



Título: Rastros de restos serie 9

Técnica: Mixta

Dimensión: 33 x 33

Año: 2009

LA CONCILIACIÓN COMO SOLUCIÓN DE CONFLICTOS*

* Esta publicación es parte del resultado de la Investigación aprobada y apoyada por el CONADI en el 2006 con el título “La conciliación como aplicación alternativa en la solución de conflictos”, ente encargado en la Universidad Cooperativa de Colombia de financiar los proyectos de investigación.

Fecha de recepción: septiembre 23 de 2011

Fecha de aprobación: noviembre 9 de 2011

LA CONCILIACIÓN COMO SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Beltrán de Jesús Restrepo Arredondo**

RESUMEN

La conciliación como mecanismo de solución de conflictos intersubjetivos aplicada en el sistema jurídico colombiano, constituye un medio alternativo de administración de justicia y un instrumento eficaz para la descongestión de los despachos judiciales, a la vez que es una de las posibilidades que tiene la sociedad colombiana para repensar los valores que la construyen y la dinámica interaccional de quienes participan para fomentar la asunción de nuevas actitudes que favorezcan la convivencia pacífica. A partir de la metodología analítica descriptiva se logró detectar que a nivel gubernamental se implementó como política pública el acercamiento del ciudadano a la justicia, lo cual ha conllevado a fijar un programa nacional de conciliación en equidad y prácticas de justicia restaurativa y la creación de las casas de justicia. A nivel institucional la creación de los centros de conciliación en derecho. A nivel de resultados se estableció la obligatoriedad de la conciliación extraprocésal como requisito de procedibilidad, generando más asuntos conciliados.

Palabras clave: Conciliación, solución de conflictos, equidad, mecanismo alternativo, justicia

CONCILIATION AS CONFLICT RESOLUTION

Abstract

Conciliation as dispute settlement mechanism applied intersubjective Colombian legal system, is an alternative means of administration of justice and an effective instrument for the decongestion of court offices, while one of the possibilities for Colombian society rethink the values that built and interactional dynamics of those who participate to encourage the assumption of new attitudes that favor peaceful coexistence. From the descriptive analytical methodology was able to detect that level of government policy was implemented as the approach of citizens to justice, which has led to establish a national conciliation in equity and restorative justice practices and the creation of Houses of Justice. At the institutional level the creation of centers of conciliation in law. A level of performance was made compulsory conciliation and extra-procedural requirement, resulting in more cases reconciled.

Keywords: Conciliation, conflict resolution, equity, alternative mechanism, justice

** Abogado egresado de la Universidad de Antioquia en 1981. Docente universitario. Director del grupo de investigación Jaime Sierra García de la Facultad de Derecho de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Medellín. Docente investigador. Dirección postal: Universidad Cooperativa de Colombia. Calle 50 No 41-70, bloque 2. bdrestrepo@gmail.com. Medellín, Colombia.

LA CONCILIACIÓN COMO SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Aspectos históricos

Existen trabajos que informan sobre la existencia de las primeras tendencias de informalización de la administración de justicia. Para ello han dividido su estudio en tres etapas o períodos. 1978-1982, 1982-1986 y 1986-1992 (Consejo Superior de la Judicatura, 1999: 21)¹. Cada uno de estos periodos presenta un panorama del contexto sociopolítico y de las políticas oficiales de orden público, donde aparecen en forma descriptiva cada una de las diferentes reformas judiciales realizadas en cada uno de esos momentos enunciados y sus efectos reales. De este marco histórico se puede inferir que ha existido un propósito del Estado de acercar la justicia a la sociedad, y de generar espacios pacíficos de resolución de los conflictos. La experiencia observada desde la percepción institucional en su conjunto, demuestra que las políticas de Estado en relación con la justicia han estado centradas en las reformas institucionales de la organización de la rama judicial y de los procedimientos judiciales con la finalidad de descongestionar los despachos judiciales, pero después de 1991 se ha promovido una posición oficial de impulsar mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la conciliación, considerando que es una forma de promover la convivencia social y de solucionar los problemas de conflictividad violenta entre los ciudadanos².

Esta situación llevó a la formulación de la pregunta problema de poder considerar que la conciliación como mecanismo de solución de conflictos es un medio de descongestión judicial y formación de una cultura de la civilidad.

La Constitución de 1991 oficializa la posibilidad de implementar la justicia comunitaria y la justicia privada como alternativas a la justicia estatal y se desarrolla un programa político durante el periodo 1990- 1994 (Ibíd.: 29) que contemplaba el proceso de modernización estatal en su conjunto, incluyendo el sistema judicial. Pero dichas reformas a la estructura del poder estatal del sector justicia estuvo

1 Bases para la organización de jueces de paz de Colombia. Consejo Superior de la Judicatura.. Bogotá. Imprenta Nacional. 1999

2 Ver primera parte: perspectiva institucional sobre las reformas a la justicia en materia de acceso y resolución de conflictos. Ibíd. pp. 21-35

dirigida a la descongestión de los despachos judiciales, la desjudicialización de conflictos y a la despenalización de algunas conductas delictivas.

