



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



Documento Técnico sobre los Métodos de Resolución de Conflictos para el Plan Decenal del Sistema de Justicia

Departamento Nacional de Planeación

Dirección General

Simón Gaviria Muñoz

Subdirección Sectorial

Luis Fernando Mejía Alzate

Secretario General

Édgar Antonio Gómez Álvarez

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Gabriel Cifuentes Ghidini

Subdirección de Justicia y Gobierno

Ana María Rojas Villamil

Asesoría Técnica en Conciliación

Harbey Peña Sandoval

2016



Documento Técnico sobre Métodos de Resolución de Conflictos

El presente documento tiene como propósito servir como insumo técnico para el capítulo sobre los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC- en el Plan Decenal del Sistema de Justicia –PDSJ- que se construirá con los operadores, usuarios y académicos de conciliación y arbitraje de las diferentes regiones del país con el apoyo de las Cámaras de Comercio de Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla y Pereira en asocio con la Subdirección de Justicia y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación.

Este documento técnico ha sido dividido en 9 partes de la siguiente manera: Primero, se presenta una contextualización de los MASC en el PDSJ para resaltar la importancia de su inclusión en el Plan y delimitar su propósito. Segundo, se diagrama la ubicación de los MASC en el marco de la resolución de conflictos perdiendo su calificativo de alternativos para ser denominados Métodos de Resolución de Conflictos –MRC- y se propone la dimensión de apoyo dentro del PDSJ. Tercero, se propone una visión de los MRC a 2027. Cuarto, se proponen cinco objetivos de los MRC en el PDSJ. Quinto, se establecen las subdimensiones de conciliación y arbitraje en el PDSJ. Sexto, se presentan las principales problemáticas de la subdimensión de conciliación. Séptimo, se describen las problemáticas más relevantes de la subdimensión de arbitraje. Octavo, se enlistan las preguntas orientadoras de la conciliación y el arbitraje. Noveno, se hacen algunas propuestas de lineamientos a nivel nacional sobre los MRC. Décimo, se mencionan las tendencias identificadas en la inversión pública de conciliación y arbitraje.

1. Los MASC en el Plan Decenal del Sistema de Justicia

El Plan Decenal del Sistema de Justicia –PDSJ- está establecido en el artículo 108 de la Ley 1753 de 2015, el cual dice:

“Con el objeto de promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo o quienes hagan sus veces, concurrirán para la elaboración del Plan decenal del sistema de justicia, que deberá formularse dentro de los dos años siguientes a la publicación de la presente ley y con participación de las entidades territoriales, las autoridades administrativas, los particulares que ejercen funciones jurisdiccionales, los centros de conciliación y arbitraje y los operadores de justicia comunitaria. La secretaría técnica para la elaboración y seguimiento del Plan decenal estará a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual presentará



informes anuales al Congreso de la República sobre los avances del Plan Decenal del Sistema de Justicia.

El plan decenal contendrá, cuando menos, los objetivos del sistema de justicia, el plan de acción interinstitucional para lograrlos, las metas institucionales e interinstitucionales, la definición de herramientas tecnológicas para la justicia, los compromisos específicos de cada prestador de servicios de justicia, las prioridades y criterios territoriales, los objetivos comunes en materia de bienestar social e incentivos, capacitación y seguridad para los empleados del sistema de justicia y la definición del mecanismo de seguimiento.

Las entidades señaladas en el presente artículo formularán el plan decenal de justicia, teniendo en cuenta los insumos y estudios técnicos pertinentes. Las entidades y organismos del Gobierno nacional, las universidades y los centros de investigación, las organizaciones de trabajadores y usuarios del sector justicia, podrán formular recomendaciones.”

En este contexto, el PDSJ tiene como objetivo: promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control. Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos –MASC- se han venido desarrollando en las últimas tres décadas en Colombia. Los MASC cumplen múltiples propósitos en diferentes sectores:

- Sector Justicia: servir como mecanismo transitorio de administración de justicia (Artículo 116 de la Constitución Nacional y Artículos 8 y 13 de la Ley 270 de 1996)
- Sector Educación: métodos para fomentar la convivencia escolar (Artículos 1 y 4 de la Ley 1620 de 2013)
- Sector Seguridad y Defensa: herramienta de prevención en la perturbación de la convivencia ciudadana (Artículos 2 y 218 de la Constitución Nacional y Artículo 19 de la Ley 62 de 1993)
- Sector Interior: ser un método de resolución de conflictos comunales (Artículo 45 de la Ley 743 de 2002)
- Sector Transporte e Infraestructura: mecanismo de resolución de controversias (Artículo 143 de la Ley 769 de 2002)

Sumado a los anteriores ejemplos, los MASC han sido incluidos en diferentes sistemas de gobierno y políticas públicas como: 1. Sistema Nacional de Derechos Humanos (Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos); 2. TLC (Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea); 3. Paz (Borrador Conjunto - Política de desarrollo agrario integral)

De acuerdo con lo anterior, los MASC han sido institucionalizados o tenidos en cuenta en diferentes sectores, políticas y acuerdos del Gobierno Nacional. Así las cosas, los MASC son un sistema en sí mismo que no debe adscribirse a un sector en particular, sino que hace aportes a muchos de ellos. Uno de los sectores que más ha visibilizado los MASC ha sido el de Justicia debido a tres objetivos en particular: 1. La descongestión de los despachos judiciales; 2. La desjudicialización de los conflictos; 3. El acceso a la justicia. Si bien es cierto, los MASC no tienen dichos propósitos, podrían tener como efecto el que la carga



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



de la justicia no sea más alta, los ciudadanos resuelvan a través del diálogo sus conflictos sin acudir a las autoridades judiciales y exista mayor acceso a los ciudadanos a los servicios de justicia.

Teniendo en cuenta que los MASC son en sí mismos un sistema y que representan una estrategia importante para la resolución de conflictos en el sector justicia, la presente propuesta busca estructurar la manera por la cual los mecanismos alternativos de solución de conflictos aportarán a *promover la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización en la administración de justicia y en las funciones de los organismos de control.*

