

MÓDULO DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

**I SEMESTRE
INSTITUCIONES JURIDICO PROCESALES**

MARTHA CRISTINA MUÑOZ CORDOBA

PAOLA ANDREA GUERRERO OSEJO

MARÍA ISABEL ORTIZ

IVONNE MARITZA GÓMEZ MUÑOZ

PAOLA ANDREA IBARGUEN GÓMEZ

CIELO CAREN INSUASTY INSUASTY

DAVID RODRÍGUEZ

DOCENTE
HARBET PEÑA SANDOVAL

**UNIVERSIDAD NACIONAL EN CONVENIO CON LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO
PASTO-NARIÑO**

2017 INTRODUCCIÓN

“La paz no es la inexistencia de conflictos, que además son propios de la naturaleza humana. La paz, es el estado de convivencia ideal en el que las necesidades básicas de los ciudadanos están plenamente satisfechas, permitiendo, entre otras cosas, que los conflictos que se susciten tengan vías institucionales y adecuadas para su solución”

Rómulo González T.

La Conciliación ha sido definida como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, instituido en la voluntad de las partes, por medio del cual las personas involucradas dentro de un conflicto desistible, transigible o calificado como conciliable por la ley, dirimen sus controversias de manera amistosa, bajo la presencia de un tercero neutral denominado conciliador, quien actúa habilitado por los intervinientes, facilitando el diálogo entre ellas y promoviendo fórmulas de acuerdo.

El tratadista Hernán Fabio López Blanco a modo general refiere que *“la esencia de la conciliación es la solución del conflicto “por sí misma”, es decir por la autónoma voluntad de los interesados, pues son ellos soberanamente quienes precisan las bases del acuerdo al cual llegan (...)”*¹

Igualmente señala que la conciliación se cataloga como una regla técnica orientadora de la administración de justicia en Colombia, pues a través de su celebración se logra la descongestión de los despachos judiciales, los cuales se encuentran colapsados en virtud de la carga laboral que detentan.

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia T-464 de 2013 enumera las características esenciales de la conciliación, a saber: i.) se trata de un instrumento de autocomposición de un conflicto; ii) constituye una actividad preventiva. iii) No tiene en estricto sentido una actividad judicial ni abre paso a un proceso jurisdiccional; iv) es un mecanismo útil para la solución de conflictos; v) su ámbito de aplicación se extiende a todos los conflictos susceptibles de ser negociados y a las personas cuya capacidad de transacción no está limitada por el ordenamiento jurídico, y, vi) es una actuación reglada por el legislador.

Bajo esa égida, la conciliación cumple un importante papel en la solución y terminación de los conflictos, pues su labor va más allá de ser una simple manera de descongestión de la justicia ya que se convierte en una forma de participación ciudadana en aquellas

¹ Hernán Fabio López Blanco. Libro *“Código General del Proceso”*. Página 622.

desavenencias en las cuales se involucran, generando un ambiente de paz y tolerancia entre los asociados, y lo que es más importante elaborando un acuerdo en donde no existe una parte vencida y otra triunfante, toda vez que son los mismos intervinientes quienes ceden en algunas de sus pretensiones, para con ello lograr un acuerdo justo y dirimir sus conflictos, sin necesidad de acudir al aparato jurisdiccional.

En sentencia C-893 de 2001, la Corte Constitucional, respecto a los mecanismos alternativos de solución de conflictos manifestó que: *“(...) no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. En este sentido, es incuestionable su estirpe democrática, en la medida en que generan espacios de intervención de la comunidad en el desarrollo de la función jurisdiccional evitando la conflictivización de la sociedad y logrando, por ende, el fortalecimiento de la legitimidad del aparato de justicia estatal en la medida en que éste puede dedicarse a resolver aquellos asuntos que son de verdadera trascendencia social. Desde esta perspectiva, se ha considerado que el presupuesto básico para la efectividad de la justicia consensual es la existencia de una sociedad civil organizada, integrada cultural, valorativa y normativamente, pues al decir Auerbach “sólo cuando existe congruencia entre los individuos y su comunidad, con valores y deberes compartidos, existe la posibilidad de justicia sin derecho”.*

Partiendo del papel de este MASC es tarea innegable de los operadores fortalecer la conciliación como institución.

