

**Eficacia de las normas de calidad en los
Centros de Conciliación de los Consultorios
Jurídicos y su impacto en el acceso a la
administración de justicia**



Luz Eliana Gallego Henao
Margarita María Gaviria Herrera

Directora: María Teresa Carreño Bustamante



Universidad de Manizales
Facultad de Ciencias Jurídicas
Maestría en Derecho

**Eficacia de las normas de calidad en los Centros
de Conciliación de los Consultorios Jurídicos y su
impacto en el acceso a la administración de justicia**

Tesis para optar al título de Magíster en Derecho

Luz Eliana Gallego Henao
Margarita María Gaviria Herrera

Directora
Dra. María Teresa Carreño Bustamante

Manizales

2016

Página de aprobación de la tesis

Dedicatoria.

A Dios por ser un faro permanente en mi vida.

A mi Guadalupe por regalarme el mejor de los títulos: Ser Mamá

A Andrés, mi gran amor

A mi familia por su apoyo y acompañamiento hasta el final.

Luz Eliana Gallego Henao

Al Todopoderoso por ser mi protector y mi guía en todo momento

A mi madre Margarita por ser el cimiento y fortaleza de mi existencia

A mi familia por su apoyo y acompañamiento

A mi esposo por ser compañero y cómplice de mis logros

Margarita María Gaviria Herrera

Agradecimientos

A la Universidad de Manizales por permitirnos crecer y alcanzar nuestros logros personales y profesionales.

Al Dr. Guillermo Orlando Sierra Sierra, rector de la Universidad de Manizales por su decidido apoyo y contribución a la formación de sus docentes.

A nuestra Tutora María Teresa Carreño Bustamante por su decidido acompañamiento y valiosos aportes profesionales fundamentales para alcanzar los logros que hemos obtenido.

A la Dra. María Piedad por su compromiso con el desarrollo académico de los docentes de la Universidad de Manizales.

A los docentes de la Maestría quienes con sus aportes teóricos fortalecieron nuestro proceso de formación pos-gradual.

A los directores de los Centros de Conciliación que participaron en la construcción de nuestro trabajo y en la recolección de los datos que dieron lugar a los resultados que hoy se presentan.

A la Dra. Claudia García por su valioso aporte en la elaboración de la metodología y en la validación de los instrumentos que fueron empleados en el estudio de investigación.

Al Dr. Darío Ángel por comprometerse con nuestro trabajo, asesorarnos en la corrección de estilo y por su direccionamiento en la estructura final del presente informe de investigación.

Tabla de contenido

Introducción	9
Presentación.....	9
Planteamiento del problema	11
1.1 Justificación	13
1.1 Pregunta de investigación	15
1.2 Objetivos.....	16
1.2.1 <i>Objetivo general</i>	16
1.2.2 <i>Objetivos específicos</i>	16
2 Contexto conceptual.....	17
2.1 Antecedentes de la investigación.....	21
2.2 Acceso a la administración de justicia.....	32
3 Marco teórico.....	37
3.1 La eficacia de las normas.....	37
3.2 El acceso a la administración de justicia y el impacto de la conciliación.....	42
3.3 La calidad como factor de transformación en la conciliación	52
3.4 La conciliación como forma excepcional y transitoria de administración de justicia	58
4 Metodología	65
4.1 Fases de la investigación.....	70
4.2 Elemento subjetivo de la investigación.....	72
4.3 Técnicas de recolección de la información.....	73
4.3.1 <i>Fase 1. Análisis Comparativo</i>	74
4.3.2 <i>Fase 2. Análisis normativo</i>	74
4.3.3 <i>Fase 3. Análisis comprensivo de la información</i>	75
4.4 Instrumentos de recolección de datos	75
4.4.1 <i>La entrevista</i>	75
4.5 Matriz de análisis	76
4.6 Análisis normativo.....	77
4.6.1 <i>Encuesta</i>	77
4.6.2 <i>Entrevista Semi- Estructurada</i>	78
4.6.3 <i>Matriz de análisis</i>	79
4.6.4 <i>Análisis normativo</i>	79
4.6.5 <i>Encuesta</i>	79
5 Norma Técnica de Calidad 5906 de 2012: un antes y un después para los centros de conciliación de los consultorios jurídicos en el Eje Cafetero	80
5.1 La entrevista a los directores de los centros	80
5.2 La eficacia de la norma técnica de calidad 5906 de 2012 en los consultorios que la han implementado.....	85
5.3 Eficacia material de la norma técnica de calidad según la encuesta al Ministerio de Justicia y del Derecho.....	89

5.4	Eficacia parcial de la norma técnica de calidad 5906 de 2012	91
5.4.1	<i>Cumplimiento</i>	91
5.4.2	<i>Aplicación</i>	92
5.4.3	<i>Materialidad</i>	94
6	La calidad de los procesos conciliatorios en los centros de conciliación de las universidades del Eje Cafetero, a partir de la norma de calidad 5906 de 2012.....	97
6.1	Resultados generales.....	97
6.1.1	<i>Opinión favorable de los operadores</i>	99
6.1.2	<i>Cambios y estrategias</i>	103
7	Impacto de la norma de calidad 5906 de 2012, en el derecho al acceso a la administración de justicia en Colombia	110
7.1	La constitucionalidad de la norma	110
7.2	Las aspiraciones de los ciudadanos	115
7.3	Los centros de arbitraje y conciliación	117
7.4	La norma técnica de calidad en los Centros	121
	Conclusiones y recomendaciones	128
	Trabajos citados.....	131

Lista de tablas

Tabla 1.	Comparativo entre solicitudes en universidades con NTC y sin NTC entre 2012 y 2015	89
Tabla 2.	Comparativo entre conciliaciones exitosas en universidades con NTC y sin NTC entre 2012 y 2015	90
Tabla 3.	Comparación de casos operados por los Centros de Conciliación de las Universidades del Eje Cafetero	122

Lista de figuras

Figura 1.	Ruta para caracterizar procesos.....	108
-----------	--------------------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Presentación

Este informe es el resultado de un estudio sobre la eficacia de las normas de calidad aplicables a los Centros de Conciliación de las Universidades del Eje Cafetero y su impacto en el acceso a la administración de justicia.

Se incorporan en el informe los conceptos, las interpretaciones, los cuestionamientos, las conclusiones y las recomendaciones obtenidas en el análisis de la implementación de la norma técnica de calidad 5906 (Icontec; Minjusticia, 2012) en los Centros de Conciliación de las Universidades de Caldas, Risaralda y Quindío, para establecer la eficacia de esta norma en los servicios de conciliación brindados por estas instituciones y para determinar si el derecho al acceso a la administración de justicia fue mejorado con dicha norma.

El trabajo se compone de seis capítulos: en primer lugar, se hizo un abordaje teórico de los conceptos de estudios claves para el desarrollo de la investigación, que se condensa en dos sub-capítulos, el estado de arte y el marco teórico. Luego, se presenta el capítulo de metodología que explica la forma en que se adelantó la investigación y los instrumentos empleados para alcanzar los objetivos. Los tres capítulos siguientes contienen los resultados obtenidos, su sistematización y la interpretación de los datos encontrados. Cada capítulo se refiere a un objetivo específico y el conjunto pretende responder la pregunta de investigación relacionada con la eficacia de las normas de calidad aplicables a los Centros de Conciliación y su impacto en el acceso a la administración de justicia.

El primer capítulo se titula: *Norma Técnica de Calidad 5906 de 2012: Un antes y un Después para los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero*. Este capítulo se relaciona con la eficacia de esta norma de calidad, y señala que, de acuerdo con la entrevista efectuada a los directores de las instituciones observadas, a la luz de la teoría desarrollada sobre la eficacia esta norma solo contiene uno de los tres elementos que se proponen aquí como esenciales para que se cumpla con dicha cualidad. Estos elementos son independientes, puesto que la inexistencia de uno no le incide en los efectos de los otros elementos en la eficacia normativa sobre el precepto que se analiza. De esta manera, se observa que la norma técnica 5906 de 2012 es eficaz parcialmente porque están ausentes el cumplimiento y la adjudicación a sus destinatarios, aunque ha tenido un impacto positivo en los Centros de Conciliación que la han aplicado.

El segundo capítulo de resultados se titula *La calidad aplicada a los procesos conciliatorios adelantados por los centros de conciliación de las universidades del eje cafetero, a partir de la vigencia de la norma de calidad 5906 de 2012*. Se concluye que, pese a una aplicación de la norma en solo la mitad de las Universidades, hay un acuerdo generalizado en relación con la importancia de incorporar sistemas y procedimientos de calidad para mejorar la prestación del servicio y para identificar acciones de mejora en las solicitudes de conciliación adelantadas por los Centros de Conciliación. De igual manera, las Instituciones entrevistadas aseguran que, al ofrecer servicios con calidad, independiente de la norma, se asegura la salvaguarda de los derechos de las partes involucradas en los tramites de conciliación y se fortalece el acceso a este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, lo que disminuye un problema que enfrenta actualmente la conciliación, que es la desconfianza de los ciudadanos en los efectos de la justicia estatal no formal.

El tercer capítulo de resultados se titula: *Impacto de la Norma de Calidad 5906 de 2012, en el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia en Colombia*. En este capítulo se analiza el efecto que ha tenido la implementación de la norma NTC 5906 de 2012, mediante una entrevista a los directores de los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos analizados y el informe suministrado por el Ministerio de Justicia y del Derecho. Se observa aquí que hay una diferencia porcentual de solicitudes y acuerdos exitosos de conciliación obtenidos en las Universidades que cumplieron con los presupuestos de la norma respecto a las instituciones que no cuentan aún con un sistema de

calidad formal en sus procedimientos. Se concluye en este capítulo que la norma de calidad 5906 de 2012 impacta el derecho al acceso a la administración de justicia, al fortalecer el mecanismo de la conciliación y con ella la facultad conferida a los particulares para administrar justicia de manera excepcional y transitoria con iguales efectos que los obtenidos en un fallo judicial.

El capítulo final reúne las conclusiones y recomendaciones respecto a la eficacia de las normas de calidad frente al acceso a la administración de justicia.

Planteamiento del problema

En los últimos veinticinco años, a partir de la expedición de la ley 23 (1991), en Colombia se viene presentando una revolución en los sistemas judiciales tradicionales en el país al introducir los Mecanismos Alternos para la Solución de Conflictos –MASC– como una alternativa para la justicia ordinaria, lo que representa para los ciudadanos la posibilidad de llegar a solucionar sus propios conflictos por sí mismos, con la presencia de un mediador imparcial. Esta medida se da en desarrollo del principio de participación consagrado en el preámbulo y en el artículo 2 de la Constitución Política. En virtud de este principio, las partes involucradas en el conflicto gestionan y ponen fin a sus diferencias a través del diálogo.

La necesidad de fortalecer la apuesta por el respeto de los Derechos Humanos y de alcanzar la paz a través de la negociación con los grupos armados, conduce a que sea liderado un movimiento social revolucionario cuyos frutos se ven materializados en un texto normativo que integra derechos y garantías sociales, políticas y económicas para todos los ciudadanos del país; esto consolida la Constitución Política (1991), en un escenario democrático que representa un cambio en la vida de los colombianos.

A partir de la nueva hermenéutica social inaugurada por la Constitución de 1991, los legisladores empiezan a ser prolijos en temas de vital importancia para la vida de los colombianos como la garantía y la salvaguarda de sus derechos, el acceso a la administración de justicia, en el cual cumple un papel primordial el sistema judicial a través de la justicia ordinaria, y también los sistemas considerados como paralelos denominados

MASC, cuyo desarrollo legislativo se compila en normas como la Ley 446 (1998), la Ley, 640 (2001), la Ley 1395 (2010) y la Ley 1564 (2012), cada una con sus respectivos Decretos Reglamentarios, solo para citar las más importantes.

Se trata de agilizar las actuaciones judiciales en busca de solucionar los conflictos, para lo cual se ha propiciado que el juez contribuya con sus sentencias a alcanzar una justa y recta administración de justicia. Este postulado se ha visto truncado por causas administrativas y presupuestales que, entre otras, han contribuido a la congestión judicial traducida en el retraso y la dilación de los procesos que son puestos a consideración de los operadores de la justicia. Esto ha conducido a una flagrante vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia efectivo desde hace muchas décadas.

Este problema es abordado por el constituyente que, en desarrollo del principio de la participación (CP, 1991, art. 2), decidió en el artículo 116, ampliar el espectro de los estamentos encargados de administrar justicia, y permitir que los particulares, en la figura de los conciliadores y los árbitros, ejerzan esta función de manera excepcional y transitoria en materias previamente determinadas por la ley, siempre y cuando se encuentren habilitados por las partes involucradas en el conflicto.

En esta forma, la conciliación es considerada como un mecanismo expedito y eficaz por medio del cual se le permite a las partes involucradas en un conflicto, llegar a la solución de sus controversias a través de un diálogo fluido, con la intervención de un tercero neutral. Esta forma comporta un proceso sencillo en el que las partes agilizan el proceso, al estar orientada a la resolución de su conflicto de una manera ágil, oportuna y eficaz. Esto produce confianza en quienes prefieren acudir a la conciliación antes que al aparato judicial para llegar a la solución de sus diferencias.

El procedimiento de la conciliación tiene varias etapas previstas en la ley 640 (2001), cuya aplicación no tiene el rigor de la generalidad de las normas jurídicas, lo cual hace que sea un proceso simple y expedito, cuya ejecución en algunos casos puede carecer de la seriedad y la inobservancia de algunos aspectos relevantes en la garantía de los derechos sustanciales y procesales de las partes involucradas en los conflictos dirimidos. Por esta razón, después de un diagnóstico efectuado por el MJD, con la participación de los operadores de la conciliación en el país, se detectó la necesidad de que se unifiquen los

procesos y los procedimientos aplicados por los centros, para lo cual se propuso la implementación de sistemas de calidad a partir de la norma técnica NTC 5906 vigente desde 2012. Esta norma no propone reformas en lo concerniente a procedimientos, toma de decisiones y otros aspectos sino que trata de impregnarle calidad al proceso en el manejo de la documentación, la infraestructura, el recurso humano y las acciones contenidas en los planes de mejoramiento.

La aplicación de un sistema de calidad en los procesos conciliatorios y arbitrales permite aumentar la eficiencia de los servicios que prestan los centros, la confianza y la satisfacción del usuario, el flujo de personas que conocen y usan este mecanismo alternativo para solucionar los conflictos, antes que optar por acudir al aparato judicial del Estado.

El MJD indica que la aplicación de la norma de calidad NTC 5906 es una herramienta por medio de la cual se redirecciona la gestión de los Centros de Conciliación, con innovaciones que permiten a los ciudadanos solucionar sus diferencias con la garantía de que el proceso se desarrolla bajo parámetros mínimos de calidad.

Sin embargo, a pesar de las bondades de la norma, hasta ahora no hay un estudio relacionado con sus efectos en los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos y se desconoce si ha sido implementada en debida forma por sus destinatarios, a pesar de la obligatoriedad ordenada por el decreto 1829 (2013), que solo deja a discreción de estas instituciones la solicitud de la certificación en alta calidad. Esta situación condujo a las investigadoras a preguntar sobre la eficacia de la norma NTC 5906 de 2012 y su impacto en el derecho al acceso a la administración de justicia.

1.1 Justificación

La resolución alternativa de conflictos surge en Colombia como respuesta a la necesidad de fortalecer el aparato judicial mediante la incorporación de herramientas legitimadas por el Estado para garantizar la participación de la sociedad y descongestionar los despachos judiciales, con fórmulas de arreglo equiparables en sus efectos a los obtenidos con una sentencia emitida por un juez.

Gracias a figuras como el arbitraje y la conciliación, en la que es excepcional la habilitación de personas para solucionar los conflictos, el legislador ha sido consciente de la

equiparación funcional que se hace entre los funcionarios del Estado y los ciudadanos para contribuir al mejoramiento de una justicia ágil, con la participación de los propios actores. En este sentido, es viable el hecho de que personas privadas decidan sobre su propia causa, y alcancen sus pretensiones de manera autónoma, lo que beneficia a todos los intervinientes en el conflicto por el ejercicio de una justicia autocompositiva.

Por tratarse de la conciliación y la resolución de conflictos entre personas que no cuentan con los recursos suficientes para sufragar los gastos de un abogado, los Consultorios Jurídicos y los Centros de Conciliación, creados por disposición legal en todas las facultades de derecho, son un escenario que puede contribuir a conseguir los fines constitucionales para lograr una justicia que garantice los derechos de la sociedad.

Por lo tanto, con el fin de contribuir a alcanzar los objetivos de los MASC, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la colaboración de los Centros de Conciliación del país y el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (ICONTEC), expidió la Norma Técnica 5906 (2012) para los Centros de Conciliación y Arbitraje. Esta norma tiene por objeto y campo de aplicación “establecer los requisitos que deben cumplir los Centros de Conciliación y/o Arbitraje, para facilitar la conciliación y el arbitraje en condiciones de calidad, como Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)” (cap. 1). De esta manera, se busca que los ciudadanos conozcan la existencia de los medios alternativos de solución de conflictos y que puedan acceder a ellos con la garantía de un servicio de calidad y con la celeridad que esperan las partes.

La investigación propuesta sobre la eficacia de la norma NTC 5906 de 2012, adquiere gran importancia puesto que permitirá establecer si la aplicación de una norma técnica de calidad respecto a los procesos conciliatorios que se adelantan por las entidades promotoras, asegura para los usuarios el cumplimiento de los objetivos.

Aunque esta norma viene implementándose en su fase exploratoria y de socialización a partir de 2013 y de manera obligatoria desde la expedición del Decreto 1829 (2013), aún no se sabe si las disposiciones del Ministerio respecto a su implementación han sido acatadas por todos los centros de conciliación del país. Este es el reto del presente estudio, específicamente en la región del Eje Cafetero donde hay centros de conciliación adscritos a los Consultorios Jurídicos de las facultades de derecho. De este contexto se deriva el

elemento de novedad de la investigación al no haber estudios que evalúen la eficacia de las normas de calidad aplicables a los Centros de Conciliación y su impacto en el acceso a la administración de justicia.

Los resultados de la investigación permitirán a los centros de conciliación del país y al Ministerio de Justicia y del Derecho elaborar un diagnóstico de la eficacia de la norma para verificar el cumplimiento de sus objetivos y establecer si la mejora de los procesos administrativos incide en la satisfacción del servicio, la obtención de resultados satisfactorios y el aumento en la demanda por los usuarios respecto a la utilización de los MASC en la solución de sus conflictos.

La utilidad de la investigación consiste en establecer si la política implementada por el Estado respecto a la incorporación de normas de calidad en el quehacer de las instituciones públicas, especialmente en las encargadas de prestar los servicios de justicia, se ha aplicado en los centros de conciliación y ha producido los efectos esperados y ha propiciado un mayor acceso a la administración de justicia.

Conviene resaltar que la norma NTC 5906 no incluye reformas a los procedimientos, a la toma de decisiones ni a otros aspectos propios de las leyes que regulan los MASC. Únicamente propone la aplicación de sistemas de calidad en lo que concierne a los procesos que deben adelantarse respecto a los acuerdos conciliatorios con el fin de que sean eficaces en los servicios que prestan los centros, para brindarle confianza al usuario y la excelencia jurídica que debe regir los MASC, que por seguir procedimientos menos rígidos, y más informales y expeditos no son ajenos a procesos de calidad.

1.1 Pregunta de investigación

¿Cuál es la eficacia de la norma de calidad NTC 5906 de 2012, en la prestación de los servicios brindados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero y su incidencia en el acceso a la administración de justicia de la población beneficiaria, a partir de su vigencia?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

Determinar la eficacia de la norma de calidad NTC 5906 de 2012, en la prestación de los servicios brindados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero y su incidencia en el acceso a la administración de justicia de la población beneficiaria, a partir de su vigencia.

1.2.2 Objetivos específicos

1. Realizar un análisis comparativo de la eficacia en la prestación del servicio de los centros de Conciliación adscritos a las Universidades del Eje Cafetero antes y después de la implementación de la norma de calidad NTC 5906 del Ministerio de Justicia y del Derecho.
2. Identificar las estrategias adoptadas por los Centros de Conciliación adscritos a las Universidades del Eje Cafetero para mejorar la calidad en la prestación del servicio con fundamento en la norma NTC 5906 del Ministerio de Justicia y del Derecho.
3. Analizar el impacto de la normas de calidad 5906 en los Centros de Conciliación en el acceso a la administración de justicia de la población beneficiaria del servicio brindado por los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero.

2 CONTEXTO CONCEPTUAL

La Constitución Política de 1991 es el criterio básico y último del derecho en Colombia, es su reconocimiento supralegal, el imperativo del sistema jurídico-normativo, de modo que las decisiones tomadas por todas las ramas del poder público en ejercicio de su función, deben estar de acuerdo con los mandatos de la Constitución. Esto garantiza el ejercicio legal y la dignidad humana como fin supremo del Estado.

El artículo 116 de la Norma Superior abrió la posibilidad de administrar justicia de manera excepcional y transitoria a las autoridades administrativas y a los particulares en asuntos de su competencia, y excluyó a estas instancias de la facultad de instruir sumarios o de investigar delitos, por tratarse de una competencia exclusiva del poder judicial en cabeza de los jueces y magistrados de la República. No obstante, los particulares, a partir de la nueva concepción del Estado Social de Derecho, están investidos de la facultad de participar en la resolución de las controversias de los asociados, en los casos determinados por el legislador, de modo que los efectos de estos mecanismos son equivalentes a los obtenidos en una sentencia judicial.

La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales.

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley (CP, 1991).

La intervención de los particulares en la aplicación de justicia, fundamentada en el mandato constitucional, se concibió como una herramienta de descongestión y participación de la sociedad civil en las decisiones que les afectan (CP, 1991, art.2). En esta forma, los ciudadanos podrían acudir a los organismos definidos por ley, para resolver sus disputas mediante fallos en derecho, técnicos o en equidad, dotados de una garantía de imparcialidad por expreso mandato legal.

Sin embargo, es insuficiente que en el sistema jurídico se consagren métodos alternos de solución de conflictos –MASC, pues es necesario que en torno a ellos se desarrolle un modelo legal y jurisprudencial que contextualice la validez, la eficacia y la aplicación de esta disposición constitucional. Por eso, se han promulgado normas que desarrollan la aplicación y la reglamentación de los MASC, entre las cuales se encuentran la Ley 23 (1991), la Ley 446 (1998), la Ley 640 (2001), la Ley 1395 (2010), la Ley 1437 (2011), la Ley 1564 (2012) y numerosos decretos reglamentarios como el 1829 (2013), el Decreto 1214 (2000), el Decreto 1818 (1998) y el Decreto 1716 (2009). En la jurisprudencia, se han proferido sentencias como la C-893 (2001), la sentencia C- 1195 (2001), la sentencia C-196 (2001), la sentencia C-314 (2002), la sentencia C-417 (2002), la sentencia C-917 (2002) y la sentencia C-598 (2011).

A pesar de las bondades de los MASC, para solucionar sus controversias, los ciudadanos continúan acudiendo a los tribunales de la rama judicial: “La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación y los juzgados, que son los encargados de administrar justicia por expreso mandato de la Constitución Política y de la ley 270 (1996).

La desconfianza en la administración de justicia, el desconocimiento de las formas no convencionales de solución de los conflictos, los procedimientos ineficaces en los Centros de Conciliación, la baja preparación de los conciliadores, la ausencia de acciones correctivas o preventivas en los trámites de conciliación, la falta de credibilidad de las

entidades públicas en los particulares que, en virtud de la descentralización, están autorizados para cumplir funciones públicas, inciden en que los ciudadanos no acudan a los MASC.

Quizás, los particulares desconocen que los Centros de Conciliación, tanto tarifados como adscritos a los consultorios jurídicos de las universidades, se encargan de dirimir, mediante un procedimiento expedito, económico y eficaz, los conflictos que se sometan a su conocimiento mediante la aplicación de mecanismos alternos para la solución de conflictos, que permiten a las partes, por sí mismas o a través de un tercero neutral calificado, el conciliador, solucionar sus propias controversias, proponiendo fórmulas de arreglo o generando concesiones recíprocas que faciliten la conciliación.

La población desconoce los efectos que otorgan la Constitución y la ley a procedimientos como la conciliación y el arbitraje y la posibilidad que tienen las partes de solucionar sus diferencias por si mismas; de igual forma el Ministerio de Justicia y del Derecho ha detectado una serie de procedimientos irregulares en la ejecución de las audiencias de conciliación como la dilación de los términos previstos en la norma, desconfianza de las personas para acudir a los MASC, y falta de cualificación de los funcionarios facultados para fungir como conciliadores, situaciones éstas que desvirtúan los fines de la administración de justicia excepcional y transitoria de los particulares, entre los que se destacan la descongestión, la participación de la sociedad civil en las decisiones que les afectan y la legitimación del aparato jurisdiccional en la medida que este puede dedicarse a resolver asuntos de importancia para el Estado (Sentencia C-893, 2001).

Sin embargo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos a que se hace mención 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 (Preámbulo y artículos 1° y 2° de la CP). 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... (Sentencia C-893, 2001).

Para cumplir con los objetivos de los MASC, y con el fin de subsanar las deficiencias en la aplicación de la justicia transitoria y excepcional en manos de los particulares, el Ministerio de Justicia y del Derecho, con la colaboración de los centros de conciliación del país y del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación –ICONTEC –, expidió el 22 de febrero de 2012 la Norma Técnica Colombiana 5906 para los Centros de Conciliación y Arbitraje. La norma técnica 5906 tiene por objeto establecer “los requisitos que deben cumplir los Centros de Conciliación y/o Arbitraje, para facilitar la conciliación y el arbitraje en condiciones de calidad, como Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC.)” (Icontec; Minjusticia, 2012, pág. 1). La norma surge por la necesidad de mejorar la calidad, la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los procesos conciliatorios. La norma de calidad 5906 (2012) inicialmente fue concebida para los Centros de Conciliación y/o Arbitraje de manera facultativa pero, a partir del decreto 1829 (2013), se convirtió en obligatoria para los centros de conciliación tarifados y para los gratuitos adscritos a los Consultorios Jurídicos de las universidades.

Según lo manifestado por el Ministerio de Justicia y del Derecho –MJD–, la norma de calidad NTC 5906 es una herramienta que permite redireccionar la gestión que vienen adelantando los Centros de conciliación de cara a los grandes retos y las innovaciones que traen consigo las nuevas realidades locales y globales. De esta manera, se busca que los ciudadanos conozcan los mecanismos alternos para la solución de sus conflictos, y sepan que puedan acceder a ellos puesto que allí encontrarán un servicio de calidad, lo que obliga a garantizar una mejora en el servicio de los Centros de Conciliación y arbitraje del país (Peña, 2012).

Entonces, es preciso preguntarse si la implementación de la NTC 5906 de 2012 ha incidido positivamente en la prestación del servicio de los Centros de Conciliación adscritos a los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero a partir de su expedición, para contribuir a garantizar una adecuada y recta administración de justicia.

El primer elemento relevante para el estudio, se relaciona con la eficacia de la norma de calidad NTC 5906 (2012), expedida con el fin de fortalecer el acceso y uso de los mecanismos alternos para la resolución de conflictos. De acuerdo con García, esta categoría se analiza según la mayor o menor aceptación de los centros de conciliación adscritos a los consultorios jurídicos del Eje Cafetero, y su idea de calidad, conforme a los lineamientos institucionales incorporados en la norma. Lo anterior es crucial porque la calidad puede ser entendida desde varias perspectivas y por lo tanto, en la investigación se determinan los indicadores que pueden llevar a concluir si las áreas problemáticas estudiadas cumplen o no con los niveles de eficacia (García, 2014, pág. 70).

En la investigación, se hace una aproximación teórica a los conceptos propios de la administración de justicia que manejan los particulares, para realizar un trabajo de campo en los Centros de Conciliación adscritos a los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero, a través del cual, en términos estadísticos y de la crítica, se determina el grado de eficacia que alcanza la norma NTC 5906 de 2012 aplicada a la prestación del servicio en los sitios seleccionados para el presente estudio.

Otra categoría constitutiva de la investigación se relaciona con el acceso a la administración de justicia a partir de los servicios que prestan los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero, bajo la observancia del derecho al debido proceso, la imparcialidad en las actuaciones de los jueces con función transitoria y excepcional en su calidad de particulares y la lealtad procesal, que debe permanecer inviolable en el actual Estado Social y Democrático de Derecho. Para acercarnos a dicha categoría en lo relacionado con el acceso a la administración considerada como un derecho fundamental, se llevó a cabo un rastreo de los más recientes estudios que tienen que ver con el tema desde la perspectiva específica de los MASC.

2.1 Antecedentes de la investigación

La historia de la aplicación de la norma NTC 5906 es reciente, pero ya se han realizado algunos estudios relacionados con los resultados obtenidos por los Centros de Conciliación de entidades públicas o privadas sobre la implementación de la norma con o sin certificación (en la actualidad no es obligatorio, según la norma). De todas maneras, hasta

ahora no se reporta un estado de arte completo que permita identificar las investigaciones relacionadas con la evaluación de la aplicación de la norma. No obstante, con el propósito de determinar los logros de calidad de los Centros de Conciliación, respecto a la eficacia y fortalecimiento de los MASC, se dan a conocer los principales aportes de las instituciones objeto de intervención de la norma NTC 5906 de 2012.

