la administración, debido a que muchas veces llega una administración opuesta a la anterior, lo que implica un cambio en los funcionarios dentro de la CJ cumpliendo o no el perfil que se requiere para ejercer el cargo, lo que conlleva a una desarticulación e interrupción del objetivo del Programa.

Haciendo hincapié en la necesidad de “la consolidación de la política pública no solo de acceso a la justicia (...) sino que también reclama la voluntad de permanencia y cumplimiento de los convenios nivel local con las administraciones municipales y/o departamentales” (Fajardo, Abondano, & García, 2008, pág. 85) “es imperativo que las políticas de desarrollo sean diseñadas e implementadas tomando como referente las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado en materia de respeto, protección y garantía de los derechos humanos” (Pérez, 2007, pág. 74). Por lo anterior la necesidad de una política pública de acceso a la justicia coherente con las necesidades de la población, esto facilitaría el desarrollo a escala humana y fortalecería la capacidad de agencia de las personas para su propia solución de conflictos.

Finalmente, se menciona ciertos riesgos desde el programa, *grosso modo*, la carencia de sistemas de información, inclusive cuando ya se cuenta con uno, sigue persistiendo la falta de cualificación de CRI; desarticulación de nivel nacional con lo local, desarticulación en los procesos de denuncia en las CJ o CCC; escaso personal de planta, lo que conlleva la no atención a los ciudadanos en su multiplicidad de conflictos latentes ; ausencia de algunas instituciones por falta de infraestructura, aun cuando el diseño arquitectónico de las CJ le corresponde hoy en día al municipio, el programa actualmente brinda visita de verificación técnica en función de mitigar esta debilidad (Universidad Nacional de Colombia, 2011) sin embargo estos riesgos pueden ser interpretados como conflictos, en el sentido que se puede prever con la cooperación, tal y como lo señala (Borda, 2009,

pág. 146) "el conflicto o la oposición como tal parece ser un proceso tan neutral o "natural" como su contraparte, la cooperación" visto desde la teoría de la integración social.

CONCLUSIONES

Una vez expuesta la problemática; la contextualización del Programa; el abordaje teórico conceptual del conflicto y el análisis del riesgo, permite comprender la articulación en función de los diferentes riesgos a partir de las lecturas de diferentes críticos del Programa. Se procede a la proyección, a modo de síntesis, de políticas de recomendación en relación al funcionamiento y el mejoramiento en la gestión de los conflictos del Programa, que se develaron en el título anterior. Es de resaltar el orden económico, institucional, político, cultural y social, los cuales se desarrollan a continuación. Cabe resaltar que se comprende el *conflicto* como un elemento inherente a cualquier dinámica social el cual está presente en la historia, sin embargo este **conflicto debe ser orientado como una oportunidad de cambio** para el fortalecimiento de las diferentes esferas que conforman la sociedad; así mismo el riesgo es un elemento constitutivo del conflicto y de la esfera institucional de los cuales el Programa hace parte, dado que éste puede ser orientado hacia la reflexión y el fortalecimiento de las diferentes líneas estratégicas del mismo.

A nivel económico y político en relación a las diferentes posturas críticas anteriormente mencionadas, se puede señalar **la necesidad de un fortalecimiento de los registros** por parte de las diferentes agencias de carácter nacional e internacional que cooperan con el PNCJ y con el MJD, así mismo la carencia de recursos con la que cuenta el Programa es un factor relevante debido a que son un riesgo presente en la historia y puede deslegitimar la estructura y concepción del mismo Programa frente a las distintas entidades de las que depende, de esta forma se evitan lecturas negativas del Programa desde el orden presupuestal, en tanto **se requiere mayor inversión** en el mismo.

Otra recomendación hace referencia al nivel institucional, en relación a la difusión de la estrategia de Casas de Justicia Móvil, las cuales cumplen el objetivo principal del

programa, el acercamiento de la justicia en las poblaciones geográficamente marginadas y en latente conflictividad. La difusión del Programa a nivel nacional es de gran importancia en la medida que permite el conocimiento de la población de la existencia del programa y sus diversas funciones, de esta manera, no se considera acertada la concepción de las Casas de Justicia Móvil de Édgar Ardila Amaya, dado que es la única forma en que dichas comunidades, apartadas de las cabeceras municipales pueden acceder al derecho a la justicia, de ahí que se requiera **mayor visibilidad del Programa y sus estrategias.**

Igualmente la verificación de la presencia de los funcionarios dentro de las CJ o CCC debe ser función del Programa, puesto que muchas veces no se puede acceder a la justicia por la inasistencia de los funcionarios, lo que impacta directamente la esfera social de los territorios donde hace presencia el Programa, debido a que sin la solución del conflicto se puede transformar en expresiones de violencia, acción que de manera contraria se pretende mitigar con el ejercicio profesional de los funcionarios responsables, la misión del Programa y los objetivos propuestos. Se sugiere **mayor monitoreo a la presencia y diligencia de los funcionarios que poseen responsabilidades dentro del Programa las CJ y los CCC.**

Teniendo en cuenta lo anterior, el apoyo técnico por parte del MJD, en concordancia con el PNCJ no sólo debe ser a nivel operativo de las CJ, sino que **se debe buscar el fortalecimiento del Programa a nivel social por medio de diferentes herramientas metodológicas de corte cualitativo y participativo**, tales como: cartografía social y árbol de problemas, estas son de utilidad para la identificación de los diferentes problemas, con el fin de develar la demanda de la población para la implementación del Programa, impactando en la difusión desde lo institucional y mejores resultados en el ámbito cultural mediante la construcción de ciudadanía, a partir de la concientización de la población como agente de derechos, fortaleciendo el desarrollo social de los territorios tanto centrales como periféricos, de una manera participativa que conlleve a una prevención de los diferentes conflictos.