2. Dimensión de los MASC en el PDSJ

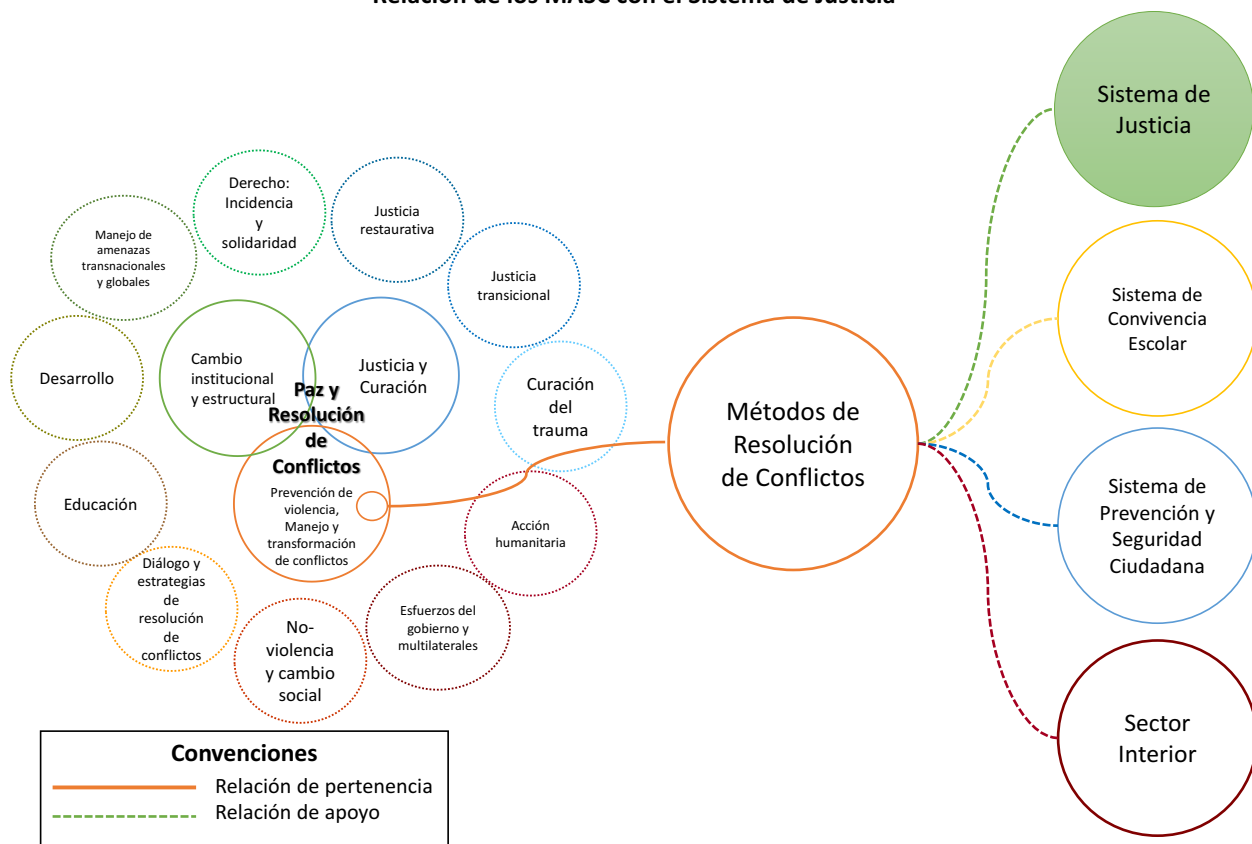
Los MASC son un grupo de métodos de resolución de conflictos que incluye: 1. Conciliación; 2. Mediación; 3. Arbitraje; 4. Amigable Composición. Algunas instituciones y doctrinantes incluyen dentro de los MASC la negociación, la facilitación, paneles de expertos y la transacción. El alcance de esta propuesta para el Plan Decenal es considerar aquellos métodos que han sido tradicionalmente institucionalizados en el Sector Justicia como son: la conciliación y el arbitraje.

Teniendo en cuenta la estructura inicial del índice del PDSJ que ha establecido el Ministerio de Justicia y del Derecho, se propone que los MASC sean incluidos como una dimensión de apoyo, teniendo en cuenta que los MASC son un sistema en sí mismo que pertenece a la disciplina de resolución de conflictos y que aportan al sistema de justicia.

A continuación se presenta una gráfica que representa la relación de los MASC con el Sistema de Justicia:



Gráfica 1
Relación de los MASC con el Sistema de Justicia



Fuente: Mapa de Paz y Resolución de Conflictos traducido de Lederach y Mansfield (2008). Gráfica 1 Elaboración propia SJG-DJSG-DNP

Los MASC han sido conceptualizados de diferentes formas en el país desde su inclusión en políticas de gobierno. El Sector Justicia ha impulsado tradicionalmente los MASC y los ha entendido de diferentes maneras. En un primer momento se vieron como una estrategia de descongestión de los despachos judiciales, posteriormente se quiso que tuvieran como efecto la desjudicialización de los conflictos, seguidamente se les entendió como mecanismos de acceso a la justicia. Hoy en día a partir de un estudio publicado por el Departamento Nacional de Planeación (2015), se propone que los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos evolucionen para retomar de ellos su naturaleza como métodos de resolución de conflictos que hacen parte de la disciplina de Paz y Resolución de Conflictos. Con este cambio, los mecanismos perderían su calificativo de alternativos a la justicia ordinaria y se conceptualizarían como herramientas de construcción de paz. El cambio propuesto se justifica teniendo en cuenta que el país está viviendo una transformación gracias a las negociaciones con los grupos armados ilegales y transita hacia el posconflicto. Continuar ubicando a los MASC únicamente como instrumentos de acceso a la justicia limitaría su capacidad de impacto en la cultura de paz que se busca en el país.

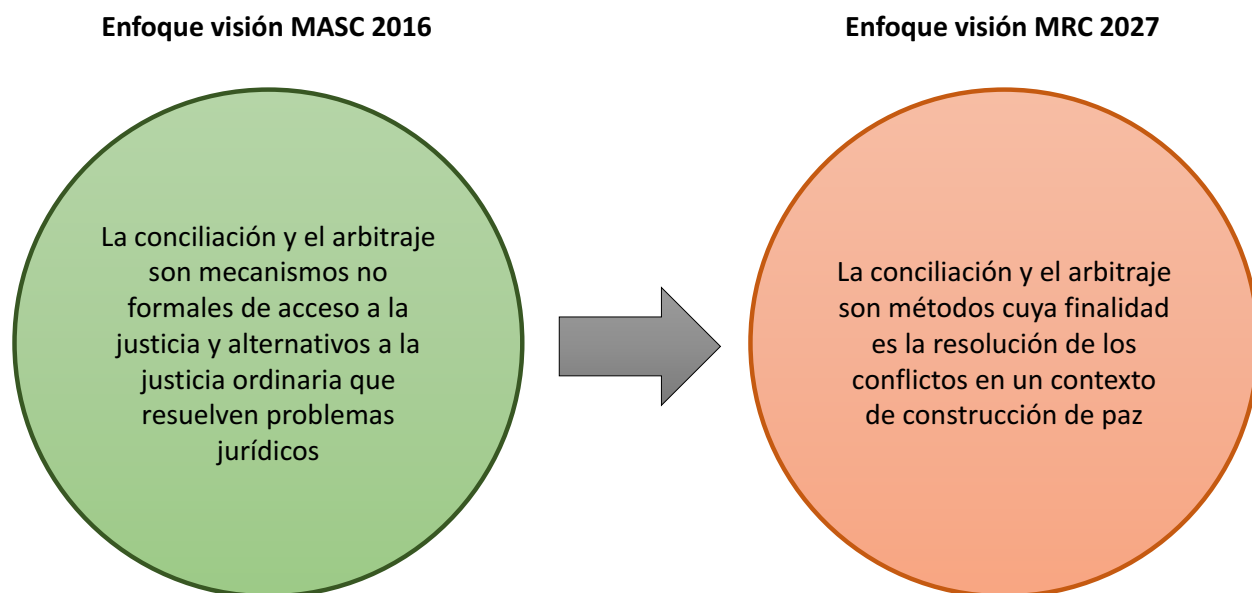
3. Visión de los MRC en el PDSJ

Los Métodos de Resolución de Conflictos –MRC- tendrían la siguiente visión en el marco del Plan Decenal del Sistema de Justicia.

En 2027 los métodos de resolución de conflictos (conciliación y arbitraje) serán métodos reconocidos y utilizados voluntariamente por las personas de todas las esferas de la sociedad para la resolución de sus conflictos como aporte a la administración de justicia en el marco de la construcción de paz en Colombia.