La Procuraduría General de la Nación (GIZ; Procuraduría, 2013) realizó una evaluación de la norma de calidad NTC 5906 (2012) en 2013. La Procuraduría ya tenía conocimiento de los procesos de mejora en la prestación del servicio dada la obligación de las entidades del Estado de aplicar el sistema de Gestión de Calidad bajo la Norma Técnica Colombiana en la Gestión Pública NTCGP 1000:200, que fue incorporada en 2007 según los parámetros establecidos por ICONTEC para este tipo de procedimientos.

A diferencia de esta última directriz, la norma NTC 5906 de 2012 fue creada de manera especial para fortalecer los Centros de Conciliación y de Arbitraje en la aplicación de los MASC, como una manera transitoria y excepcional de facultar a los particulares para administrar justicia en los casos definidos por la Constitución (CP, 1991, art.116). El principal objetivo del sistema de calidad que se estudia es servir de guía a los Centros de Conciliación y Arbitraje para la prestación de servicios efectivos a través de los cuales la población vea reflejado el propósito de garantizar la participación de la sociedad en las decisiones que la afectan (CP, 1991, art.2) y descongestionar el aparato judicial mediante el adecuado aprovechamiento de los MASC en la resolución de las disputas que, en porcentaje de demandas, constituyen la mayor fuente de conflictividad entre la población. El documento de autoevaluación de la Procuraduría General de la Nación define los procedimientos que debe seguir el Centro de Conciliación o Arbitraje conforme la norma NTC 5906 de 2012, para obtener la certificación en calidad, indica el seguimiento a la mejora a través de acciones correctivas y preventivas que permitan identificar las fortalezas y las debilidades en la prestación del servicio y la apropiación del concepto de calidad, y señala las recomendaciones que debe acoger esta institución para cumplir los parámetros establecidos en la norma.

De otro lado, algunos Centros de Conciliación, como los adscritos a la Universidad Santo Tomás de Tunja, el Icesi de Cali y la Universidad Industrial de Santander, cuentan en

sus repositorios con algunos soportes documentales sobre la implementación de la norma de calidad en los procesos de conciliación y arbitraje, pero ninguna de ellas aborda la investigación del concepto de la calidad en la prestación del servicio y la eficacia de la norma como parte de la apuesta estatal por el fortalecimiento de los MASC.

Ahora bien, respecto a la eficacia, la investigación aborda dos aspectos fundamentales: el primero, la eficacia de las normas jurídicas desde su concepto de cumplimiento y aplicación (Hierro L. , *La eficacia de las normas jurídicas*, 2010) enfocado al derecho al acceso a la administración de justicia y, segundo, la eficacia como indicador para la medición de los niveles de cumplimiento de la norma según los fines establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho, Icontec y el Banco Mundial.

En el primer sentido, Moisés Solórzano (2011), en su tesis doctoral sobre *Factores determinantes y condicionantes que inciden en la eficacia y eficiencia de los procesos constitucionales de amparo, tramitados ante los órganos jurisdiccionales competentes de la Corte Superior de Justicia de Huaura, en el periodo 2008- 2009*, establece la necesidad de ajustar a los requerimientos sociales las herramientas procesales para la aplicación de la justicia. Señala que factores como “la producción y carga judicial, la satisfacción del usuario del servicio de justicia, la duración y costo del proceso, la calidad de las decisiones judiciales, la organización judicial así como el proceso y procedimientos” (Solórzano, 2011, pág. 11) inciden de manera evidente en los problemas que presenta actualmente el acceso y la administración de justicia.

El proceso de amparo es asimilable a la institución de la acción de tutela en el ordenamiento jurídico colombiano, esto es, la herramienta procesal y sustancial para garantizar la salvaguarda de los derechos fundamentales de los asociados cuando estos resultan vulnerados por la acción u omisión de las autoridades o los particulares en los casos definidos por la ley (CP, 1991, art.86). Ambos instrumentos cuentan con la característica de prevalentes y subsidiarios, lo que implica que, en razón a su especialísima procedencia, solo pueden ser utilizados cuando no existen otras herramientas para garantizar la protección de los derechos. En razón al concepto del recurso de amparo y la acción de tutela, la eficacia es uno de los factores de mayor preocupación estatal y social frente al logro efectivo del acceso a la administración de justicia.

Como es de conocimiento público, la administración de justicia se halla muy criticada, especialmente porque no se cumplen los plazos legales y también en algunos casos por la calidad de las decisiones jurisdiccionales. Las justificaciones y explicaciones que se han dado se sustentan sobre todo en la “excesiva carga procesal”; sin embargo, el incremento de jueces y de órganos jurisdiccionales y la adopción de otras medidas no ha dado solución al problema, lo que hace pensar que también existen diversos factores que tienen que ver con la calidad de la justicia en general y, especialmente con la justicia constitucional que requiere de un tratamiento particular por su propia naturaleza (Solórzano, 2011, pág. 6).

Aunque el trabajo de investigación de Solórzano (2011) está enfocado en estudiar la eficacia y la eficiencia en el recurso de amparo, sus objetivos son compatibles con esta investigación en la medida en que en ambos casos se pretende determinar si factores como la satisfacción de los usuarios, la calidad en las decisiones judiciales o los acuerdos obtenidos por las partes asistentes al acto de conciliación, la organización y la gestión de la administración de justicia convencional o alternativa en los trabajos investigativos son factores determinantes en la eficacia y la eficiencia de la justicia (en el recurso de amparo o el uso de los mecanismos alternos a la solución de conflictos según el caso).

La administración de justicia en el Perú afronta una crisis de falta de credibilidad o desconfianza ciudadana por la existencia de lentitud procesal y falta de calidad de las decisiones judiciales, implicando ello la necesidad de realizar reformas urgentes en el nivel de la organización y gestión del servicio judicial, destinado a una mejor utilización de los recursos, en el entendido que la administración de justicia comprende tanto la función jurisdiccional propiamente dicha como la función administrativa que lo complementa (Solórzano, 2011, pág. 284).

La conclusión anterior es asimilable con el concepto que recoge los antecedentes de la norma NTC 5906 (2012) en la medida que, con la implementación de sistemas de calidad en la prestación de servicios de los Centros de Conciliación y de arbitraje se buscó el fortalecimiento de los MASC, como una manera excepcional y transitoria de administración de justicia que facilita la descongestión de los despachos judiciales, el aumento de la participación de la sociedad civil en las decisiones que la afectan (CP, 1991, art.2) y la disminución de la desconfianza poblacional en la aplicación de justicia alternativa que, si bien surge como una forma auto-compositiva para dirimir los conflictos,

sus efectos cuentan con la fuerza jurídica de una sentencia judicial, lo que implica la posibilidad de hacer exigibles sus contenidos a través de un proceso de naturaleza ejecutiva.

Respecto a la eficacia, el autor concluye que factores como la producción y la carga procesal son determinantes en la adecuada administración de justicia, y que los índices de satisfacción del usuario, la calidad, la organización y la gestión impactan el sistema judicial en la medida en que se convierten en evaluadores de los procesos y del desempeño de los órganos encargados de administrar justicia. Este estudio ayuda a la presente investigación porque el derecho comparado permite analizar si tales factores son determinantes en la eficacia de las normas de calidad aplicadas en la administración de justicia alternativa ejercida por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero.

Por su parte, Héctor Mario Chayer, Juan Pablo Marcet y Carlos María Salaberry (2005), en su artículo titulado *Rediseño Participativo de las mejores prácticas judiciales*, señalan que “la sociedad demanda en forma insistente un servicio de justicia eficiente, eficaz, productivo; que brinde resultados palpables para las partes, siguiendo trámites razonables y en tiempos acordes a la época” (pág. 49), lo que, según ellos, se obtiene a través de la implementación de prácticas judiciales como la adecuada prestación del servicio y la satisfacción del usuario, no solo mediante la emisión de fallos ajustados en derecho (fin que por regla general es cumplido por los operadores judiciales) sino también mediante la aplicación de procesos ordenados y eficientes que en términos de calidad garanticen la mejora de la organización.

En otra postura están los operadores judiciales que aceptan de buena gana que términos como gerenciamiento, management, teoría de la organización, gestión, administradores, producción de servicios, usuarios y actores del sistema, núcleos operativos, planificación y ejecución de la reforma judicial invadan el conservador universo judicial (Chayer, Marcet, & Salaberry, 2005, pág. 49).

Tal como lo describen los autores, el concepto de calidad ha ido avanzando de manera importante, al punto que dejó de ser una noción exclusiva del sector empresarial privado para convertirse en un estilo de vida demandado por la sociedad en todos los niveles de organización. La calidad se entiende como la satisfacción del usuario, que no solo es cliente, frente a la prestación de los bienes y servicios tangibles e intangibles que requiere para su subsistencia en condiciones dignas. De allí precisamente que, tratándose de la

justicia como servicio público y como derecho fundamental en Colombia, la gestión y la calidad sean parte esencial de la resolución de los conflictos y del desempeño de los jueces en su ámbito de acción.

Las necesidades del mercado mundial, el desarrollo de las comunicaciones y otras variables de los tiempos modernos, determinaron la necesidad de establecer un grupo de normas para la implementación de un sistema de gestión y aseguramiento de la calidad homogéneo que pudieran servir a cualquier organización, grande o pequeña, inserta en cualquier rama de la producción y localizada en cualquier lugar del mundo. Con este propósito, ISO (Organización Internacional para la Normalización) desarrolló las normas de implementación del sistema de calidad y su posterior certificación (Chayer, Marcet, & Salaberry, 2005, pág. 50).

A partir de esta concepción, la administración de justicia, a través de sus operadores judiciales, revela la necesidad de adaptar sus procesos a los requerimientos de la cultura de calidad que, si bien hasta entonces había sido entendida como un concepto propio de los sistemas de producción y fabricación de bienes de las empresas privadas, se ha convertido en el requisito de todas las organizaciones con el propósito de brindar servicios capaces de satisfacer las necesidades del cliente desde el inicio del proceso hasta el producto final que en el caso de la justicia se entiende como la generación del fallo judicial. De esta manera, surge un nuevo paradigma en los despachos judiciales, puesto que los jueces desean tener usuarios satisfechos independientemente del resultado condenatorio o absolutorio de la sentencia. Los jueces buscan, además, fortalecer la confianza de los asociados en el sistema judicial, descongestionar los despachos y aliviar las cargas judiciales con quejas de los usuarios por malos procedimientos y prácticas inadecuadas.

Durante 2004 hubo alentadoras iniciativas para los que creen que el éxito de la reforma judicial depende del cambio cultural de los operadores jurídicos y no de la reforma legislativa. Entre otros ejemplos de mejora de la gestión judicial con aplicación de técnicas propias del ámbito industrial o empresarial, deben recordarse la meritoria certificación de sistema de gestión mediante la norma ISO 9001/2000 en una secretaría de un Juzgado Federal de Lomas de Zamora, en el Juzgado de la II Nominación de Cobros y Apremios de la ciudad de Tucumán, e en el Juzgado de la II Nominación de Cobros y Apremios de la ciudad de Tucumán, en la Cámara Nacional Electoral, y el

Projum - Proyecto de Desarrollo de Juzgado Modelo (Chayer, Marcet, & Salaberry, 2005, págs. 50-51)

Ahora bien, las mejores prácticas judiciales son aquellas que permiten mejorar los procesos adelantados en los despachos según el objetivo de la gestión de calidad que es la satisfacción del usuario por el servicio brindado. Este concepto es más amplio que solo la satisfacción derivada de un fallo a favor del justiciable, pues incluye la totalidad de los trámites jurídicos adelantados desde el inicio de la actuación, lo que se deriva del propósito de tener clientes satisfechos. Algunas mejores prácticas judiciales destacadas por los autores son:

- mayor satisfacción del usuario del servicio de justicia;
- impacto en los puntos críticos del proceso;
- eliminación o reducción de actividades no orientadas a la satisfacción del usuario;
- eliminación o reducción de demoras;
- simpleza en su implementación;
- descongestión de la oficina judicial;
- reducción de costos del proceso (Chayer, Marcet, & Salaberry, 2005, pág. 52).

Para probar los beneficios de la incorporación de las mejores prácticas judiciales a partir de los sistemas de calidad en la rama judicial, los institutos Fores e IDEA (Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina), investigaron tres despachos escogidos de manera aleatoria, que incluían una Cámara de Comercio encargada de efectuar trámites de administración de justicia no convencional y dos juzgados del circuito judicial. En los tres lugares de estudio seleccionados, se propuso a los miembros del equipo conformar su propia estrategia de mejoramiento, indicando tiempos de ejecución, actividades durante el proceso, responsables de los logros e indicadores de medición. Este proceso se llevó a cabo con base en el sistema de “benchmarking” que busca la implementación de procesos de autoevaluación basados en organizaciones reconocidas por sus buenas prácticas organizacionales. Al finalizar la investigación, se comprobó que en todos los despachos escogidos para el estudio se obtuvieron mejoras en los procesos, relacionadas con la disminución de tiempos de respuesta, cambios en las formas y metodologías de trabajo,

reconocimiento del otro y aumentos en los niveles de satisfacción del usuario. Algunos participantes en los procesos, expresaron su sorpresa por los buenos resultados alcanzados mediante la incorporación de otras disciplinas en procesos que antes solo eran concebidos por el efecto jurídico o judicial. El servicio final (fallo o acta de conciliación) dejó de ser considerado el todo del sistema, de modo que el análisis del proceso es integral.

Definir las reglas básicas del mejoramiento que conducen a la excelencia en el mundo de la empresa no ha diferir de las que permitan optimizar al máximo la eficiencia judicial: en ambos casos se trata de organizaciones que tienen clientes o usuarios, a quienes deben orientar su actividad. Definir la calidad y la excelencia; describir la estrategia para lograr la excelencia y los métodos a emplear; identificar las partes responsables y desarrollar la implantación de la estrategia de mejoramiento; establecer indicadores para la medición del cambio y evaluar las necesidades y el grado de avance del proceso, son operaciones afines a cualquier actividad productiva, tanto de bienes como de servicios, públicos o privados, sin distinción. La búsqueda de la calidad es un proceso progresivo pero continuo y su incorporación en el ámbito judicial requiere el desarrollo de un programa de concientización, el establecimiento de un proceso educativo para el mejoramiento y en aquellos casos en que estas etapas se encuentren superadas, ayudar a los empleados y administradores a poner en marcha el proceso de mejoramiento y su continuidad (Chayer, Marcet, & Salaberry, 2005, pág. 60).

Estas conclusiones permiten comprender el alcance de las normas de calidad en los procesos relacionados con la administración de justicia, que ha sido objeto de críticas por su baja efectividad en la producción de fallos judiciales, lo que se traduce en desconfianza en la población, aumento de la conflictividad en los despachos judiciales, excesiva carga de trabajo para los operadores, sentencias con escaso contenido de argumentación jurídica (la teoría del derecho ha sido reemplazada por la operacionalización inocua de las conocidas sentencias en serie) y en general, el desgaste de la justicia y los órganos que la componen. Los sistemas de calidad para la administración de justicia deben contribuir a su eficacia en todos los niveles de la producción jurídica.

Pero, ¿qué debe entenderse por eficacia en las normas de calidad? (Serrano, 2004, pág. 24) señala que un sistema de calidad es eficaz cuando se aplican de manera frecuente acciones correctivas o preventivas que indican la manera como deben operar determinados procedimientos. Un sistema de calidad en la administración de justicia, y en cualquier

organización, debe cambiar su cultura de *statu quo* hacia una mirada de la gestión que busque los mayores niveles posibles de satisfacción al usuario.

Ahora bien, como la administración de justicia es un servicio público, los sistemas de calidad deben enfrentar algunos problemas que surgen de su naturaleza y su concepción democrática. Tal es el caso del manejo del presupuesto destinado a la mejora que, al contrario de la empresa privada, debe estar sujeto a una asignación presupuestal que, en todo caso, debe justificarse por el manejo del erario público, que preocupa a los operadores judiciales que no logran brindar un mejor servicio, cuando requieren aumentar los costos en los procedimientos para el logro de los objetivos propuestos. De allí que la implementación de los sistemas de calidad deban obedecer a políticas institucionales que avalen los sistemas de gestión en los despachos judiciales.

El siguiente trabajo analizado es un *Estudio Comparativo de los instrumentos de medición de la calidad de los servicios públicos* que analiza las valoraciones de eficacia de la población sobre diferentes servicios en España (Bigné, Moliner, Vallet, & Sánchez, 1997). Esta investigación permitió establecer que sobre el acceso a la administración de justicia, la satisfacción sobre el indicador de eficacia es del 23%, de donde se deduce que el porcentaje restante se encuentra inconforme con los procedimientos efectuados en los despachos judiciales, lo que obliga a implementar sistemas de calidad que favorezcan el mejoramiento y la incorporación de trámites tendientes a la eliminación de costos innecesarios, disminución de términos y aumento de procesos resueltos con calidad.

La tendencia general es que los ciudadanos van estando cada vez más satisfechos con los servicios públicos, destacando sobremanera Correos y Teléfonos en la vertiente positiva. No obstante aún queda un amplio campo para mejorar, como demuestran la valoración que se hace del servicio ofrecido por la Administración de Justicia y por la Gestión del Subsidio del Desempleo, lo cual exige la puesta en marcha de un sistema de control de la calidad del servicio y la adopción de las medidas correctoras oportunas. En cualquier caso, sea cual sea el servicio público, hay bastante consenso en la consideración de que la administración pública debe implantar sistemas de calidad. Esta unanimidad se justifica a partir de las ventajas que ello puede aportar como medio para asegurar el futuro, para reducir el déficit, para mejorar el servicio al cliente interno y al externo, para integrar al usuario en la organización, para mejorar su

imagen, para ser más competitivos, y para mejorar la gestión (Bigné, Moliner, Vallet, & Sánchez, 1997, pág. 5).

Como puede observarse, la tendencia a implementar normas de calidad en la administración de justicia es un asunto de no reciente discusión y, aun así, los problemas en torno a una justicia eficaz siguen vigentes en las actuaciones judiciales, lo que se resume en la ineficacia reiterada del sistema para implementar acciones de mejora que permitan fortalecer la organización judicial y, con ella, la confianza legítima de los asociados en la prestación de este servicio público.

Finalmente, tratándose de la conciliación como forma excepcional y transitoria de administración de justicia, Adriana Arboleda (2014) señala que la implementación de la norma de calidad NTC 5906 de 2012 se efectuó con el propósito de contar con sujetos calificados para el ejercicio de la función pública que, si bien se hace con la investidura temporal de juez, cuenta con los mismos efectos de una sentencia judicial proferida por un juez y, por tanto, los acuerdos contenidos por vía extrajudicial, mediante el uso de la conciliación, están obligados a contar con el elemento jurídico inherente a los fallos de los operadores jurídicos, so pena de convertirse en procedimientos ineficaces, dilatadores del acceso a la administración de justicia, como función pública.

Es pertinente precisar que la conciliación ideal es la que se realiza con conocimiento interdisciplinario (derecho, psicología, sociología, psicopedagogía), en centros de conciliación calificados para ello, en preferencia certificados en calidad en el servicio, de acuerdo con la Norma Técnica Colombiana 5906 (Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación – Internacional, 2102) , y autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con profesionales que tengan en cuenta “al sujeto”, que proporcionen las herramientas necesarias para que las partes en conflicto aprendan a comunicarse, a comprender y manejar sus emociones, a reconocer el valor del “otro” y a buscar soluciones creativas a sus conflictos, sin tener que acudir a la vía judicial, que es onerosa, y dispendiosa, y que –según el profesor Taruffo– se encuentra en crisis por la falta de eficacia de la tutela jurisdiccional que deriva esencialmente “de los retrasos cada vez más largos de la justicia, frente a la creciente necesidad de soluciones rápidas y eficaces de las controversias

En la actualidad, la mayoría de los juristas al resolver los conflictos se limitan a acudir al aparato judicial, para dirimir lo jurídico, económico o contractual, dejando a un lado la persona, “el sujeto”, las emociones del ser humano, cuando deberían interesarnos (Arboleda, 2014, pág. 194).

En síntesis, las normas de calidad de acuerdo con las investigaciones analizadas son claves para subsanar los problemas de ineficacia e ineficiencia presentes desde hace varios años en la prestación del servicio público de la administración de justicia, lo que hace ilusorios los fines establecidos en la Constitución Política de Colombia y, en especial, la consecución de fallos cercanos a la realidad social, que siempre deben contar con la satisfacción del justiciable, no solo respecto al producto final (fallo) sino en el transcurso de las actuaciones judiciales desarrolladas por los despachos. Respecto a la eficacia como indicador de calidad, se busca establecer el cumplimiento de los planes y programas que una entidad ha establecido de manera previa con el propósito de cumplir los objetivos propuestos (Cubillos & Núñez, 2012).

Para el caso de esta investigación, la eficacia representa el nivel de satisfacción de los usuarios de los Centros de Conciliación adscritos a los Consultorios Jurídicos del Eje Cafetero a partir de la expedición de la Norma NTC 5906 de 2012. Si se dice que eficacia se refiere al cumplimiento de los objetivos propuestos, es preciso saber cuáles son los objetivos de los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos en las regionales de Caldas, Risaralda y Quindío.

Jesús Beltrán (1998) señala que “toda empresa tiene la necesidad de ser eficaz o de cumplir con sus objetivos” y los “resultados se asimilan a la satisfacción del cliente a través del producto y servicio” (pág. 13). De acuerdo con esto, un indicador de eficacia no tiene como objetivo único medir el porcentaje de cumplimiento de los propósitos establecidos por la organización sino llevar a cabo un proceso de mejora constante a través de la implementación de acciones correctivas y preventivas que garanticen la satisfacción del usuario respecto a los bienes o servicios que se brindan. En esta forma, mediante los índices de eficacia, es posible comparar los resultados obtenidos por la institución en contraste con lo que el usuario espera de ella.

Aplicando estas definiciones a las políticas y programas sociales, la eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se producen los logros

buscados. Una organización eficaz cumple cabalmente su misión. Un programa es eficaz si logra los objetivos que le dieron razón de ser.

Para lograr total claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un “objetivo”. Particularmente se necesita estipular que un objetivo bien definido explicita lo que se procura generar, incluyendo la calidad de lo que se propone. Asimismo, un objetivo debe delimitar el tiempo en que se espera genera un determinado efecto o producto. Por tanto, una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada (Mokate, 2001, pág. 2).

Esta definición surge de un estudio investigativo efectuado en los sistemas educativos de América Latina cuyo propósito fue establecer el significado de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad en varios sectores sociales. Entre los resultados, se encuentra que países como Chile y Costa Rica cuentan con mayores fortalezas en la educación de los niños pero sus costos son más elevados, lo que implica que son sistemas eficaces pero no eficientes dado el inadecuado manejo de los costos.

2.2 Acceso a la administración de justicia

Sobre el acceso a la administración de justicia (categoría clave en la pregunta de investigación), en Colombia hay numerosas investigaciones al respecto. Respecto al papel de los Centros de Conciliación que les garantice a las comunidades vulnerables del país el acceso efectivo a la administración de justicia, de los estudios encontrados, se eligieron los más significativos y actualizados con el fin de entender los aspectos relacionados con esta categoría investigativa.

En 2013, la Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas, liderada por la Cámara de Comercio de Bogotá, arroja resultados que permiten apreciar la complejidad de las relaciones interpersonales que implica la aparición de conflictos originados en la existencia de intereses individuales, que pueden hacerse cada vez más profundos e irremediables si no son tratados efectivamente por el Estado.

Radica entonces en el Estado la posibilidad de regular los conflictos a través de un sistema jurídico y unas políticas efectivas, que le garanticen al ciudadano una pronta y

eficaz administración de justicia. Para alcanzar estos objetivos, la rama judicial tiene la potestad de conocer y dirimir las controversias que surgen entre sus ciudadanos.

En el contexto de Colombia, decidimos que el “Sistema jurídico” debe entenderse en un sentido amplio, pues reconoce la posibilidad a los particulares, para administrar justicia. El Sistema Jurídico comprende: (i) el sistema judicial regulado por el derecho positivo mayoritario; (ii) las modalidades comunitarias que incluyen las actividades de los diversos operadores jurídico-comunitarios que basan sus decisiones en normas sociales y (iii) los escenarios institucionales que hacen parte del poder ejecutivo como por ejemplo las inspecciones de policía, personeros o comisarios de familia. Así, el sistema jurídico se convierte en una entidad compleja, en la que el ciudadano requiere acceder para recibir atención oportuna y apropiada para sus necesidades de justicia. En este complejo entramado, el ciudadano puede llegar a sentirse limitado para actuar. En este punto se acuña entonces el término de “Acceso a la Justicia” (CCB, 2013, pág. 55).

El estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá considera que el acceso a la administración de justicia debe contener los elementos propios de este derecho, como la no discriminación y la existencia de mecanismos sencillos y de fácil acceso que permitan la resolución de los conflictos a partir de decisiones satisfactorias y oportunas.

En virtud de los postulados del bloque de constitucionalidad, el estudio de la Cámara de Comercio hace referencia a disposiciones contenidas en el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que señala:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación, a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Naciones Unidas, 1976).

El sistema de justicia en Colombia comprende los ya conocidos integrados por las Altas Cortes, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, y también los MASC. El servicio de justicia puede ser prestado por quienes atienden las situaciones contenciosas consultadas por , representados

en los arreglos directos entre las partes ante abogados y otros funcionarios avalados por la ley. De igual forma, se cuenta con la justicia administrada de manera temporal por los particulares en su condición de árbitros o conciliadores habilitados por la partes en conflicto (CP, 1991, art.116).

En el Acceso a la Justicia visto como problemática por resolver, las políticas se pueden enfocar a diferentes soluciones como: el desarrollo de competencias ciudadanas para mejorar la gestión del conflicto interpersonal, educación legal popular para conocer los derechos, asesoría jurídica y representación judicial mediante abogado de forma gratuita, provisión de despachos y funcionarios para cubrir la demanda y modificación de procedimientos judiciales para hacerlos más expeditos (CCB, 2013, pág. 60).

El estudio de la Cámara de Comercio de Bogotá concluye que, a pesar de darse un represamiento de procesos iniciados ante los juzgados, la población utiliza poco los MASC aunque estos sean métodos expeditos y gratuitos para la resolución de conflictos.

Por otra parte, en el artículo científico *El Acceso a una Justicia Diferencial*, publicado en la revista Estudios de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia (2012), los investigadores Diana Patricia Quintero, Gabriela Recalde y Juan Fernando Urriago analizan algunos aspectos que interfieren en el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la administración de justicia, atribuibles a asuntos subjetivos y prestacionales de las personas encargadas de darle trámite a las solicitudes de los ciudadanos. Los obstáculos más comunes que hallaron se relacionan con las dilaciones injustificadas a las que son sometidos los procesos, al extralimitar los términos judiciales relacionados con diversas actuaciones procesales, como la notificación de las demandas, el retardo en resolver solicitudes relacionadas con el reconocimiento de personerías, los recursos, etc., lo que en muchas ocasiones se debe al desconocimiento de las normas y a la negligencia de los funcionarios judiciales.

Una conclusión de esa investigación es:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional mencionada en este artículo permite distinguir un marco de aspectos mínimos que el operador judicial debe tener en cuenta al momento de tramitar una causa litigiosa y fallar sobre la misma. Estos mínimos garantizan el respeto al derecho fundamental de acceso a la justicia, y se refieren al libre acceso a la jurisdicción y al proceso en las instancias reconocidas; al derecho a un

recurso adecuado, efectivo e idóneo; a la prohibición constitucional de indefensión, al derecho a obtener una resolución fundada en Derecho que ponga fin al proceso; y al derecho a obtener una respuesta en un plazo razonable. (Quintero, Recalde, & Urriago, 2012, pág. 89)

Ante las dificultades que enfrentan los ciudadanos al ejercer su derecho a la administración de justicia, cuyo origen puede provenir de agentes del Estado, las normas procedimentales, los abogados y los intermediarios son quienes probablemente obstaculizan la posibilidad que el administrado que requiera una solución pronta y adecuada a los conflictos que se le presentan, logre acceder a esta prerrogativa constitucional, lo que deriva en que los asociados tengan que enfrentarse a una justicia tardía, poco expedita y muy costosa. Este problema condujo a la creación de mecanismos diferentes al proceso judicial que le permitieran a las personas la posibilidad de solucionar sus conflictos de una forma ágil y con el menor costo posible.

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 (Beltram-de-Restrepo, 2011, pág. 176).

El sustento del artículo 116 de la Carta Política es el principio de la participación, en la medida en que son los ciudadanos quienes plantean la solución a sus propios problemas y deciden de manera amigable la terminación del conflicto, sin tener que acudir a los estrados judiciales, en aplicación de canales de participación a través de la llamada solución alternativa del conflicto.

De los datos anteriores se infiere el aumento de solicitudes de audiencias de conciliaciones extraprocesales 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 (Beltram-de-Restrepo, 2011, pág. 176).

A partir de la implementación de las disposiciones consagradas en el artículo 116 de la Constitución, los colombianos cuentan con la figura de la conciliación como una herramienta económica y eficaz para resolver sus conflictos sin necesidad de acudir a la justicia ordinaria. La importancia radica en la existencia de una alternatividad representada en la posibilidad que tienen los particulares de administrar justicia de manera excepcional y transitoria, siendo complementarios los mecanismos alternativos para la solución de conflictos y la Rama Judicial, que finalmente constituyen el sistema nacional de la administración de justicia en el país.