Finalmente, podemos mencionar el impacto interdisciplinar del Programa a nivel nacional **y la importancia de ser objeto de estudio desde la economía, el derecho, la ciencia política y la sociología**, con el fin de evidenciar su realidad y pertinencia para el país, en materia de acceso a la justicia para todos los ciudadanos. Una propuesta de cierre a considerar, consiste en la recomendación de un riguroso **acompañamiento y monitoreo del Programa**, que debe consistir en un proceso continuo en la evaluación de la ejecución de la política, que devela permanentes sugerencias de mejoramiento y acciones correctivas; así como una **periódica evaluación interna**, dado que permite analizar las actividades a lo largo del proceso para poder identificar aciertos, errores y dificultades, con el fin de comprender las estrategias de todos los actores involucrados, en función de garantizar el debido acceso a la justicia.

REFERENCIAS

- Ardila, É. (2016). *De la Justicia Judicial a la Justicia Comunitaria*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Ardila, É. (2000). Justicia comunitaria: claves para su comprensión . *Pensamiento Jurídico* n°12, 43-52.
- APC. (8 de Abril de 2019). *Agencia Presidencial de Cooperación Internacional*. Obtenido de Agencia Presidencial de Cooperación Internacional: <https://www.apccolombia.gov.co/glosario/apc>
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global* . Madrid: Siglo XXI.
- Buitrago, J., Fernández, M., Vega, J., & Zapata, M. (2009). *ESTUDIO BENEFICIO - COSTO DE LAS CASAS DE JUSTICIA EN LOS MUNICIPIOS DE CHÍA Y PASTO Y EN LA LOCALIDAD DE LOS MÁRTIRES DE BOGOTÁ D.C*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cadena, E. (1993). La Teoría del Conflicto: Esbozo en síntesis. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 36-51.
- Calderón, P. (2009). Teoría de conflictos de Johan Galtung. *Revista paz y conflictos*, 60-81.

- Centro de Estudios de Justicia de las Américas. (2017). *Primer encuentro internacional de Casas de Justicia en Argentina y Latinoamérica*. Buenos Aires: Dirección Nacional de Mediación y Métodos Participativos de Resolución de Conflictos.
- Chiani, A. M. (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Constitución política de Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).
- Coser, L. (1997). *Nuevos aportes a la Teoría Social del Conflicto*. Buenos Aires: Amorrortu .
- DMASC. (2017). *Rendición de cuentas* . Bogotá: Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.
- Fajardo, L., Abondano, D., & García, L. (2008). *Los invisibles y la lucha por el Derecho en Colombia: Una mirada desde las Casas de Justicia*. Bogotá: Universidad Santo Tomás.
- Fals Borda, O. (2009). *El conflicto, la violencia y la estructura social colombiana*. (CLACSO, Ed.) Bogotá: Siglo de Hombre Editores.
- Galtung, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and Conflict, Development and Civilization* . Oslo: International Peace Research Institute.
- García, M., Espinosa, J., Lalinde, S., & Villadiego, C. (2015). *Casas de Justicia, una buena idea mal administrada* . Bogotá : Dejusticia .
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. Madrid: Editora Nacional.
- Lorenzo Cardaso , P. L. (2001). Principales Teorías Sobre El Conflicto Social. *Norba* 15, 237-254.
- Luhmann, N. (1992). *Sociología del Riesgo*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Marx, C., & Engels, F. (1974). *La Ideología Alemana*. Barcelona: Ediciones Pueblos Unidos y Ediciones Grijalbo. S.A.
- Marx, C., & Engels, F. (2011). *Manifiesto del Partido Comunista* . México : Centro de Estudios Socialistas Carlos Marx.
- Marx, K. (2008). *Contribución a la Crítica de la Economía Política*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Parsons, T. (1951). *El Sistema Social*. Cambridge.
- Pérez, L. (2007). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* , 71-129.
- Ritzer, G. (1993). *Teoría Sociológica Clásica* . Madrid: McGraw-Hill.
- Serrano, E. (2011). *Programa Nacional Casa de Justicia Móvil*. Bogotá: Corporación Minuto de Dios; Corporación Razón Pública; Ministerio de Justicia y del Derecho.

- Universidad Nacional de Colombia. (2011). *Evaluación de impacto de Programa Nacional de Casas de Justicia: Metodología para su realización y aplicación piloto en las Casas de Justicia de Chiquinquirá - Cartagena (Bolívar), Cuba - Pereira (Risaralda) y Chaparral (Tolima)*. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos.
- Uprimny, R. (2000). ¿Son posibles los jueces de Paz y la justicia comunitaria en contextos violentos y antidemocráticos? *Pensamiento Jurídico* N° 12, 53-67.
- Uprimny, R. (2001). Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia. En B. d. Sousa, & M. García, *El caleidoscopio de las justicias en Colombia* (págs. 261-315). Bogotá: Siglo del Hombre Editores .
- USAID. (2012). *ESTUDIO DE VALORACIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTO DEL PROGRAMA DE CASAS DE JUSTICIA EN COLOMBIA*. (J. A. Marín, Ed.) Bogotá, Colombia: Programa de Acceso a la Justicia de USAID.
- Velasquez, H. (2004). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación seguridad y democracia.
- Zuleta, E. (12 de Marzo de 2013). *Centro Virtual Isaacs: Portal Cultural del Pacífico Colombiano*. Obtenido de Centro Virtual Isaacs: Portal Cultural del Pacífico Colombiano: <http://cvisaacs.univalle.edu.co/estanislaozuleta/>