A partir de la metodología diseñada para el desarrollo de la investigación teniendo en cuenta el objeto de la investigación- la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos intersubjetivos- exigió una metodología combinada de la descripción con base en información documental, especialmente la documentación producida por las instancias estatales de creación y de aplicación normativa, en este caso del Ministerio del Interior y de Justicia, el cual ha desplegado toda una política pública en relación con mecanismos alternativos a la solución estatal por medio del proceso judicial.

Como hallazgos relevantes encontrados está la caracterización histórica de las famosas emergencias judiciales decretadas durante varios gobiernos y que tuvieron como sustento la búsqueda de la solución a la congestión judicial y que han quedado plasmadas en las distintas memorias dejadas por los diferentes ministros de justicia, como documentos que recogen el querer oficial y las visiones que se tenían sobre la justicia y las reformas implementadas a la estructura general de la rama judicial. Algunas de dichas memorias tienen relevancia desde el gobierno de Julio César Turbay Ayala (Ibíd.).

Planes sectoriales propuestos por los diferentes ministros de Justicia durante las décadas ochenta y noventa, especialmente el planteado para el período 1994 -1998 denominado “Justicia para la gente. Desarrollo gubernamental del plan sectorial de justicia”³, destacándose aspectos como el no libre acceso a la justicia y se recurre a la aplicación de estándares internacionales, tales como la apertura de nuevos procedimientos, mejoramiento de instalaciones, el acomodamiento de tribunales a los ciudadanos, el respeto a los ciudadanos, la razonabilidad de los costos y agilidad de los trámites. En este plan se parte de impulsar siete estrategias para mejorar el acceso a la administración de justicia, el desarrollo de los jueces de paz, la desjudicialización de conflictos, el desarrollo de métodos alternativos, la asistencia legal popular, la democratización de la información legal, la regulación de las acciones populares y finalmente la creación de casas de justicia.

Programa nacional de conciliación en equidad y prácticas de justicia restaurativa en el interior de las casas de justicia. De este programa nacional de casas de justicia direccionado por el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la oficina de dirección de acceso a la justicia, se recogió toda la información sobre estudios realizados en las propias casas en relación con los impactos reales sobre la descon-

3 Memorias del Ministerio de Justicia. 1998.

gestión judicial y el acercamiento de la justicia a las comunidades y su incidencia en la convivencia pacífica (Ardila, 1999)⁴. Para ello se retomó toda la experiencia ganada en las Casas de Justicia del barrio Villa del Socorro de Medellín y la situada en el barrio Niquía de Bello.

A partir de los estudios y estadísticas realizados por el programa nacional Casas de Justicia, y la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia, hasta el año 2004⁵, se logró detectar las tipologías de conflictos más comunes entre los colombianos, encontrándose que sólo el 40 % de los colombianos accedía a la justicia ordinaria o formal, de los cuales, según cifras de la Contraloría General de la República, solo el 10 % de ese 40% obtenía un feliz término de sus procesos o el 13 % de acuerdo a números presentados por el Consejo Superior de la Judicatura.

Se encontraron cifras que demuestran un aumento gradual de casos llevados a la jurisdicción ordinaria, los cuales no se logran evacuar creando un cúmulo de casos sin resolver al año 2004 de 8.000.000 de procesos. Igualmente en esa fecha se observó que un juez de la República resolvía un promedio de 285 casos al año, generándose la ya conocida congestión judicial.

Incremento de la creación de los centros de conciliación y un aumento de solicitudes de audiencias de conciliación extraprocesal como resultado de la aplicación de la ley 640 de 2001, que estableció como requisito de procedibilidad, es decir, que para poder actuar ante los jueces, el posible demandante debe agotar en primer momento la realización de una conciliación.

Problema sociojurídico colombiano

Los estudiosos de la problemática de conflictos entre los colombianos y desde el punto de vista sociológico, y a través de estudios de casos, señalan que en Colombia existe una tradición litigiosa, es decir, que las personas involucradas en conflictos intersubjetivos, han preferido normalmente el uso del proceso judicial, sin pensar en otros mecanismos que atañen a obtener una convivencia armónica, olvidándose que históricamente han existido dentro de las comunidades prácticas de solución de conflictos cotidianos distintas al uso de la fuerza o vías de hecho, lo cual ha conllevado el desarrollo de normas no escritas para el tratamiento más adecuado de estos, tal es el caso en amplios grupos étnicos indígenas, como son el palabrero aprovechado entre grupos étnicos de la Guajira.

4 ARDILA, E. Hacia un modelo de justicia desde la comunidad. En: Revista justicia y desarrollo. 10 (vol.).

5 Ver informes anuales de la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio del Interior y de Justicia.

En relación con el crecimiento de la demanda de la actuación de la rama judicial, lo cual ha conllevado a la congestión permanente de los despachos judiciales, la acción estatal en su política sobre justicia ha estado movida entre dos esferas: la percepción estatal sobre la violencia y las políticas en materia de justicia, que según investigadores, no se sustraen a importantes aspectos inherentes al sistema capitalista y a su particular concepción de la racionalidad⁶.