En síntesis, puede decirse que, si bien hay investigaciones relacionadas con las categorías incorporadas en el presente trabajo, en lo que respecta a la norma de calidad NTC 5906 de 2012, hasta ahora no se reportan investigaciones relacionadas con la eficacia de tal precepto en los servicios prestados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos en el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior, le imprime el elemento de novedad a esta investigación y la convierte en un punto de inicio para determinar si los propósitos jurídico-técnicos buscados con la norma han sido alcanzados de manera satisfactoria o si, por el contrario, el fortalecimiento de los MASC, que cuentan con rango y reconocimiento constitucional como formas de administración de justicia excepcional y transitoria, depende de factores diferentes a la falta de calidad y a la ausencia de mejoras en los procesos.

3 MARCO TEÓRICO

Esta investigación se desarrolló mediante cuatro categorías teóricas sobre la pregunta ¿Cuál es la eficacia de la norma de calidad NTC 5906 de 2012, en la prestación de los servicios brindados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero y su incidencia en el acceso a la administración de justicia de la población a partir de su vigencia y hasta 2015? Estas categorías son: 1. Eficacia de las normas, 2. Acceso a la administración de justicia por el impacto de la conciliación, 3. Calidad como factor de transformación en los procesos de conciliación y 4. Conciliación como forma excepcional y transitoria de administración de justicia.

3.1 La eficacia de las normas

La eficacia de las normas jurídicas es una categoría central en la investigación, puesto que se trata de observar la eficacia de la norma de calidad NTC 5906 de 2012, referida a los Centros de Conciliación y, en nuestro caso, en los Consultorios Jurídicos de las universidades.

Sobre la existencia, validez y eficacia social de las normas, la Corte Constitucional en sentencia C-873 (2003), hizo un análisis apoyándose en la teoría realista, indicando que la existencia de las normas en un sistema jurídico se asimila a las nociones de validez y de eficacia social, dependiendo de la teoría con que sea abordado el tema.

El sentido jurídico de “eficacia” hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha

norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas (Sentencia C-873/03).

En este sentido, la eficacia se define como el nivel de cumplimiento de los contenidos jurídicos incorporados en las normas, lo que lleva implícito el respeto a los mandatos con el fin de regular la conducta ciudadana. Esta disposición no es ajena a los propósitos de la norma de calidad NTC 5906 (2012) puesto que se pretende mejorar la prestación del servicio y por tanto su cumplimiento por los Centros de Conciliación impacta positivamente la garantía del derecho al acceso a la administración de justicia. Según lo anterior, la sentencia señala:

los representantes de la tradición positivista, entre ellos Hans Kelsen, sostienen que la existencia de las normas se asimila a su validez, esto es, a su expedición por la autoridad competente a través de los procedimientos indicados por el ordenamiento, los pensadores de la tradición realista consideran que la existencia de las normas depende de su eficacia social, es decir, de su efectiva aplicación por parte de los funcionarios competentes –en especial los jueces- y por los miembros de la comunidad. Hay quienes asumen una posición intermedia, tales como G. H. von Wright, quien señala que la existencia de una norma requiere dos condiciones básicas: (1) haber sido dictada por una autoridad normativa con competencia para ello, - es decir, ser válida-, y (2) haber sido recibida cognoscitivamente por su destinatario, quien debe estar en condiciones de cumplir con lo que allí se le ordena - es decir, la norma debe tener la potencialidad de ser socialmente eficaz ...” (Sentencia C-873/03, 2003)

Se hace alusión aquí a la aplicabilidad de las normas y su eficacia, con la convicción de que la eficacia de una norma no depende solo de una relación de correspondencia entre normas y conductas sino a su pertenencia a un sistema jurídico. En este sentido, la eficacia entendida por la Corte Constitucional se refiere a los efectos en el ordenamiento jurídico, es decir, a:

La aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la

forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas. (Sentencia C-873/03, 2003)

En este sentido, se tiene en cuenta la relación entre la aplicabilidad de las normas y su eficacia. Al respecto, Pablo Navarro y José Juan Moreso resumen el tema en dos sentidos:

- i) La comprensión de la naturaleza institucional del derecho, la jerarquización de los sistemas jurídicos, las relaciones normativas entre las personas y las autoridades y la individualización de las normas jurídicas.
- ii) La identificación de los derechos y deberes de las personas pertenecientes a un grupo específico, lo que determina la importancia de la relación entre aplicación y eficacia determinantes en la ciencia jurídica. La dogmática jurídica intenta proporcionar información sobre el derecho vigente (aplicación de normas a casos específicos y su relación con el sistema jurídico de una manera eficaz) (Navarro & Moreso, 1996).

En lo que respecta al sistema jurídico colombiano, la reflexión formal que se establece en el código civil sobre la eficacia de los preceptos incorporados en las leyes, son pocas las normas que regulan la eficacia y cuando lo hacen se suscitan dudas respecto a la validez de su contenido, es decir, al cumplimiento de los requisitos para la creación y aceptación en el marco legal. Las escasas normas que regulan la eficacia se limitan, según Hierro (2003), a crear “normas sobre las normas” es decir a regular la conducta del legislador.

Se trata por tanto de normas sobre normas que establecen “normativamente”, de forma expresa, ciertos criterios de reconocimiento y adjudicación de las normas del sistema, es decir que se refieren a la eficacia como “vigencia formal” (validez en otro de sus sentidos) (Hierro L. , 2003)

El autor sostiene que la eficacia, en términos de gestión y medición de indicadores, es entendida como la capacidad de algo para producir efectos en circunstancias específicas. Se presume de la ley su aptitud formal y material para regular las conductas humanas ya sea a título de permisión, prohibición y obligatoriedad. Al respecto, surge la discusión sobre la eficacia de la norma frente al desuso de la sociedad de los preceptos jurídico-fácticos que

regula, lo que permite ver la necesidad de crear leyes ajustadas a las circunstancias sociales que son cambiantes y avanzaran a mayor velocidad que el derecho.

El desuso de las normas, en términos del autor, aunque no es permitido expresamente por el legislador, es una sanción social para las reglas que no logran asumir las acciones del ciudadano. Esto es justificado cuando se trata de un cambio de paradigma social que obliga al legislador a crear nuevas normas que se adapten al contexto social. Sin embargo, es posible observar en el sistema jurídico colombiano, la producción de leyes que desde su vigencia carecen de aplicación porque les faltan los elementos de generalidad y abstracción que les son propios a su naturaleza de ley y que deben guiar su creación y su implementación en el sistema jurídico.

La pugna normativa ley-costumbre, solo resuelta definitivamente con la codificación (aunque, como hemos visto, no con total convencimiento) presentó históricamente dos respuestas: la superioridad de la ley sobre la costumbre en cuyo caso la costumbre contra ley y el desuso o costumbre negativa carecían de fuerza derogatoria, o la igualdad entre ambas, en cuyo caso se atribuía a la costumbre contra ley y al desuso o costumbre negativa fuerza derogatoria entre ley (Hierro L. , 2003, pág. 29).

Conforme a los postulados teóricos del autor, la costumbre bajo esta perspectiva tiene una función vinculante que permite interpretar las normas, crear derecho y modificar las leyes cuando los actos reiterados de la comunidad resultan contrarios a las circunstancias jurídicas reguladas por el legislador. La costumbre en este sentido es coherente con el proceso de creación de la ley, porque emana de la voluntad libre y racional del pueblo y sus gobernantes al permitir que, mediante hechos reiterados o sistemáticos, pueda modificarse o arrogarse el ordenamiento jurídico vigente. Bajo esta concepción, la costumbre se convierte en fuente primaria del derecho, ubicada en igual grado de importancia y efectos a la ley general.

La eficacia de las normas, entendida como el cumplimiento de ellas por la sociedad, con el conocimiento de sus presupuestos, ha sido objeto de debate desde los inicios de la historia del derecho (el digesto en el derecho Romano) al tratar de resolver el enigmático cuestionamiento de si la costumbre es superior a la ley y, por tanto, puede derogarla de forma tácita ante los eventuales incumplimientos de sus contenidos. Muchos doctrinantes han apelado a la teoría de la ley sobre la costumbre para decir que solo mediante una

derogatoria expresa por el órgano competente es posible hacer desaparecer del ordenamiento jurídico la ley que se denuncia como injusta, impertinente o anticuada.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, el juez adquirió un rol central en el ejercicio de la función pública, lo que permitió que, mediante fallos en derecho se pudiesen regular los casos sometidos a su conocimiento incluso con decisiones contrarias o extralimitadas del marco de configuración legal. El juez en Colombia administra justicia y, aunque en virtud del mandato 230 de la norma superior, sus fallos están sometidos al imperio de la ley, figuras como el precedente y la prevalencia de los derechos fundamentales lo han facultado para superar los supuestos del legislador y desbordar legítimamente su órbita de competencia.

Por aplicación suele entenderse, a estos efectos, el hecho de que un órgano de adjudicación tome una decisión encaminada a forzar el cumplimiento de la norma por su destinatario, y si ello no es posible, le imponga la sanción prevista para el caso de incumplimiento (Hierro L. , 2003, pág. 139).

La eficacia de las normas, desde este punto de vista, implica que, al considerar las leyes determinados parámetros de conducta, deben ser acatadas efectivamente por sus destinatarios so pena de represión o sanción por el órgano encargado. Se observa en este concepto el sentido de derecho en toda su extensión, considerado como la disciplina encargada de regular la conducta de las personas bajo el apremio de la cualidad coercitiva de la norma. Esta eficacia implica que el propósito del legislador debe ser cumplido mediante la consecución de las acciones esperadas por sus destinatarios.

Los órganos de adjudicación de las normas jurídicas (en adelante por simplicidad, hablaré de los “jueces” entendiéndolos incluidos los juzgados y tribunales judiciales y cualquier otra autoridad con funciones de adjudicación, tales como órganos administrativos sancionadores, tribunales administrativos, etc) son, por definición, órganos encargados de aplicar las normas jurídicas, bien 1) resolviendo conflictos intersubjetivos mediante la aplicación de las normas del sistema jurídico bien 2) decidiendo la imposición de las medidas ejecutivas y/o las sanciones previstas para el caso de incumplimiento” (Hierro L. , 2003, pág. 140).

El autor plantea en este texto el conflicto de la eficacia formal y la eficacia material. La primera es entendida como la subsunción de las conductas presentadas por los sujetos

intervinientes ante el juez y la segunda el efectivo acatamiento de los supuestos facticos y jurídicos regulados por la norma. En este aspecto, no son pocos los casos en los cuales los jueces realizan el proceso de interpretación y aplicación de las leyes a una circunstancia concreta. Sin embargo, las órdenes dictadas por el órgano judicial suelen ser incumplidas por diferentes motivos. De allí la importancia de jueces capacitados para entender la realidad material que siempre será más compleja que la realidad formal.

Esta categoría se articula con nuestro estudio puesto que aquí se pretende determinar si los presupuestos establecidos por el Ministerio de Justicia y del Derecho para la creación de la norma NTC 5906 de 2012 han sido cumplidos y adoptados en los usos frecuentes de las prácticas en los centros de conciliación de los consultorios jurídicos, lo que resulta coherente con el contenido de la obra de Hierro respecto a la fuerza normativa de las leyes frente a la costumbre contraria, el desuso y la ignorancia (Hierro L. , 2003).

Se debe tener en cuenta que, no obstante el carácter técnico de la norma NTC (propio del concepto de calidad y gestión de la mejora), el proyecto cuenta con una influencia jurídica contundente frente a la eficacia puesto que, lo que se pretende establecer es el adecuado cumplimiento de los parámetros señalados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para subsanar las fallas en la prestación del servicio, el escaso número de casos resueltos por vía extrajudicial a través del uso de los MASC y, sobre todo, el desconocimiento de las características de conciliación.

3.2 El acceso a la administración de justicia y el impacto de la conciliación

Es preciso analizar el papel de los MASC, especialmente la conciliación, respecto al derecho a la administración de justicia, consignado en la Constitución Política de 1991, desarrollado y reconocido por la jurisprudencia, como fundamento filosófico del Estado Social de Derecho. A partir de estos postulados, se reflexiona, sobre el tema desde la perspectiva ideológica de Rawls y del investigador Mauricio García Villegas, experto en temas relacionados con sociología jurídica, ciencia política y derechos humanos, que se ha destacado por llevar a cabo investigaciones relacionadas con la justicia, el constitucionalismo y la democracia en Colombia.

Para ello, es necesario analizar, *prima facie*, el concepto de justicia, mediante un abordaje histórico sobre lo que este principio ha representado, según la idiosincrasia y las ideologías de cada época. Una definición de justicia ha sido un reto teórico que ha dejado la sensación de no haberse encontrado la respuesta adecuada.

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento. Una teoría, por muy atractiva, elocuente y concisa que sea, tiene que ser rechazada o revisada si no es verdadera; de igual modo, no importa que las leyes o instituciones estén ordenadas y sean eficientes: si son injustas, han de ser reformadas o abolidas (Rowls J. , 1971, pág. 17).

En este sentido, la noción de justicia penetra todas las decisiones de trascendencia para las sociedades organizadas, siendo necesaria su protección aun cuando la mayoría de las personas estén de acuerdo en que en determinados casos es posible su transacción, desistimiento o renuncia. Por ser una virtud suprema, es preciso garantizar su aplicación a todas las personas sin ninguna excepción. Por eso, el autor considera que aunque haya instituciones y normas que funcionen según la estructura para la cual fueron creadas, si sus contenidos son injustos, deben desaparecer por ir contra el mandato superior.

Ahora bien, la justicia es aplicable a la sociedad en la medida en que se ajuste al Contrato Social, es decir, al acuerdo de voluntades para adquirir los bienes jurídicamente tutelados y para garantizar la convivencia social, en términos de colaboración y ayuda mutua. El problema se presenta cuando surge una lucha de poderes (según cualquier concepción de este término) para la adquisición de los recursos por cada comunidad.

Se requiere entonces un conjunto de principios para escoger entre las diferentes disposiciones sociales que determinan esta división de ventajas y para suscribir un convenio sobre las participaciones distributivas correctas. Estos principios son los principios de la justicia social. Proporcionan un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad y definen la distribución apropiada de los beneficios y cargas de la cooperación social (Rowls J. , 1971, pág. 18).

Una vez se den los acuerdos mínimos de justicia social, podrá decirse que existe una sociedad organizada y que, no obstante las diferencias entre los miembros que la conforman, habrá unos mínimos irrenunciables respetados y aceptados de forma generalizada. Esta idea es coherente con la definición primaria del concepto de Estado,

como la organización política, en virtud de la cual un grupo de personas se establece en un territorio, bajo una forma de gobierno definida. En relación con la justicia, las personas se convocan por un mismo interés para crear reglas de convivencia y distribuir, conforme sus propios criterios de igualdad, los bienes y servicios de los que disponen.

De otro lado, respecto al objeto de la justicia, el autor propone que esta sea aplicada preferentemente a las personas que se encuentran en un estado de desigualdad social. Esto es determinar conforme el principio supremo la distribución de los bienes y los servicios básicos disponibles en el sistema organizado.

Considero entonces que el concepto de justicia ha de ser definido por el papel de sus principios al asignar derechos y deberes, y al definir la división correcta de las ventajas sociales. Una concepción de justicia es una interpretación de este papel. (Rowls J. , 1971)

Luego de estructurar la teoría de la justicia como imparcialidad, a través de la cual se configura una nueva forma de contrato social, mediante el cual las partes eligen de manera voluntaria someterse a un sistema social guiado por principios que lo fundamentan, aun no definidos, se presenta la discusión sobre las bases normativas y de justicia que deben cimentar el actuar de las personas que integran el sistema. En un primer momento, menciona el autor, es preciso reconocer la posición de igualdad en la que se encuentran todas las personas involucradas, destacando que ninguna de ellas podrá contar con algún tipo de posición prevalente ni de egoísmo irracional, con el fin de garantizar la imparcialidad en la escogencia de la definición más acertada de justicia.

Parece razonable suponer que en la posición original los grupos son iguales, esto es, todos tienen los mismos derechos en el procedimiento para escoger principios; cada uno puede hacer sus propuestas, someter razones para su aceptación, etc. Obviamente el propósito de estas condiciones es representar la igualdad entre los seres humanos en tanto que personas morales, en tanto que criaturas que tienen una concepción de lo que es bueno para ellas y que son capaces de tener un sentido de la justicia. Como base de la igualdad se toma la semejanza entre estos dos aspectos. Los sistemas de fines u objetivos no están jerarquizados en cuanto a su valor, y se supone que cada quien tiene la capacidad necesaria para comprender y actuar conforme a cualquier principios adoptados” (Rowls J. , 1971, pág. 31)

La tesis expuesta por John Rawls tiene como principal objetivo ofrecer una alternativa de concepción de justicia diferente a la propuesta efectuada por la teoría del utilitarismo, que la define como “el principio de prudencia racional aplicado a una concepción colectiva del bienestar de grupo” (Rowls J. , 1971). Esto significa que el principio de distribución equitativa resulta de poca importancia para esta ideología, si cada sujeto logra alcanzar el mayor grado de bienestar posible, y respecto a la justicia social, será justo lo que propicie el más alto grado de satisfacción para todos.

La característica más sorprendente de la visión utilitaria de la justicia es que no importa, excepto de manera indirecta, cómo se distribuya esta suma de satisfacciones entre los individuos; tampoco importa, excepto de manera indirecta, cómo un hombre distribuye sus satisfacciones en el tiempo. La sociedad tiene que asignar sus medios de satisfacción, cualesquiera que sean, derechos y deberes, oportunidades y privilegios, y diversas formas de riqueza, de tal modo que, si puede, obtenga este máximo.” (Rowls J. , 1971, pág. 37)

En conclusión, John Rawls aborda el concepto de justicia según el paradigma de la posición inicial, en virtud de la cual los sujetos se encuentran en un estado de ignorancia absoluta que les impide conocer lo bueno y lo malo y sacar un beneficio particular frente a los acuerdos del contrato social. Este es el fundamento de su teoría, que se opone a la doctrina del utilitarismo que predica el mayor grado de satisfacción posible de las cosas como sinónimo de justicia. Esta escuela aborda la distribución como el principio que avala la limitación de la libertad cuando se requiere para alcanzar el máximo bien posible.

Al presentar la justicia como imparcialidad habré de contrastarla con el utilitarismo. Lo hago por varias razones; en parte como recurso expositivo, en parte porque las diversas presunciones del punto de vista utilitario han dominado desde hace mucho tiempo nuestra tradición filosófica y continúan haciéndolo. Y este dominio se ha mantenido a pesar del persistente recelo que tan fácilmente despierta el utilitarismo. Creo que la explicación de este curioso estado de cosas se encuentra en el hecho que no se ha propuesto ninguna otra teoría constructiva que tenga virtudes comparables en cuanto a claridad y sistematización y que, al mismo tiempo apacigüe esos recelos. El intuicionismo no es constructivo, el perfeccionismo es inaceptable. Mi conjetura es que la doctrina contractual correctamente elaborada puede llenar esta laguna. Pienso que la justicia como imparcialidad es un esfuerzo en esa dirección” (Rowls J. , 1971, pág. 60)

El concepto de justicia de Rawls se desarrolla según la comprensión del derecho de acceso a la administración de justicia por la población que busca los servicios ofrecidos por los Centros de Conciliación de los Consultorios en favor de grupos vulnerables socialmente por los factores definidos de manera histórica, puesto que estas instituciones surgen del derecho de amparo en favor de las personas de escasos recursos económicos que no cuentan con la posibilidad de acudir a un centro de conciliación pagado para hacer uso de la justicia establecida en el artículo 116 de la Constitución Política de 1991.

Aclarada la concepción de justicia según los aportes de Rawls, antes de avanzar en el acceso de la población a la justicia, conviene describir el contexto colombiano sobre el conflicto, tratado de manera magistral por Mauricio García, José Rafael Espinosa, Sebastián Lalinde, Lina Arroyave y Carolina Villadiego (2013), teniendo en cuenta los problemas de las comunidades afectadas por la situación de violencia en Colombia, lo que constituye una vulneración material del derecho a la administración de justicia.

Colombia sobresale en el contexto latinoamericano por sus elevados índices de violencia, por su marcada inequidad social y por su notable inestabilidad institucional. El contraste entre estos factores es lo que configura la llamada “paradoja colombiana”. A continuación se desagregan algunos de los elementos de esa paradoja:

Es uno de los países más desiguales en el continente más desigual del mundo. Según el Informe de Desarrollo Humano de 2014 (PNUD), Colombia ocupa el puesto 98 en el índice de desarrollo humano (UNDP 2014, p. 161). En esta lista iguala a Ecuador, mientras que Perú lo supera, en el renglón 82, tras avanzar ocho puestos entre 2008 y 2013. Colombia descendió dos lugares entre 2008 y 2013, lo cual se debe en gran medida a las profundas desigualdades que imperan en el país. En 2014, la destinación de recursos para inversión social fue de 40,6 billones de pesos (Ministerio de Hacienda 2014). Sin embargo, los desafíos son demasiado grandes. El coeficiente de Gini, que mide la desigualdad, era de 55,5 en el 2010 y de 53,5 en el 2012. La violencia y el conflicto armado han tenido una enorme presencia en la vida social e institucional del país. Colombia mantiene un conflicto armado con la guerrilla que ya tiene cincuenta años de duración (García, Espinosa, Arroyave, & Villadiego, 2013, pág. 15).

La radiografía de Colombia que presentan los autores incluye el papel que han desempeñado los actores del conflicto en el país al ser protagonistas determinantes en el

recrudescimiento de la violencia: guerrillas, paramilitares, clase política corrupta y, en ocasiones, el ejército, son agentes que han quebrantado la confianza del pueblo, contribuyendo a la aparición de nuevas formas de relación entre las personas, lo que provocó la aparición de conflictos que requieren nuevas formas de intervención Estatal que permitan prevenir e intervenir de manera efectiva la aparición de problemas que afectan lo social, lo económico y lo político, coartando los derechos y libertades de los ciudadanos.

Las difíciles condiciones de convivencia que se viven en la actualidad quebrantan el postulado constitucional establecido en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, que busca el aseguramiento de la convivencia pacífica en el territorio colombiano y su transgresión afecta la vida de las personas en todas sus acepciones: en las familias, en las relaciones laborales en las empresas y las que se desarrollan en cualquier grupo social. Este panorama ha contribuido a la aparición de nuevas formas de contrato social en las que varían las relaciones entre los ciudadanos y el devenir de la sociedad. Esto implica que el Estado debe crear nuevos mecanismos de intervención que garanticen la efectividad y el respeto de los derechos consagrados en la Constitución y las leyes. Al respecto los autores indican lo siguiente:

Sin embargo, la violencia y el conflicto no son una constante en la historia colombiana, sino un fenómeno cíclico. La violencia no ha impedido una notoria estabilidad institucional, ni el funcionamiento de un sistema político relativamente abierto, ni el buen desempeño de la economía — por lo menos para los estándares regionales—, ni tampoco importantes avances en materia educativa. Más aún, durante las dos últimas décadas la violencia ha parecido avanzar paralelamente (aunque con algunos tropiezos durante los últimos años) con un proyecto de construcción de ciudadanía originado en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y defendido con ahínco por sectores populares y algunos sectores políticos. No obstante, la estabilidad política y económica no se ha traducido en una mayor democratización de la sociedad colombiana, ni tampoco en un remedio para aliviar las condiciones de pobreza que padece casi la mitad de la población y, menos aún, para sacar de la marginalidad social a más de diez millones de personas...

El sistema político, que nunca ha sido particularmente representativo y democrático, parece haberse deteriorado durante los últimos años. La falta de un sistema moderno de representación política, ligado a la incompleta construcción de la identidad nacional y a

la primacía de redes locales y regionales de poder, todo ello apoyado por la ausencia de un mito fundador de la nacionalidad y la vaguedad del concepto de ciudadanía, han impedido que el Estado logre diferenciarse de los intereses privados de los sectores dominantes, y, en ocasiones, peor aún, de los intereses ilegales de las organizaciones criminales. Estos fenómenos son propios del Estado colombiano en general, pero son más fuertes en algunas regiones, en las que la captura de los procesos políticos y de las rentas públicas, el clientelismo, la debilidad de los partidos políticos y la corrupción tienen más fuerza e impactan de manera más grave las relaciones entre en el Estado y la sociedad (García M. , Espinosa, Lalinde, Arroyave, & Villadiego, 2015).

Este contexto describe de manera sucinta el panorama actual de la sociedad colombiana, en la cual, a pesar de los esfuerzos del Estado por mejorar dicha situación –como ocurre con las conversaciones con las FARC– aún no se observa una solución cercana que permita vislumbrar un cambio que conduzca a alcanzar una verdadera paz a corto plazo. En estas condiciones, son notorias las violaciones a los Derechos Humanos, lo que demanda del Estado unas instituciones fuertes, comprometidas con la sociedad y un aparato judicial efectivo que le permita a la población acceder a la administración de justicia en condiciones de igualdad, con las garantías de salvaguardar los derechos de los ciudadanos.

En lo que respecta al derecho de acceso a la administración de justicia y su garantía constitucional y legal, por la importancia que éste comporta para todos los ciudadanos, debe tenerse claridad sobre el tema para lo cual debe precisarse el concepto, conforme a lo que indica la Corte Constitucional:

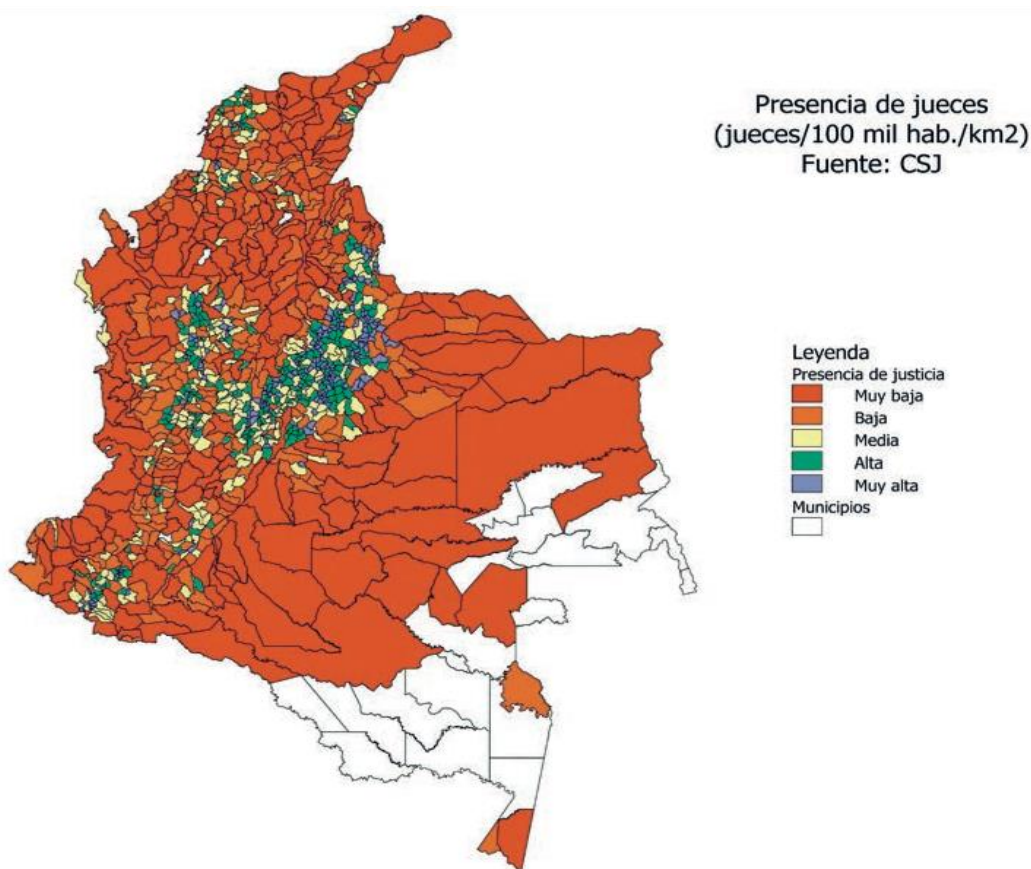
El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes (Sentencia T-283, 2013).

Este concepto implica condiciones que permiten a los ciudadanos acceder a la administración de justicia pues, sin estas, no sería posible el ejercicio del derecho. Estas condiciones son la disponibilidad suficiente de funcionarios judiciales, órganos judiciales,

procedimientos y observancia de las garantías previstas en la ley. Ello requiere que en Colombia se cuente con tribunales y juzgados suficientes, que les permita a los ciudadanos acceder a una pronta justicia que salvaguarde sus derechos y los haga efectivos.

La aspiración de los ciudadanos en Colombia es que el Estado les garantice el cumplimiento efectivo de su derecho al acceso a la administración de justicia ordenado por la Constitución Política de 1991, pretensión que se ha visto frustrada por diversos motivos como la falta de presupuesto y la inexistencia de mecanismos efectivos para su realización, la observancia de estos anhelos de los colombianos ha sido limitado solo a ciertos lugares concentrados en el país, como se observa en el siguiente mapa:

Mapa 1. Distribución de jueces en Colombia



Fuente: (García M. , Espinosa, Arroyave, & Villadiego, 2013)

Como se observa en el mapa, hay una concentración de despachos judiciales y jueces en el centro del país, y se deja desprovista una gran extensión del territorio colombiano, lo que

indica la escasa o nula presencia de justicia que deriva en la negación del acceso a la administración de justicia de un gran número de habitantes ubicados en las regiones donde, según los estudios referenciados, hay una ausencia total de los organismos encargados de garantizar a la población la efectividad del derecho fundamental de justicia, y de poder acceder a los mecanismos necesarios para alcanzar el reconocimiento y el respeto de sus derechos constitucionales.