El cambio de los enfoques en las visiones que se propone se ilustra con la siguiente gráfica:

Gráfica 2
Cambio en los enfoques de las visiones de los MASC



Fuente: Elaboración propia SJG-DJSG-DNP

4. Objetivos de los MRC en el PDSJ

Para lograr la visión a 2027, los MRC tendrán los siguientes objetivos:

- Consolidar el reconocimiento de los MRC en los ciudadanos



- Masificar el uso de los MRC por los ciudadanos
- Garantizar la voluntariedad como principio de los MRC
- Incluir los MRC en las políticas, programas y proyectos de construcción de paz
- Fortalecer la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización de los MRC en su aporte a la administración de justicia

5. Dimensión y subdimensiones de los MRC en el PDSJ

Tabla 1 Dimensión y subdimensiones de los MRC Dimensión de Apoyo al PDSJ	
Subdimensiones	Descripción
Conciliación	Comprende el Sistema Nacional de Conciliación y sus diferentes elementos tales como: órganos asesor (Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia), rector (Ministerio de Justicia y del Derecho) y disciplinario (Consejo Superior de la Judicatura), centros de conciliación (entidades públicas, personas jurídicas sin ánimo de lucro y consultorios jurídicos), entidades avaladas y conciliadores (judiciales y extrajudiciales). Asimismo, debe tener en cuenta el papel que desempeñarían las entidades del Gobierno Nacional, autoridades locales y sociedad civil en el reconocimiento, uso y voluntariedad de la conciliación, la inclusión de la conciliación en las políticas, programas y proyectos de construcción de paz y la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización de la conciliación en su aporte a la administración de justicia.
Arbitraje	Comprende el servicio de arbitraje que incluye: centros de arbitraje, árbitros, secretarios de tribunal de arbitramento, Ministerio de Justicia y del Derecho, Consejo Superior de la Judicatura. Asimismo, debe tener en cuenta el papel que desempeñarían las entidades del Gobierno Nacional, autoridades locales y sociedad civil en el reconocimiento, uso y voluntariedad del arbitraje, la inclusión del arbitraje en las políticas, programas y proyectos de construcción de paz y la coordinación, eficiencia, eficacia y modernización del arbitraje en su aporte a la administración de justicia.

6. Problemáticas de la subdimensión de conciliación

Las principales problemáticas identificadas en la conciliación son las siguientes:

6.1 La conciliación es poco conocida por los ciudadanos

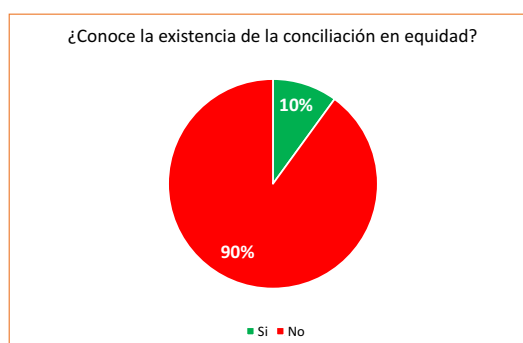
De acuerdo con los datos de la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas – GENNJI- del Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) “En la población en general, los MASC son desconocidos y, por lo tanto, no son empleados para solucionar sus necesidades jurídicas, convirtiéndose de esta forma en la principal barrera de estas formas de solución de conflictos.” Las respuestas con relación a si saben de la existencia de la conciliación fueron las siguientes:

Gráfica 3
Conocimiento de la conciliación en derecho



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

Gráfica 4
Conocimiento de la conciliación en equidad



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

Por otra parte, el DNP (2016) realizó una encuesta de percepción con un módulo de justicia donde se incluyó el conocimiento de los ciudadanos sobre los conciliadores en derecho. Los resultados fueron:

Gráfica 5
Conocimiento conciliadores en derecho



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016)

De conformidad con los resultados de las encuestas realizadas, se puede afirmar que la mayoría de los ciudadanos desconocen la existencia de la conciliación.

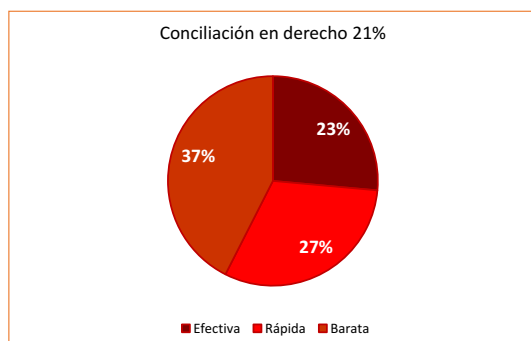
6.2 La conciliación es poco usada por los ciudadanos



En la GENNJI del Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) también se preguntó sobre el uso de la conciliación como un método para resolver las necesidades jurídicas de los ciudadanos. El informe al respecto dice: “De las 306.080 personas que acudieron ante particulares para resolver los conflictos, solo el 10,1% de las personas acudieron a conciliadores de centro de conciliación, y solo el 2,9% de las personas acudieron a un centro de conciliación y arbitraje. Antes de acudir a estas instituciones, las personas decidieron en un 78% ir a otros particulares de las oficinas de quejas y reclamos; juntas de acción comunal o a familiares y amigos.”

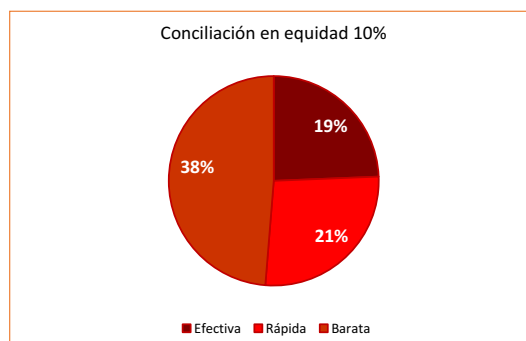
“Las personas de población en general que sí manifestaron conocer los MASC, un porcentaje importante respondió que no sabe sobre tres aspectos claves de los MASC (efectividad, rapidez y costos), lo que refuerza que el conocimiento de estas formas de solución de conflictos es muy bajo en los ciudadanos.” Los resultados fueron los siguientes.

Gráfica 6
Conocimiento aspectos claves



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

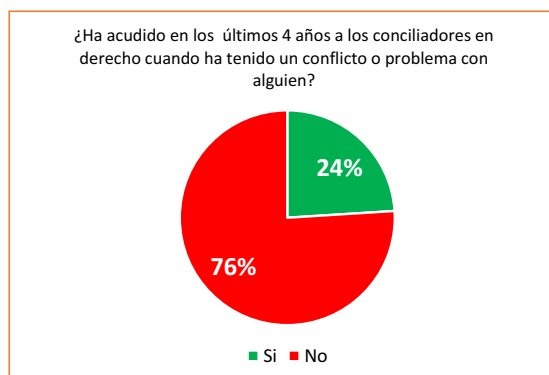
Gráfica 7
Conocimiento aspectos claves



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

En la encuesta del DNP (2016) también se indagó si las personas acudieron a los conciliadores en derecho para resolver sus conflictos y el resultado fue:

Gráfica 8
Uso de los conciliadores en derecho





Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016)

De acuerdo con las cifras presentadas anteriormente, los ciudadanos acuden en una mínima proporción a la conciliación para resolver sus conflictos a pesar que los conozcan.

6.3 La conciliación es identificada como un requisito para agotar

No existe evidencia para afirmar que la conciliación haya logrado su propósito de promover una cultura de conciliación con el establecimiento del requisito de procedibilidad. Sin embargo, en diferentes estudios, se ha manifestado por expertos en la materia que el posible efecto de la conciliación como requisito de procedibilidad sea que los abogados y usuarios la entiendan como un trámite para agotar con el fin de acceder a la jurisdicción.

Ejemplo de la anterior percepción se presenta en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2015) en los siguientes términos: “Es pertinente aclarar que la percepción de muchos de los expertos consultados tanto en las mesas de expertos como en los grupos focales (en particular en los grupos focales de Medellín y de Cali, cuyas actas hacen parte de los anexos de este documento), es que en la práctica la imposición de agotar el requisito de procedibilidad ha repercutido en que la conciliación sea vista como un simple trámite y no como una forma de resolver el conflicto”.

Por su parte, en la GENNJI del Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) para explicar la baja cifra de casos de conciliación que llegan a audiencia se dice: “Puede ocurrir que se solicite la conciliación de manera instrumental o funcional para llenar el requisito y así obtener una constancia de no asistencia, cumplir con el requisito de procedibilidad y llevar el caso a la justicia ordinaria.”