En este orden de ideas se buscó realizar una aproximación a la efectividad de la conciliación como una alternativa para la resolución de disputas que mitigue la congestión judicial, es decir, lograr observar si el incremento de la solución de conflictos por medios distintos al proceso judicial reduce la congestión judicial, el costo de los procesos judiciales y la reducción de la demora en la resolución de conflictos. Además inferir si se ha logrado ganar total confianza del ciudadano común y corriente en la justicia colombiana, representada en sus jueces y por ende el posible crecimiento de la legitimidad de la rama judicial.

Permanentemente con las continuas reformas judiciales se implantó en la década de los 70s la obligación de la celebración de la audiencia de la conciliación procesal en los asuntos de naturaleza civil, pero en la práctica no conllevó una apropiación de tal institución como un mecanismo de solución del conflicto y una forma de terminación anticipada del proceso instaurado, sino como una actividad más dentro de la acción procedimental, hasta el punto de ser una audiencia de rutina, donde la mayoría de las veces, el juez no asistía a la misma, sino que dejaba en manos de un funcionario de menor rango dentro del despacho judicial, amén de los abogados, quienes en su formación de litigantes, no veían en esta institución el camino más expedito de solución de conflictos, sino en algo que entorpecía el desarrollo del proceso judicial. Esta misma experiencia se encuentra en el campo laboral donde existía la tendencia por parte de los trabajadores que habían sufrido una ruptura de sus relaciones jurídico laborales, de acudir a la solicitud de conciliaciones voluntarias extraprocesales ante las autoridades administrativas del Ministerio del Trabajo en su época, pero que la mayoría de las veces, los empleadores hacían caso omiso de esta convocatoria, no acudiendo a la citación realizada y dejando el campo expedito al trabajador de instaurar la respectiva demanda ante los jueces laborales.

Objetivos pretendidos por el sistema jurídico político colombiano

Se ha buscado desde lo institucional establecer la conciliación como mecanismo de solución de conflictos intersubjetivos aplicado en el sistema jurídico colombiano

6 DE SOUSSA SANTOS, Boaventura y GARCÍA, Mauricio. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Bogotá: Siglo del hombre editores, 2001.

como un medio alternativo de administración de justicia, a la vez lograr que sea un instrumento eficaz para la descongestión de los despachos judiciales, y una de las posibilidades que tiene la sociedad colombiana para repensar los valores que la construyen y la dinámica interaccional de quienes participan para fomentar la asunción de nuevas actitudes que favorezcan la convivencia pacífica⁷.

Para determinar si se han logrado dichos objetivos trazados hoy como política pública de justicia, es importante realizar las siguientes actividades:

- Indagar la incidencia que ha tenido la institución de la conciliación aplicada judicialmente en el período comprendido entre 1970 y 1991.
- Contrastar estadísticamente las prácticas judiciales de solución de conflictos por el proceso judicial con las de la conciliación, tanto judicial como extrajudicialmente, en el campo laboral y civil.
- Establecer la regulación legal de la conciliación tanto procesal como extraprocésal después de 1991 con la misma institución antes de esta misma fecha.
- Descubrir que el incremento de la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos por otros medios distintos al proceso judicial mitiga la congestión de los despachos judiciales.
- Verificar si la sociedad colombiana tiene una información, más que una cultura, sobre la conciliación como una forma más efectiva de resolución de conflictos o disputas.

Se realizó un rastreo estadístico del desarrollo de la conciliación desde la perspectiva de casos realmente solucionados por medio de este mecanismo y de los efectos reales en la descongestión judicial en el período comprendido entre 1991 y 2006. Se contrastaron los datos estadísticos de las prácticas de la justicia ordinaria en el campo civil con las prácticas alternativas de justicia. Se buscó establecer desde la regulación legal como conciliación extraprocésal obligatoria, los lazos procesales de esta institución que ejercían como voluntaria extraprocésal y procesal y la obligatoria, sus resultados prácticos y efectivos de solución de conflictos jurídicos.

Fundamentación teórica

Históricamente el concepto de conciliación ha estado inserto en un problema de orden teórico complejo, por un lado como institución de carácter meramente

7 DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Sociología jurídica crítica. Bogotá: ILSA, 2009.

procesal y por otro como mecanismo alternativo de solución de conflictos. Por lo tanto se ubicó su estudio desde lo socio-jurídico, lo cual implicó su abordaje desde lo normativo y a la vez en el orden teórico y metodológico, para ello se aprovechó los estudios realizados por Boaventura de Souza Santos en el campo del acceso de los ciudadanos a la justicia, quien participó como asesor general en el centro de investigaciones socio jurídicas de la universidad de los Andes en la investigación “Bases para la organización de jueces de paz en Colombia” (1999). También se acudió a los trabajos investigativos realizados por el Instituto Ser de investigaciones en los temas de perspectiva institucional sobre las reformas a la justicia en materia de acceso y resolución de conflictos.

En ese complejo panorama trabajos como los del Instituto Ser de investigaciones, Fescol, centrados en el comportamiento humano entendido como causalidad y como proceso, este último no siempre controlado, posibilitan entender la existencia de relaciones que responden a decisiones individuales o grupales en las que ciertos elementos, algunos no premeditados, se hacen extensivos a un grupo, de manera que operan como modelos mentales que permiten explicar determinados procesos sociales en la relación individuo-grupo.