No obstante, la existencia de despachos judiciales no es garantía de eficacia de la justicia, pues, como lo mencionan los autores de la investigación, es presumible que el retardo en las decisiones judiciales, la falta de capacitación del personal asignado y las fallas en los procedimientos, sean obstáculos para que el ciudadano obtenga del Estado una pronta y cumplida administración de justicia y una salvaguarda de sus derechos.

El reconocimiento de los derechos debería garantizarse por los organismos estatales, pero, debido a las deficiencias del sistema y para descongestionar la justicia formal, fue necesaria la creación constitucional de mecanismos alternos que han facilitado el acceso a este derecho, especialmente mediante el uso de la conciliación y el arbitraje por ser estos verdaderos mecanismos de justicia según el artículo 116 de la Constitución de 1991.

Para la Corte resulta claro que la justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando no se han previsto recursos judiciales idóneos y suficientes que faciliten la solución pacífica de los conflictos, o cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales. Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos no representan una desconfianza hacia la justicia estatal formal, sino un reconocimiento de que procedimientos menos formales y alternativas de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos (Sentencia C-1195/01, 2001).

Aunque los MASC han sido considerados como métodos alternativos, en realidad corresponden a las formas originales utilizadas por las comunidades para solucionar sus

problemas. De acuerdo con algunas tradiciones, se puede conjeturar un tiempo en el que la palabra tenía fuerza y era respetada. Las diferencias presentadas entre los integrantes de la comunidad eran solucionadas por ellos mismos y los acuerdos a los que llegaban eran cumplidos sin necesidad de acudir a la fuerza. De allí que la conciliación hace parte de la justicia en su concepto de derecho fundamental y no como una manera *alterna* para dirimir las controversias de los asociados, lo que implica que la conciliación sería una forma de acceso a la administración de justicia otorgada a los particulares de manera excepcional y transitoria, incluso bajo la acepción del requisito de procedibilidad. Al respecto Rafael Bernal Gutiérrez (2013) indica:

De otro lado, tenemos que aceptar, por la fuerza de los hechos, que los métodos lógicos y naturales han terminado siendo denominados como *alter-nativos*, en tanto el verdadero método alternativo, se convirtió en el canal natural y único para obtener “justicia” a partir de la intervención de los jueces. La lógica elemental, señala todo lo contrario; en la escala de las soluciones, luego de superar los siglos de barbarie en la administración de justicia, el método natural y original para resolver las controversias es el arreglo directo entre los ciudadanos y, a partir de este, todos aquellos en que la autonomía de la voluntad le permiten lograr, sin mayores barreras, la solución directa o asistida de sus diferencias y sólo en la parte alta de la escala, se encuentra el juez, donde mayor número de barreras y dificultades existen y en donde poco o nada puede hacer el ciudadano para lograr lo que los doctrinantes han siempre puesto como aspiración generalizada y es la de obtener “pronta y cumplida justicia” que, si bien lo hacen al hablar de la actividad judicial, es un aforismo que va mucho más allá cuando se entiende correctamente, como ya se indicó, que debe entenderse por “justicia” (2013).

En este mismo sentido merece especial atención la obligación consagrada por la ley para las facultades de derecho de contar, al lado de los consultorios jurídicos, con centros gratuitos de conciliación donde se formen abogados integrales, expertos en lo procesal y que sean, además, componedores, en beneficio de la población (Bernal, 2013).

En conclusión, el acceso a la administración de justicia según el problema de investigación planteado, es el cumplimiento del principio de justicia, a partir de la conciliación como mecanismo que facilita la consecución de acuerdos entre las partes, mediadas por un tercero neutral que no impone decisiones, pero por las habilidades propias

de su rol, tiene en sus manos la tarea de proponer formas de arreglo que beneficien a los convocados al acto, en igualdad de condiciones, haciendo efectivo el principio estatal consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política sobre la participación de la sociedad en las decisiones que les afectan.

3.3 La calidad como factor de transformación en la conciliación

La calidad se aborda a partir de los conceptos que comportan los sistemas para el control, el aseguramiento y el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos implementados por las instituciones, en función de la garantía de la satisfacción de las necesidades que demandan las comunidades a las cuales van dirigidos los servicios. A partir de estas premisas, es abordado el análisis de la génesis de la implementación de normas de calidad en los Centros de Conciliación en Colombia, para lo cual se citan autores que han tratado el tema y las publicaciones del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La calidad ha sido definida desde diversas perspectivas, siendo la siguiente la que se aproxima de manera más acertada a la pregunta de investigación que se desarrolla.

“Satisfacer plenamente las necesidades del cliente.”

“Cumplir las expectativas del cliente y algunas más.”

“Despertar nuevas necesidades del cliente.”

“Lograr productos y servicios con cero defectos.”

“Hacer bien las cosas desde la primera vez.”

“Diseñar, producir y entregar un producto de satisfacción total.”

“Producir un artículo o un servicio de acuerdo a las normas establecidas.”

“Dar respuesta inmediata a las solicitudes de los clientes.”

“Sonreír a pesar de las adversidades.”

“Una categoría tendiente siempre a la excelencia.”

“Calidad no es un problema, es una solución.”

“La calidad de un producto o servicio es la percepción que el cliente tiene del mismo.”

“Conjunto de propiedades inherentes a un objeto que permiten apreciarlo como igual, mejor o peor que el resto de objetos de los de su especie. “

“También se puede decir que la calidad es la Propiedad o conjunto de características de un elemento que le dotan de una ventaja competitiva” (ISO 9001, 2016).

Desde esta perspectiva, puede decirse que los sistemas de calidad son implementados en el mundo para fortalecer la excelencia en los procesos de las instituciones y, por ello, se trata de un concepto que ha sido desarrollado para el sector empresarial pero que hoy se ha convertido en el pilar de las organizaciones para demostrar su grado de competitividad en el mundo globalizado (entendiendo el concepto de competitividad como la capacidad diferencial de ofrecer un servicio efectivo a los usuario de este). De esta manera, la calidad se identifica a partir de las siguientes premisas:

i) Las necesidades de las comunidades; ii) el aumento vertiginoso del conocimiento científico, iii) los avances en las tecnologías; iv) los grandes cambios ocurridos en las escuelas de administración (pensamiento de afuera hacia adentro) después de la gran crisis que afectó al mundo en los años 70, v) la descentralización, democratización y participación de todos los miembros de la empresa en la búsqueda del éxito; y vi) el incremento de la exigencia de los clientes en cuanto a la calidad y a los costos de los productos y servicios de información, así como el reconocimiento generalizado de que la información constituye una de las principales armas competitivas del momento (Cañedo, 1997).

Los esfuerzos para lograr la calidad en cualquier actividad humana implican un orden en las fases que conforman la gestión, de acuerdo con los objetivos previstos, según sea lo que se ofrezca: la fabricación de un producto o la prestación de un servicio. Pero la calidad ha evolucionado hasta el punto que ya se habla de sistemas de calidad total, relacionados con la mejora continua, cuyos principios de gestión se relacionan con:

Consecución de la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente (interno y externo), desarrollo de un proceso de mejora continua en todas las actividades y procesos llevados a cabo en la empresa (implantar la mejora continua tiene un principio pero no un fin), Total compromiso de la Dirección y un liderazgo activo de todo el equipo directivo, participación de todos los miembros de la

organización y fomento del trabajo en equipo hacia una Gestión de Calidad Total, involucración del proveedor en el sistema de Calidad Total de la empresa, dado el fundamental papel de éste en la consecución de la Calidad en la empresa, identificación y Gestión de los Procesos Clave de la organización, superando las barreras departamentales y estructurales que esconden dichos procesos, toma de decisiones de gestión basada en datos y hechos objetivos sobre gestión basada en la intuición. Dominio del manejo de la información (ISO 9001, 2016).

Los procesos en los sistemas de calidad dirigidos a la mejora continua implican el compromiso de todos los miembros de la organización, desde la alta dirección hasta los mandos medios y bajos centrándose en la satisfacción de las necesidades de los clientes tanto internos como externos bajo parámetros de la calidad total. Estas premisas sirvieron de fundamento en Colombia para la creación y la implementación de la norma de calidad NTC 5906, cuyo objetivo es la optimización del servicio prestado por los Centros de Arbitraje y Conciliación.

Aunque el Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce los avances obtenidos en materia de acceso a la administración de justicia, gracias a los servicios que prestan los centros de arbitraje y de conciliación y a los brindados a través de los MASC, también es consciente de la necesidad de ofrecerle a los usuarios de estos mecanismos mayor confiabilidad en el sistema y el máximo acercamiento al sistema judicial.

El Ministerio tiene claro cuáles han sido los alcances y logros obtenidos por la sociedad gracias a los medios alternativos de solución de conflictos, sin embargo, no mengua su determinación por brindar mayores cualidades y confiabilidad al sistema, procurando que los particulares encuentren en la conciliación y el arbitraje toda la seguridad que reviste el sistema judicial colombiano en cabeza de los jueces de la República. Hablamos de dos tipos de instituciones, pero debemos ser conscientes de que persiguen un mismo fin, un noble resultado que además se acompasa con los mandatos de nuestra Carta Magna, por ello, hay que aparejarlas y reforzarlas, hay que darles igual grado de preponderancia, eso redundará en beneficios para todos los interesados (Londoño, 2012).

A partir de estas premisas le fue encargado al Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación –ICONTEC–, la creación de una norma de calidad aplicable a los centros de arbitraje y conciliación con una intención concreta:

Lograr altos estándares de calidad en el servicio para quienes optan, ya sea voluntariamente o en cumplimiento de un deber legal, por acudir ante estos centros para resolver sus disputas. Estas figuras, se han dejado a pública disposición por centros que en la mayoría de los casos cumplen lo dictaminado por las leyes aplicables en cuanto al procedimiento, e incluso, responden positivamente a parámetros de calidad y excelencia; es por esto que se pensó en dotarlos a todos de dichas ventajas, para equiparar su servicio, para que en cualquiera que escojan, los particulares se sientan a gusto, cómodos y con la tranquilidad suficiente para dejar que en esa oficina sea resuelto el problema que afrontan (Londoño, 2012).

Fabio Tobón Londoño, Director Ejecutivo de ICONTEC, piensa que para el año 2012, que la norma técnica de calidad 5906 no fue creada para invadir el espectro propio de la ley respecto al procedimiento, toma de decisiones o tasación de perjuicios en los asuntos debatidos por las partes, sino para observar algunos aspectos que contienen los requisitos que deben reunir dichos centros con miras a la solidificación de su imagen, creando la confianza necesaria frente a la comunidad, para lo cual dicha disposición se ocupa de la infraestructura, la atención a los usuarios y la excelencia jurídica (Londoño, 2012).

La implementación de normas de calidad en asuntos conciliatorios comprende varios aspectos cruciales para todos los agentes que intervienen en el proceso conciliatorio, lo que incluye los centros encargados de la prestación de los servicios y los usuarios, que cuentan con la posibilidad de acceder a un servicio de mejor calidad. Esto significa disponer de espacios adecuados que les permitan plantear sus argumentos y llegar a acuerdos con la seguridad de que los temas discutidos gozan de una total confidencialidad, por la importancia de los asuntos tratados, que son de incumbencia únicamente de las partes. De igual forma, los convocados al acto tendrán la posibilidad de acceder a la información en cualquier momento, para consultar lo sucedido en la audiencia y verificar sus resultados.

Son las instalaciones de atención muy importantes, los espacios donde las personas han de discutir sus posiciones deben estar dotados de una serie de características que permitan pensar con claridad, exponer sus argumentos sin lugar a interrupciones y atender las necesidades de incluso personas con capacidades físicas diferentes. Ha de garantizarse la seguridad de la información, por cuanto muchos de los asuntos debatidos hacen referencia a temas de gran trascendencia económica, secretos

empresariales y derechos intelectuales que posiblemente deban mantenerse ocultos a la luz pública por alguna clase de interés (Londoño, 2012).

La calidad pensada a partir de los procedimientos conciliatorios, como se indicó, se refiere al cumplimiento de requisitos respecto a los espacios físicos donde se llevan a cabo las audiencias, y a la observancia de los términos, la adecuada notificación a las partes, el acatamiento de las etapas que contempla la ley y la entrega del documento final de manera oportuna. Esto implica que los centros de conciliación deben mantener el control de los procesos, que incluya autoevaluaciones y autorregulaciones que permitan identificar aciertos y desaciertos en la prestación de los servicios. A partir de estos controles, los centros podrán elaborar planes de mejoramiento con indicadores de gestión claros que permitan verificar el cumplimiento de las metas propuestas en un lapso específico.

La norma de calidad NTC 5906, creada para los centros de arbitraje y conciliación, estipula una labor de acompañamiento y capacitación del personal vinculado a los centros. Se requiere para ello de personal calificado de acuerdo con los perfiles de los cargos asignados para la prestación del servicio. En este sentido, la norma técnica se encarga de establecer las condiciones que deben reunir a los profesionales que trabajen como árbitros, conciliadores y secretarios. El cumplimiento de los requisitos son supervisados por el MJJ en los centros de arbitraje y conciliación, puesto que, por tratarse de un servicio inscrito en el marco de la administración de justicia, es necesario prevenir una posible afectación de los derechos de los usuarios, ocasionada por una mala intervención del personal encargado de garantizarle a la comunidad el acceso a esta garantía constitucional, de la misma calidad que los de la justicia formal, con celeridad y oportunidad, bajo los más elevados estándares de calidad que se requieren para asegurar el éxito del proceso.

Los funcionarios de los centros han de ser personas capacitadas de acuerdo a la responsabilidad que asuman. Para esto, se hace necesaria la creación de perfiles de cargo donde se determinan las condiciones que debe cumplir el candidato para su óptimo desempeño, además de las funciones, responsabilidades y jerarquía. Estas herramientas permiten detectar fácilmente donde se encuentran los errores o defectos en la prestación del servicio, pudiendo así mismo, tomar decisiones administrativas oportunas sin dilatar correcciones y prolongando la eventual afectación de los derechos (Londoño, 2012).

En esta forma, los centros de conciliación adscritos a los consultorios jurídicos, en cumplimiento a los parámetros de calidad establecidos por la norma técnica respecto al recurso humano, deben establecer planes de desarrollo que comprendan programas de educación no formal y capacitación continua dirigida al personal vinculado. Al respecto el ICONTEC plantea la siguiente reflexión:

Comprendemos que la excelencia académica se obtiene con el estudio y la experiencia, por tal razón, los profesionales deberán acreditar una y otra, teniendo los usuarios de que el conciliador o el árbitro designado cumple esos preceptos, entre otros tantos donde se cuentan, por ejemplo, la puntualidad, facilidad de expresión oral, creatividad para proponer fórmulas de solución, disposición y trascendentalmente, la imparcialidad (Londoño, 2012).

Teniendo en cuenta que en los centros de conciliación adscritos a los consultorios jurídicos en Colombia, quienes hacen de conciliadores son los estudiantes en práctica que hayan cursado y aprobado la asignatura del plan de estudios relacionada con la solución alternativa de conflictos, es indispensable que los asesores docentes ejerzan un control y un acompañamiento continuo a sus estudiantes, por la responsabilidad que recae sobre ellos al contar con el deber de salvaguardar los derechos de los usuarios que ponen su confianza en ellos para alcanzar la solución de los conflictos susceptibles de transacción, disposición y desistimiento. En este sentido, dichos centros de conciliación están obligados a garantizar a los usuarios la calidad del servicio y la asistencia que buscan en los consultorios jurídicos para obtener respuestas acertadas sobre los casos consultados.

No obstante, los pasos determinados por la ley para el agotamiento de los procesos y los reglamentos preparados por los centros para dar curso a los procesos, requerimos de protocolos tanto para conciliación como para arbitraje, los mismos que deben ser puestos en conocimiento de las partes para que tengan conocidas y claras las reglas que han de respetar mientras se llega a la solución de la controversia (Londoño, 2012).

Es necesario entonces que los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de las universidades diseñen reglamentos y códigos de ética que incluyan las sanciones para los casos en los que los estudiantes conciliadores vulneren los derechos de los usuarios o desconozcan los protocolos de intervención en los asuntos que les son confiados.

Lo anterior permite tener claridad sobre los beneficios de la implementación de una norma técnica de calidad respecto a los procesos de arbitraje y conciliación, puesto que esta norma representa para la población la salvaguarda efectiva, oportuna y eficaz de sus derechos de acceso a la administración de justicia, al ser atendidos sus requerimientos con altos estándares de calidad.

En general, consideramos que la norma técnica Colombiana para Centros de Conciliación y Arbitraje representará un importante avance en el posicionamiento de esas figuras como institución jurídica, institución que demanda y merece notoriedad, la sociedad cada día la valora y acepta en mayor medida, por eso se está haciendo el mejor esfuerzo para dotarle de estándares de calidad adecuados y sostenibles, sustentables y que aportan a la consolidación de la figura, estándares que hoy el Ministerio de Justicia y del Derecho de la mano con ICONTEC han desarrollado (Londoño, 2012).

3.4 La conciliación como forma excepcional y transitoria de administración de justicia

Los MASC que se aplican en Colombia tienen los mismos efectos jurídicos que los de una sentencia judicial o una decisión gubernamental.

Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país. Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o). Con todo, conviene puntualizar que el término “asociados” que hace parte de la norma bajo examen, incluye, además de los particulares, también a las entidades públicas (Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad, 2001).

De esta manera, los MASC son métodos diferentes a un procedimiento judicial, es decir, a una sentencia, porque puede haber mecanismos alternos en un proceso y obrar como formas anormales de su terminación, a través de los cuales las partes, por sí mismas cuando se hace uso de mecanismos autocompositivos como la conciliación o a través de la intervención de un tercero, imparcial y neutral si se trata de mecanismos heterocompositivos como el arbitraje, logren dirimir sus controversias mediante concesiones recíprocas, con el fin de alcanzar la convivencia armónica entre los asociados.

De esta manera, los MASC se instituyeron como un verdadero acto que crea derechos y obligaciones para las partes y, por tanto, en la actualidad se entiende que tales formas no convencionales de resolver las controversias contribuyen al fin técnico de descongestión judicial, y además participan en el ejercicio de la armonía y al principio supremo de justicia articulado al concepto de contrato social mediante el fortalecimiento de la cultura de la paz.

La Cultura de Paz es una idea que puede ser entendida con cierta facilidad gracias a los imaginarios colectivos en los que se apoya y la necesidad de una cultura con capacidad de orientar e implementar un mundo más pacífico. Creemos que ello es así porque gran parte de los seres humanos practican y se hallan inmersos en dinámicas sociales con amplios contenidos de paz. Es más, creemos que la mayor parte de la historia de la humanidad ha sido dirigida por la Paz, por la Cultura de Paz. Igualmente, al ser promovida como un medio de gestión de la conflictividad, y particularmente como antídoto de la violencia (Muñoz, F; Molina, B. Muñoz , 2010).

Entre los MASC empleados para dirimir los problemas, la conciliación se considera la forma más adecuada de cumplir con este propósito, por tratarse de una manera rápida y eficaz de conseguir acuerdos para las partes y porque con la Constitución Política de 1991, la conciliación adquiere el rango de administración de justicia excepcional y transitoria en cabeza de los particulares, lo que implica el cumplimiento de un servicio público que se ha instituido en el ordenamiento jurídico como un derecho fundamental.

La conciliación ha hecho parte de las normas procesales en Colombia y ha sido presentada, en muchos casos, como una alternativa preferible al litigio, para aquellas partes que se encuentran en conflicto. En consecuencia, su andamiaje ha estado orientado principalmente a: (i) ser un mecanismo de desjudicialización, con el que se busca por un lado, promover que las partes, que se encuentran inmersas en un

conflicto, prefieran darle solución por sí mismas, en ejercicio de su autonomía, antes que acudir a un litigio y, por otra, a asegurar que a la justicia ordinaria lleguen aquellos pleitos que contengan una controversia jurídica que justifique ser conocida por los jueces ordinarios. Estas ideas se han construido con fundamento en que esta vía favorece la solución de los conflictos de una manera pacífica; (ii) servir como mecanismo de descongestión judicial y, (iii) garantizar el acceso a la justicia (DNP, 2015, pág. 32).

Lo anterior demanda a los conciliadores capacitados por el Ministerio de Justicia y del Derecho la obligación de operar como verdaderos jueces en las causas que se someten a su conocimiento y a desplegar las destrezas propias de su rol, para conducir a los convocados a lograr un acuerdo que, por tratarse de una forma autocompositiva de las relaciones, requiere un esfuerzo adicional para los interesados. La teoría que avala esta figura no se limita a la conciliación, pero es aplicable a este mecanismo en su propósito de resolver los conflictos de manera efectiva entendiendo, en su estructura básica, la manera como se crean las controversias de los asociados y los modos de solucionarlas.

La regulación efectiva de los conflictos implica el reconocimiento de los antagonismos y pugnas como realidades que no pueden ser suprimidas, y en las cuales se deben tener en cuenta tres elementos que inciden en las manifestaciones de violencia que se pueden presentar: 1. Reconocimiento de las partes y la existencia del conflicto 2. Organización de los grupos de interés en conflicto 3. Existencia de ciertas reglas que determinan la relación de las partes (DNP, 2015).

Cabe anotar que el autor se refiere al conflicto social o entre grupos de interés, sin embargo se toma el concepto de regulación efectiva para el análisis ya que aporta una categoría general que pretende canalizar el conflicto en vez de suprimirlo (DNP, 2015, pág. 67).

De esta manera, la población que acude a la conciliación para solucionar sus conflictos cuenta con la garantía de obtener, al finalizar el procedimiento conciliatorio, un documento que, por sus características, se asemeja a una verdadera sentencia judicial, puesto que el acta reúne los requisitos propios de un título ejecutivo. Además, esta podrá hacerse exigible a través de un proceso judicial; pero quizás la mayor cualidad de este mecanismo es la filosofía que encarna, al permitir humanizar el conflicto desde su fuente primaria, porque son las partes involucradas quienes, en su autonomía deciden alcanzar acuerdos que darán

término a sus problemas de una manera pacífica, concertada y amigable, con la intervención de un tercero neutral que avalar la decisión tomada por los propios actores.

No obstante las bondades de la conciliación, algunos estudios adelantados por entidades como Icontec y el Ministerio de Justicia y del Derecho han demostrado una subutilización de este mecanismo por la sociedad para resolver sus conflictos, lo que se traduce en congestión del aparato judicial y en el desconocimiento de las herramientas instituidas en Colombia para llegar a acuerdos amigables sin llegar a un litigio como fuente coercitiva de regulación de la conducta humana en cabeza de los jueces de la República. En otras palabras, la conciliación ha sido concebida como una forma alternativa (equiparando este concepto a la noción de subsidiariedad) de dirimir las controversias y no como una herramienta para acceder a un derecho fundamental consagrado en el artículo 228 de la Constitución de 1991, esto es, la prerrogativa de la administración de justicia.

Por último, como se afirmó en la GENNJI, los bajos índices de uso de los MASC, en relación con el número de conflictos que se presentan y la cantidad de procesos que se tramitan ante los jueces, en comparación con los que se solucionan por la vía de los MASC, permite pensar que estos últimos están siendo subutilizados. Esto lleva a preguntarse por qué razón ante un conflicto, la ciudadanía acude a la conciliación en tan bajas proporciones. Aunque no existen cifras contundentes para dar respuesta a esta situación, una primera hipótesis que la explica atiende a un fenómeno cultural, pues en el país la autoridad tiene mucho más reconocimiento en la población (DNP, 2015, pág. 43).

Conforme el texto citado, el reto que mueve a las instituciones gubernamentales a fortalecer el acceso a los MASC, especialmente la conciliación y sensibilizar a los partícipes de una controversia sobre las ventajas de esta como forma de acceder a la administración de justicia en cabeza de los particulares obteniendo iguales resultados que los de una sentencia judicial proferida por un funcionario judicial que hace parte del concepto de justicia estatal formal. Lo anterior se suma a la necesidad de cambiar el paradigma que ha imperado y que entiende la administración de justicia como la que se consigue de manera contenciosa, con el uso de medios probatorios y el manejo de una verdad procesal. De allí que el propósito de la investigación que se adelanta consiste en develar el significado de la conciliación como una forma de garantizar el cumplimiento de

un derecho que encarna la vigencia del contrato social y la satisfacción de los fines del Estado, entre los cuales se desatan la permanencia de la paz, la participación social y el logro de la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

En Colombia, dentro de estos mecanismos se ha destacado el papel de la conciliación como una forma de acceso a la justicia, finalidad que se convirtió en uno de los pilares fundamentales para la expedición de la Ley 640 de 2001 (según consta en la exposición de motivos de esta ley). Igualmente no se puede perder de vista que la misma Constitución Política en su artículo 116 caracteriza la conciliación como una forma de administración de justicia, lo cual tiene unas consecuencias específicas sobre la figura.

Sin embargo, para que la conciliación pueda ser concebida como tal no es suficiente con establecer esta característica de manera general en la ley. Es necesario que esta figura, tanto en su diseño legal como en su funcionamiento, cumpla con determinados estándares que provienen del derecho internacional y con ciertos mínimos que gozan de consagración constitucional (DNP, 2015, pág. 46).

Estos estándares fueron recogidos por la norma de calidad NTC 5906, que pretende solucionar los problemas de la conciliación que se han detectado, y que han convertido este mecanismo en una traba para que los ciudadanos puedan obtener la solución a los problemas, por la falta de idoneidad de los conciliadores para propiciar acuerdos con el poder de una sentencia judicial; por la carencia de habilidades para proponer fórmulas de arreglo que satisfagan los intereses de las partes; y, sobre todo, la no apropiación del rol de conciliador como verdadero director del proceso para la solución del conflicto que se somete a su conocimiento. Se trata entonces de entender los mínimos irrenunciables a los que debe acudir el conciliador para que dicho mecanismo alternativo a la solución de conflictos sea la garantía de un derecho y no en un obstáculo para usar la justicia formal como hasta entonces ha sido entendida esta herramienta jurídica.

Un análisis de la efectividad y la adecuación de la conciliación como mecanismo de acceso a la justicia, más allá de las particularidades de la materia que se quiera conciliar, debe versar como mínimo y de manera general sobre dos aspectos fundamentales: la capacidad de la figura para responder a la demanda de justicia y la seguridad jurídica que proveen los acuerdos o actas suscritas, como consecuencia de la celebración de una conciliación exitosa (DNP, 2015, pág. 48).

En suma, la norma de calidad expedida en beneficio de los Centros de Conciliación y Arbitraje en el país, más allá de ser considerada como una herramienta técnica de medición de indicadores de efectividad en los procedimientos que se adelanten por las entidades avaladas, tiene la intención de fortalecer la conciliación como una verdadera forma de hacer justicia. Por lo tanto, esta investigación implica el sentido de convertir la conciliación en una fuente cierta y adecuada de resolver las controversias de los asociados, cumpliendo con las premisas del contrato social y con este, los fines del Estado en el país. De allí que el problema de investigación planteado pretenda responder al impacto de las normas de calidad aplicables en la conciliación frente al acceso a la administración de justicia que para efectos del marco teórico acude al concepto de esta como servicio público y como prerrogativa inalienable de las personas.

Por último, es importante considerar que el deber estatal de prestar el servicio de justicia (ya sea directamente o a través de particulares) ha sido caracterizado como un servicio público. Por esta razón, las características y condiciones, que identifican este tipo de servicio, se deben predicar respecto de los mecanismos de acceso a la administración de justicia, pues ellos son indicadores importantes de las condiciones en que se garantiza este acceso. En este sentido, 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 (DNP, 2015, pág. 50).

En esta forma, la conciliación, en la administración de justicia en cabeza de los particulares, debe estar impregnada por los requisitos de calidad aplicables a la justicia formal entendiendo que, cuando esta condición falla, se alteran los efectos de este mecanismo, impidiendo a la población que hace uso de él, obtener soluciones prontas y reales a sus conflictos en iguales circunstancias que lo conseguiría mediante la expedición de una sentencia judicial. Un acta de conciliación exitosa, por ejemplo, elaborada por un conciliador que no contenga una obligación clara, expresa y exigible y que, ante el incumplimiento de una de las partes, deba ser demandada por vía judicial, al faltar los supuestos jurídicos propios de la acción ejecutiva hace nugatoria la exigencia del derecho, y desnaturaliza la esencia de la conciliación como herramienta garante del derecho de acceso a la administración de justicia. Por tanto, tal como se ha expuesto, la apuesta para las

entidades estatales consiste en originar políticas de fortalecimiento de los MASC a través de la capacitación de los funcionarios facultados para conciliar y la implementación de medidores de calidad que mejoren la prestación de este servicio.

Una vez obtenidos los propósitos que persigue la norma de calidad frente a la conciliación, los beneficios serán concebidos en doble vía: por un lado, las partes en conflicto podrán obtener solución en un término inferior al contemplado en un proceso judicial y, por otro lado, se hacen efectivos los fines del Estado formulados en el artículo 2 de la Constitución, al garantizar que la sociedad civil organizada pueda participar en la solución de sus propias controversias, y contribuir así al ejercicio de una paz activa y a la vigencia del contrato social mediado por el principio supremo de justicia social.

4 METODOLOGÍA

Esta investigación se realizó como un estudio de caso que pretende observar la eficacia de las normas de calidad aplicables a los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos actuantes en las Universidades del Eje Cafetero, como articuladores del acceso a la administración de justicia en cabeza de los particulares.