6.4 La conciliación no es una estrategia en las políticas, programas y proyectos de construcción de paz

Al revisar los documentos principales sobre la construcción de paz en Colombia, se evidencia la ausencia de la conciliación como un método estratégico para lograrlo. Algunos de los documentos son: 1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”; 2. Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz; 3. Documento CONPES 3850 sobre el Fondo Colombia en Paz y 4. Los borradores conjuntos sobre el acuerdo general de la mesa de negociaciones con las FARC-EP.

Usualmente, cuando se considera la conciliación, se le sigue entendiendo en su sentido limitado como un mecanismo alternativo de solución de conflictos vinculado al sector justicia. Solamente, en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2015) se hizo una propuesta para que

la conciliación se desarrolle en Colombia como un método de resolución de conflictos estratégico en el posconflicto.

6.5 El Sistema Nacional de Conciliación no está coordinado con el sistema de justicia

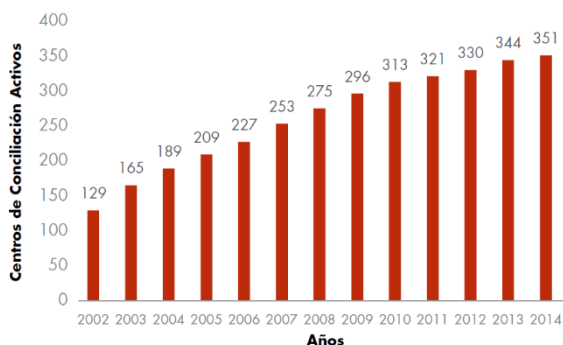
No existe evidencia de coordinación entre el Sistema Nacional de Conciliación –SNC- y el sistema de justicia o en su defecto, la Rama Judicial. Sobre esta última, en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2015) se dice: El Consejo Superior de la Judicatura “en cuanto se refiere al control disciplinario de los conciliadores, no ha visibilizado su rol ni cuenta con una dependencia que dé cuenta de los resultados alcanzados al respecto. No existen, al menos públicamente disponibles, estadísticas o cifras de sanciones o procesos disciplinarios adelantados a conciliadores. Aparentemente, el CSdJ no ha desarrollado instrumentos o lineamientos, más allá de las funciones generales que le fueron asignadas en la ley.”

La información disponible sugiere que el Ministerio de Justicia y del Derecho, como ente rector del SNC, ha institucionalizado la conciliación y los servicios ofrecidos por los operadores no tienen conexiones institucionales o funcionales con la justicia ordinaria. A manera de ejemplo, no existe manera de hacer seguimiento a los casos de conciliación en relación con las demandas presentadas, en uno y otro sistema se maneja aisladamente.

6.6 La conciliación tiene una eficiencia y eficacia limitada

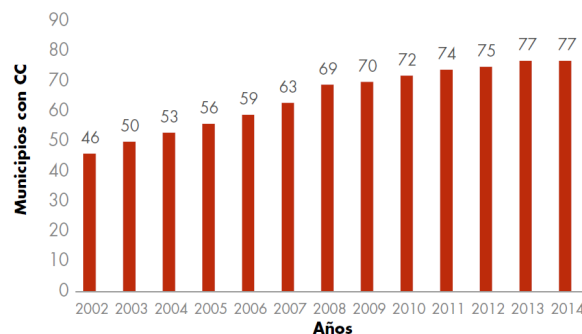
La eficiencia en la conciliación es limitada como se puede demostrar con las cifras disponibles en el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2015) de la siguiente manera:

Gráfica 9
Centros de conciliación activos



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015)

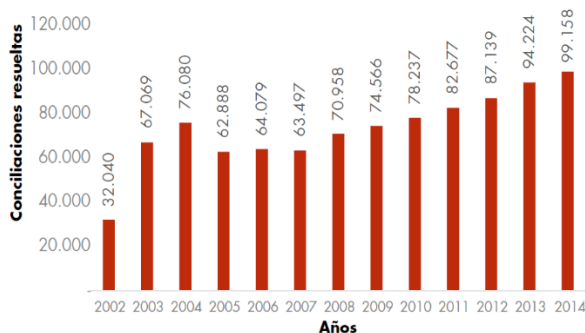
Gráfica 10
Municipios con centros de conciliación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015)

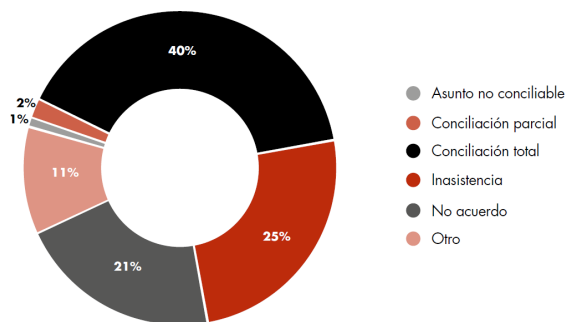


Gráfica 11
Casos atendidos en conciliación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015)

Gráfica 12
Resultados de las solicitudes de conciliación



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2015)

De las cifras anteriores se puede afirmar que la conciliación tiene limitaciones en su eficiencia por las siguientes razones:

- En 2014 se contaba con presencia de centros de conciliación en el 6.8% de los municipios.
- En 2014 los centros de conciliación atendieron una cifra baja de conciliaciones (282 casos en promedio)
- En 2014 el porcentaje de éxito de las conciliaciones fue del 42%, el caso más crítico está en los asuntos de lo contencioso administrativo donde el porcentaje de éxito es del 9%
- En 2014 existían 16.707 conciliadores inscritos en los centros de conciliación, lo que arroja un promedio de 5 casos atendidos en promedio en el año. Lo anterior representa un porcentaje muy bajo entre conciliadores activos y conciliaciones tramitadas.
- En 2014 la conciliación atendió 99.158 casos que comparados con las demandas presentadas ante la jurisdicción ordinaria representa un bajo porcentaje (4%) En 2014 ingresaron 2.443.740 de procesos en la Rama Judicial según el Consejo Superior de la Judicatura (2015)

En relación con la eficacia, la conciliación tiene limitaciones en las capacidades con las que cuenta para lograr su objetivo de ser un método de resolución de conflictos reconocido y usado por la población.

La anterior afirmación se fundamenta en las diferentes problemáticas identificadas por el Departamento Nacional de Planeación (2015) de los diferentes elementos del Sistema Nacional de Conciliación en los siguientes términos:



- El órgano asesor no funciona: El Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia no opera y asesora al Gobierno Nacional en la política pública de conciliación. En los últimos 9 años se ha reunido dos veces y se desconocen las recomendaciones que haya formulado y el cumplimiento de las mismas.
- El órgano rector está sobrecargado y no cuenta con una política definida: El Ministerio de Justicia y del Derecho ha liderado solo la promoción e implementación de la conciliación desde el Gobierno Nacional cuando existen otros actores con los cuales se pueden aunar esfuerzos. Adicionalmente, no se conoce una política pública de conciliación en la cual se establezcan los propósitos y líneas estratégicas de acción.
- El órgano disciplinario no se ha involucrado: el Consejo Superior de la Judicatura no ha desarrollado su papel en el Sistema Nacional de Conciliación en relación con los conciliadores.
- Los conciliadores no cuentan con un perfil y no se han profesionalizado: la conciliación no es una actividad o profesión atractiva para el ejercicio de los abogados, los abogados continúan teniendo un perfil litigioso, no existen incentivos desde el Estado y la sociedad civil para el trabajo de los conciliadores y los conciliadores no cuentan con un perfil profesional definido en los marcos teórico-prácticos de la conciliación.
- Los centros no son autosostenibles: existe un desbalance entre el número de casos atendidos en los centros de conciliación que pertenecen a entidades públicas y los que pertenecen a entidades sin ánimo de lucro, siendo congestionado el servicio en los primeros y bajo en los segundos. Asimismo, la regulación tarifaria del Gobierno Nacional no ha garantizado la sostenibilidad financiera de los centros de conciliación.
- Las entidades avaladas no cuentan con orientación académica: los cursos de capacitación de conciliadores no cumplen con su obligación de formación, no existe claridad en los objetivos académicos y la investigación en la materia es casi inexistente.