Otros trabajos, como los realizados para la dirección de acceso a la justicia en convenio con el programa de fortalecimiento y acceso a la justicia, financiados por la USAID, han estimulado desde el año 2001 la participación de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia en el acercamiento de la sociedad a la justicia buscando contribuir a los objetivos del programa a través de la generación de insumos orientados a fortalecer los procesos de reforma a la justicia, modernización e institucionalización, participación y permanencia de las innovaciones.

Los distintos estudios surgidos desde la perspectiva de otros saberes, tales como la sociología y la antropología jurídicas (Desousa Santos, 1998), disciplinas desde las cuales también se ha estudiado el proceso judicial como mecanismo de solución de conflictos y al aparato judicial como su aplicador, lo que genera un abanico de dimensiones que enseñan sobre las particulares verdades del Derecho. No escapa a este intento de comprensión la propuesta de los teóricos del derecho comunitario, los cuales impulsan la denominada justicia informal y los jueces de paz, reflejado en los estudios de Rodrigo Uprimny (2002), investigador de la Universidad Nacional, así mismo la propuesta del jurista brasileño, Watanabe, quien defiende la creación de juzgados de pequeñas causas, los cuales son mecanismos informales y consensuales de resolución de las pequeñas causas.

Por último existe la línea de investigación realizada por los investigadores Mauricio García Villegas y Boaventura de Sousa Santos en sus investigaciones que terminaron en la publicación titulada “El caleidoscopio de las justicias en Colombia” (2001).

Resultados y hallazgos

Para esta parte del trabajo parto de los elementos teóricos fijados en los estudios realizados en Colombia por los investigadores Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García sobre la justicia en Colombia (2001). Los mismos implican tres grandes temas como son: El acceso a la justicia en Colombia, la administración de justicia como institución política y organización profesional, orientada a la producción de servicios especializados, y la litigiosidad social frente a los mecanismos de resolución existentes en la sociedad colombiana. Las respuestas a estos interrogantes permiten inferir el gran papel que jugaría en la sociedad colombiana, mecanismos alternos al proceso judicial, operado por los jueces.

1. Desde el desarrollo histórico jurídico de la institución de la conciliación.

Se logra visualizar que el Estado colombiano desde su misma aparición en el año de 1819 ha tenido como gran preocupación la democratización de la administración de justicia, situación aberrante heredada desde la colonia, la cual ha estado enmarcada en hechos como las constantes reformas al proceso judicial en sus distintas ramas jurídicas y al derecho sustantivo.

Se destaca desde la historia de la institución de la conciliación que a través de la ley 13 de mayo de 1925 el legislador en el artículo 9 estableció la audiencia de conciliación como requisito previo para acudir ante la justicia ordinaria, la cual se celebraba ante el alcalde de la municipalidad donde se generaron las controversias. Rezaba dicha norma: “...*procurará transigirlos y averirlos entre sí por las medidas suaves de una conciliación amigable...*”. No existen documentos ni estudios que permitan deducir la bondad o no de este mecanismo entre los individuos cuando se encontraban en conflicto. Se toma como un referente jurídico y de política del Estado en aquel momento, donde lo que es claro, no existían juzgados en todos los municipios ni personas versadas en el derecho.

Desde el año de 1944 durante el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo⁸ y aprovechando el estado de sitio, se expidió el decreto 2350, por medio del cual se estableció por primera vez en Colombia, la jurisdicción especial del trabajo, el cual consagró en su artículo 37 la conciliación en materia laboral como medio amistoso de solución de conflictos. Se generó una práctica por parte de los trabajadores de acudir a la solicitud de la conciliación voluntaria ante las autoridades administrati-

8 Memorias del gobierno de Alfonso López Pumarejo.

vas del Ministerio de Trabajo en su momento, pero que no era acatado este mecanismo por la mayoría de los empleadores, quienes hacían caso omiso de dicha citación para la celebración de la audiencia. No es fácil deducir aspectos relacionados con esta práctica por la falta de datos estadísticos confiables. En todo caso la conclusión a que se llegó después de la indagación histórica fue el desprestigio de esta institución porque no se tomó en serio esta alternativa, ni por las partes involucradas en el conflicto (trabajadores y patronos), ni por los funcionarios del Ministerio del Trabajo, ya que nunca se le dio la importancia como tal, siendo este voluntario. En el campo propiamente judicial se instituyó como obligatoria la conciliación dentro del proceso, desde el año de 1948 y luego en el código sustantivo de trabajo de 1950 se establece la conciliación para resolver conflictos diferentes, ya fueran de carácter individual como colectivo. En el primero se decretaba una audiencia de conciliación procesal, pero terminó siendo una exigencia formal que permitía que los operadores jurídicos en lo laboral, cumplieran con la convocatoria, la celebración y la redacción del acta, hasta el punto que la persona que asistía en representación del poder judicial, no era el juez como tal, sino la persona del despacho que tuviera a cargo la tramitación del caso.