En relación con la teoría crítica del derecho, además del modelo racionalista, han surgido otras formas de comprender el objeto de estudio, más allá del paradigma positivista interesado en la obtención de datos mensurables como objeto de comprobación científica.

Y tal interpretación implica, por un lado, un cambio de paradigma en teoría de la acción: mudar de la acción teleológica a la acción comunicativa; y, por otro lado, un cambio de estrategia en la tentativa de reconstruir el concepto moderno de racionalidad que la decentración de la comprensión del mundo hace posible. El fenómeno que hay que explicar no es ya el sojuzgamiento de una naturaleza tomados en sí mismos conocimiento y naturaleza sino la intersubjetividad del entendimiento posible, y ello, tanto en el plano interpersonal como en el plano intrapsíquico. El foco de la investigación se desplaza entonces de la racionalidad cognitivo-instrumental a la racionalidad comunicativa. Para ésta, lo paradigmático no es la relación de un sujeto solitario con algo en el mundo objetivo, que pueda representarse y manipularse, sino la relación intersubjetiva que entablan los sujetos capaces de lenguaje y de acción cuando se entienden entre sí sobre algo (Habermas, 1992, pág. 489).

En este sentido, en las ciencias sociales, entre las cuales se encuentra la ciencia jurídica, el modelo positivista fue revaluado bajo la premisa de que los hechos sociales se conocen

mediante obtención de datos y de información exacta, porque los seres humanos son cambiantes y no son observables como se observa un reloj. Entonces, las críticas del paradigma positivista como forma de construir conocimiento en las ciencias sociales se basan en la complejidad de los hechos sociales, su constante transformación y en la insuficiencia de una muestra para representar el todo.

Quando en el proceso de investigación científica intervienen (o se les da cabida) intereses, valoraciones, ideales, que no sea el ideal de la objetividad, ello no puede representar sino una merma del conocimiento científico, es decir, el conocimiento es menos conocimiento que cuando todo ellos no interviene. Pero partiendo de una serie de consideraciones acerca del tema de “la profecía que se cumple a sí misma” y la “profecía que se niega a sí misma” hemos llegado a conclusiones que pueden resumirse de la forma siguiente: hay campos de conocimiento que por su propia estructura, por la clase de objetos de que constan, es decir por constar de objetos que son también sujetos, o por constar de objetos que no son ni pueden ser sin el entendimiento o comprensión que los sujetos tengan de ellos, solo permiten en grado muy limitado el desarrollo de un proceso de investigación atendido a los ideales estrictos de la objetividad (Habermas, 1995, pág. 17).

En suma, el conocimiento propio de las ciencias sociales, y entre ellas, el derecho, requieren una crítica al paradigma positivista, entendiendo que, a través de la construcción del sentido de la realidad social, es posible comprender las formas, fenómenos y causas comportamentales de las personas y la sociedad.

Según Habermas, el positivismo implica una liquidación de la teoría del conocimiento en favor de una teoría de la ciencia que renuncia a la explicación del sentido del conocimiento. Además, la teoría de la ciencia positivista, rehuyendo la problemática del sujeto del conocimiento, limita su campo al análisis de los procedimientos metodológicos de la ciencia. La eliminación de la problemática del sujeto y del sentido del conocimiento se realiza asumiendo una perspectiva objetivista en la que el conocimiento se considera, desde una concepción isomórfica de verdad, como una correspondencia entre enunciados y cosas (Carretero, 2006).

Ahora bien, la investigación que se adelanta, atendiendo a su estructura problemática, penetra los campos de conocimiento positivistas y críticos del conocimiento, puesto que pretende determinar la eficacia de las normas de calidad adoptadas por los Centros y, para

ello, mediante un instrumento cuantitativo, se midió el nivel de cumplimiento alcanzado por las instituciones en los supuestos normativos establecidos en la norma para el alcance de los objetivos misionales propuestos por la organización para mejorar la prestación del servicio a la población usuaria de la justicia no convencional. De esta manera, la investigación echa mano de un instrumento que suele ser usado en investigaciones de corte positivista, pero como sostiene Ángel (2012), una investigación no es positivista porque acuda a contar eventos o cosas:

Los números no son positivismo. Lo que caracteriza el positivismo es su consideración del método como criterio de validez. Y la intención de encontrar leyes, regularidades, mediante un procedimiento experimental para confirmar hipótesis obtenidas mediante un proceso de abducción. Es la separación de sujeto y objeto, con la apreciación de que cualquier tipo de verdad en el sujeto proviene del objeto como adecuación del conocimiento al mundo objetivo mediante un método. Es el apego a las regularidades y el descarte de las singularidades. Es el afán explicativo por considerar un hecho como perteneciente a una clase. Eso es positivismo. No el uso de datos numéricos o su manejo estadístico (pág. 11).

El interés técnico de medir la eficacia de las normas de calidad en términos de indicadores de cumplimiento es válido como fuente de comprensión del fenómeno que se estudia.

En materia de las ciencias empírico-analíticas los autores Luis Porta y Miriam Silva plantean lo siguiente:

A partir de estos planteamientos, la relación enseñanza/aprendizaje se convierte en un proceso de análisis y teorización sujeto a la formulación de teorías capaces de ser validadas o falseadas, externo a los propios agentes intervinientes y factible de ser traducido en procesos técnicos capaces de orientar más eficazmente la acción. El objeto de esta teoría no es el marco global en el que se deban seleccionar los fines e intereses sociales. La teoría se relaciona únicamente con los procedimientos cognitivos, racionales y tecnológicos para la comprobación, validación o rechazo de hipótesis sobre los fenómenos sociales observables. (Porta, L.; Silva, M., 2003)

Por otro lado, se encuentra el interés comprensivo, al que se accedió mediante un método cualitativo, al determinar el impacto de las normas de calidad frente al acceso a la

administración de justicia, en términos de descongestión, celeridad, eficiencia y legitimación del aparato judicial según el artículo 116 de la Constitución (CP, 1991). De allí surge el interés práctico de comprender el efecto de las norma de calidad frente a un servicio público concebido por la Constitución como un derecho, inherente a la dignidad humana y a los principios que rigen el devenir de la sociedad.

Las técnicas interpretativas, hermenéuticas o microetnográficas han sido dominantes en las ciencias simbólicas, ya que lo que tratan es de objetivar la realidad mediante la reflexión, aclarar las condiciones de la comunicación y la intersubjetividad. El foco de interés lo constituyen las partes discursivas, que se desarrollan en el marco de situaciones particulares, de manera tal, que la investigación ofrezca una metodología que “describa” esa realidad (Porta, L.; Silva, M., 2003).

La presente investigación, en este contexto hermenéutico, tiene el interés de medir, en términos de indicadores, el grado de eficacia alcanzado por la norma de calidad NTC 5906 expedida por el Ministerio de Justicia y del Derecho en el año 2012 en beneficio de la población usuaria de los Centros de Conciliación en Colombia y determinar su incidencia en el acceso a la administración de justicia que, por expreso mandato constitucional, facultó a los conciliadores para obrar como jueces en causas transitorias y excepcionales. En este sentido, el trabajo tiene un interés técnico, de medir el nivel de cumplimiento de la norma y la satisfacción de los usuarios del servicio de conciliación en los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero. La información obtenida de esta medición permitirá una interpretación holística que permita determinar, en el marco de los sistemas de calidad, la conveniencia jurídico-social de incorporar en los servicios públicos, como es el caso abordado, la administración de justicia, medidores de satisfacción de los usuarios de la conciliación no tarifada.

El lugar de las variables y de los conceptos universales propio de la investigación empírico analítica está ocupado en la investigación histórico - hermenéutica por unas categorías vinculadas de modo directo a las características particulares del fenómeno, evento o suceso, objeto de análisis. Sin embargo, consciente o inconsciente dichas categorías son confrontadas con las categorías teóricas que maneja el investigador y es a partir del resultado de dicha confrontación, que se iluminan y delimitan los objetos de observación en un proceso de reestructuración progresiva que permite construir el sentido global de las observaciones realizadas (Alvarado, 2009, pág. 31).

De esta manera, se usó lo que algunos llaman un sistema mixto para articular la información cualitativa y cuantitativa y subsanar de esta manera los vacíos que se presentan en la utilización exclusiva de uno u otro procedimiento. Esto significa que en el estudio busca comprender la realidad como un fenómeno dialectico, lleno de tensiones. Es decir, la administración de justicia, por ser una institución social, demanda la transformación permanente de sus configuraciones y, por tanto, limitarse a un interés técnico, de corte positivista puro, relegaría la posibilidad de analizar la incidencia de las normas de calidad en la prestación de servicios de los Centros de Conciliación que son escenarios de aplicación de justicia y por ello sus prácticas (incluso las medibles a través de indicadores de calidad) subyacen en la sociedad como principal objeto de estudio.

Una vez que decidimos el enfoque que habrá de adoptarse para la investigación (cuantitativo, cualitativo o mixto) y definido- al menos- el alcance inicial del estudio, el investigador debe definir la manera práctica y concreta de responder a las preguntas de investigación y cubrir sus objetivos o intereses. Esto implica seleccionar o desarrollar uno o más diseños de investigación y aplicarlo(s) al contexto particular de su estudio (Collado, Sampieri, & Lucio, 1998).

La posibilidad de aplicar en la investigación un enfoque histórico encuentra su razón de ser en el objetivo de su configuración conceptual, es decir, en el entendimiento de las instituciones sociales según sus paradigmas y las estructuras sociales.

Las distintas escuelas que la conforman le han dado un contenido material al derecho, el cual tiene para ellas distintos orígenes, aunque todas comparten su carácter trascendental y puramente racional: para los Tomistas el derecho es la participación de la razón humana en las leyes del derecho divino; para los jusnaturalistas es el conjunto de derechos inherentes al hombre como ser social. Para ellas la norma fundamental es la que consagra el contenido ontológico del ser para cuyo desarrollo el derecho existe, y el resto del ordenamiento jurídico son normas que se derivan deductivamente de ella (Giraldo & otros, 1999).

De modo que la investigación articula información cualitativa y cuantitativa para comprender la eficacia de la norma NTC 5906 de 2012, lo que permite establecer su incidencia en el acceso a la administración de justicia de la población beneficiaria de los servicios brindados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos

a las Universidades del Eje Cafetero. La utilización de este modelo metodológico en la presente investigación permitió potenciar la posibilidad de comprender el objeto de estudio que incluye asuntos complejos de la interacción social con las entidades públicas encargadas de administrar justicia. Este diseño facilita la recolección de las evidencias en el trabajo de campo, encaminadas a fortalecer los conocimientos teóricos y prácticos presentes en la presente investigación.

A partir del modelo mixto metodológico implementado en la investigación, una estrategia fue la triangulación, planteada por Creswell (1998, p. 20), puesto que en el estudio se buscó confirmar, correlacionar y corroborar la información obtenida, utilizando perspectivas teóricas a partir de la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos que van a ser integrados en la interpretación final.

4.1 Fases de la investigación

El trabajo se concretó en tres etapas con el fin de responder al objetivo general y a los objetivos específicos planteados para el desarrollo de la investigación. En una primera fase, se llevó a cabo un cotejo de los procesos conciliatorios efectuados por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero antes y después de la vigencia de la norma NTC 5906 de 2012 y una revisión de las estadísticas sobre los casos tramitados por estas instituciones después de la implementación de la norma conforme a las regulaciones normativas establecidas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en materia de procesos conciliatorios.

Para alcanzar este objetivo, se acudió a un derecho de petición ante el Ministerio de Justicia y del Derecho para solicitar información sobre el número de casos atendidos por los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero en el periodo 2012-2015, para comparar los resultados antes y después de la implementación de la norma NTC 5906 de 2012.

Respecto a los objetivos específicos, estas actividades se refieren a la eficacia de las normas de calidad, es decir, al nivel de cumplimiento de las entidades sobre los planes y programas señalados para cumplir con los propósitos misionales de la organización y, por

tratarse de la teoría del derecho que trata sobre la eficacia de las normas jurídicas, el nivel de aceptación con el que cuentan las normas de calidad por la población usuaria (Villegas, 2014, pág. 70) y la observación de la mejora de los procesos reflejada en la disminución de casos tramitados ante la justicia ordinaria, la descongestión del aparato judicial, la disminución en los tiempos de respuesta y la satisfacción de los usuarios.

Una comparación para abordar el primer objetivo específico permitió analizar a partir de la implementación de las normas de calidad aplicables a los Centros de Conciliación del país y para el caso estudiado, los adscritos a las Universidades del Eje Cafetero, si el proceso de adaptabilidad de la norma NTC 5906 de 2012 ha sido correcto según el concepto de eficacia, es decir, si los propósitos expedidos por la norma han alcanzado las metas establecidas en su contenido normativo.

De otro lado, se empleó una entrevista semi-estructurada para completar el objetivo específico relacionado con la eficacia de las norma de calidad. En esta entrevista se les preguntó a los directores de los Centros de Conciliación: ¿Cuándo se implementó la norma? ¿Consideran que el proceso de implementación de la norma ha sido correcta y por qué? ¿Qué cambios ha identificado en su Centro de Conciliación luego de implementada la norma de calidad NTC 5906 de 2012? ¿Considera que los entes gubernamentales encargados del sistema de conciliación apoyan técnica, presupuestal y administrativamente la implementación de la norma NTC 5906? ¿Cómo calificaría el servicio prestado antes de la norma y ahora? ¿Cuáles eran las inconformidades de mayor recurrencia en su Centro de Conciliación por los usuarios del servicio? y ¿Qué cambios se han hecho con ocasión de la implementación de la norma NTC 5906 de 2012 y que cambios deben hacerse? Estas preguntas fueron abordadas en la fase de análisis comparativo.

Después de la fase de análisis comparativo, se analizó la norma NTC 5906 de 2012 a partir de la identificación de las estrategias adoptadas por los Centros de Conciliación para la mejora en la prestación del servicio. Esta fase tiene como función principal desarrollar el objetivo específico relacionado con la identificación de las estrategias adoptadas por los Centros con el fin de recolectar la información necesaria para determinar la eficacia de las normas de calidad, mediante la aplicación de los indicadores de eficacia y la mejora en los

procedimientos efectuados por los Centros después de la adopción de mecanismos jurídico-administrativos encaminados al cumplimiento de este propósito.

Luego, se le preguntó a los funcionarios de los Centros sobre los cambios que se han hecho con ocasión de la implementación de la norma y los cambios que deben hacerse después de la implementación, la aplicación de normas de calidad como factor determinante en el mejoramiento de los servicios brindados por los Centros de Conciliación, las estrategias que deben implementarse para alcanzar soluciones de fondo a los casos planteados y los casos difíciles que son concurrentes en los Centros de Conciliación y que no logran generalmente conciliarse.

Una tercera fase de la investigación se centró en el análisis comprensivo de la información. Para ello, se hizo el estudio articulado de la norma y su impacto frente al acceso a la administración de justicia, teniendo en cuenta que, conforme a la concepción constitucional, la conciliación es una forma de administración de justicia excepcional y transitoria otorgada a los particulares en ejercicio de su función y, por tanto, los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades se enmarcan en esta premisa constitucional y en las normas vigentes.

Como técnica de recolección de datos, se empleó la entrevista semi-estructurada a los Directores de Centros de Conciliación que incluyó las siguientes preguntas: ¿Qué estrategias propondría a partir de la implementación de la norma NTC 5906 en lo administrativo, lo teórico y lo académico para un acceso efectivo a la administración de justicia por los Centros de Conciliación? ¿Considera que la norma NTC 5906 ha fortalecido los procesos de acceso a la administración de justicia de los usuarios beneficiarios del servicio en los Centros de Conciliación? ¿Han aumentado en su Centro de Conciliación el número de solicitudes y acuerdos exitosos a partir de la implementación de la norma?

4.2 Elemento subjetivo de la investigación

Conviene en este punto establecer el elemento subjetivo de la investigación que corresponde a sus participantes respecto a tres elementos principales: el sujeto, la unidad de trabajo y la unidad de análisis. Debe recordarse que, según el objeto de estudio, se pretende

determinar la eficacia de las normas de calidad implementadas en los Centros de Conciliación frente al acceso a la administración de justicia como derecho constitucional. Por ello, hay un interés técnico que pretenda medir el nivel de eficacia de la norma y también comprender el contexto del impacto de las normas de calidad frente al acceso a la administración de justicia en los términos del artículo 116 de la Constitución.

Sujeto: seis Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos ubicados en las Universidades del Eje Cafetero (Caldas, Risaralda y Quindío) que cuentan con registro calificado vigente del Programa de Derecho y han implementado en sus estructura organizacional, a través de sus Directores, el servicio de conciliación no tarifada. Fueron también sujetos de la investigación los usuarios de los Centros, quienes acuden a estas instituciones en busca del servicio de administración de justicia.

Unidad de trabajo: la información recogida en la investigación, el análisis comparativo, el análisis de la norma y el análisis comprensivo de la información. Los instrumentos de recolección de información que se emplearon fueron: encuesta al Ministerio de Justicia y del Derecho sobre los casos de conciliación tramitados entre 2012 y 2015 por la población, entrevista semi-abierta a los directores de los Centros y análisis conceptual.

Unidad de Análisis: Eficacia de las normas de calidad frente al acceso a la administración de justicia.

4.3 Técnicas de recolección de la información

El diseño metodológico utilizado en la investigación incluyó tres fases que, por aplicación en el tiempo, fueron definidas como fase I, fase 2 y fase 3. La fase I recogió información cuantificable, que fue desarrollada inicialmente; la segunda fase respondió a un enfoque interpretativo de la norma NTC 5906 en lo que respecta a su espíritu, aplicación y eficacia; y la tercera fase entrelazó toda la información y, a partir de la recolección de los datos de implementación de la norma, se analizaron los resultados respecto a la posibilidad que esta representa frente al acceso a la administración de justicia para los usuarios en el Eje Cafetero. Cada una de estas fases se describe a continuación:

4.3.1 Fase 1. Análisis Comparativo

Con el fin de conocer el impacto de las normas de calidad implementadas en los Centros, fue necesario llevar a cabo un análisis comparativo de los procedimientos tramitados por las instituciones antes y después de la vigencia de la norma NTC 5906 de 2012 que señala las estrategias jurídico-administrativas a través de las cuales el mecanismo alternativo de la conciliación puede convertirse en una verdadera forma de administración de justicia en cabeza de los particulares.

Mediante la entrevista semi-estructurada a los directores de los Centros de Conciliación que obran como representantes del proceso de implementación de las normas de calidad, es posible observar el nivel de cumplimiento de los mecanismos señalados en la norma, y se determina el grado de eficacia como indicador según las acciones correctivas y preventivas aplicadas antes y después de la aplicación de los procedimientos de calidad.

El contacto con los directores de Centros de Conciliación se hizo efectivo mediante el estudio del directorio virtual incorporado en la página del Ministerio de Justicia y del Derecho y el posterior contacto personal con los funcionarios.

Después de la entrevista, se empleó la matriz de análisis para comprender de manera holística los datos recolectados con la aplicación de la encuesta a los directores de los Centros y finalmente, haciendo uso de la encuesta efectuada a funcionarios del Ministerio de Justicia y del Derecho, se analizó la tendencia de las solicitudes y los casos de conciliación presentados en los centros entre 2012 y 2015. De esta manera, la eficacia fue estudiada en el contexto de la implementación efectiva de la norma y su impacto en los procedimientos de conciliación adelantados por los centros entre 2012 y 2015.

4.3.2 Fase 2. Análisis normativo

En esta fase, se llevó a cabo una revisión de la norma NTC 5906 de 2012, teniendo una especial consideración en los instrumentos que, según los postulados del Ministerio de Justicia y del Derecho, permiten alcanzar la eficacia en los procedimientos de los Centros de Conciliación y arbitraje en Colombia.

En concordancia con lo anterior, se conceptualizaron los contenidos de la norma, los elementos básicos de la norma y los requisitos para mejorar la eficacia en los servicios brindados por los Centros.

Finalmente, teniendo en cuenta la flexibilidad de la norma respecto a las estrategias que pueden adoptar los Centros de Conciliación para conseguir sus objetivos, se hizo una entrevista semi-estructurada a los directores de los Centros de Conciliación que permitiera verificar la implementación efectiva de la norma y con ella la mejora en la prestación del servicio a los usuarios.

4.3.3 Fase 3. Análisis comprensivo de la información

Mediante la confrontación de los presupuestos jurídicos y administrativos establecidos en la norma y los procedimientos seguidos por los Centros después de a la implementación de la norma de calidad, se determinó la eficacia de esta y el impacto logrado en el acceso a la administración de justicia.

4.4 Instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos de recolección de información utilizados fueron la entrevista semi-estructurada, la encuesta, la matriz de análisis y el análisis normativo, que se consideraron como los más apropiados. Para su mejor comprensión, a continuación se ofrece un breve análisis de cada uno de los instrumentos utilizados indicando los aspectos primordiales de estos y la justificación de su utilización para la investigación.

4.4.1 La entrevista

La importancia de utilizar la técnica de la entrevista en la presente investigación radica en que son los mismos sujetos involucrados quienes proveen los datos relativos a sus conductas, opiniones, deseos, actitudes y expectativas sobre el objeto de la investigación, lo que por su misma naturaleza es casi imposible de observar desde fuera. Nadie mejor que la misma persona involucrada para hablarnos acerca de todo aquello que piensa y siente, de lo que ha experimentado o proyecta hacer (Ruiz, 2012).

Las entrevistas y el entrevistar son elementos esenciales en la vida contemporánea, es comunicación primaria que contribuye a la construcción de la realidad, instrumento eficaz de de gran precisión en la medida que se fundamenta en la interrelación humana. Proporciona un excelente instrumento heurístico para combinar los enfoques prácticos, analíticos e interpretativos implícitos en todo proceso de comunicar (Galindo, 1998, pág. 277).

Sabino, (1992:116) comenta que la entrevista, desde el punto de vista del método es una forma específica de interacción social que tiene por objeto recolectar datos para una investigación. El investigador formula preguntas a las personas capaces de aportarle datos de interés, estableciendo un diálogo peculiar, asimétrico, donde una de las partes busca recoger informaciones y la otra es la fuente de esas informaciones. Por razones obvias sólo se emplea, salvo raras excepciones, en las ciencias humanas. (Ruiz, 2012, pág. 170)

En la presente investigación se optó por utilizar la entrevista semi-estructurada que permite al entrevistado tener un margen moderado de exposición de su respuesta, concretando los temas importantes requeridos conforme a las preguntas del cuestionario previamente elaboradas según los objetivos de la investigación.

4.5 Matriz de análisis

En la investigación, fueron consultados documentos, escritos y respuestas originadas en las entrevistas. Esto hizo necesaria la utilización de una técnica de análisis a partir de una matriz estructurada que permitiera sistematizar la información recolectada en el transcurso del estudio de campo conforme al objeto y las categorías identificadas en el desarrollo del estudio. La matriz de análisis permitió sistematizar la información recolectada en datos ajustados a las categorías y variables propuestas en función del problema de investigación.

El Análisis de Contenido se puede definir como “una técnica de codificación, donde se reducen grandes respuestas verbales a preguntas esenciales en categorías que se representan numéricamente” Tal es el caso de la información recogida en cuestionarios con preguntas abiertas, que puede ser sistematizada en un conjunto de indicadores con categorías codificadas. Para esto, previamente, mediante un muestreo de los cuestionarios, se determina el tipo de información contenida en las respuestas dadas a

cada pregunta abierta; de tal manera que es posible establecer los indicadores y sus categorías que van a permitir sistematiza dicha información (Chávez, 2004)

La implementación de una matriz de análisis en la investigación fue útil para la organización de la información. En ella, se referenció el antes y el después de la puesta en marcha de la norma de calidad NTC 5906, esto facilitó el comparativo que permitió establecer la eficacia de la norma.

4.6 Análisis normativo

El análisis normativo, como instrumento de recolección de información cualitativa en el estudio, se basó en el análisis documental y la fuente formal que dio origen a la investigación. Aquí, se tiene en cuenta que la implementación de la norma en los procesos conciliatorios introdujo cambios en la forma como son llevados a cabo dichos procesos y sobre los cuales se establecieron los aspectos de fondo en beneficio de los usuarios de los MASC y la posibilidad de acceder al derecho a la administración de justicia a través de mecanismos diferentes al aparato judicial.

4.6.1 Encuesta

Este instrumento de recolección de datos se empleó con el fin de alcanzar los objetivos específicos que tratan sobre la eficacia de las normas de calidad y su impacto en el acceso a la administración de justicia. Para ello se emplearon variables relacionadas con el número de casos solicitados por los usuarios de los Centros y la sub-agrupación de estos en conciliaciones exitosas, fallidas por no acuerdo, audiencias de conciliación no asistidas y otros resultados como desistimientos o falta de competencia en el Centro de Conciliación. El periodo abordado en la encuesta fue entre 2012 y 2015, fechas anterior y posterior a la norma NTC 5906 de 2012. A través de la tabulación de datos y su análisis comparativo se determinó el impacto de la norma de calidad en el mejoramiento de los MASC consagrado constitucionalmente como forma de acceso a la administración de justicia.

A continuación, se hace una relación de los instrumentos de recolección de la información aplicados de manera específica en la presente investigación, y se indica la forma de su implementación en la recolección de la información.

4.6.2 Entrevista Semi- Estructurada

Entrevista efectuada a los directores de los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero con preguntas abiertas y cerradas comprensivas de los objetivos específicos de la investigación.

Las siguientes preguntas se incluyeron en las entrevistas, aunque las investigadoras estuvieron atentas a las respuestas para hacer otras preguntas que ampliaran lo que se pretendía conocer:

1. ¿Cuándo se implementó la norma?
2. ¿Consideran que el proceso de implementación de la norma ha sido correcta y por qué?
3. ¿Qué cambios ha identificado en su Centro de Conciliación luego de implementada la norma de calidad NTC 5906 de 2012?
4. ¿Considera Usted que los entes gubernamentales encargados del sistema de conciliación apoyan técnica, presupuestal y administrativamente la implementación de la norma NTC 5906? Si su respuesta es afirmativa indique cuales.
5. ¿Cómo calificaría el servicio prestado antes de la norma y ahora?
6. ¿Cuáles eran las inconformidades de mayor recurrencia en su Centro de Conciliación por los usuarios del servicio?
7. ¿Considera usted que la implementación de la norma NTDC 5906 cumple el objetivo para la cual fue creada?
8. ¿Qué cambios se han hecho con ocasión de la implementación de la norma NTC 5906 de 2012 y que cambios deben hacerse?
9. ¿Considera usted que la aplicación de normas de calidad es determinante en el mejoramiento de los servicios brindados por su Centro de Conciliación?
10. ¿Qué estrategias implementaría Usted para alcanzar soluciones de fondo a los casos planteados?
11. ¿Qué casos difíciles son concurrentes en su Centro de Conciliación y que no logran generalmente conciliarse?
12. ¿Considera usted que la norma NTC 5906 ha fortalecido los procesos de acceso a la administración de justicia de los usuarios beneficiarios del servicio en los Centros de Conciliación?

13. ¿Han aumentado en su Centro de Conciliación el número de solicitudes y acuerdos exitosos a partir de la implementación de la norma NTC 5906 de 2012?

4.6.3 Matriz de análisis

Una vez aplicadas las encuestas semi-abiertas a los directores de los Centros de Conciliación se utilizó una matriz de análisis a través de la cual se detectaron las variables que componen las categorías estudiadas respecto a los objetivos específicos en los cuales se propone este instrumento de recolección de información.

Con la elaboración de la matriz de análisis se ordenó la información recogida con la entrevista semi-abierta, lo que hizo posible la comparación de la información.

4.6.4 Análisis normativo

Mediante el análisis de la norma NTC 5906 de 2012 se recolectaron los conceptos relacionados con la eficacia de las normas de calidad implementadas en los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades del Eje Cafetero y las estrategias adoptadas por estas instituciones para mejorar la prestación de sus servicios el acceso efectivo a la administración de justicia por los usuarios de la conciliación. El análisis normativo tuvo como propósito responder a dos preguntas: *¿Qué* mecanismos y estrategias deben adoptar los Centros de Conciliación para lograr los objetivos de la norma NTC 5906 de 2012? y *¿Cómo* alcanzan los Centros de Conciliación la eficacia en sus procedimientos y cómo facilitan el acceso a la administración de justicia a los usuarios?

4.6.5 Encuesta

Se empleó este instrumento para determinar los indicadores de eficacia reflejados en los casos tramitados por los Centros de Conciliación estudiados después de la entrada en vigencia de la norma NTC 5906 de 2012.

5 NORMA TÉCNICA DE CALIDAD 5906 DE 2012: UN ANTES Y UN DESPUÉS PARA LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN DE LOS CONSULTORIOS JURÍDICOS EN EL EJE CAFETERO

El propósito de este capítulo es desarrollar los resultados respecto al primer objetivo específico que se refiere al análisis comparativo de la eficacia en la prestación del servicio de los Centros de Conciliación de las Universidades del Eje Cafetero antes y después de la implementación de la norma de calidad NTC 5906 del Ministerio de Justicia y del Derecho.

El insumo con que se cuenta para conseguir este objetivo son las entrevistas con los Directores de los Centros, y la encuesta a la Dirección de Métodos Alternos a la Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho con los datos relacionados con todas las solicitudes de conciliación presentadas entre 2012 y 2015 respecto a los casos conciliados, fallidos y otros resultados. Con estos instrumentos fue posible analizar comparativamente la eficacia de la norma de calidad antes y después de su vigencia.