6.7 La conciliación no cuenta con un sistema de información consolidado

El Ministerio de Justicia y del Derecho ha tenido avances en la recolección de la información que reportan los centros de conciliación sobre la gestión en conciliación. Esto se realiza a través de un sistema de información financiado con recursos de inversión y que fue puesto en funcionamiento en 2004. En 2016 el Ministerio ha lanzado una segunda versión del sistema, esta vez denominado Sistema de Información de la Conciliación el Arbitraje y la Amigable Composición –SICAAC- A pesar de tener 12 años de funcionamiento, el sistema aún no ha sido implementado con los servidores públicos y notarios que concilian. En otras palabras, hasta la fecha, el Gobierno Nacional no puede dar cuenta de cuántas conciliaciones se tramitan en la conciliación en derecho.

El panorama es aún más crítico en la conciliación en equidad. A pesar de existir hace 25 años y de apoyarse con recursos de inversión, los conciliadores en equidad no informan a ninguna



autoridad cuántas conciliaciones realizan. El Ministerio de Justicia y del Derecho solo cuenta con información parcial que es reportada a través de las Casas de Justicia.

Contar con datos confiables sobre la conciliación es un requisito indispensable para el diseño de las políticas públicas y la toma de decisiones informadas por parte de las autoridades y entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Conciliación.

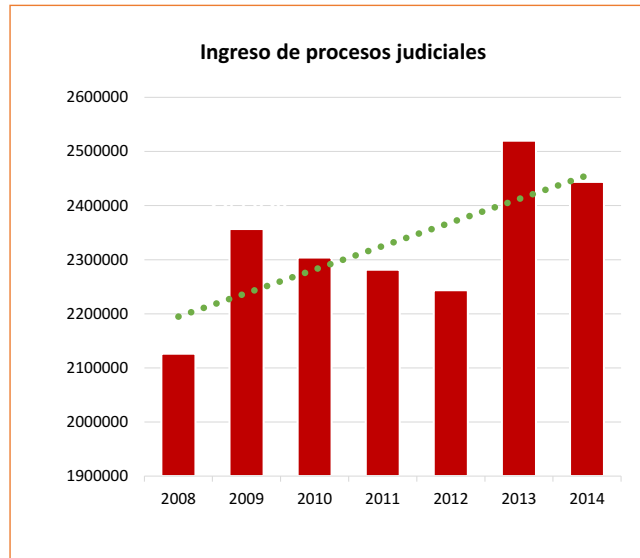
6.8 La conciliación no ha tenido un enfoque que le permita lograr aportes a la administración de justicia

A la conciliación se le han asignado diferentes propósitos como se ha expuesto anteriormente. Algunos de ellos han sido:

- Descongestionar los despachos judiciales: esta meta no se ha cumplido porque la disminución de las cargas procesales de los jueces no ha obedecido a la implementación de la conciliación. En el Informe al Congreso de la República del Consejo Superior de la Judicatura (2015) se dice: “El comportamiento de los inventarios permite valorar el impacto de la aplicación de las políticas de la Sala Administrativa en materia de medidas especiales de descongestión, modernización y tránsito del modelo escrito al modelo oral, implementación de medidas para la depuración del inventario de procesos, como el desistimiento tácito y la exclusión, entre otras. En tal sentido, se puede apreciar que el inventario de procesos disminuyó 1.483.470 entre el año 2008 y el año 2014, lo que significa una reducción del 47% del inventario en el periodo analizado.”
- Desjudicializar los conflictos: esta meta no se ha cumplido porque se debería ver reflejada en una disminución sistemática de las demandas interpuestas ante la justicia ordinaria. Los datos del Consejo Superior de la Judicatura (2014) demuestran que han aumentado como se puede ver a continuación:



Gráfica 12
Ingresos anuales en los juzgados permanentes



Fuente: Consejo Superior de la Judicatura, elaboración propia SJG-DJSG-DNP

- Ser un mecanismo de acceso a la justicia: este propósito se ha cumplido parcialmente como lo estableció el estudio del Departamento Nacional de Planeación (2015) en los siguientes términos: “los mínimos que debe incluir cualquier mecanismo que pretenda garantizar el acceso a la justicia deben ser también evaluados frente a la conciliación. Estos mínimos o principios rectores del acceso a la justicia son: la continuidad, la adaptabilidad, la garantía del principio de igualdad, la celeridad y la gratuidad o los costos razonables (Méndez, 2000). (...)
 - El diseño legal de la conciliación está estructurado de tal forma que permitió crear, desde el punto de vista normativo, una figura que en muchos aspectos cumple con los estándares mínimos del acceso a la justicia.
 - A pesar de este diseño, la puesta en práctica de la figura ha desdibujado la finalidad concebida por el legislador, pues existen una serie de barreras al cabal funcionamiento de la misma.
 - Una de estas barreras es la falta de oferta institucional en materia de conciliación, por fuera de los entes estatales. Ello resulta problemático, pues se reducen las posibilidades de acceso con las que podrían contar los ciudadanos.
 - Otro gran problema es la facultad que tienen los servidores públicos y notarios de prestar el servicio de conciliación, sin contar con la preparación necesaria para llevarla a cabo. Existe por lo tanto una gran parte de la oferta que no está calificada para conciliar.



- Igualmente, en cuanto a la celeridad es importante analizar, hasta qué punto la conciliación se ha convertido en un formalismo que las partes desean agotar rápidamente para acudir a la jurisdicción, como requisito de procedibilidad. Es también esencial entender que son muchos los factores particulares de cada conciliación que deben ser analizados para emitir un juicio en términos de celeridad de la figura.
- En resumen, se trata de una figura que normativamente se concibió como el ideal de acceso a la justicia, pero que, en la práctica, presenta una serie de problemas que deben ser superados, para que realmente se convierta en un mecanismo a través del cual los ciudadanos puedan resolver sus conflictos de manera continua, gratuita y rápida.”

De acuerdo con lo anterior, si la conciliación no ha logrado cumplir con sus diferentes propósitos en beneficio de la administración de justicia, cabe preguntarse si es necesario diseñar unos nuevos y medir su cumplimiento.

7. Problemáticas de la subdimensión de arbitraje

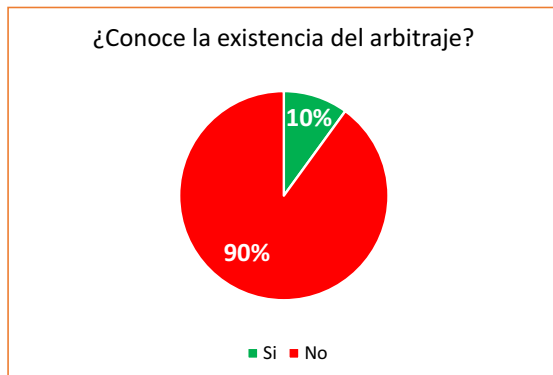
Las principales problemáticas identificadas en el arbitraje son las siguientes:

7.1 El arbitraje es poco conocido por los ciudadanos

En la GENNJI del Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) y en la encuesta de percepción del Departamento Nacional de Planeación (2016) se preguntó por el conocimiento de los ciudadanos sobre el arbitraje y los resultados fueron:

Gráfica 13

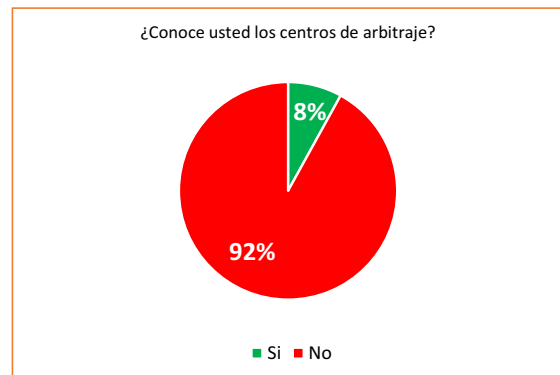
Conocimiento de los ciudadanos del arbitraje