Se observa que la institución de la conciliación es un mecanismo existente desde hace varios años en el sistema judicial colombiano, especialmente en los campos del derecho laboral, desde antes de 1970 y en lo civil se establece como conciliación judicial en el artículo 445 del decreto 1400 de 1970 (código civil) como parte de la audiencia del proceso verbal. No obstante siguió los mismos patrones de lo laboral, ya que los jueces no estuvieron preparados como verdaderos conciliadores y las audiencias de esta clase, se convirtieron en simples formalidades, donde solo bastaba decretar la audiencia y celebrarla sin tratar de llegar a acuerdos.

Por la misma época, el decreto 410 de 1971 (Código de Comercio), retomó las iniciativas consagradas en el proyecto de reforma al código de comercio de 1958 y asignó a las Cámaras de Comercio, las facultades de hacer arreglos entre acreedores y deudores, creándose por primera vez los centros de arbitraje y conciliación, como instituciones manejadas por el sector privado, que podían intervenir en la solución de conflictos de naturaleza privada por fuera de las entidades del orden oficial. Por la misma naturaleza de los asuntos, es decir, de los conflictos surgidos entre los comerciantes, fue una experiencia cerrada y poco abierta a personas que no tuvieran la calidad de comerciantes y estuvieran inscritos en dichas entidades. Además fue un campo de acción muy restringido por los altos costos de la operación de este mecanismo, que obligaba a una gran mayoría de sujetos en conflicto a no acudir a este mecanismo por costoso.

En el campo civil, después de 1971, se estableció como obligatoria la conciliación procesal, celebrada en la famosa audiencia del 101, pero no existen estadísticas que demuestren la bondad de esta institución, pero que en resultados prácticos no fue una experiencia efectiva, ya que no conllevó a disminuir el desarrollo de los procesos judiciales y por ende no llevó a la descongestión tan anhelada por el gobierno.

Desde lo histórico judicial se puede señalar que la institución de la conciliación judicial como la extrajudicial no fueron tomadas en serio, es decir, tanto desde los operadores judiciales como administrativos, significó una simple práctica formal permitida, pero no como una herramienta de solución real de conflictos, perdiendo interés en el colectivo colombiano. No se cimentó como una cultura de búsqueda de soluciones a los conflictos por medios distintos a la fuerza o al proceso judicial⁹.

Todas estas reformas al proceso judicial no han conllevado a la democratización del acceso a la administración de justicia, por lo cual el Estado ha buscado otro medio de influir en la realidad de la justicia colombiana. Hecho que se mirará como otro resultado.

2. La conciliación como una política pública de Estado.

Por razones históricas, jurídicas, culturales, sociales y económicas, el Estado Colombiano ha visto la necesidad después de 1991 de buscar una comprensión y manejo del conflicto con relevancia jurídica de trascender todo el proceso anterior, que estuvo fundamentado en el objetivo esencial de la descongestión judicial, el cual motivaba las constantes crisis de la administración de justicia, surge desde el mismo gobierno, la necesidad de orientar la cultura de la solución de los conflictos a partir de lo pedagógico, el reconocimiento de experiencias comunitarias de solución de los problemas y el manejo de la interdisciplinariedad¹⁰.

Con la Constitución de 1991 se abre la posibilidad de encarar la administración de justicia, desde otras respuestas alternativas que permitan atacar de fondo, la intolerancia de los individuos, el tratamiento no pacífico del conflicto, y la falta de compromiso de todos los actores que intervienen en la solución de conflictos intersubjetivos jurídicos.

9 DELGADO GAITÁN, Johana. Transformaciones sociales: hacia un nuevo modelo de justicia administrativa en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2000.

10 LOAIZA, Hernando. Anotaciones y glosas, en torno a un debate necesario sobre la justicia comunitaria y los mecanismos alternativos de solución de conflictos. En: IPC, Contrastes sobre lo justo. Medellín, 2003. P.117-126.

Se detecta como resultados encontrados el interés del gobierno nacional de imponer la conciliación como mecanismo obligatorio de solución de conflictos para las partes involucradas y para ello viene expidiendo normas como la ley 23 de 1991, que regule el uso de la conciliación extraprocésal y procesal como un mecanismo de descongestión de los despachos judiciales, es decir, existe un fin metajurídico del Estado. Posteriormente y recogiendo las problemáticas creadas con la aplicación de la anterior ley y de ciertas decisiones de las altas cortes, se expidió la ley 446 de 1998 y por último con la ley 640 de 2001 se fija la obligatoriedad de la celebración de la audiencia de conciliación extraprocésal como requisito previo al ejercicio del derecho de acción. Esta legislación y su aplicación han generado no la cultura de la conciliación como un hecho natural de los colombianos, sino como una obligación que no puede soslayarse. Por lo tanto se ha tornado en una política pública de Estado.