Expuesta la importancia de la conciliación en la solución de conflictos, el presente trabajo busca que las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Conciliación y la comunidad en general, conozcan un panorama y un análisis de la oferta y gestión de la conciliación en material laboral, en los últimos cuatro años en la ciudad de Pasto.

Igualmente, su elaboración obedece al interés de conocer el acceso de la comunidad pastusa a este mecanismo en la citada área, así como los beneficios que presenta acudir al mismo, y las debilidades e inconvenientes que se presentan en la prestación del servicio.

DE LA CONCILIACIÓN EN LABORAL

En tratándose de la conciliación en materia laboral, el artículo 53 de la Constitución Política establece como principio fundamental del trabajo la facultad para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles. A su vez, el artículo 116 de la Carta Magna señala respecto del ejercicio de la conciliación que *“[l]os particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.*

La conciliación en el área laboral, según el artículo 28 de la Ley 640 de 2001, puede ser adelantada ante:

- 1.- Los Inspectores de Trabajo
- 2.- Los Delegados Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo
- 3.- Los Agentes del Ministerio Público en materia laboral.
- 4.- A falta de todos los anteriores en el municipio, la conciliación puede ser adelantada ante los Personeros y los Jueces Civiles o Promiscuos Municipales.

La competencia es exclusiva y excluyente, pues solo los funcionarios que señala la ley están facultados para adelantar la conciliación, concluyéndose además que no se puede realizar a través de conciliador en equidad.

Así las cosas, en la ciudad de Pasto la conciliación en el área laboral no podrá adelantarse ante los Jueces Civiles ni ante el Personero, pues en el municipio se encuentra Inspecciones de Trabajo, Agentes del Ministerio Público en el área laboral y Defensor Regional de la Defensoría del Pueblo.

DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA EJECUTADA PARA LA RECOLECCIÓN DE DATOS DE LAS ENTIDADES QUE CELEBRAN CONCILIACIONES EN LA CIUDAD DE PASTO EN EL ÁREA LABORAL

Definida la finalidad del presente trabajo, se puede determinar su carácter teórico, en el sentido de que se construirá a partir de la definición de la conciliación y de la conciliación en materia laboral.

Práctico y cuantitativo, porque se hará un estudio de las conciliaciones solicitadas, el número de actas de conciliación, el número de constancias de no acuerdo, el número de constancias de inasistencia, el de asuntos no conciliables y el número de resultados diferentes a los anteriores, durante el periodo comprendido entre el año 2013 al 2016., en las entidades operadoras de la conciliación en materia laboral en la ciudad de Pasto, concretamente en las Inspecciones de Trabajo, Procuradurías Laborales y Defensores Regionales del citado municipio en el lapso de tiempo comprendido entre el año 2013 y 2016.

Finalmente será analítico en razón de que el resultado del trabajo será efectuar un análisis de la oferta y gestión de los operadores de conciliación en el área laboral y plantear recomendaciones de política pública basados en los datos recopilados y en el análisis efectuado.

Valga señalar que la elaboración del trabajo se desarrolla a partir de una aproximación al ejercicio de la conciliación en las Procuradurías Laborales, Inspecciones de Trabajo y la Defensoría del Pueblo.

Para la realización del presente trabajo se radicó derecho de petición ante el Ministerio de Trabajo, Defensoría del Pueblo y Procuraduría General de la Nación, con el fin de obtener la información necesaria que permitiera el diligenciamiento de una matriz sobre su gestión en materia de conciliación; una vez obtenida la respuesta en lo referente al MINISTERIO DE TRABAJO, se debió acudir a cada una de las Inspecciones de Trabajo para obtener la base de datos que maneja cada uno de los conciliadores. Con relación a la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo se trabajó con la información suministrada en la respectiva respuesta.

RESULTADOS CUANTITATIVOS EN EL AREA LABORAL

1.- OFERTA.