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

Gráfica 14

Conocimiento de los ciudadanos del arbitraje



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016)



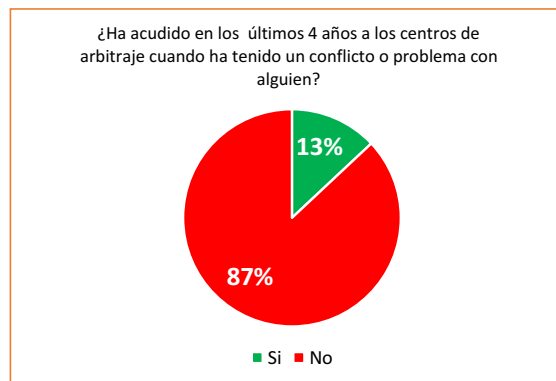
De acuerdo con los datos anteriores, se puede inferir que un porcentaje muy bajo de ciudadanos conocen el arbitraje donde se pasó del 10% al 8%.

7.2 El arbitraje es poco usado por los ciudadanos

La GENNJI (2013) estableció que “De las 306.080 que acudieron a un particular para resolver un conflicto, tan solo un 2,9% acudieron a un centro de conciliación y arbitraje para solucionar su conflicto; otros referentes en la prestación de servicios de conciliación son igualmente bajos, solo el 4% personas acudieron a los consultorios jurídicos de las universidades; el 4,5% personas acudieron a un notario; 10,1 % a un conciliador en derecho y nadie acudió a los conciliadores en equidad o a los árbitros.”

Lo anterior es coherente con el bajo uso del arbitraje medido por el Departamento Nacional de Planeación en 2016 donde el 87% afirma no haberlo utilizado en los últimos 4 años. Los resultados fueron:

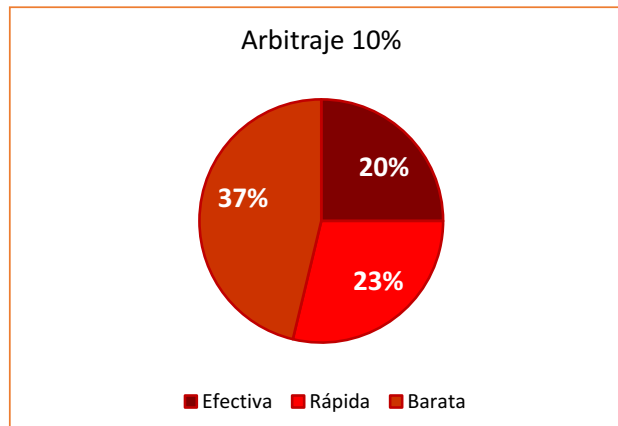
Gráfica 15
Uso del arbitraje



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2016)

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho (2013) determinó en la GENNJI que “Las personas de población en general que sí manifestaron conocer los MASC, un porcentaje importante respondió que no sabe sobre tres aspectos claves de los MASC (efectividad, rapidez y costos), lo que refuerza que el conocimiento de estas formas de solución de conflictos es muy bajo en los ciudadanos.” Los resultados para el arbitraje fueron:

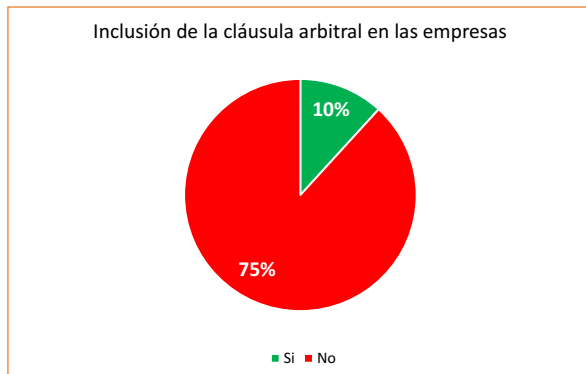
Gráfica 16
Conocimiento aspectos claves



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

A pesar que la población en general no conoce y usa el arbitraje, el desconocimiento y bajo uso se repite en los empresarios, a pesar que ser considerados como la población con mayor interés en el uso de dicho método. Las gráficas siguientes son el resultado de la GENNJI (2013)

Gráfica 17
Inclusión arbitraje en las empresas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

Gráfica 18
Razones no inclusión arbitraje en las empresas



Fuente: Ministerio de Justicia y del Derecho (2013)

Basado en los datos anteriores, se puede afirmar que la gran mayoría de los ciudadanos no usan el arbitraje en Colombia y no conocen sus aspectos claves relacionados con la efectividad, rapidez y bajo costo. El desconocimiento y poco uso también se extiende a los empresarios.

7.3 No existe un diseño institucional que permita el desarrollo de un sistema nacional de arbitraje

A diferencia de la conciliación, el arbitraje no cuenta con una conceptualización institucional y funcional para su desarrollo. El arbitraje opera como un servicio en los centros de arbitraje, pero se desconoce la articulación y objetivos comunes de las entidades y personas vinculadas al arbitraje tales como: Ministerio de Justicia y del Derecho, Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Procuraduría General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, centros de arbitraje, entidades formadoras en arbitraje, árbitros y secretarios de tribunales. Algunas consecuencias de la falta de articulación es la carencia de un marco jurídico aplicable al régimen disciplinario de los árbitros, las diferencias de criterios en la decisión de los recursos de anulación de laudos arbitrales, etc.

Cada uno de los elementos de lo que podría ser entendido como un Sistema Nacional de Arbitraje trabajan independientemente.

7.4 El órgano rector no cuenta con una política pública de arbitraje y el órgano disciplinario no se ha involucrado

Así como sucede en la conciliación, en el arbitraje, le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho elaborar e implementar la política pública del arbitraje, en especial los centros de arbitraje y por su parte es deber del Consejo Superior de la Judicatura promover y sancionar a los árbitros. Se desconoce un documento del Gobierno Nacional donde esté consignada la política pública sobre el arbitraje, así como las acciones adelantadas y sanciones impuestas por el Consejo en relación con los árbitros.

7.5 Los árbitros y secretarios no cuentan con un perfil profesional

Los árbitros administran justicia transitoriamente y los secretarios de tribunal de arbitramento los apoyan en impulsar el trámite arbitral. A pesar que existe un papel del Estado fundamental en regular la formación y ejercer un control sobre las entidades que forman abogados, jueces y conciliadores, esto no sucede con los árbitros. En Colombia, no existen escuelas formadoras autorizadas por el Estado y se desconoce la calidad profesional de los operadores del arbitraje. Hay una ausencia por parte del Estado de un pensum en arbitraje, de una evaluación de los árbitros y secretarios y de la definición de un perfil profesional de los mismos.

7.6 Percepciones negativas del arbitraje



El arbitraje es un método que desde su implementación se ha desarrollado acompañado de unos mitos. Entre ellos se tiene en que arbitraje es costoso, que en los procesos arbitrales el Estado siempre pierde, en materia de arbitraje internacional Colombia es percibida como una sede de alta inseguridad jurídica y que el arbitraje se asimila al proceso judicial con la aplicación del Código General del Proceso. Ni el Gobierno Nacional ni las universidades cuentan con evidencia para afirmar o desvirtuar dichos mitos que le hacen daño a la institución arbitral y tal vez sean parte de la explicación de su poco uso. En este mismo sentido, el SICAAC no se ha implementado con todos los operadores de arbitraje, como el caso de los arbitrajes internacionales. Asimismo, no hay un seguimiento al cumplimiento del reporte de información. Asimismo, el arbitraje es un método carente de evaluaciones e investigaciones que permitan tomar decisiones informadas por los interesados en la materia. Con base en lo anterior, se podría definir cuáles son los aportes del arbitraje a la administración de justicia.