5.1 La entrevista a los directores de los centros

En estas entrevistas, se encontró que de las siete universidades, una no cuenta con un Centro de Conciliación en su Consultorio Jurídico, motivo por el cual no es objeto de análisis en el desarrollo de la presente investigación. De las seis restantes, solo tres han

implementado la norma técnica de calidad. Solo en este aspecto, ya puede decirse que la norma es ineficaz puesto que, no obstante la obligatoriedad de su aplicación, establecida en el artículo 2.2.4.2.7.8 del decreto 1069 de 2015, que subsume el artículo 45 del decreto 1829 de 2013 y que señala que:

Los Centros de conciliación deberán implementar y satisfacer los requisitos generales del servicio contemplados en la Norma Técnica de Calidad 5906 o aquella que la modifique o sustituya. Los Centros voluntariamente se someterán a los procesos de certificación de calidad basados en la Norma Técnica (Decreto 1069, 2015),

A pesar de las medidas sancionatorias consideradas en el Decreto, actualmente la mitad de los Centros estudiados no ha adelantado los trámites necesarios para cumplir esta prescripción jurídica.

“Aún no ha sido implementada debido a que hace apenas 2 meses se encuentran en el cargo”, “Aún no se ha implementado puesto que el centro de conciliación fue creado a partir de febrero del 2016” y “tengo entendido que se expidió en el año 2012 y se implementó en el 2013”(E1DUC – E4DUC).

Desde esta perspectiva, en términos de Liborio Hierro:

La aplicación de las normas parece tener, por tanto, un carácter definitivo para evaluar su eficacia o ineficacia. Esta idea se encuentra muy extendida y podría expresarse así:

Una norma jurídica es eficaz si es general y mayoritariamente cumplida, o

Una norma jurídica es eficaz si, cuando no es cumplida, es general y mayoritariamente aplicada.

Una norma jurídica, de acuerdo con esta habitual tesis, sería eficaz en la dimensión 1) Si fuera general y mayoritariamente cumplida, aun cuando, en los casos en que fuera incumplida, no fuera general y mayoritariamente aplicada. Una norma jurídica sería eficaz en la dimensión 2) si, aun siendo general y mayoritariamente incumplida, fuese general y mayoritariamente aplicada (Hierro, 2010, pág. 147).

Entonces, si una norma es eficaz cuando es cumplida por sus destinatarios o cuando es aplicada, esto es, objeto de adjudicación por el órgano competente o de sanción si la primera de ellas no surte el efecto deseado, la norma técnica de calidad 5906 de 2012, es *ineficaz* en el Eje Cafetero, porque solo la mitad de los Centros estudiados ha

implementado un sistema de calidad para mejorar la prestación del servicio. Además, el órgano de adjudicación que es el Ministerio de Justicia y del Derecho, según lo preceptuado por el Artículo 2.2.4.2.9.1 del decreto 1069 de 2015 que reza:

El Ministerio de Justicia y del Derecho podrá solicitar la información que estime pertinente y efectuar visitas a las instalaciones en que funcionan sus vigilados, para procurar, exigir y verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias a cargo de estos, con el propósito de garantizar el acceso a la justicia a través de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (Decreto 1069, 2015),

El decreto establece el deber del ente gubernamental de iniciar las labores preliminares de investigación para verificar las causas por las cuales no se ha cumplido la norma y, si es el caso, imponer conforme las facultades de ley, las sanciones a que diere lugar frente a los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos en el país. No obstante, aunque el Ministerio conoce los casos de incumplimiento de la norma, no ha aplicado ninguna medida sancionatoria.

Esto demuestra que la norma técnica de calidad ha sido *Ineficaz* respecto al cumplimiento, por la no implementación efectiva de los sistemas de calidad en los Centros de Conciliación, y por la ausencia de control y vigilancia por el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien por expreso mandato legal, se encuentra obligado a ejercer un seguimiento riguroso sobre la operación de los Centros de Conciliación, por ser estos órganos facultados por el artículo 116 de la Constitución Política para administrar justicia de manera excepcional y transitoria.

Que la aplicación es otro aspecto o dimensión de la eficacia de las normas jurídicas es un tópico generalmente admitido. Por aplicación suele entenderse, a estos efectos, el hecho de que un órgano de adjudicación tome una decisión encaminada a forzar el cumplimiento de la norma por su destinatario y, si ello no es posible, le imponga la sanción prevista para el caso del incumplimiento (Hierro, 2010, págs. 145-146)

Son de especial consideración los dichos expresados por los directores de los Centros de Conciliación de las Universidades que no han implementado la norma, relacionados con circunstancias como su desconocimiento por su reciente vinculación al cargo, o el escaso

tiempo de funcionamiento del Centro de Conciliación. Así mismo son objeto de análisis los relatos como:

“aunque aún no han implementado la norma, empíricamente el trabajo del centro de conciliación se lleva a cabo con calidad, porque se cumplen los términos y se salvaguardan los derechos de los convocados”, “Pues en este momento en el centro de conciliación ... no se ha implementado la norma entonces no sabría decirte si ha habido cambios a raíz por que no se ha implementado” o “Hasta el momento yo entre en el cargo desde enero de este año y no he encontrado mayores inconformidades durante estos meses, ya que a los usuarios se les ha atendido, se les ha fijado fecha, se ha adelantado las conciliaciones dentro del término entonces no me ha llegado un caso así de una inconformidad por lo menos durante estos meses, no sé en años anteriores que pudo haber pasado” (E1DUC- E6DUC).

Con mayor razón, la preocupación investigativa se agrava si se tiene en cuenta que de las *seis* universidades del eje cafetero que cuentan con programas de derecho avalados por el Ministerio de Educación y que han constituido Centros de Conciliación adscritos a sus Consultorios Jurídicos, *cinco* de ellas participaron en la creación de la norma, ya fuera por la conformación del Comité Técnico 10 Gestión de calidad, pues tres Universidades del Eje Cafetero hicieron parte del Comité Técnico, sin embargo una de ellas no ha implementado la norma. En la consulta pública efectuada por el Ministerio de Justicia y del Derecho para la finalización del proyecto, dos Universidades del Eje Cafetero intervinieron en la consultoría, una de ellas no ha implementado la norma de calidad. Solo una universidad del Eje Cafetero no participó en la creación de la norma 5906 de 2012, y a la fecha son tres las Universidades que no cuentan con su implementación efectiva.

Entonces, no puede alegarse como causa de incumplimiento de la norma su desconocimiento, ni siquiera por la universidad que no participó en su creación, pues se debe aplicar la máxima jurídica “el desconocimiento de la ley no sirve de excusa”, máxime si se trata de programas de Derecho, que tienen la obligación de conocer las normas, especialmente las que estos deben cumplir. En los casos restantes, la ineficacia se deriva del incumplimiento que, en términos de Liborio Hierro, es el desobedecimiento del destinatario o su inaplicación, es decir la ausencia de control y seguimiento del órgano de adjudicación.

El principio de ignorancia, en su formulación legislativa, aparece como un principio muy general en su alcance y muy estricto en sus consecuencias. Su justificación clásica parece estar asociada a una obligación general subjetiva de conocer las leyes; su justificación ilustrada parece trasladarse a una necesidad colectiva de aplicar las leyes establecidas previa garantía de que los destinatarios puedan haberlas conocido (...). En su alcance actual, en un sistema jurídico como el español, 1) el principio de ignorancia no es aplicable a los supuestos de incumplimiento de normas con sanción meramente restitutiva pues, en tales casos, el Derecho se limita a requerir el cumplimiento de la norma desde que el agente es requerido conforme a la ley para hacerlo y, al ser requerido, la norma se hace para él conocida y la ignorancia deja de existir (Hierro, 2010, pág. 229)

Estas opiniones confirman la ineficacia de la norma de calidad 5906 de 2012 desde la perspectiva de su cumplimiento, en la medida que ninguna de las justificaciones por las cuales la misma no ha sido implementada coinciden con la naturaleza de las normas jurídicas que imponen un determinado comportamiento y que, en términos de Kelsen (1945) ante su desobediencia deben ser objeto de intervención del órgano de adjudicación que corresponda.

Si aceptamos la expresión de acuerdo con la cual el súbdito obedece o desobedece la ley, entonces habrá que decir que el órgano “aplica” o “no aplica” el derecho (...) En la medida en que por derecho entendemos la norma jurídica genuina o norma primaria, aquel resulta eficaz si es aplicado por el órgano, es decir si este ejecuta la sanción. Y el órgano tiene que aplicar el derecho precisamente cuando el súbdito “desobedece” (pág. 72).

En suma, se percibe una sensación de abandono por parte del Estado, reflejado en la ausencia de acompañamiento por el Ministerio de Justicia y del Derecho a las entidades para la implementación adecuada de las normas de calidad respecto a los procedimientos de conciliación, lo que resulta vital para la mejora en la prestación del servicio y la operación del mecanismo alternativo de la conciliación, como una verdadera forma de administración de justicia, así consagrada por el artículo 116 de la Constitución.

El logro de la eficacia de la norma técnica se logra mediante su implementación por sus destinatarios, lo que se traduce en la organización del sistema de conciliación no tarifada, la protocolización de las solicitudes de conciliación y el seguimiento de las acciones de

mejora para una adecuada prestación del servicio. Los Centros de Conciliación Están obligados a implementar la norma porque así lo ordena el decreto 1069 (2015), pero también es decisivo que el órgano de adjudicación, el Ministerio, acompañe a las instituciones mediante capacitación a los Centros de Conciliación sobre la aplicación de la norma, y no mediante sanciones, al menos en *prima facie*.

En síntesis, la eficacia como cumplimiento y aplicación de la norma técnica hasta ahora ha sido *ineficaz*.

5.2 La eficacia de la norma técnica de calidad 5906 de 2012 en los consultorios que la han implementado

La información obtenida de las Universidades que efectivamente implementaron un sistema de calidad siguiendo los parámetros establecidos por la norma técnica se obtuvo de las entrevistas con los directores de los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos. Estas entrevistas se realizaron en las tres universidades que implementaron la norma ya sea mediante la participación de la consultoría efectuada por la firma Partners Colombia o mediante la conformación del Comité Técnico 10 de Calidad.

Lo que se pretende establecer es si la implementación de la norma por las Universidades deriva en su eficacia material o si los efectos de la citada norma fueron meramente simbólicos, como diría Mauricio García Villegas (2014).

Así pues, el problema de la ineficacia del derecho no está solamente en la ineptitud de nuestros legisladores, o en la desobediencia de sus ciudadanos, sino también en que buena parte de lo que hace el derecho es ordenar cosas que no están hechas para ser cumplidas. Con mucha frecuencia el derecho se hace para producir otros efectos diferentes de los que proclaman sus normas. Efectos simbólicos, en la mente de los ciudadanos, no efectos materiales (García, 2014, pág. 28).

Ante la pregunta hecha a los directores de los Centros de Conciliación sobre el proceso de implementación de la norma, las Universidades que habían cumplido de manera efectiva con la obligación del decreto 1069 de 2015 expresaron:

“La finalidad de la norma de calidad es buena está bien concebida y el objeto está muy claro yo estoy de acuerdo, y en la implementación, porque no puede desconocer que en

un país como el nuestro en donde los MASC siguen siendo una cenicienta, la implementación de la norma de calidad es un espaldarazo a los MASC, y obliga a todos los operadores de justicia a actuar de manera transparente y con eso salen ganando tanto el operador como el usuario”, “El Centro de Conciliación asumió con gran responsabilidad la implementación de una norma técnica de calidad que permitiera mejorar la prestación de los servicios al interior de la institución y por ello contrató los servicios de un líder de calidad que nos acompañara en las diferentes etapas propuestas por la norma para el proceso de calidad”. “el proceso de implementación no ha sido correcto porque se hizo proceso de aprobación de estatutos por parte de órganos que no conocían la exigencia de la norma pasando probablemente por situaciones que no se adaptaban a la norma” (E3DUC –E5DUC – E7DUC).

Las Universidades que implementaron la norma de calidad coinciden en la utilidad de contar con sistemas de organización que permitan mejorar la prestación del servicio y el fortalecimiento del mecanismo alternativo de la conciliación. Solo una universidad dice que no cuenta con un procedimiento adecuado en el Centro de Conciliación, lo que justifica por el desconocimiento de los órganos competentes para aprobar los estatutos pero no señala nada en relación con la utilidad de la norma de calidad respecto al acceso a la conciliación. Se interpreta en su relato que, si se diera una implementación adecuada, la norma cumpliría su propósito, lo que indica un buen recibo de la norma técnica.

Conviene aclarar que la norma técnica no es meramente instrumental, pues su objetivo no consiste en implementar un procedimiento rígido, alejado de la realidad social que en la actualidad vive formas no impositivas de resolución de conflictos a través de los cuales se pueden encontrar métodos de participación auto-compositiva para conseguir la paz y la convivencia social.

En síntesis la eficacia de la norma de calidad se expresa en sus supuestos jurídicos y especialmente en su efecto en la realidad social, porque sería ineficaz si el Centro de Conciliación contara con procedimientos para la recepción y trámite de casos de conciliación, protocolización de las actuaciones y seguimiento a la mejora, pero el propósito de fortalecer la conciliación como verdadera forma de administrar justicia no se consiguiera de manera objetiva. De modo que la implementación adecuada de la norma debe actuar en la realidad social, resolviendo problemáticas como la desconfianza de la

ciudadanía en la administración de justicia no formal, el desconocimiento generalizado de las formas no convencionales de solución de los conflictos, los procedimientos ineficaces en los Centros de Conciliación, la precaria preparación de los conciliadores y la falta de credibilidad en las entidades públicas facultadas para conciliar.

La fuerza social del derecho no se limita a la imposición de un comportamiento o a la creación instrumental de un cierto estado de cosas. La fuerza del derecho también se encuentra en su carácter de discurso legal y de discurso legítimo; en su capacidad para crear representaciones de las cuales se deriva un respaldo político; en su aptitud para movilizar a los individuos en beneficio de una idea o una imagen (...) Así pues, el derecho no siempre funciona a través de la fuerza impositiva o facultativa de sus contenidos sobre la conducta de los ciudadanos, también lo hace a través de la fuerza legitimadora de sus formas. Su incidencia social depende, en alguna medida, de la capacidad para determinar las conductas por medio de la creación de imágenes, de representaciones y no solo por intermedio de la imposición de sanciones o del otorgamiento de facultades (García, 2014, págs. 46-47).

Desde esta perspectiva, la norma es eficaz por su implementación y por su capacidad de transformar los paradigmas actuales de justicia. En caso contrario, si de los datos recolectados con la entrevista se determina que la incorporación de un sistema de calidad obedeció a un mandato de ley, pero en la institución no se percibe ningún cambio significativo en los procedimientos conciliatorios, se podría concluir que la eficacia de la norma sería simplemente simbólica, esto es *ineficaz* en su materialidad.

Para comprobar esta posibilidad, es preciso acudir a las entrevistas con los directores de los Centros:

“Un servicio expedito ágil y oportuno cumplimiento con dos finalidades, la primera prestar un servicio con muy buena calidad, se beneficia el usuario se beneficia el operador porque se vuelve eficiente y eficaz y respeta el principio de la teoría del derecho, la certeza en los actos jurídicos que allí se desarrollan y la economía celeridad, a mayor eficacia máxima eficiencia en eso se aprende a jugar perfecto para lograr la excelencia. Muchos estamos convencidos que la calidad implica un cambio de cultura al interior de las organizaciones y por ello nos comprometimos como equipo de trabajo a hacerlo parte de nuestro objeto misional. El personal administrativo luego de implementada la norma es consciente de la importancia de actuar por procesos

evaluando las acciones correctivas y o preventivas que deben adoptarse para reducir al máximo las fallas en el servicio, el número de solicitudes ha aumentado de manera considera al interior del Centro y a través de los formatos PQRS podemos identificar las inconformidades presentadas por los usuarios externos e internos. La planta física del Centro de Conciliación fue uno de los cambios más notorios puesto que responde de manera adecuada a la población que nos consulta y facilita la consecución de acuerdos en medio de las audiencias. Los conciliadores están más capacitados por la implementación de programas de educación continuada y la inclusión del contenido de la norma en la asignatura de SAC. Siempre trabajamos por procesos y ello reduce al máximo la improvisación en un asunto tan importante como lo es la conciliación” y “Ninguno a excepción que ahora se utilizan más formatos” (E3DUC - E5DUC – E7DUC).

De estas afirmaciones puede concluirse que la norma produjo un efecto positivo en los Centros, que se observa en la incorporación de acciones a través de las cuales se cumplen los propósitos de celeridad, economía procesal y fortalecimiento de la conciliación. La Universidad que no reconoce un cambio significativo en su Centro de Conciliación señaló que esta circunstancia puede explicarse por la ausencia de un proceso de implementación adecuado, que siguiera de manera estricta los lineamientos de la norma. Esto significa que la eficacia simbólica de la norma no se deriva de su contenido sino de la aplicación inadecuada por el órgano destinatario. Bajo esta premisa, no es posible evaluar su eficacia material y por tanto, según las otras versiones de las universidades la norma *es eficaz*.

Lo anterior se puede observar en respuestas como:

“El servicio era bueno pero más por la preparación de los profesionales que allí estaban más no por la modernización de los procesos porque nuestro centro de conciliación data del 2001 y apenas se empezaba a hacer la puesta de los MASC, apenas estábamos tratando de meternos en boom de las normas ISO y de allí han pasado 15 años, todas las normas ISO hay un revolcón tremendo y entonces obviamente en ese momento era buena voluntad y capital humano, pero las empresas se deben modernizar eso lo obliga a jugar perfecto para lograr la excelencia.” “Antes: un servicio estrictamente ajustado a la norma que rige los Centros de Conciliación. Después: Un servicio pensando en el usuario y para el usuario y sobre todo en el fortalecimiento de la conciliación como una verdadera forma de administración de justicia excepcional y transitoria y no como una

barrera a ella tal y como la conciben la mayoría de personas en la actualidad”
(E3DUC-E5DUC)

En suma, se percibe un cambio positivo por la implementación de la norma técnica en las Universidades que la aplicaron en debida forma, lo que implica una producción de efectos jurídicos de aquella y, por tanto, la eficacia material para sus destinatarios.

5.3 Eficacia material de la norma técnica de calidad según la encuesta solicitada al Ministerio de Justicia y del Derecho

La encuesta efectuada al Ministerio de Justicia y del Derecho se refiere al número de solicitudes de audiencias de conciliación y entre ellas, al total de conciliaciones exitosas, fallidas por no acuerdo, por no comparecencia y por otros motivos, se pudo concluir que la norma técnica *es eficaz* en su materialidad, puesto que las cifras demuestran una diferencia significativa entre los indicadores presentados por las Universidades que implementaron la norma entre 2012 y 2015 y las que no cuentan aún con un sistema de calidad en sus procedimientos de conciliación.

A continuación, se presenta el análisis de las cifras respecto a la eficacia material de la norma. Las tablas muestran un comparativo de los indicadores descritos anteriormente en las Universidades que implementaron la norma versus las Universidades que a la fecha no han dado cumplimiento con esta obligación legal.

Tabla 1. Comparativo entre solicitudes en universidades con NTC y sin NTC entre 2012 y 2015

	Universidades sin NTC 5906 de 2012	Universidades con NTC 5906 de 2012	Diferencia
Año	Total de solicitudes (a)	Total de solicitudes (b)	B-a
2012	183	470	287
2013	177	666	489
2014	212	965	753
2015	224	965	741

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por Minjusticia.

En todos los años, las universidades que cuentan con la norma técnica de calidad superaron las cifras obtenidas frente a las universidades que no la han aplicado, incluso con

cifras que superan en un 200% el total de solicitudes recibidas por estas últimas en el tiempo analizado. Desde esta perspectiva, la implementación de la norma impactó de manera positiva el aumento de solicitudes de audiencias de conciliación lo que constituye un parámetro de confrontación que es determinante para establecer la eficacia de la norma. Con estas cifras se demuestran los resultados que esta prescripción jurídica produjo en los procedimientos de conciliación, y su impacto en el acceso a la administración de justicia no convencional de este mecanismo alternativo de solución de conflictos.

Tabla 2. Comparativo entre conciliaciones exitosas en universidades con NTC y sin NTC entre 2012 y 2015

	Universidades sin NTC 5906 de 2012	Universidades con NTC 5906 de 2012	Diferencia en cifras
Año	Total de conciliaciones exitosas (a)	Total de conciliaciones exitosas (b)	B-a
2012	31	220	256
2013	32	289	257
2014	47	385	338
2015	47	462	415

Fuente: elaboración propia a partir de los datos suministrados por Minjusticia.

En la tabla, se presenta el total de casos que culminan con un acuerdo total o parcial de las pretensiones, lo que finalmente se convierte en el principal objetivo de este mecanismo alterno de solución de conflictos, que materializando el propósito de la norma de fortalecer el acceso a la administración de justicia de manera no formal, mediante acuerdos exitosos. De esta manera, la eficacia material de norma es notorio en las cifras suministradas por el Ministerio, en las que la diferencia porcentual en algunos años supera el 700% de audiencias de conciliación exitosas.

En síntesis, respecto a la materialidad de los resultados obtenidos con la aplicación de la encuesta al Ministerio de Justicia y del Derecho, la norma *es altamente eficaz*.

5.4 Eficacia parcial de la norma técnica de calidad 5906 de 2012

Como se vio, una norma es eficaz si reúne tres elementos: cumplimiento, aplicación y materialidad. A continuación, se desarrollan estos elementos respecto a la norma técnica de calidad 5906 de 2012, para saber si esta cuenta con una eficacia parcial verificable en el impacto que ha producido desde su expedición.

5.4.1 Cumplimiento

Una norma es eficaz en su cumplimiento si es obedecida por sus destinatarios, una vez se han efectuado los trámites respectivos para surtir efectos en el ordenamiento jurídico. El receptor de los presupuestos normativos está obligado a acatar las normas que han sido creadas por el órgano competente so pena de sanción o castigo. Opera este elemento con especial relevancia en las normas que imponen un determinado comportamiento, es decir, que llevan implícita una prestación.

El cumplimiento u obediencia designa, pues, una relación entre el sujeto y la norma, relación que consiste en que la norma sirve como razón o parte de las razones de la conducta que se adopta y que resulta una conducta conforme con la prescripción (Hierro, 2010, pág. 87).

Por tratarse de la eficacia de la norma técnica aplicable a los Centros de Conciliación de los Consultorios Jurídicos adscritos a las Universidades, puede decirse que esta carece del elemento de cumplimiento y por tanto puede calificarse desde esta perspectiva como ineficaz. Ello puede verificarse mediante la comparación porcentual de los Centros de Conciliación que han adoptado la norma versus los Centros de Conciliación que aún no cuentan con un sistema de calidad en su organización. Se obtiene que, en la actualidad, de los seis Centros de Conciliación estudiados, el 50% se acogió al imperativo legal ordenado por el decreto 1069 de 2015 y el restante 50% no ha dado cumplimiento a esta obligación.

Que en un sistema jurídico normal, las decisiones judiciales son generalmente cumplidas o ejecutadas es un rasgo casi-definicional, pues un sistema jurídico en el que las decisiones fueran generalmente incumplidas carecería del rasgo de eficacia general que se supone garantiza su existencia como tal sistema jurídico (Hierro, 2010, pág. 152).

5.4.2 Aplicación

Una norma es eficaz en su aplicación si, aunque no sea cumplida por sus destinatarios, el órgano de adjudicación, que además debe ejercer vigilancia y control sobre su obediencia, impone sanciones a quienes la desacatan. En un ordenamiento jurídico, es posible que sus destinatarios, por diferentes causas como el desconocimiento, el no reconocimiento de la legitimidad, la renuencia a las prescripciones del sistema, entre otras, incumpla las órdenes dadas por el organismo facultado para proferir mandatos y, por tanto, aparece el mecanismo regulador de la coerción legítima, para requerir a quien ha desobedecido para obligarlo a cumplir la norma.

En su sentido más claro y familiar “aplicación del Derecho” parece significar que los jueces toman decisiones singulares sobre lo que los particulares tienen que hacer o no hacer en cada caso, o sobre las medidas o sanciones que les son aplicables en el caso, de acuerdo con la norma jurídica en la que el caso es subsumible, esto es: constatando que el caso en cuestión no es más que un supuesto singular y concreto del caso general que una norma N regula (Hierro, 2010, pág. 148).

Según el autor, por tratarse de la aplicación de las normas jurídicas:

Una norma es eficaz, pues, en este sentido cuando se aplica porque no se ha cumplido y es ineficaz cuando, habiéndose incumplido no se aplica (Hierro, 2010, pág. 156).

Ahora bien, bajo este presupuesto de la aplicación, la norma técnica de calidad 5906 de 2012 es ineficaz porque el Ministerio de Justicia y del Derecho, según lo establecido por el Decreto 1069 de 2015, no ha hecho seguimiento al proceso de implementación de la norma, lo que bien puede verificarse en los relatos de los directores de los Centros de Conciliación entrevistados:

“Ahí se quedaron cortos pero es innegable que para ese entonces el presupuesto que tenían, el apoyo que brindaron y los resultados que obtuvieron certificando a un grupo determinado elegido, como desde un principio lo propusieron ahí tuvieron éxito, porque la finalidad era los procesos dándole espaldarazo. (...) “si bien en principio había un grupo consultor para capacitar a las Universidades en la implementación de la norma, el seguimiento que se observa por parte del Ministerio ha sido nulo, a tal punto que en conversaciones sostenidas con otros directores de los Centros de Conciliación observo que muchos de ellos desconocen la norma a sabiendas que es obligatoria a

partir de la vigencia del decreto 1829 de 2013. Así mismo, considero que los costos de la certificación en alta calidad ha disminuido el interés de las Universidades por implementar en debida forma el proceso puesto que, como bien se conoce, los centros de conciliación de los consultorios jurídicos son gratuitos y representan un costo de mantenimiento alto, dificultando la disponibilidad de presupuesto para implementar procesos que mejoren la prestación del servicio (por ejemplo, el uso de plataformas virtuales y la misma visita de certificación por parte de ICONTEC)” “pero la verdad fue muy poco en cuanto a tiempo dedicado para capacitación y en cuanto acompañamiento; pero presupuestalmente no hubo apoyo” (E3DUC – E5DUC – E7DUC).

La ineficacia de la norma respecto a su aplicabilidad se expresa en estas entrevistas, y se corrobora con el número de Universidades del Eje Cafetero que no han implementado la norma técnica de calidad, aun cuando es obligatoria y, por tanto, no deja a la liberalidad del destinatario la incorporación de un sistema de calidad en los procedimientos aplicables en los Centros de Conciliación del país. Entonces, se configura *ineficacia* de la norma por su *cumplimiento* y por su *aplicación*, pues, conforme a las teorías de eficacia desarrolladas por autores como Mauricio García (2014) y Liborio Hierro (2010), es posible que los destinatarios de una prescripción jurídica no la apliquen por causas como el desconocimiento, la deslegitimación del orden jurídico o la inadecuada interpretación de sus preceptos, y por tanto surge el deber del órgano de adjudicación hacer uso de sus herramientas de coerción para intervenir al destinatario y obligarlo al cumplimiento de la norma que se ha desobedecido.

Entonces, es claro que, con la entrada en vigencia de la norma técnica de calidad NTC 5906 de 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho se propuso fortalecer el acceso a la administración de justicia no convencional dado por la conciliación, mediante la implementación de procedimientos técnicos a través de los cuales las personas involucradas en el procedimiento conciliatorio pudieran contar con una gestión en la mejora, acciones correctivas y de seguimiento que facilitarían el uso de este mecanismo para la solución de sus conflictos, esto incrementa la confianza de los asociados y garantiza la cualificación de los conciliadores de los Centros de Conciliación. Por ello, la implementación de la norma es obligatoria y solo se deja a discreción del Centro la solicitud de certificación de calidad por el Ministerio de Justicia y por Icontec. Por eso, el Ministerio, al percatarse del

incumplimiento de esta prescripción jurídica, debió hacer uso de sus facultades de ley para intervenir los Centros, acompañando la implementación de la norma técnica mediante asesorías y capacitaciones a los centros, apoyo administrativo y presupuestal y escenarios conjuntos para el seguimiento a los sistemas de calidad. Se deduce de este análisis que la ausencia de acompañamiento del órgano de adjudicación continúa aún hoy. En suma, conforme los postulados de la eficacia de las normas según su aplicación, la norma técnica de calidad 5906 de 2012 es *ineficaz*.

5.4.3 Materialidad

Una norma es eficaz en su materialidad cuando se verifica la producción de efectos jurídicos en el destinatario de sus prescripciones. Desde esta perspectiva, además de observar si la norma fue obedecida, se observa si el propósito del creador de la norma se cumple en debida forma por las personas o las instituciones para quienes aquella fue elaborada. Una vez se comprueban los efectos de la norma, puede decirse que el derecho supera lo simbólico (García, 2014), al lograr una transformación de la realidad social y del orden jurídico en el que ella se desenvuelve.

El instrumentalismo exagera la autonomía del derecho y desconoce la dependencia que el derecho tiene respecto de los contextos sociales en los cuales surge. Esta visión del derecho idealiza la importancia de las normas y de las instituciones como si fueran fórmulas mágicas para producir efectos sociales. En América Latina tenemos una larga historia de recepciones frustradas de modelos e ideas foráneos. Esto se debe a que creemos, o mejor nos han hecho creer, que los cambios normativos e institucionales operan por sí mismos con independencia de los contextos. Pero la realidad es otra. Las instituciones influyen tanto en el contexto como este en ellas mismas (García, 2014, págs. 53,54).