1.1. NUMERO DE CONCILIADORES EN EL ÁREA LABORAL

- 1.1.1. INSPECTORES DE TRABAJO: 5
- 1.1.2. PROCURADORES LABORALES: 2
- 1.2.3. DEFENSORES REGIONALES: 1

2.- DONDE ESTAN LOCALIZADOS LOS OPERADORES DE CONCILIACIÓN EN EL AREA LABORAL

2.1. INSPECTORES DE TRABAJO:

DIRECCIÓN: CALLE 19 NO. 24-64 PISO 3
TELEFONO: 7235168

2.2. PROCURADORES LABORALES

DIRECCIÓN: Carrera 24 No. 20-58 Piso 5 Pasto
TELEFONO: No registra

CORREOS ELECTRÓNICOS: mhidalgo@procuraduría.gov.co, febelalcazar@procuraduría.gov.co

2.3. DEFENSORES REGIONALES

- DIRECCIÓN: Calle 21 # 29-84. PASTO (NARIÑO)
- TELÉFONO: 7315257 - 7315377

3. Gestión de 2013 a 2016:

3.1.- Ministerio de Trabajo: Teniendo en cuenta que en la contestación dada por el Ministerio de Trabajo al derecho de petición radicado el día 16 de marzo de 2017, no se dio una respuesta de fondo a la información solicitada, limitándose a informar que ponían a disposición las bases de datos de 3 de los 5 conciliadores; aunado al hecho de que después de varias visitas se obtuvo como resultado que solo los Inspectores MARIA FERNANDA LOPEZ INSUASTY Y MARGARITA PAZ ROJAS, cuentan con una base de datos completa que permita el diligenciamiento de la matriz, solo se tendrá en

cuenta la información por ellos suministrada; revisadas las otras bases de datos se pudo establecer que El Inspector MARIO ANDRES SAÑUDO, posee información de los años 2014 y 2015, CLAUDIA PATRICIA GUERRERO MEZA, únicamente cuenta con información completa desde el año 2015 y La Inspección Segunda Laboral, no cuenta con información de los años investigados, circunstancia que constituye una limitación para la información, motivo por el cual solo se tendrá en cuenta la información recolectada en 2 de las 5 Inspecciones de trabajo.

AÑO	No casos tramitados	No casos conciliados	No de casos con asuntos no conciliables	No de casos no conciliados Y/o con no acuerdo	No de casos con inasistencia de las partes	No de casos con otro resultado
2013	894	521	0	111	229	33
2014	990	725	0	65	173	27
2015	813	547	0	79	161	26
2016	691	432	0	55	161	43

Conflictos más comunes 2013-2016	Número de casos
LIQUIDACIÓN VACACIONES	1787
PAGO DE CESANTÍAS	308
PAGO DE PRESTACIONES SOCIALES	88
PAGO DE SALARIO	28

3.1.2. ANÁLISIS DE LA OFERTA Y GESTIÓN DE LOS OPERADORES:

De la información recolectada se puede inferir

Que se tramitaron un total de 3388 solicitudes, en DOS de las CINCO inspecciones de trabajo, de las cuales se conciliaron 1836, lo que representa un 54 % del total de solicitudes radicadas en estos Despachos. El 21.23% de las solicitudes culminaron con acta de inasistencia de las partes y el 9.1% de los casos no se conciliaron y un 3.8% obedece a otros resultados, que no se especifican en la base de datos, sino que aparecen con la casilla en blanco.

De la anterior información podría inferirse que el común denominador en estos operadores judiciales obedece a asuntos conciliados, si se tiene en cuenta que es mayor el promedio de inasistencias, que el de asuntos no conciliados.

Sin embargo esta información cuantitativa, nos da un panorama que no permite inferir si efectivamente en los casos conciliados se resolvió el conflicto.

Cabe señalar que cada operador analizado atiende en promedio 7 solicitudes diarias, se considera entonces que no existe tiempo suficiente para adelantar un dialogo que permita llegar a la resolución del conflicto.

3.1.2.1 La Oferta:

Teniendo en cuenta que Pasto es un Municipio con un número aproximado de 450.815 habitantes, podríamos afirmar que el número de solicitudes es bajo, aunque existe imposibilidad de hacer un análisis más acercado a la realidad ante la ausencia de información suministrada, podríamos afirmar con certeza, que las INSPECCIONES DE TRABAJO, en materia de conciliación laboral son los únicos operadores, que desarrollan esta función de manera permanente, lo que nos permite concluir que solo el 0.75% de la población ha acudido a 2 operadores en materia de conciliación durante los años 2013 a 2016.