8. Preguntas orientadoras de los MRC

Tabla 2	
Preguntas orientadoras de las subdimensiones de los MRC	
Subdimensión de Apoyo al PDSJ	
Preguntas orientadoras	
Conciliación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera se puede lograr que los ciudadanos conozcan la conciliación? • ¿De qué manera se puede aumentar el uso de la conciliación? • ¿De qué manera los ciudadanos identificarían en la conciliación un método de resolución de conflictos voluntario? • ¿De qué manera la conciliación puede aportar a la paz y ser incluida en las políticas, programas y proyectos sobre la materia? • ¿De qué manera se lograría que el Sistema Nacional de Conciliación se coordine con el sistema de justicia? • ¿De qué manera serían sostenibles la conciliación en derecho y en equidad? • ¿De qué manera se aumentaría la eficiencia y eficacia de la conciliación? • ¿De qué manera se lograría consolidar el SICAAC? • ¿Cuáles son los aportes del conciliación a la administración de justicia y cómo lograrlos? • ¿Cuáles deberían ser las prioridades en la inversión pública a 10 años?
Arbitraje	<ul style="list-style-type: none"> • ¿De qué manera se puede lograr que los ciudadanos conozcan el arbitraje? • ¿Se debería aumentar el uso del arbitraje? • ¿En caso de ser necesario el aumento de del arbitraje, de qué manera se lograría? • ¿Cuál sería el diseño institucional del sistema nacional de arbitraje y la manera de desarrollarlo? • ¿Cuál debería ser la política pública de arbitraje y el involucramiento del Consejo Superior de la Judicatura con los árbitros? • ¿Cuáles deberían ser los perfiles profesionales de los árbitros y secretarios y la manera de garantizarlos? • ¿De qué manera se podrían validar o desvirtuar las percepciones negativas del arbitraje? • ¿Cuáles deberían ser las prioridades en la inversión pública en arbitraje?



9. Propuestas de lineamientos de los MRC

Tabla 3		
Propuestas de lineamientos de las subdimensiones de los MRC		
Subdimensión de Apoyo al PDSJ		
	Problemáticas	Lineamientos
Conciliación	La conciliación es poco conocida por los ciudadanos	-Promover el conocimiento de la conciliación en los ciudadanos a través de una estrategia de comunicaciones que llegue a los diferentes públicos de interés
	La conciliación es poco usada por los ciudadanos	-Aumentar el número de conciliaciones en los centros de conciliación y conciliadores en equidad a través del aumento de operadores y las alianzas público privadas donde se oriente al ciudadano a acudir a la conciliación
	La conciliación es identificada como un requisito para agotar	-Desmontar gradualmente el requisito de procedibilidad en la medida que los ciudadanos conocen y acuden más a la conciliación, devolviendo la voluntariedad de la conciliación -promover en los abogados la conciliación
	La conciliación no es una estrategia en las políticas, programas y proyectos de construcción de paz	-Inclusión de la conciliación en los diferentes políticas, programas y proyectos de manera que sea identificada como una estrategia clave en la construcción de paz
	El Sistema Nacional de Conciliación no está coordinado con el sistema de justicia	-Definir y llevar a cabo una estrategia de coordinación entre la Rama Judicial y el Ministerio de Justicia para promover el SNC -Incluir en los programas e iniciativas de la Rama Judicial el cumplimiento de sus funciones en relación con los conciliadores
	La conciliación tiene una eficiencia y eficacia limitada	-Aumentar la eficiencia de la gestión del SNC la cual será medida con indicadores de resultado -Poner en funcionamiento del CNCAJ -Definir una política pública de conciliación por el MJD -Involucrar al Consejo Superior de la Judicatura en el cumplimiento de sus funciones con los conciliadores -Definir un perfil de los conciliadores que sea atractivo para los conciliadores y establecer las medidas tenientes para lograr dicho perfil -Establecer filtros para la atención de los centros de conciliación de entidades públicas y definir criterios de tarifas para que los centros sean viables financieramente -Definir los criterios de calidad en la formación de los conciliadores y hacer seguimiento a dichos criterios -Incentivar la investigación en conciliación
	La conciliación no cuenta con un sistema de información consolidado	-Implementar el SICAAC con todos los operadores -Generar reportes periódicos y públicos sobre la gestión del SNC -Definir y poner en marcha las medidas necesarias con base en la evidencia que genere el SICAAC



	La conciliación no ha tenido un enfoque que le permita lograr aportes a la administración de justicia	-Definir cuáles deben ser los aportes de la conciliación al sistema de justicia y hacer seguimiento para su cumplimiento
Arbitraje	El arbitraje es poco conocido por los ciudadanos	-Promover el conocimiento del arbitraje en los ciudadanos a través de una estrategia de comunicaciones que llegue a los diferentes públicos de interés
	El arbitraje es poco usado por los ciudadanos	-En caso de requerirse el aumento del número de arbitrajes en los centros, se podría lograr a través del aumento de operadores y las alianzas público privadas donde se oriente al ciudadano a acudir al arbitraje, especialmente se debe hacer un trabajo de promoción con las entidades públicas -Se debería aumentar el número de casos de arbitraje en las regiones
	No existe un diseño institucional que permita el desarrollo de un sistema nacional de arbitraje	-Definir cuál es el sistema nacional de arbitraje, su misión, visión y metas a cumplir con el fin de hacer seguimiento
	El órgano rector no cuenta con una política pública de arbitraje y el órgano disciplinario no se ha involucrado	-Definir e implementar una política pública de arbitraje por el MJD -Definir y poner en marcha la estrategia de involucramiento del Consejo Superior de la Judicatura en relación con los árbitros
	Los árbitros y secretarios no cuentan con un perfil profesional	-Definir el perfil de los árbitros y secretarios y garantizar los mecanismos para su consecución -Establecer los criterios de calidad en la formación de árbitros y secretarios y hacer seguimiento a los mismos
	Percepciones negativas del arbitraje	-Realizar los estudios que permitan contar con la evidencia necesaria para validar o cambiar la percepción de los costos del arbitraje, el porcentaje de éxito del Estado en el arbitraje y las razones de dicho resultado, la alta inseguridad jurídica en el arbitraje internacional y la conceptualización del arbitraje ligado al proceso judicial con la aplicación del Código General del Proceso. -Implementar el SICAAC con todos los operadores del arbitraje -Generar reportes periódicos y públicos sobre la gestión del Sistema Nacional de Arbitraje -Definir y poner en marcha las medidas necesarias con base en la evidencia que genere el SICAAC -Definir cuáles son los aportes del arbitraje a la administración de justicia y hacer seguimiento al cumplimiento de las mismas

10. Tendencias en la inversión pública de los MRC

La inversión pública en conciliación y arbitraje ha sido desarrollada por el Ministerio de Justicia y del Derecho a través de proyectos de inversión inscritos en el Departamento Nacional de Planeación. A continuación se describen las tendencias de la inversión pública sobre la materia.