El otro resultado identificado está relacionado con el manejo de las estadísticas estatales en el campo del mecanismo de solución de conflictos a través de la conciliación y su presentación, que tienen que ver con varios tópicos como son:

Los centros de conciliación avalados, el número de conciliadores, conciliaciones solicitadas, cuáles fueron llevadas a cabo, es decir, donde se logró la conciliación, en cuántos casos no prospero y las áreas del derecho; lo cual está a cargo de la unidad de conciliación adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, siendo sus datos los más cercanos a la realidad de esta institución por darse la obligatoriedad para todos los centros de conciliación existentes en Colombia, de enviar información vía electrónica de todas las actividades llevadas en relación con este mecanismo.

Una de las estadísticas tiene que ver con la creación de centros de conciliación, cuántos existen al año de 2009. A partir de la aprobación de la ley 640 de 2001, existían 111 centros de conciliación, en el año 2002, asciende a 141, en el 2004 existen 216, en el 2005 figuran inscritos 236, en el 2006 suman 259, en el 2007 crecen a 286, para el 2008 hay 291 y en el año 2009 existen 329 centros de conciliación (Cobo, A y otros).

Al 2009 los centros de conciliación avalados por la autoridad competente, están agrupados de la siguiente manera: 43 centros pertenecen a entidades públicas, caso de ciertas personerías de grandes ciudades, 90 están adscritos a los consultorios jurídicos de las facultades de derecho y los restantes 196 son de entidades privadas sin ánimo de lucro.

Este aumento progresivo es el resultado directo de la aplicación de la ley 640 de 2001, norma que consagró como requisito de procedibilidad el agotamiento de la conciliación extraprocésal, constituyéndose en un requisito de procedibilidad, es decir, exige su cumplimiento obligatoriamente antes de instaurar demanda ante un juez de

la república, lo cual permite inferir que el aumento de los centros de conciliación es la consecuencia de una obligatoriedad establecida por el legislador como requisito para acceder al mecanismo clásico del proceso judicial y no como resultado de una cultura de la negociación de los conflictos jurídicos subjetivos a partir de los propios sujetos involucrados en el conflicto.

Las cifras correspondientes al número de conciliadores avalados por el Ministerio del Interior y de Justicia, también es el resultado de la formación y capacitación progresiva dada desde el año 2001 para llegar a tener 14.810 conciliadores avalados al año 2008. Estas cifras significan que ha existido una buena divulgación de los entes estatales y de las propias instituciones educativas en el campo del derecho sobre este valor agregado que deben tener los egresados de los programas de derecho, que en el futuro se convierte en otro campo de labores de los abogados.

Por último hallamos las estadísticas¹¹ correspondientes al número total de solicitudes de audiencias de conciliación extraprocésal entre los años 2001 y el 2009 donde se demuestra las bondades de la institución de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos.

TABLA 1. CONCILIACIONES CELEBRADAS

AÑO	SOLICITADAS	CONCILIADAS	PORCENTAJES
2001	32.928	16.962	51.51%
2002	32.563	13.342	40.97%
2003	70.044	27.140	38.74%
2004	79.453	31.492	39.63%
2005	65.386	23.316	35.65%
2006	66.765	24.744	37.06%
2007	63.497	24.455	38.51%
2008	70.958	24.089	33.94%
2009	74.566	25.563	34.28%

Tomada: http://www.conciliacion.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=121

11 Ver en la Webgrafía las páginas de la Dirección Nacional de conciliación, unidad adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia).

De los datos anteriores se infiere el aumento de solicitudes de audiencias de conciliaciones extraprocerales como requisito de procedibilidad, ya que por mandato del legislador se convirtió en una obligación procesal necesaria para poder acceder a la administración de justicia, pero también se observa de las estadísticas anteriores que se ha ido produciendo una reducción gradual en los resultados de las conciliaciones totales llevadas a cabo, lo cual permite inferir la dificultad que se tiene para que las partes accedan a los arreglos extraprocerales sin necesidad de agotar la vía judicial.

En conclusión, el Estado colombiano a través del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia), es la entidad encargada de desarrollar las políticas públicas que permitan a todos los colombianos ejercer plenamente el derecho fundamental de acceder a la justicia y lograr por esta vía la solución de sus conflictos. Para ello se ha establecido el programa nacional de conciliación que tiene como objetivo el fortalecimiento e institucionalización de la conciliación en Colombia.

No obstante las buenas intenciones gubernamentales por abrir canales de participación en la práctica de solución alternativa de los conflictos, el problema real de la justicia en Colombia no se ha encarado realmente, ya que no se ha realizado una reforma democrática a la rama judicial que vaya concatenada a una racionalización de la división del trabajo con gestión de los recursos humanos, económicos y de tiempo y de la capacidad técnica, no concebida como informatización de la justicia.

3. El problema cultural y de competencias de conciliar¹².

Del análisis de los distintos estudios se logra detectar la dificultad que existe en el medio colombiano del impulso de esta figura por no tener ciudadanos ni ciudadanas con la cultura de la negociación de los conflictos, amén de la otra problemática identificada en el programa nacional de conciliación por la dificultad presentada con los conciliadores en la vida real, ya que no han desarrollado las plenas habilidades de conciliar, generando una desconfianza frente a la real potencialidad de esta institución. Por ello el gobierno nacional ha generado proyectos, tales como el denominado “Centros de conciliación y arbitraje: un espacio para construir convivencia y paz”¹³.