No todos los operadores se encuentran prestando su servicio conforme lo establecido en la norma, siendo LAS INSPECCIONES DE TRABAJO, quienes asumen toda la carga y realizan mejor gestión que la PROCURADURIA REGIONAL, Y LA DEFENSORIA DEL PUEBLO.

La información que poseen Las Inspecciones de trabajo es insuficiente, porque si bien es cierto para la realización del trabajo facilitaron las bases de datos solo 2 de las bases de datos contenían la información completa, lo que constituyó un obstáculo para poder realizar un análisis más verás respecto de la gestión que adelantan estos operadores.

3.2. ANÁLISIS DE LA OFERTA Y GESTIÓN DE LA PROCURADURÍA EN ASUNTOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

De acuerdo al contestación al derecho de petición presentado ante la Procuraduría General de la Nación, se tiene que su participación en conciliación obedece únicamente a la intervención judicial, no son conciliadores en materia laboral y mucho menos realiza conciliaciones de carácter extrajudiciales, por lo tanto la información suministrada corresponde a intervenciones judiciales que se han desarrollado desde septiembre de 2016 en adelante, debido a que las Procuradoras 12 y 30 Judiciales, empezaron a operar en la ciudad de Pasto, desde el 4 de mayo de 2016, es por ello que desconocen el trabajo adelantado en años anteriores.

Entonces de la información se puede deducir que, la función constitucional y legal de la Procuraduría es de intervención preventiva frente a las distintas situaciones laborales con el fin de proteger los derechos fundamentales de los demandantes y del ordenamiento jurídico.

Con respecto a la oferta no podríamos hacer ningún análisis, en razón a que como se mencionó en párrafos anterior esta entidad no realiza conciliaciones de tipo laboral.

Años 2016 - 2017	Actuaciones Conciliaciones	Total 0
---------------------	-------------------------------	------------

Procuradora 12 Judicial		
Años 2016 - 2017	Actuaciones Conciliaciones	Total 0

3.3 DEFENSORIA DEL PUEBLO.

Análisis de la oferta y gestión de los operadores.

Teniendo en cuenta que el artículo 28 de la ley 640 de 2001, facultó también a los Delegados Regionales y Seccionales de la Defensoría del Pueblo, para realizar audiencias de conciliación, cabe resaltar que durante los periodos 2013 a 2016, en la sede de la regional Nariño y especialmente en la ciudad de Pasto, a pesar de que existen defensores públicos adscritos en materia laboral, según se desprende de la información suministrada por la señora Gilma Burbano Valdés en su calidad de Defensora del Pueblo Regional Nariño, dichos defensores no han operado como conciliadores, es decir, no cumplen con esta función de conciliación laboral extrajudicial ya que cuando se considera necesario por el requerimiento de sus usuarios, elevan una solicitud ante los inspectores de trabajo de la ciudad de Pasto y realizan el respectivo acompañamiento que también se brinda a usuarios convocados.

De otra parte, también es dable afirmar que por el momento solo se cuenta con una defensora pública en materia laboral, según la información suministrada, ello obedece a que están en proceso de contratación, además, que esta única persona, como se dijo en antelación no cumple con funciones de conciliación laboral extrajudicial, por lo tanto, no es posible realizar un análisis detallado sobre su gestión ante tal carencia.

DEFENSORIA DEL PUEBLO REGIONAL NARIÑO		
Años 2013 - 2016	Actuaciones Conciliaciones	Total 0

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA: BASADOS EN LOS DATOS Y ANÁLISIS, ¿QUÉ DEBEN HACER LAS ENTIDADES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONCILIACIÓN?

Como se mencionó con antelación, nuestro ordenamiento jurídico colombiano a través del artículo 116 de la Constitución política, ha facultado a los particulares para que ejerzan la función de conciliadores en las distintas ramas del derecho. En el ámbito de las conciliaciones extrajudiciales en materia laboral, y de conformidad con el artículo 28 de la Ley 640 de 2001, los organismos encargados de ejercer dicha labor corresponde a las Inspecciones del trabajo, la Procuraduría y la Defensoría Pública en asuntos labores, de los cuales en la ciudad de Pasto (N) existen 5, 2 y 1 funcionarios

respectivamente, y, de manera excepcional por los personeros y jueces civiles o promiscuos municipales, quienes se supone deben ejercer la función de conciliar.