Tabla 4
Tendencias en la inversión pública de las subdimensiones de los MRC
Subdimensión de Apoyo al PDSJ

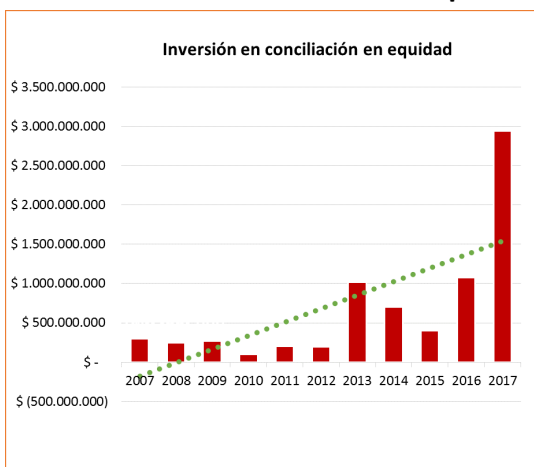
Conciliación	<p>Sobre la conciliación en derecho:</p> <ul style="list-style-type: none">• Entre los años 2005 a 2009 la inversión en conciliación en derecho se centró en fortalecer a los operadores de la conciliación (centros y conciliadores), fortalecer el Ministerio de Justicia y del Derecho y promocionar la conciliación• En los años 2010 a 2013 la inversión se enfocó en la gestión de los centros con la reglamentación de la calidad de los servicios de conciliación y el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho• En los años 2014 a 2015 los recursos se invirtieron en estrategias de comunicaciones, jornadas de conciliación y talleres de conciliación para servidores públicos• En el año 2016 la inversión se concentra en la formación de los servidores públicos y el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho a través del apoyo a la gestión• En 2017 la inversión se destinará a la elaboración y publicación de documentos conceptuales y formación de los servidores públicos y el control, inspección y vigilancia de los centros. <p>En conciliación en equidad:</p> <ul style="list-style-type: none">• En los años 2007 a 2008 la inversión se ejecutó en una evaluación del estado de la conciliación en equidad• En los años 2009 a 2012 la inversión se enfocó al fortalecimiento de los conciliadores, el monitoreo a los mismos y se realizaron estudios sobre sus perfiles• En los años 2013 a 2015 la inversión se ejecutó en material promocional, diplomados de actualización para conciliadores y el crecimiento del programa de conciliación en equidad con la implantación del MICE• En 2016 la inversión se concentra en capacitación a los conciliadores, implementación del MICE, adquisición de muebles y dotación para los puntos de atención de conciliación en equidad y el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho a través del apoyo a la gestión.• Para 2017 la inversión se proyecta en el crecimiento del programa a través del MICE, la acreditación de las entidades formadoras de conciliadores, realización de pruebas psicotécnicas a los conciliadores, capacitación de conciliadores, adquisición de muebles y dotación para los puntos de atención de conciliación en equidad y el fortalecimiento del Ministerio de Justicia y del Derecho a través del apoyo a la gestión. <p>Tendencias generales de la conciliación:</p> <ul style="list-style-type: none">• La inversión en conciliación en derecho ha sido de \$ 14.540.123.510 desde 2005• La inversión en conciliación en equidad ha sido de \$ 7.456.664.886 desde 2007
---------------------	---



	<ul style="list-style-type: none">• La tendencia de la inversión en conciliación en equidad es de aumento, pasó de \$ 400.000.000 en 2015 a \$ 1.079.395.161 en 2016 y se han programado \$ 2.939.965.346 en 2017 (aumento de un 700% de 2015 a 2017)• La tendencia de la inversión en conciliación en derecho es estable, pasó de \$500.000.000 en 2015 a \$449.455.733 en 2016 y se proyectan \$614.729.870 en 2017 (casi 500% menos que en conciliación en equidad)• No se tienen proyecciones de la inversión en conciliación en los años 2018 y siguientes
Arbitraje	<ul style="list-style-type: none">• La inversión del arbitraje por el Ministerio de Justicia y del Derecho ha sido mínima, solo ha existido un proyecto de inversión con vigencia 2011 al 2015 con un presupuesto total de \$ 3.690.578.221• La inversión en arbitraje se enfocó al fortalecimiento e institucionalización del arbitraje con actividades como: formación en el litigio arbitral, arbitraje online, sistema de información para el arbitraje y se apoyaron actividades de conciliación.• No existe proyección de actividades para el arbitraje en los años 2017 en adelante

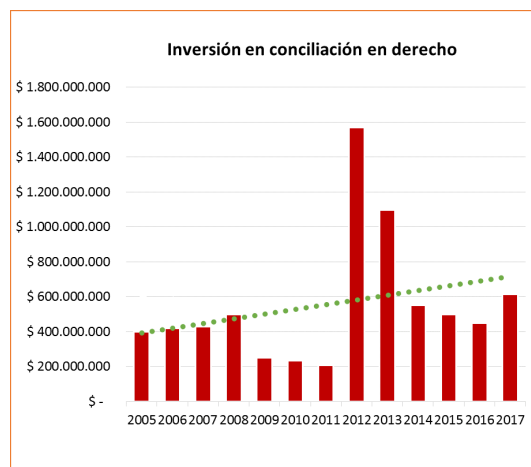
Adicional a las tendencias, las gráficas que a continuación se presentan, describen la inversión pública en los proyectos de inversión del Ministerio de Justicia y del Derecho en materia de conciliación y arbitraje.

Gráfica 19
Inversión en conciliación en equidad



Fuente: Elaboración propia, datos del SUIFP, DNP

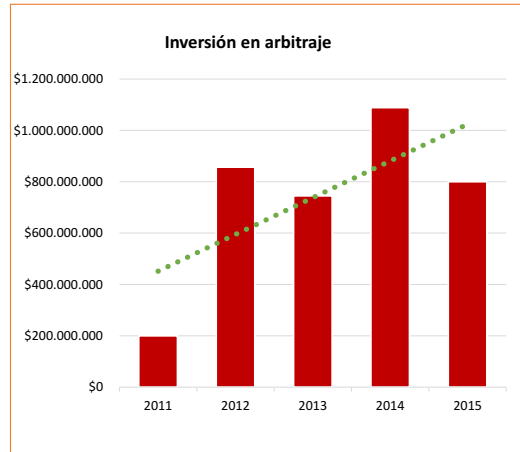
Gráfica 20
Inversión en conciliación en derecho



Fuente: Elaboración propia, datos del SUIFP, DNP

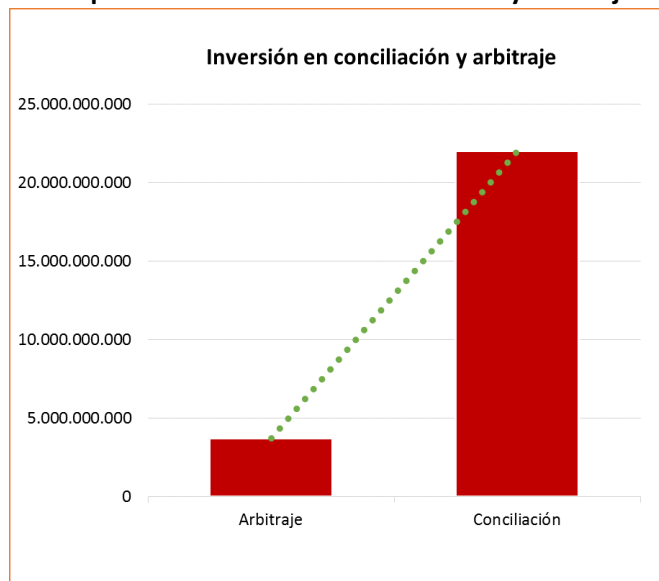


Gráfica 21
Inversión en arbitraje



Fuente: Elaboración propia, datos del SUIFP, DNP

Gráfica 23
Comparación inversión en conciliación y arbitraje



Fuente: Elaboración propia, datos del SUIFP, DNP

Referencias bibliográficas

Consejo Superior de la Judicatura (2015) Informe al Congreso de la República 2014. Bogotá, D.C.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación



Departamento Nacional de Planeación (2015). Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: *Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá, D.C.

Departamento Nacional de Planeación (2016). Presentación del Capítulo de Justicia de la Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá, D.C.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2013). Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas - *Evaluación del impacto de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en la satisfacción de necesidades jurídicas de la población colombiana*. Bogotá, D.C.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2013). Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas - *Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en la satisfacción de necesidades jurídicas en el sector empresarial*. Bogotá, D.C.