En esa misma línea, Liborio Hierro (2010) señala que el éxito de las normas se deriva de su capacidad para producir los efectos que su creador se ha propuesto, lo que resulta coherente con el elemento de materialidad que es esencial en el concepto de eficacia.

El otro problema asociado al éxito de las normas consiste en la posibilidad de que una norma tenga éxito (en alcanzar el resultado propuesto) sin necesidad de ser eficaz en la dimensión de cumplimiento o aplicación (...) Lo que Gusfield denomina función

“simbólica” a diferencia de la instrumental, consiste en la función de “la aprobación, promulgación o anuncio de la ley sin relación con su función de influir la conducta mediante la aplicación” (Hierro, 2010, págs. 172-173).

En este sentido, la norma es *eficaz*, puesto que impactó de manera positiva el procedimiento de conciliación que se adelanta en los Centros que la implementaron en debida forma. Esta eficacia puede observarse en los relatos de los directores de dichas instituciones y en el comparativo estadístico que se deduce de la encuesta al Ministerio y que revela una diferencia significativa en el número de solicitudes y audiencias de conciliación exitosas, como se observa en las tablas 1 y 2.

Los directores de los Centros de Conciliación que aplicaron la norma, sobre si consideran que su implementación cumple con el objetivo para el cual fue creada dijeron lo siguiente:

“La norma sí cumple con el objetivo, mirándola de una manera desapasionada, abierta, objetiva sin sesgos y sin sevicia porque nos encarnizamos en despotricar y más el miedo a esforzarnos más y los proceso para que salgan adelante tiene uno que aplicarse, que le meta los huesos a eso, a nosotros nos va supremamente bien”, “En nuestro caso los objetivos propuestos por la norma para mejorar la prestación del servicio en los Centros de Conciliación se cumplieron en un 100%. Lo que cuestiono es la implementación misma y la falta de apoyo y seguimiento por parte del Ministerio para incluirnos en la cultura de la calidad. No sabemos si estamos haciendo las cosas bien desde la calidad debido a la insuficiencia de recursos para solicitar la certificación. Por ello sería muy importante contar con apoyo presupuestal para este cometido” “No. porque no hay un apoyo administrativo como se requiere por parte del ministerio al igual que tampoco se evidencia la implementación de herramientas de seguimiento por parte del mismo gobierno nacional” (E3DUC – E5DUC – E7DUC).

Las anteriores opiniones indican un impacto positivo de la norma en los procedimientos de conciliación efectuados en los Centros de Conciliación que la implementaron. Además, se confirma la ausencia gubernamental del Ministerio de Justicia y del Derecho en lo que se refiere al apoyo administrativo y presupuestal que facilite el cumplimiento de los objetivos señalados en la norma técnica. Pese a esta dificultad, en todo caso, desde la perspectiva de la eficacia material, la norma técnica de calidad 5906 de 2012 es *eficaz*.

Una vez analizados los elementos que permiten determinar la eficacia de una norma jurídica, se concluye que la norma técnica de calidad 5906 de 2012 ha tenido una eficacia parcial puesto que carece de los factores *cumplimiento* y *aplicación* pero cuenta con una materialidad real y ha sido aplicada con éxito.

6 LA CALIDAD DE LOS PROCESOS CONCILIATORIOS EN LOS CENTROS DE CONCILIACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES DEL EJE CAFETERO, A PARTIR DE LA NORMA DE CALIDAD 5906 DE 2012

6.1 Resultados generales

En 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho creó la norma técnica que permite implementar un modelo de gestión y de dirección de calidad de la conciliación y el arbitraje por los operadores que prestan este servicio en Colombia. Se trata de los centros sin ánimo de lucro como los de las entidades públicas y las universidades que tienen facultades de Derecho y consultorios jurídicos con centros de conciliación.

En el año 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, centró su interés en la expedición de una norma que mejorara la prestación de los servicios de Conciliación y Arbitraje, por ser estos dos de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) que más impacto pueden tener en la construcción de una sociedad equitativa, justa y de respeto a la pluriculturalidad que caracteriza a la nación.

Es así como luego de un proceso participativo, la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho y el INCONTEC, con el apoyo de los Centros de Conciliación y/o Arbitraje, desarrollan la Norma

Técnica Colombiana NTC 5906: 2012, para que los prestadores de los servicios de Conciliación y/o Arbitraje proporcionen dichos servicios en condiciones de calidad, mejorando el acceso a la justicia para el ciudadano común y asegurando el cumplimiento de las políticas públicas fijadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho en materia de promoción del acceso a la justicia (Partners, 2013).

En esta forma, el MJD, con el apoyo del ICONTEC y en desarrollo del principio de la participación consagrado en el artículo 2 de la Constitución Política (1991), permitió que en la construcción de la norma técnica de calidad se vincularan los operadores de la conciliación y el arbitraje del país y el público en general, y estableció como objeto y campo de aplicación de la norma el siguiente:

Esta norma establece los requisitos que deben cumplir los Centros de Conciliación y/o Arbitraje, para facilitar la conciliación y el arbitraje en condiciones de calidad, como Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) (NTC 5906, 2012).

La calidad del servicio que prestan los operadores de la conciliación y el arbitraje comporta metodologías que les permitan a dichas instituciones la ejecución de procesos y procedimientos dirigidos a alcanzar este fin.

Con esta herramienta, la Cartera de Justicia y del Derecho ha redireccionado la gestión de estos Centros frente a grandes retos e innovaciones, asegurando no sólo que los ciudadanos conozcan y accedan a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, sino garantizando también que la prestación del servicio por cuenta de los Centros de Conciliación y/o Arbitraje responda a criterios mínimos de calidad.

La adopción de esta Norma permite la estructuración de los Centros de Conciliación y/o Arbitraje y una mejora importante en el servicio que hoy prestan. Además, la certificación brindará mayor confianza del ciudadano hacia la institucionalidad, pero particularmente hacia las figuras de la Conciliación y el Arbitraje, contribuyendo sustancialmente al fortalecimiento de la Justicia Alternativa (Partners, 2013).

Con base en ello, se procedió en la presente investigación a identificar en las siete universidades del Eje Cafetero que cuentan con facultades de Derecho, el tipo de estrategias adoptadas por sus Centros de Conciliación para mejorar la calidad de la prestación del servicio con base en la norma Técnica NTC 5906, y se encontró lo siguiente:

6.1.1 Opinión favorable de los operadores

En lo que se refiere a la evolución de los servicios prestados, se encontró que de las cinco universidades entrevistadas, tres de ellas, aunque aún no han implementado la norma, opinaron que la aplicación de una norma técnica de calidad en los procesos conciliatorios representa una evolución positiva en la prestación de los servicios a sus usuarios, pues ello les permite evaluar y controlar los procesos y los procedimientos propios de la conciliación, se involucra a toda la organización en el cumplimiento de los objetivos planteados y permite brindar un mejor servicio. Además, habilita la participación de los interesados en los procesos conciliatorios a partir de sus opiniones y sugerencias en relación con el servicio prestado.

De la misma forma, las universidades entrevistadas manifiestan que el ofrecer un servicio con calidad permite proteger los derechos de las partes involucradas en los procesos conciliatorios, lo que fortalece la confianza de los usuarios en el proceso, así no pueda garantizarse un 100% de acuerdos exitosos.

Conforme con las opiniones expresadas por las universidades entrevistadas sobre la calidad en los servicios que prestan a sus usuarios, cabe una reflexión en torno a la gestión del servicio, que considera todos los factores relevantes para mejorar la calidad, aunque ello implique un esfuerzo para los operadores de la conciliación y el arbitraje, que deberán darle un manejo equilibrado a todos los aspectos que estos comportan y que tienen que ver con:

- Gestión de Documentos y su trazabilidad, relacionados con el conjunto de actividades técnicas y administrativas para la planificación, el control y la organización.
- La mejora continua para aumentar la capacidad de cumplir los requisitos y optimizar el desempeño.
- La no conformidad manifestada por los usuarios debido al incumplimiento de cualquier requisito establecido para prestar los servicios de conciliación y arbitraje con calidad.
- Los procesos, concebidos como el conjunto de recursos y actividades que transforman elementos de entrada en productos o resultados
- los procedimientos entendidos como la forma específica de llevar a cabo una actividad
- Los usuarios y su satisfacción frente al servicio prestado.
- La verificación permanente del cumplimiento de los requisitos especificados.

- El ciclo PHVA (planear, hacer, verificar y actuar), como una metodología de mejora continua (Partners, 2013).

Los enfoques administrativos bajo los cuales suelen ser gerenciadas las universidades no son muy diferentes a los empresariales. Los modelos de acreditación y de gestión de estas organizaciones se basan en criterios utilizados comúnmente en empresas dedicadas a lograr eficiencia, eficacia y productividad (Uribe, 2014).

Estas premisas, ajustadas a los criterios de calidad, llevaron a preguntarles a los entrevistados sobre los casos consultados con frecuencia por los usuarios en sus centros, y que tienen un mayor grado de dificultad para alcanzar acuerdos exitosos en los procesos conciliatorios. Al respecto, tres universidades coincidieron en que la mayor dificultad es la de los casos que involucran derechos onerosos de mayor cuantía. Las demás universidades indicaron que las mayores dificultades se presentan cuando son consultados casos civiles de responsabilidad contractual y extracontractual en los que se involucran compañías aseguradoras y EPS. Además, se presentan dificultades en la constitución de títulos ejecutivos relacionados con obligaciones pecuniarias y los casos que versan sobre inmuebles e indemnizaciones. Lo importante en este aspecto es la forma como las universidades entrevistadas abordan los casos complejos en busca de calidad, que le permitan a sus usuarios quedar satisfechos, así ello no obtengan resultados totalmente satisfactorios frente a sus expectativas.

La eficiencia en la prestación de los servicios debe centrarse en el usuario que acude a los centros de conciliación, lo que requiere analizar la forma como se prestan los servicios a los interesados, desde cuando son informados sobre los servicios que brindan los centros hasta cuando concluye el proceso.

Las organizaciones eficientes se plantean permanentemente preguntas respecto de quienes son y en qué negocio están en realidad. También piden constantemente a sus clientes su opinión sobre lo que están haciendo bien y en que deben mejorar. Cuando estas interrogantes se formulan de manera consistente y las respuestas derivan en acciones, el resultado es una organización bien orientada (Summers, 2006).

A partir de este análisis, cobra importancia el objetivo de mejorar la satisfacción de los usuarios respecto a los servicios, lo que requiere un seguimiento permanente de los

procesos de consulta dirigidos a conocer la opinión de quienes usan el servicio, sobre la oportunidad y calidad en la respuesta a sus interrogantes, la asertividad en las propuestas de solución a sus conflictos, la planta física de la organización, la calidez en la atención, el conocimiento que del tema consultado tengan los conciliadores, entre otros aspectos.

Para Hunt, Tourish y Hargie (2000), las percepciones de las personas son un mecanismo útil para interpretar la información, contenidos y situaciones sucedidas dentro de las organizaciones y se convierten en un poderoso elemento que influye en sus comportamientos al interior de las mismas. Las personas, a diferencia de otros seres vivos, según estos teóricos, poseen la capacidad de integrar la información que perciben y desarrollar ciertas alternativas de acción frente a las mismas; por esta razón en los estudios organizacionales, la percepción es considerada una herramienta cuyo conocimiento orienta en la toma de decisiones (Uribe, 2014).

La medición de la satisfacción de los usuarios en torno a los servicios prestados incluye elementos subjetivos complejos, precisamente por el manejo de instrumentos de medición y la aplicación de procesos y procedimientos que permitan plantear planes de mejoramiento y acciones correctivas y preventivas dirigidas a evitar o por lo menos a disminuir inconformidades que puedan presentarse .

Si se quiere ofrecer servicios de mayor calidad y crear instituciones de excelencia, entonces, la evaluación de la satisfacción en los usuarios, familiares y proveedores se convierte en una tarea permanente y dinámica que aporta datos de cómo estamos y que falta para llegar a cumplimentar las expectativas de unos y de otros (Abreu, Pérez, Ortíz, Fortes, & Ochoa, 2008).

La satisfacción de los usuarios respecto al proceso conciliatorio implica fomentar la cultura de la calidad en quienes intervienen en su ejecución, de tal forma que pueda alcanzarse una transformación respecto a las nuevas realidades locales y globales. Es así como las universidades entrevistadas respondieron a la pregunta si consideran que la aplicación de normas de calidad es determinante en el mejoramiento de los servicios brindados por su Centro de Conciliación, las tres universidades que se acogen a la norma técnica, coinciden en que sí es determinante la aplicación de modelos de gestión de calidad en la prestación de los servicios, puesto que desde hace ya varios años se ha venido reflexionado sobre el deber ser de los consultorios jurídicos en el país, por la

responsabilidad de su función social que obliga a ajustarse a las realidades sociales y a tener en cuenta que la sociedad es cambiante imponiendo nuevos retos al legislador que repercuten en las entidades prestadoras del servicio de justicia.

Con las aceleradas transformaciones de los últimos años en los ámbitos económico, político, social, científico y administrativo, han advenido las tendencias globalizantes que abren nuevas oportunidades pero provocan nuevas formas de competencia y presionan a las organizaciones de todo tipo, incluidas las universidades, a analizar su razón de ser y estrategias, para conservar su sitio en la sociedad (Uribe, 2014).

Por otro lado las universidades que han implementado la norma, a pesar de los costos que ello representa en materia de inversión en contratación de recurso humano calificado y la adecuación de su planta física y especialmente en lo que respecta a los gastos en los cuales deben incurrir al ampliar el espectro de cursos de educación no formal, desplazamientos del personal a sitios por fuera del centro con fines de promover y divulgar los servicios que prestan, consideran que, no obstante haberse contratado una consultoría para capacitar a las universidades en la implementación de la norma, el seguimiento que se observa por el MJD ha sido nulo, a tal punto que muchos directores de los Centros de Conciliación aún hoy desconocen la existencia de la norma técnica, a pesar de su obligatoriedad. Igualmente, consideran que los costos de la certificación en alta calidad ha disminuido el interés de las Universidades por implementar el proceso, puesto que los servicios son gratuitos y los elementos que requieren los procesos de calidad tienen un costo de mantenimiento alto que dificulta la aplicación de procesos que mejoren la prestación del servicio.

Las cuatro universidades restantes que fueron entrevistadas y que aún no han implementado la norma técnica de calidad NTC 5906, también expresaron su opinión sobre la aplicación de normas de calidad para mejorar los servicios brindados por su Centro de Conciliación. Los entrevistados indican que estas favorecen la confianza de los usuarios respecto a la salvaguarda de sus derechos, aunque no siempre se llegue a acuerdos exitosos. También consideran que las normas de calidad son cruciales en el desarrollo de los procesos de los centros de conciliación. Sin embargo, aunque sus opiniones son favorables sobre la importancia de implementar la norma en los procesos conciliatorios, después de tres años de la vigencia de la norma aún no la han aplicado.

6.1.2 Cambios y estrategias

Otro aspecto sobre el que fueron indagadas las universidades se relacionan con los cambios y estrategias desarrolladas por sus centros de conciliación para mejorar la calidad en el manejo de los asuntos consultados por los usuarios de los servicios. Al respecto, se entiende como estrategia lo siguiente:

La estrategia es comúnmente reconocida como el conjunto de habilidades y recursos con los que una organización enfrenta desafíos del medio externo de una manera exitosa (Kenichi, 2007). Las organizaciones en la búsqueda de la ventaja competitiva, implementan modelos de gestión y diseñan planes estratégicos para direccionar su actividad empresarial en consonancia con sus objetivos. Para Kaihan (2011) este es el único camino que hace posible a una organización generar valor y por lo tanto requiere de la determinación de los objetivos empresariales y de los recursos para lograrlo. (Uribe, 2014)

Al respecto, de las cuatro universidades entrevistadas que aún no han implementado la norma de calidad, tres de ellas por obvias razones no dicen nada sobre los cambios llevados a cabo para implementar la norma. No obstante, sí hablan sobre las estrategias y piensan que es necesario solicitar asesoría al MJD sobre la implementación de la norma, puesto que los centros aplican como pueden criterios de calidad en la prestación de los servicios que brindan a sus usuarios. Otra estrategia que se aplica por estos operadores es mediante prácticas de proyección social como las brigadas jurídicas; actividades de educación no formal y la adecuación de la infraestructura que permita el acceso de las personas con discapacidad y la difusión de la importancia que representa para la sociedad la solución pacífica de los conflictos a partir de la conciliación.

Otra universidad entrevistada que cuenta en su consultorio jurídico con centro de conciliación y que aún no ha implementado la norma técnica, indica que los cambios que ha realizado se relacionan con el seguimiento riguroso y estricto de las quejas de los usuarios y el tiempo en el cual se solucionan.

Sobre el tema, las tres universidades que han implementado la norma indicaron que han tenido cambios notorios, originados por la aplicación de la misma. Son cambios que derivan en el mejoramiento de la infraestructura en la cual funcionan los Consultorios

Jurídicos con sus Centros de Conciliación, en cumplimiento de los requerimientos que contiene la norma y al aumento en el volumen de usuarios que acuden en demanda de los servicios. Además, sostienen que se han obtenido mejoras relacionadas con el ciclo del servicio en el cual cada responsable de la cadena del proceso de atención ha sido capacitado para brindar una orientación al usuario bajo parámetros de calidad.

Sintetizando, el ciclo de servicio es la secuencia de momentos de la verdad, es decir, episodios en los cuales el cliente se pone en contacto con algún aspecto de la organización y obtiene una impresión de la calidad de su servicio. Aunque el cliente deambule por distintos departamentos con mejor o peor calidad de atención, para él es un solo proceso de flujo continuo. “Cada departamento toca una pata del elefante; sólo el cliente ve todo el elefante” (Albrecht, 1990)

En las universidades que han adoptado la norma, también se observan cambios respecto a la optimización de los servicios al disminuirse los tiempos de respuesta a las solicitudes de los usuarios y la ejecución oportuna de las etapas que integran los procesos de acuerdo con la ley 640 (2001) hasta obtener los resultados, sin importar si estos son exitosos o no. Igualmente, indican que la norma técnica les ha permitido poner en marcha protocolos para todos los procesos, fortalecer los programas de educación y crear comités de calidad que permiten hacerle seguimiento a la norma. Todo ello implica adaptar las tecnologías de información adecuadas para agilizar los procesos.

Los cambios obtenidos en los centros de conciliación que buscan mejorar la calidad en la prestación de los servicios exigieron el diseño de estrategias como el acompañamiento del MJD, que es clave para entender los problemas que son consultados con mayor frecuencia por los usuarios, las prácticas socio-jurídicas de los estudiantes a través de las clínicas jurídicas, los grupos interdisciplinarios de trabajo en los centros de conciliación, el mejoramiento de la planta física y la capacitación obligatoria de profundización en MASC.

Las universidades que aún no han implementado la norma opinan que esta no garantiza la prestación de un mejor servicio, pues lo que se requiere es que los operadores tengan la mejor actitud y vocación de servicio que avale su calidad. Dicha opinión permite pensar que estas instituciones prefieren continuar llevando a cabo sus prácticas administrativas relacionadas con los procesos conciliatorios de una manera empírica, según los resultados

que han obtenido, referidos al aumento de la población atendida y los acuerdos exitosos a los que han llegado los implicados en un conflicto.

No obstante, como se indicó arriba, todos los centros de conciliación del país están obligados a implementar la norma técnica de calidad NTC 5906, y deben atender los requerimientos de calidad que estipula dicha norma, para lo cual es necesario que el personal vinculado al servicio en el centro adquiera la cultura de la excelencia en la función que desempeñan, con el fin de satisfacer las necesidades de justicia de la población vulnerable, para proteger su derecho de acceder a la administración de justicia.

Basta con escuchar y mirar cuando los empleados actúan. Si la cultura de servicio se ha instalado, es posible escucharlos hablar de la efectividad del servicio, acerca de la satisfacción del cliente y de entender por qué las cosas salen mal. También los gerentes, encargados o supervisores de turno salen de sus oficinas y se relacionan con los empleados y los clientes para conocer sus expectativas, demostrando conductas que están acordes a la estrategia de servicio determinada.

De igual modo, al tratar de focalizar en su discurso los aspectos clave del servicio (la calidez, la velocidad, etc.) los empleados van identificando las reglas de juego para un servicio eficiente. Cualquier cosa a la cual el jefe aparentemente preste atención, mida, evalúe y tome nota, tiende a convertirse en la prioridad inconsciente de los trabajadores (Albrecht, 1990).

Teniendo en cuenta que en Colombia y en algunos países latinoamericanos los MASC fueron concebidos como herramientas de descongestión judicial, concepción que por vía de interpretación constitucional fue desvirtuada en nuestro país, se precisa que estos mecanismos se cimentan más bien en el derecho al acceso a la administración de justicia de toda la población, pero principalmente de las personas que no cuentan con los recursos económicos suficientes para acudir de manera directa a la justicia ordinaria para solucionar sus conflictos.

América Latina cuenta con una experiencia extensa de implementación de mecanismos alternativos de solución de conflictos durante los últimos treinta años. En un comienzo estos mecanismos fueron percibidos principalmente como herramientas idóneas para descongestionar los atiborrados e ineficientes tribunales, pero también se fundamentaron en el derecho de acceso a la justicia, en el entendido de que quienes no

contaban con los medios necesarios para acceder a tribunales, pudieran obtener una solución a su conflicto sin mayor costo. En fin, también se han incorporado por representar vías de solución pacíficas, que suponen el diálogo entre las partes a través de los acuerdos a que estas mismas arriban. (Mera, 2016)

No obstante existir norma respecto a la implementación de procesos de calidad en la prestación de los servicios en los centros de conciliación, llama la atención que en todas las universidades entrevistadas (con o sin norma implementada), se observe en la información suministrada por el MJD que el número de constancias expedidas por no acuerdos, representa para el año 2015 el 19.06% del total de usuarios atendidos, siendo este porcentaje alto a pesar de que los acuerdos ascienden al 47.8%. Al respecto, puede haber varias causas que han influido en este fenómeno tales como la falta de habilidades y destrezas en los conciliadores para manejar el conflicto que facilite a las partes alcanzar acuerdos. Otra causa puede referirse a la inobservancia de las reglas propias del procedimiento conciliatorio en especial al cumplimiento de los términos y seguimiento de los acuerdos, la verificación de la satisfacción del servicio, entre otras causas.

Aunque se observan cambios en el manejo de los procesos y procedimientos aplicados en los centros de conciliación respecto a las conciliaciones celebradas por las tres universidades que han implementado la norma, aún no se alcanzan los estándares considerados en ella, respecto a la medición de un aspecto vital en el proceso como es la satisfacción de las necesidades y expectativas de los usuarios, cuyos resultados le permiten al operador plantear y hacerle seguimiento a los planes de mejoramiento y las acciones correctivas que garanticen la prestación de un servicio con calidad.

Las organizaciones eficientes se concentran en lo que es realmente importante: satisfacer las necesidades y expectativas razonables de sus clientes, tanto internos como externos; estimular el trabajo en equipo y la cooperación; llevar un control de los indicadores clave de desempeño; mantener un enfoque de mejora continua a largo plazo; tomar decisiones con base en hechos, y encontrar soluciones, no fallas. Lo anterior significa que todos están involucrados en el proceso de crear y mantener una organización eficiente. (Summers, 2006).

En este sentido, y así lo reconocen las universidades entrevistadas, el MJD como organismo creador de la norma técnica de calidad debe verificar su implementación

correcta en los operadores como sujetos activos de los procesos conciliatorios, sin que ello signifique que deba obtenerse de manera obligatoria la certificación de calidad del ICONTEC. Lo que sí se requiere es que se diseñe y ejecute un plan de difusión y seguimiento, por lo menos durante los primeros dos años de implementación de la disposición legal.

No se refiere lo anterior a que el seguimiento deba llevarse a cabo a través de acciones policivas por parte del MJD en ejercicio de sus funciones de supervisión, inspección y vigilancia sino del acompañamiento al operador mediante capacitaciones y visitas a los centros de conciliación, respecto a las actividades planteadas, sus responsables, los tiempos en los cuales deban llevarse a cabo y cómo deban adelantarse, además de la verificación, control y registro de la documentación utilizada, los equipos, materiales y la planta física que se requiera y que asegure que los procesos sean de calidad.

El nuevo enfoque integral de la calidad brinda un sistema de gestión que asegura que las organizaciones satisfagan los requerimientos de los clientes, y a su vez hagan uso racional de los recursos, asegurando su máxima productividad. Así mismo permite desarrollar en la organización una fuerte ventaja competitiva como es la cultura del "mejora miento continuo" con un impacto positivo en la satisfacción del cliente y del personal y un incremento de la productividad.

Actualmente se puede asegurar que los métodos de calidad están siendo el pilar sobre el cual se apoya toda empresa para garantizar su futuro. (Canales & Gamez, 2013).

Los procesos de calidad aplicados a los centros de conciliación y arbitraje permiten que en estas organizaciones se haga un control y una estandarización de las actividades propias de los procesos conciliatorios.

... los beneficios no son solo "hacia afuera". Una vez se cumple con el proceso de certificación, se tienen más controladas y estandarizadas las actividades de la empresa, lo que se constituye en una herramienta esencial del proceso administrativo, y una condición de confianza para las directivas y demás miembros de la organización. (Canales & Gamez, 2013, pág. 25).

La importancia de prestar un servicio con calidad se expresa en la confianza en la administración, y frente a los usuarios, quienes acudirán a los centros de conciliación con la seguridad de que su caso será atendido bajo los más altos estándares de calidad, sin que

pueda garantizarse con ello que se alcancen en un 100% resultados exitosos reflejados en acuerdos consagrados en actas de conciliación, que dependen de otros factores.

Respecto al manejo de los procesos y procedimientos que deben adelantar los centros de conciliación y de arbitraje al implementar la norma técnica de calidad, el MJJ y el consorcio Partners crearon una guía en la cual se plantea el siguiente esquema:

Figura 1. Ruta para caracterizar procesos



Fuente: Ministerio de Justicia y el Derecho y Consorcio Partners.

La implementación de un sistema de calidad basado en la mejora continua de los procesos aplicados a los servicios de la conciliación, es extraño para los centros de conciliación de las universidades, por tratarse de la prestación de un servicio gratuito cuya ejecución representa una erogación presupuestal importante que, en muchas ocasiones, es evitada porque esta actividad no hace parte del quehacer normal de la organización en relación con la prestación de servicios educativos, aunque las universidades son conscientes de su responsabilidad social con la población que impacta con su actividad académica.

No obstante, aunque los presupuestos asignados para los Consultorios Jurídicos y los Centros de Conciliación son insuficientes, las cuatro universidades que aún no han implementado la norma no se refirieron a la falta de presupuesto como una causa de su desacato, aunque implícitamente sí lo hicieron al indicar que son conscientes de los cambios que deben llevarse a cabo para adecuar los procesos de calidad, respecto a la

planta física del centro, el número de funcionarios y las capacitaciones que deben desplegarse para alcanzar los estándares que exige la norma.

Para finalizar, se observa que, aunque es muy pronto para afirmar la conveniencia de una norma técnica aplicable a las entidades que no comercializan servicios mercantiles sino a prestar servicios de corte social, la implementación de una norma técnica de calidad en asuntos diferentes a los mercantiles, crea en el imaginario social la idea de que puede correrse el peligro de hacer competir a los operadores de la conciliación y el arbitraje por la filosofía que encarnan los sistemas de calidad en el mundo, abandonándose el sentido de la solidaridad, el acompañamiento y la colaboración, valores que suelen acompañar a los centros de conciliación que ofrecen servicios a usuarios que acuden a estos operadores con la confianza de que van a ser escuchados, asesorados y acompañados en los asuntos consultados. En este sentido, se debe ser muy cuidadoso de no permitir que se desvíe el verdadero objetivo de la norma técnica de calidad NTC 5906 DE 2012, pensada para proteger los derechos de los usuarios de los MASC al garantizarles servicios de calidad y el acceso a la administración de justicia consagrado en la Constitución.

7 IMPACTO DE LA NORMA DE CALIDAD 5906 DE 2012, EN EL DERECHO AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN COLOMBIA

7.1 La constitucionalidad de la norma

La Constitución Política de 1991 en Colombia significó para la nación un logro en la consolidación de una sociedad democrática, solidaria e igualitaria, y amplió el abanico de los derechos y las garantías de las personas gracias a la integración de normas internacionales en materia de derechos a partir del bloque de constitucionalidad que permitió integrar a nuestro marco normativo los tratados internacionales de los cuales el país forma parte. Pero esto sería letra muerta si no se hubiese incluido en su texto la creación de los mecanismos que permitieran a los ciudadanos hacer valer sus derechos ante las autoridades.

Hoy contamos con una de las más modernas declaraciones constitucionales de derechos, y a la vez con un complejo normativo que estructura el bloque de constitucionalidad, conformado por disposiciones internas y por cláusulas de Tratados Internacionales, concebido para la protección y aplicación de los derechos humanos en nuestro territorio.

En 1991 nuestro Derecho Público dio un salto formidable en la materia, ya que de la teoría –por cierto muy restringida en el anterior texto constitucional- hicimos tránsito

hacia un sistema jurídico apto para la materialización de los derechos (Hernández, 2014).

La Constitución Política de 1991 institucionalizó el Estado Social de Derecho, lo que obliga al Estado a proteger los derechos de los ciudadanos, mediante políticas que impacten los sistemas sociales, económicos y jurídicos con el fin de acabar con la discriminación y garantizar la igualdad real para todos los colombianos.