Ahora, del trabajo de investigación realizado para la obtención de información de las entidades que celebran conciliaciones extrajudiciales en material laboral en la ciudad de Pasto y del análisis elaborado sobre dichos datos y teniendo en cuenta las falencias que presentan las mentadas entidades al realizar las funciones que les compete, ya sea porque no efectúan conciliaciones, o bien porque no cuentan con una base de datos completa, conforme lo ordena la ley, resulta entonces ineludible arrojar recomendaciones de política pública encaminadas a una mejora por parte de esas entidades para lograr los cometidos para los cuales fueron creadas.

Se tiene entonces que una recomendación elemental para lograr hacer efectiva la intervención estatal en dicha materia es informar al público en general que no solo las Inspecciones del Trabajo proporcionan asesoría legal y espacios para desarrollar conciliaciones laborales sino que también esa potestad se encuentra en cabeza de los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia laboral e incluso de los personeros y jueces civiles o promiscuos municipales (para el caso de pequeñas entidades territoriales), y que les asiste el derecho de acudir ante las mismas (cualquiera de ellas) para dirimir los conflictos que puedan tener en el ámbito laboral.

Respecto de las entidades que en materia laboral tienen la obligación de prestar el servicio de conciliación extrajudicial debe decirse que se evidencia la falta de compromiso de todas ellas a excepción de las Inspecciones del Trabajo que en definitiva son las únicas en la ciudad de Pasto que cumplen su papel al respecto, quizá ello obedezca en parte al desarrollo histórico que dicha institución tiene pues como sabemos su aparición obedeció a la necesidad de garantizar al trabajador respaldo para proteger sus derechos frente al empleador, pues como autoridad administrativa, tiene la obligación ejercer inspección, vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones laborales y de las garantías mínimas que establecen la Constitución Política, la ley y los tratados internacionales en especial los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En ese sentido es lógico que las conciliaciones en materia laboral hayan recaído en gran medida en ese ente y prácticamente se dejen de lado a las demás establecimientos que la ley 640 de 2001 faculta con ese propósito.

El panorama descrito implica que las Inspecciones del Trabajo actualmente se encuentren congestionadas de asuntos, y que sea realmente indispensable que el Ministerio de Justicia y del Derecho de una parte asuma una política de promulgación, capacitación y exigencia de las obligaciones que le son propias a los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los agentes del Ministerio Público en materia laboral, los personeros y los jueces civiles o promiscuos municipales. Paralelamente será necesario dar a conocer a la ciudadanía esas obligaciones y consecuentemente sus derechos frente a ellas como usuarios con el propósito de resolver sus conflictos mediante el mecanismo expedito de la conciliación, sin necesidad de acudir a instancias judiciales.

En ese sentido, para efectos de garantizar los derechos del trabajador y que en adelante no se presenten nulidades de las actas de conciliación, situación que pese a la dificultad probatoria podría generarse, es necesario que el Ministerio de Justicia y del Derecho implemente mecanismos de capacitación que permitan revestir el acto conciliatorio de equidad sustentado en valores de justicia, así mismo, será preciso que se implemente un sistema claro de vigilancia que permita observar el desempeño y la eficiencia de esas entidades “nuevas” que se apropiaran de sus funciones en este aspecto. De igual manera existe la posibilidad de que dicho ministerio coordine con las Inspecciones del Trabajo la designación por reparto a esas entidades de los asuntos que en primer momento lleguen a su conocimiento, esto con el fin de evacuar en parte la carga laboral que esta congestionando a la Inspecciones del Trabajo.

BIBLIOGRAFIA.

1. Hernán Fabio López Blanco. Libro "*Código General del Proceso*". Página 622.
2. Sentencia Corte Constitucional T-464 de 2013. Nelson Pinilla Pinilla.
3. Sentencia Corte Constitucional. C-893 de 2001
4. Constitución Política de Colombia.
5. Ley 640 de 2001