12 DE SOUSA SANTOS, Boaventura. Derecho y emancipación social. En: sociología jurídica crítica. Bogotá. Ilsa. 2009. P. 443-471.

13 MARTÍNEZ NEIRA, Humberto. Retos de la justicia. En: Revista política colombiana. Enero-marzo/ 2010. p. 8-119.

Hallazgos.

Algunas de las problemáticas identificadas en el Programa Nacional de Conciliación fueron el desconocimiento y dispersión de las normas legales y reglamentarias de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), la carencia de análisis de la jurisprudencia de las Cortes y la falta de articulación de los conceptos del Ministerio del Interior y de Justicia (hoy Ministerio de Justicia) y de otras entidades estatales en relación con dichos mecanismos, en especial la conciliación y el arbitraje. La situación anterior generaba un alto grado de inseguridad jurídica en los operadores y usuarios de estos métodos, aspecto que limitaba su institucionalización.

El Ministerio del Interior y de Justicia como entidad encargada de desarrollar las políticas públicas que permitan ampliar el acceso a la justicia y difundir, fomentar y mejorar el uso de los mecanismos de solución de conflictos, creó el Programa Nacional de Conciliación que tiene como objetivo el fortalecimiento e institucionalización de la conciliación en Colombia.

Se creó el Sistema de Información de la Conciliación (S.I.C), como una plataforma tecnológica de última generación a través de la cual los centros de conciliación, conciliadores y la comunidad en general pueden consultar los temas de interés sobre la materia, conocer índices estadísticos, el contenido de los actos administrativos, decretos y leyes al respecto, pero mejor aún, le permite al Ministerio del Interior y de Justicia / Dirección de Acceso a la Justicia implementar directivas y políticas públicas mucho más certeras en cuanto al manejo y regulación de la conciliación en el país.

Conclusiones y recomendaciones

Sobre algunos de los trabajos consultados en relación con el estudio de la conciliación la mayoría abordan aspectos históricos únicamente, pero no afrontan el problema conceptual ni las particulares relaciones que se pueden tejer entre el poder jurisdiccional, las prácticas de justicias alternativas y la institucionalización de algunas de esas experiencias.

Otra conclusión que se va infiriendo a partir de la historia de la práctica de la conciliación, es que esta se encuentra íntimamente ligada al problema de la congestión de los despachos judiciales, pero la administración de justicia aún no ha podido resolver este problema estructural.

Se destaca el crecimiento de las peticiones de celebraciones de audiencias de conciliación, pero la mayoría de veces, realizada obligatoriamente, por cuanto la ley la exige como requisito de procedibilidad.

Hasta la fecha actual no se ha dado una clara descongestión judicial y por el contrario ha llevado a la aplicación de la teoría del análisis económico del derecho, es decir, que se empieza a mirar la calidad de la justicia desde la relación de costos con lo producido judicialmente, es decir, sentencias de fondo.

Se resalta de esta investigación el interés que ha tenido la sociología jurídica de indagar por el proceso judicial como mecanismo tradicional de solución de conflictos intersubjetivos y por el papel de los órganos que integran la rama judicial como uno de los poderes estatales, por la eclosión, en la década de los 60, del fenómeno de la crisis de administración de justicia que aún persiste en el inicio del siglo XXI. Esto ha conllevado a investigar en tres temas fundamentales: el acceso a la justicia, la administración de justicia como institución política y organización profesional, orientada hacia la producción de servicios especializados, el litigio como factor preponderante socialmente y los mecanismos creados dentro de los grupos humanos para resolver sus conflictos (Desousa Santos, 1998).

Los pocos estudios realizados hasta ahora desde lo socio-jurídico, han llegado a la conclusión de explicar la justicia en Colombia como una constelación de justicias, entre las cuales se practica la justicia estatal, pero en parte y no siempre apetecida por los partes en conflicto, lo cual ha originado un desarrollo abismal de justicias alternas y el funcionamiento del régimen político colombiano.

A partir de la realidad social en relación con la solución de conflictos interpersonales, el sistema político colombiano desde el año de 1991 ha dado una preponderancia a los mecanismos alternativos de solución de conflictos de la conciliación y el arbitraje, teniendo en cuenta que no surgieron en dicha fecha, sino por el contrario se ha traído una experiencia judicial desde mediados del siglo XX, a partir de la aplicación de la conciliación en los asuntos conflictivos de carácter comercial y laboral. Posteriormente en 1971 se lleva al campo del proceso y aparece la conciliación procesal obligatoria, pero sin resultados positivos en el sentido de disminuir los procesos en los despachos judiciales. Esto llevó al gobierno central en 1991 a introducir esta institución como preprocesal para luego en el año 2001 volverse obligatoria y es con la ley 640 de 2001 (Villamil, 2001) que aparece como requisito de procedibilidad, el agotamiento previo de la conciliación antes de acudir a los despachos judiciales.

De acuerdo a los cuadros estadísticos que viene presentando el Ministerio del Interior y de Justicia a través de la unidad de conciliación, se infiere que ha ido ganando espacio como mecanismo real de solución de conflictos, pero también se logró captar en la investigación que se requiere de un impulso masivo de la cultura de la conciliación y por ende de formar a nuestras generaciones de colombianos en competencias de negociación.

A partir de lo investigado se puede dar el planteamiento de nuevas tesis o conjeturas a estudiar, tales como: ¿la conciliación en sus resultados es un problema cultural de los colombianos o falta de competencias de negociación en los conciliadores?

¿Existen diferencias entre los resultados obtenidos en las conciliaciones dadas en derecho y las en equidad?¹⁴ La respuesta se debe buscar a través de investigar los resultados que ha tenido en Colombia la denominada justicia comunitaria, implementada a través de los llamados jueces de paz y los conciliadores en equidad.

Bibliografía

- Alexy, R. (2010). *La institucionalización de la justicia*. Granada-España. Editorial Comares.
- Ardila, E. (1999). *Hacia un modelo de justicia desde la comunidad*. *Revista justicia y desarrollo*, 10.
- Bastidas, R. (2002). *La cultura de la conciliación*. Bogotá: Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Bolaños, J. H. (2002). *La conciliación. Una alternativa para la paz*. Cali, Colombia: Artes gráficas del Valle.
- Boque, M. C. (2003). *Cultura de mediación y cambio social*. Barcelona, España: Gedisa editorial.
- Cámara de Comercio de Bogotá. Balance de gestión y resultados. 2000-2002. Centro de arbitraje y conciliación.
- Consejo Superior de la Judicatura. Sala administrativa. Unidad de desarrollo y análisis estadístico (1999). *Bases para la organización de jueces de paz en Colombia.*, Bogotá. Imprenta Nacional de Colombia
- Contreras, P. (2002). *Justicia de paz y conciliación, gran problema nacional*. Bogotá: Ediciones Librería del Profesional.
- Cristancho, J. P. (2002). *La conciliación y mecanismos alternativos de solución de conflictos*. Bogotá: Ediciones Librería el Profesional.
- De Sousa Santos, B. & García, M. (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Siglo del hombre editores.
- De Sousa Santos, B. (1998). *De la mano de Alicia, lo social y lo político en la postmodernidad*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Siglo del hombre editores.
- De Sousa Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica*. Para un nuevo sentido común en el derecho. Bogotá: Ilsa.

14 ARIZA SANTAMARIA, Rosembert. La justicia comunitaria. Aportes a la construcción de un nuevo orden jurídico social. Red de justicia comunitaria en Santander.p.35-62.

- Delgado Gaitán, Jhoana. (2000). *Transformaciones sociales: hacia un nuevo modelo de justicia administrativa en Colombia*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia
- FES-AID. Informe programa para la modernización de la justicia. PMAJ. Bogotá, 1996.
- Instituto Popular de capacitación de la Corporación de promoción popular. (2003). *Contrastes sobre lo justo. Debates en justicia comunitaria*. Medellín, Colombia.
- Méndez, G. (2002). La conciliación una nueva cultura en la solución de conflictos. Revista en de acuerdo, 7.
- Ministerio de Justicia. (1992). La conciliación. Imprenta Nacional.
- Moncayo, Héctor León (1995). *Acceso de los pobres a la justicia*. Bogotá: Ilsa.
- Pabon Arrieta, Juan. *La solución alternativa de conflictos en el proceso de formación de una ciudadanía pluricultural*. En: Numas Armando Gil- compilador: Filosofía del derecho y filosofía social. Medellín. Señal Editora.
- Pérez Pinzón, Álvaro. (1991). *Desjudicialización ley 23 de 1991*. Bogotá: Consejo Superior de la judicatura- Escuela judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Romero, H. J.(2006). *La conciliación judicial y extrajudicial. Su aplicación en el derecho colombiano*. Bogotá: Edit. Legis.
- Seminario Contexto y perspectivas de los mecanismos alternativos de solución de conflictos. (2001). Bogotá: Uprimny, Rodrigo.
- Señales de convivencia. Boletín trimestral del programa nacional de casas de justicia. 1er semestre de 2005, No 9.
- Uprimny, R. (2001). “Las transformaciones de la administración de justicia en Colombia”, en Santos y García Villegas. Vol.I:261-315.
- Varón, J.C. (2002). *¡Mejor conciliemos! Una opción efectiva para la solución de las diferencias civiles y comerciales*. Programa de fortalecimiento de métodos alternos para la solución de controversias. Proyecto BID y Cámara de Comercio de Bogotá.
- Villamil, C. (2001). “Conciliación, comentario a las leyes 446 de 1998 y 640 de 2001”, en XXII congreso colombiano de derecho procesal. Universidad Libre, Bogotá.

Webgrafia.

- Cobo, A., Roldan, J. & Sarmiento. (2007). Estadísticas compiladas en la dirección de acceso a la justicia. [En línea], recuperado el 15 de noviembre de 2008, en <http://www.conciliacion.gov.co>
- http://www.conciliacion.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=121
- <http://www.conciliacion.gov.co/archivos/documentos/ESTADISTICAS/2008.ppt>
- <http://www.conciliacion.gov.co/archivos/documentos/ESTADISTICAS/PORDEPARTAMENTOS.ppt>