“El derecho es un discurso social y, como tal, dota de sentido la conducta de los seres humanos y los convierte en sujetos, al tiempo que opera como gran legitimador del poder, que habla, convence, seduce y se impone a través de las palabras de la ley”.

El discurso jurídico entrelaza y criba, al mismo tiempo, otros discursos. A un concepto reduccionista del derecho, que lo presenta como pura norma, debe oponérsele la concepción que lo caracteriza como una práctica discursiva social que excede las palabras de la ley (Birgin & Kohen, 2006).

El sistema jurídico colombiano integra el acceso a la administración de justicia como un derecho fundamental de la población, que debe ser observado y garantizado por el Estado y la sociedad, teniendo especial cuidado en que dicha garantía constitucional cobije a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna por motivos de raza, edad, género, condición social o religión. Se debe tener especial cuidado en la población en condiciones de vulnerabilidad para quienes les es más difícil la materialización y el goce efectivo de los derechos.

El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales, favoreciendo la cohesión social (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, pág. 118).

Entonces, el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, no reviste para las autoridades y para la sociedad la verdadera importancia que debería tener, quizás por la complejidad que comporta la garantía del acceso a la justicia para todas las personas. Para alcanzar este cometido, es necesario considerar la realidad socio-económica del país, las instituciones socio-jurídicas encargadas de garantizar el derecho y la administración de justicia como órgano primigenio creado para tal fin.

Mariano Fernández Valle (citado por Birgin y Kohen, 2006), ofrece una reflexión sobre las dificultades de las personas de bajos recursos en el ejercicio de la ciudadanía, de modo que se les debe facilitar el acceso a instituciones dedicadas a la prevención y resolución de conflictos, a las fuentes de información y a los recursos jurídicos.

El acceso a la justicia comprende el derecho a que sean eliminados todos y cada uno de los obstáculos que impiden su consecución. Para ello, es necesario desarrollar una alfabetización jurídica de los diferentes sectores de la sociedad, eliminar los altos costos económicos requeridos para acceder a los sistemas judiciales y administrativos, crear redes de articulación de la demanda y la prestación de servicios jurídicos gratuitos y mejorar la oferta de justicia, entre otras medidas (Birgin & Kohen, 2006).

En coherencia con el bloque de constitucionalidad es preciso traer a colación los temas tratados en la Cumbre Judicial Iberoamericana, en el marco de los trabajos de su XIV edición, en la que se considera necesaria la elaboración de *reglas básicas* relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la “Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (Carta de Cancún, 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “Una justicia que protege a los más débiles” (apartados 23 a 34):

Sección 2a.- Asistencia legal y defensa pública. 1.- Promoción de la asistencia técnico jurídica de la persona en condición de vulnerabilidad. (28) Se constata la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad: En el ámbito de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un

proceso judicial; En el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales; Y en materia de asistencia letrada al detenido. (29) Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados... Todo ello sin perjuicio de la revisión de los procedimientos y los requisitos procesales como forma de facilitar el acceso a la justicia, a la que se refiere la Sección 4a del presente Capítulo. 2.- Asistencia de calidad, especializada y gratuita (30) Se resalta la necesidad de garantizar una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada. A tal fin, se promoverán instrumentos destinados al control de la calidad de la asistencia. (31) Se promoverán acciones destinadas a garantizar la gratuidad de la asistencia técnico-jurídica de calidad a aquellas personas que se encuentran en la imposibilidad de afrontar los gastos con sus propios recursos y condiciones (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008, pág. 119).

Esta concepción se adapta al tercer objetivo específico, relacionado con la materialización del derecho al acceso a la administración de justicia, a partir de la implementación de la norma NTC 5906 de 2012, por los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de las universidades del Eje Cafetero. Estos centros, cuando se les preguntó sobre el tema, coinciden en que la norma de calidad tiene un impacto positivo en el acceso a la administración de justicia de la población que accede a ellos, porque las solicitudes de audiencias de conciliación aumentan, y por consiguiente, se fortalece la cultura de reconciliación y se evita que los conflictos lleguen a la justicia ordinaria, lo que se cumple con la implementación legal del requisito de procedibilidad.

El perfil constitucional de la conciliación es desarrollado por la Corte Constitucional en la sentencia C-893 (2001) que se refiere al artículo 116 de la Carta así:

De la norma superior se desprende que por regla general la función de administrar justicia está confiada a la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la

Nación, los Tribunales, los Jueces y la justicia penal militar. El Congreso también ejerce determinadas funciones judiciales (arts. 174 y 175 de la C.P.).

Corresponde a estas instituciones satisfacer en forma *permanente* y ordinaria la demanda social de tutela judicial efectiva. En este sentido, es claro que la administración de justicia es una función pública estatal de naturaleza *esencial*, porque aparte de ser una actividad estatal continua e ininterrumpida “...*configura unos de los pilares fundamentales del Estado democrático social de derecho, al garantizar que una persona investida de autoridad pública y con el poder del Estado para hacer cumplir sus decisiones, resuelva, de manera responsable, imparcial, independiente, autónoma, ágil, eficiente y eficaz, los conflictos que surjan entre las personas en general, en virtud de los cuales se discute la titularidad y la manera de ejercer un específico derecho, consagrado por el ordenamiento jurídico vigente*”.

La función pública de administrar justicia puede ser concebida desde este enfoque como la contrapartida del derecho constitucional del libre acceso a la jurisdicción, en virtud del cual las personas tienen derecho a ser parte en un proceso promoviendo la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial sobre las pretensiones que se le formulen. (Sentencia C-893, 2001)

La reflexión se relaciona con la función que desempeñan los centros de conciliación a través de sus conciliadores respecto al derecho al acceso a la administración de justicia, como garantes de este derecho de la población vulnerable, desprotegida en muchos aspectos básicos social, económica y políticamente. Al respecto, los conciliadores de los centros, como particulares revestidos transitoria y excepcionalmente de la función de administrar justicia contribuyen a cumplir los fines del Estado consagrados en los artículos 1 y 2 de la Constitución, específicamente respecto a la participación de la sociedad en los asuntos que la afectan.

Sin embargo, los mecanismos alternativos de solución de conflictos a que se hace mención 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 (Preámbulo y arts. 1 y 2 de la C.P.). 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” (Sentencia C-893, 2001).

El discurso constitucional desarrollado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia tiene aspectos centrales relacionados con los elementos que permiten a los ciudadanos acceder a la administración de justicia y que sin ellos no sería posible materializar este derecho. Estos aspectos son la disponibilidad del recurso humano suficiente (empleados y funcionarios judiciales), los órganos judiciales, la existencia de procedimientos y la observancia de las garantías previstas en la ley. Ello contribuye a que Colombia cuente con tribunales y juzgados suficientes, que les permita a los ciudadanos acceder a una pronta justicia que garantice sus derechos.

El derecho a la administración de justicia ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes (Sentencia T-283, 2013).

7.2 Las aspiraciones de los ciudadanos

Una de las aspiraciones de los ciudadanos en Colombia es que el Estado les garantice el cumplimiento efectivo de sus derechos fundamentales entre ellos el acceso a la administración de justicia, según la Constitución Política de 1991. Esta pretensión ha sido frustrada por falta de presupuesto y por la inexistencia de mecanismos efectivos para su realización. La garantía de este derecho ha sido limitada por la concentración de despachos judiciales en ciertas regiones del país, la falta de presupuesto, la discriminación, la

marginalidad, la injusticia social, la corrupción y los altos índices de violencia que han derivado en la desconfianza de la población en querer solucionar sus diferencias por las vías judiciales, lo que lleva a tomar la justicia por propia mano. La reflexión que se deriva de aquí se refiere a salvaguardar los derechos y la justicia, elementos medulares del desarrollo y la convivencia ciudadana (Blanco, 2005).

El Estado de Derecho y el Sistema de Justicia no reflejan lo estipulado en sus postulados. La sociedad mexicana vive cotidianamente bajo los efectos de la ilegalidad, la inseguridad y la impunidad. Es triste reconocer que nuestro sistema jurídico responde ante el incumplimiento de las normas de manera excepcional y no de forma ordinaria. En nuestro país, se hacen a diario planteamientos, quejas y demandas sobre la inseguridad, la corrupción, la inobservancia de las leyes y la delincuencia. Nos hemos convertido en una sociedad desilusionada y amedrentada en la que virtualmente ninguno de nosotros puede jactarse de creer en el sistema jurídico ni de estar a salvo de la conducta delictiva.

La fractura de nuestro sistema legal y del proceso de impartición de justicia no es obra de unos cuantos, ciertamente no es un problema que sólo atañe a los políticos y a los abogados. Tampoco es un problema exclusivo del Poder Judicial o de la policía. Es necesario aceptar que estamos ante un problema mayor frente al cual debe responder toda la ciudadanía (Blanco, 2005).

Los MASC, entre ellos la conciliación, requiere la creación de centros especializados encargados del manejo de los problemas que se presentan en las comunidades. Del manejo acertado de los conflictos por los operadores depende la garantía a los ciudadanos que confían en la conciliación como mecanismo para solucionar sus diferencias, al ofrecerles un justo tratamiento de sus controversias que les permita alcanzar soluciones justas a los problemas surgidos en la vida en sociedad.

En desarrollo de la función otorgada por el artículo 116 de la Constitución, los centros de conciliación deben contar con los recursos, la infraestructura y el personal suficiente y capacitado que les permita asumir con responsabilidad la administración de justicia. Esto significa la capacidad de conocer los conflictos, resolverlos conforme al derecho y garantizar el cumplimiento de los acuerdos a los que llegan las partes. El mandato constitucional le otorga a las partes la posibilidad de habilitar al conciliador que les parezca

más apto para actuar como mediador en el manejo de sus diferencias, a través de audiencias de conciliación cuyo procedimiento observe las disposiciones consagradas en la Ley.

... el amparo concedido por la Constitución al derecho de las partes de habilitar a los conciliadores y a los árbitros, es de rango constitucional y, en consecuencia, tal potestad debe ser respetada, incluso por la Ley que defina los lineamientos generales para su ejercicio. De este modo, no obstante la regulación legal que se expida para definir la forma y el modo de la habilitación no puede disminuir, en manera alguna, la libertad de habilitación o escogencia de los individuos, frente al conciliador que consideran más apto para adelantar la audiencia (Sentencia C-893, 2001).

7.3 Los centros de arbitraje y conciliación

Los centros de conciliación, como garantes del derecho a la administración de justicia tienen la responsabilidad de conjugar el valor justicia en sus acepciones conmutativa (basada en el principio de igualdad), distributiva (basada en el principio de proporcionalidad), legal (basada en el principio del bien común) y social (basada en el principio de solidaridad). Esto les permite imprimir el rigor que se requiere en el manejo de los problemas que la población pone en su conocimiento con el fin de que les sean respetados sus derechos así no siempre se llegue a acuerdos exitosos.

La justicia puede ser entendida como conmutativa, distributiva y legal. En el siglo veinte se agregó el concepto de la justicia social. La justicia conmutativa se basa en el principio de la igualdad y se ocupa de los intercambios y relaciones entre las personas. La justicia distributiva está regida por el principio de la proporcionalidad. La justicia legal se basa en el principio del bien común. Finalmente, la justicia social pretende superar las desigualdades que existen en la sociedad y se basa en el principio de la solidaridad.

La causa material y más concreta del derecho es la relación interpersonal que existe entre los seres humanos. El interactuar humano es el presupuesto básico, el lugar en donde se originan las confrontaciones, el punto de partida para las negociaciones. Es en este contexto donde deben potenciarse conductas que actualicen lo justo y propicien el equilibrio, dando vida a las normas jurídicas (Birgin & Kohen, 2006).

En relación con la concepción de justicia la presente investigación adopta el concepto de justicia de Rawls (1971), aplicado a la comprensión del derecho de acceso a la administración de justicia en favor de grupos vulnerables socialmente por factores históricos, puesto que dichas instituciones surgen como parte del derecho de amparo en favor de las personas de escasos recursos que no cuentan con la posibilidad de acudir a un centro de conciliación tarifado para hacer uso de la justicia excepcional y transitoria establecida en el artículo 116 de la Constitución Política de 1991.

Parece razonable suponer que en la posición original los grupos son iguales, esto es, todos tienen los mismos derechos en el procedimiento para escoger principios; cada uno puede hacer sus propuestas, someter razones para su aceptación, etc. Obviamente el propósito de estas condiciones es representar la igualdad entre los seres humanos en tanto que personas morales, en tanto que criaturas que tienen una concepción de lo que es bueno para ellas y que son capaces de tener un sentido de la justicia. Como base de la igualdad se toma la semejanza entre estos dos aspectos. Los sistemas de fines u objetivos no están jerarquizados en cuanto a su valor, y se supone que cada quien tiene la capacidad necesaria para comprender y actuar conforme a cualquier principios adoptados” (Rawls, 1971, pág. 31)

Los centros de conciliación deben fomentar en la población una cultura en la que se conciba la justicia no como una institución o un sistema normativo, sino como el medio que permite la integración de lo jurídico con la cultura que conduce a los ciudadanos a participar en la solución de sus problemas y en las decisiones que los afectan.

... lo importante será determinar hasta qué punto la administración de justicia puede contribuir a resolver las discrepancias presentes entre la sociedad civil y a superar la problemática que aqueja a nuestro dolido y debilitado estado de derecho. Para ello, creemos que la justicia debe ser concebida más allá de las instituciones y del conjunto de normas y leyes. Debe aparecer como el escenario que promueva la integración de lo estrictamente jurídico con la cultura cívica para incorporar al ciudadano en el proceso mismo de creación, desarrollo y aplicación del derecho.

Lo anterior implica que nuestra concepción de justicia no puede ocuparse exclusivamente de fortalecer al aparato institucional. Se trata en esencia de buscar no sólo la eficiencia y eficacia del Poder Judicial, sino de potenciar la capacidad de una

sociedad entera para garantizar los derechos fundamentales, regular el entorno social y resolver sus conflictos puntuales (Birgin & Kohen, 2006).

Aunque mecanismos como la conciliación fueron inicialmente concebidos como alternativos para la resolución de los conflictos, gracias a la interpretación de ellos que ha hecho la Corte Constitucional, se han convertido en un sistema paralelo al jurídico para obtener justicia de manera participativa y con gran efectividad. Al respecto Rafael Bernal Gutiérrez (2013) indica:

Tenemos que aceptar, por la fuerza de los hechos, que los métodos lógicos y naturales, han terminado siendo denominados como alter- nativos, en tanto el verdadero método alternativo, se convirtió en el canal natural y único para obtener “justicia” a partir de la intervención de los jueces. La lógica elemental, señala todo lo contrario; en la escala de las soluciones, luego de superar los siglos de barbarie en la administración de justicia, el método natural y original para resolver las controversias es el arreglo directo entre los ciudadanos y, a partir de este, todos aquellos en que la autonomía de la voluntad le permiten lograr, sin mayores barreras, la solución directa o asistida de sus diferencias y sólo en la parte alta de la escala, se encuentra el juez, donde mayor número de barreras y dificultades existen y en donde poco o nada puede hacer el ciudadano para lograr lo que los doctrinantes han siempre puesto como aspiración generalizada y es la de obtener “pronta y cumplida justicia” que, si bien lo hacen al hablar de la actividad judicial, es un aforismo que va mucho más allá cuando se entiende correctamente, como ya se indicó, que debe entenderse por “justicia” (Bernal, Los MASC ¿una forma alternativa de acceder a la Justicia?, 2013, pág. 213).

A partir de las pequeñas acciones de convivencia pacífica fomentadas por los centros de conciliación, se han obtenido resultados notorios que han conducido a cambios sociales que contribuyen a la construcción de ciudadanía en la que se propicie el respeto por la legalidad en las normas de convivencia propuestas por el contrato social.

Sabemos que nuestro sistema cojea, que desgraciadamente no son pocos los especialistas en la venalidad y la corrupción, no ignoramos el desprestigio de la carrera judicial, ni desconocemos la presencia de coyotes, reconocemos la falta de recursos, la omnipresencia de la ignorancia y la supremacía de la injusticia. No pretendemos cerrar los ojos ni ofrecer disculpas huecas ante los exabruptos cometidos a favor del delito, la intolerancia e incluso de los caprichos y en detrimento del Derecho y la Justicia. Pero

no es en el discurso ni en la crítica vacía en donde encontraremos las soluciones. Es en la práctica cotidiana, en el ejercicio profesional, en la competencia académica y ética donde los juristas debemos luchar sin tregua. Es en el día a día en donde se forjan los grandes abogados, aquellos que no sucumbirán ante las tentaciones y señalarán nuevos senderos de probidad al derecho y a la justicia (Birgin & Kohen, 2006).

En la norma técnica, el Ministerio de Justicia y del Derecho reconoce los avances y logros obtenidos en el acceso a la administración de justicia, gracias a los servicios que prestan los centros de arbitraje y conciliación y los brindados a través de los MASC. También es consciente de la necesidad de ofrecerles a los ciudadanos mayor confiabilidad en el sistema alterno, equiparable al sistema judicial ordinario.

El Ministerio tiene claro cuáles han sido los alcances y logros obtenidos por la sociedad gracias a los medios alternativos de solución de conflictos, sin embargo, no mengua su determinación por brindar mayores cualidades y confiabilidad al sistema, procurando que los particulares encuentren en la conciliación y el arbitraje toda la seguridad que reviste el sistema judicial colombiano en cabeza de los jueces de la República. Hablamos de dos tipos de instituciones, pero debemos ser conscientes de que persiguen un mismo fin, un noble resultado que además se acompasa con los mandatos de nuestra Carta Magna, por ello, hay que aparejarlas y reforzarlas, hay que darles igual grado de preponderancia, eso redundará en beneficios para todos los interesados (Tobón, 2012).

La calidad pensada según los procedimientos conciliatorios se refiere al cumplimiento de requisitos de los espacios físicos donde se llevan a cabo las audiencias, a la observancia de los términos, la adecuada notificación a las partes, el acatamiento de las etapas que incluye la ley y la entrega del documento final de manera oportuna. Esto implica que los centros de conciliación deben ocuparse de mantener un control permanente de los procesos, que incluya autoevaluaciones y autorregulaciones que permitan identificar aciertos y desaciertos en la prestación de los servicios. A partir de estos controles, los centros podrán elaborar planes de mejoramiento con indicadores de gestión claros que permitan verificar el cumplimiento de las metas propuestas en un tiempo específico.

7.4 La norma técnica de calidad en los Centros

La norma de calidad implica una labor de acompañamiento y capacitación, pues se requieren personas calificadas de acuerdo con los perfiles de los cargos en la prestación del servicio. En este sentido, la norma técnica establece las condiciones que deben reunir los profesionales que operen como árbitros, conciliadores y secretarios. El cumplimiento de estos requisitos es supervisado por el MJD, pues, por tratarse de un servicio de administración de justicia, es necesario prevenir una posible afectación de los derechos de los ciudadanos ocasionada por una mala intervención del personal.

Los funcionarios de los centros han de ser personas capacitadas de acuerdo a la responsabilidad que asuman. Para esto, se hace necesaria la creación de perfiles de cargo donde se determinan las condiciones que debe cumplir el candidato para su óptimo desempeño, además de las funciones, responsabilidades y jerarquía. Estas herramientas permiten detectar fácilmente donde se encuentran los errores o defectos en la prestación del servicio, pudiendo así mismo, tomar decisiones administrativas oportunas sin dilatar correcciones y prolongando la eventual afectación de los derechos (Tobón, 2012).

En las entrevistas, los directores de los centros de conciliación de las universidades del Eje Cafetero sostienen que es preciso fomentar la cultura de la resolución pacífica de los conflictos a través de procedimientos adecuados de la conciliación y la capacitación a los funcionarios que operan como conciliadores. Solo una universidad se aparta de esta opinión y tiene un concepto desfavorable sobre la adopción de la norma de calidad, y argumenta que el número de usuarios se ha mantenido durante los últimos 10 años.

Esta opinión amerita un análisis de la información ofrecida por el MJD mediante una comparación entre el número de solicitudes de audiencias de conciliación antes de la implementación de la norma y después de esta:

Tabla 3. Comparación de casos operados por los Centros de Conciliación de las Universidades del Eje Cafetero

Universidades sin implementación de la norma				
Año	Conc. Total	Constancias de no acuerdo	Otros resultados y constancias de no comparecencia	Total Solicitudes
2012	31	45	107	183
2013	32	56	89	177
2014	47	53	112	212
2015	47	47	130	224
Universidades con implementación de la norma				
2012	220	131	119	470
2013	289	174	203	666
2014	385	174	406	965
2015	462	184	319	965

Fuente: elaboración propia con base en los datos suministrados por el MJD.

Como se observa en la tabla, las Universidades del Eje Cafetero que cuentan con centros de conciliación en sus consultorios jurídicos, presentan un significativo aumento respecto a los casos atendidos a partir de 2013. De todas formas, las universidades que han implementado la norma han duplicado los casos atendidos, mientras que las que no la han implementado, el incremento es solo del 29%. No obstante, las cifras siguen siendo bajas respecto a la población que hace uso de los MASC y en especial de la conciliación para la resolución pacífica sus conflictos, no obstante los múltiples beneficios que este mecanismo autocompositivo representa respecto a la disminución en costos (económicos y sociales) y tiempo, la participación activa de los involucrados en sus propios conflictos con la toma de decisiones justas, el camino expedito para la solución de los conflictos y la obtención temprana de los resultados de los casos mediados, consignados en un acta de conciliación.

La aplicación de la Conciliación se ha delegado a los Centros de Conciliación; organismos de carácter gremial, las asociaciones, las fundaciones y los consultorios jurídicos de las facultades de derecho del país. El crecimiento de estas instituciones también da muestras del auge de los MASC en Colombia, quintuplicándose en los últimos tres años los centros existentes desde 1993. De tal manera que hoy en día es innegable la relevancia que han alcanzado figuras como la conciliación y el arbitraje, dentro de la resolución de disputas. Aún más, ya se empiezan a utilizar de manera informal y con premonitorio éxito, otras de estas figuras. Tal como acontece con la Evaluación Neutral de Casos. Por medio de este mecanismo, un evaluador imparcial

analiza la información y los argumentos relativos a un conflicto jurídico que le es planteado por las partes, ofreciendo en su calidad de experto, una opinión técnica sobre el sentido de un eventual fallo judicial.

No obstante, todavía es mucho lo que debe hacerse por la consolidación y divulgación de estos mecanismos. Por ejemplo, la institución de los Jueces de Paz introducida en la nueva Constitución, espera convertirse en realidad legislativa y de su adecuado desarrollo a nivel local. Es claro que no tendremos derecho a exigir credibilidad en nuestro sistema de resolución de conflictos o sistema de justicia, si primero no concertamos mecanismos que la rodeen de amplio acceso y cobertura. Por ello, una política pública seria y coherente en materia de justicia, menos retórica y coyuntural y más proactiva y estructural, está en la obligación de consultar la inserción y consolidación de los mencionados Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (Herrera, 2005).

No obstante el MJD sigue apostándole a aumentar el número de ciudadanos que acuden a la conciliación con el firme propósito de lograr que en Colombia se cambie la tradición litigiosa y se opte por la utilización de otros mecanismos diferentes al uso de la fuerza o las vías de hecho, con el fin de alcanzar la convivencia armónica entre los ciudadanos.

Nuestro análisis parte de los casos conciliados y no conciliados sobre los cuales se expide el acta y la constancia respectiva, puesto que sobre ellos es posible medir los resultados relacionados con la aplicación de la norma en todas sus etapas: diagnóstico, planificación, estructura organizacional, enfoque por procesos, documentación, gestión del talento humano, evaluación y mejora. En aquellos casos de no comparecencia y otros resultados, en cambio, no es posible medir la eficacia en la implementación de la norma en su totalidad porque finalmente el servicio prestado se basa únicamente en la atención inicial a los usuarios y el análisis de los casos consultados, por lo cual es incierto el resultado final que permita su medición en términos de calidad.

En las cuatro universidades que aún no han implementado la norma, aunque han aumentado el número de usuarios, las cifras de atención siguen siendo muy bajas en comparación con las que sí han acogido la norma. En esta forma, los resultados obtenidos referencian el papel de los centros de conciliación en la garantía del acceso a la

administración de justicia, representado en el aumento de los casos atendidos en los Consultorio Jurídicos de las universidades.

No es suficiente conocer de las letras constitucionales, sino crear mecanismos idóneos de servicio y construir estrategias que permitan que la Administración de Justicia sea eficiente y eficaz, de manera que la persona afectada pueda acudir al Estado para que le proporcione la protección debida. Aún más, la efectividad del acceso a la justicia se alcanza del mismo modo garantizando a las partes la igualdad, la decisión justa y la ejecución real de ésta, con aplicación de la Constitución y la Ley (Hernández-Tous, 2009).

Es importante hacer énfasis en el rango constitucional que comporta la conciliación respecto al derecho en Colombia a acceder a la administración de justicia, lo que permite a los particulares, en ejercicio al principio de la autonomía de la voluntad, administrar transitoriamente justicia al conciliador elegido como tercero imparcial, neutral y calificado para intervenir como facilitador en la resolución de los problemas. De esta manera, los conflictos sociales son resueltos con la participación directa de los involucrados, sin necesidad de acudir al sistema judicial.

Es, además, un mecanismo alternativo al aparato judicial para dirimir conflictos por medio de acuerdos voluntarios, con el apoyo de un tercero neutral e imparcial denominado conciliador en derecho que, a diferencia del conciliador en equidad, goza de formación profesional y, por ende, su rango de responsabilidad social es mayor. Es importante anotar que los mecanismos alternativos de solución de conflictos son conocidos en el medio jurídico como los mecanismos que buscan la solución a los conflictos jurídicos, ya sea de manera directa entre las partes o con el nombramiento de un tercero facilitador, imparcial, neutral y calificado. Estos mecanismos promueven la cultura de los acuerdos, presentando opciones de mutuo beneficio mediante la vía del diálogo como alternativa al pleito (Arboleda, 2014, pág. 192).

Aunque los MASC fueron concebidos inicialmente por medio de la ley 23 (1991) con el propósito de que estos mecanismos contribuyeran a la descongestión judicial, esta concepción ha sido desvirtuada a partir de la concepción constitucional consagrada en el artículo 116 de la Carta Política, a partir de la cual se busca que, en aplicación a los postulados del artículo 2 de la misma norma, sean los mismos ciudadanos quienes

participen de manera directa y pacífica en la solución de sus propios conflictos, y obtengan acuerdos que benefician a las partes.

Estadísticamente la conciliación no ha disminuido la congestión judicial. Las medidas de descongestión se vienen aplicando desde hace cerca de tres décadas y si la conciliación hubiera cumplido con su efecto de descongestionar, las cifras mostrarían que no tendríamos congestión judicial, sin embargo el panorama es otro, de acuerdo con las cifras del Consejo Superior de la Judicatura en el Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial (2013b) , en 2013 el total de inventario inicial fue de 2'295.873 procesos, los ingresos efectivos fueron 2'656.779, los egresos efectivos 2'646.903, lo que da un acumulado de 2'305.749 que representa la congestión judicial inicial para 2014. Si la conciliación no aporta a la descongestión, se debería desligar de dicho resultado para no incurrir en un despropósito.

Asociar la conciliación con la descongestión la convierte en una herramienta accesoria que soluciona un problema principal de la Rama Judicial. Parece ser que el problema que se ha querido solucionar en Colombia es la congestión judicial y las repercusiones que tiene para los ciudadanos una justicia tardía, que en otras palabras, no es justicia. Si la conciliación continúa mencionándose como una medida de descongestión, no se le reconocerá a esta su naturaleza y función de resolución de conflictos, diferente al problema de legitimidad de la justicia. Así, la conciliación seguirá destinada a tenerse en cuenta en la medida en que la congestión exista ya que esta última justifica la primera. Además lo principal seguirá siendo la justicia y lo secundario la conciliación y no se creará una relación de iguales ante el ciudadano quien es el llamado a escoger qué tipo de resolución desea para su conflicto: justicia ordinaria o un método de resolución de conflictos (Peña-Sandoval, 2014).

Es notorio el aporte de la conciliación al objetivo constitucional de hacer efectivo el derecho al acceso a la administración de justicia, a pesar de que pareciera que los casos atendidos y resueltos representen un número muy inferior al de los casos que son de conocimiento de la justicia ordinaria. Sin embargo, este procedimiento significa para los colombianos la humanización del conflicto al permitirse su resolución pacífica a través de la conciliación por medio de la cual muchos problemas de la comunidad son intervenidos de manera inmediata, previniendo conflictos de mayor envergadura.

Específicamente, en la conciliación se evidencia la imperiosa necesidad de abordar el conflicto socio-jurídico no solo en su parte legal sino teniendo en cuenta la persona, sus emociones y sus sentimientos, pues hay que anotar que el logro de los acuerdos, en gran parte, se obtiene por la habilidad y orientación que a la audiencia de conciliación le imprime el conciliador, quien debe alcanzar una comunicación acertada entre las partes y promover el acercamiento entre ellas, teniendo en cuenta las emociones y los sentimientos de los sujetos en conflicto, puntualmente, del conflicto en derecho de familia; además, debe incentivar el respeto por la dignidad humana, en un clima de apertura y diálogo, y proponer fórmulas de arreglo imparciales y equitativas para ambas partes (Arboleda, 2014, pág. 200).

Aunque los beneficios de acudir a la conciliación son indiscutibles, es necesaria la intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho hacerle seguimiento a las disposiciones establecidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos dirigidos a garantizarle el acceso a la administración de justicia, en especial a la población vulnerable, a través de los servicios que prestan los Consultorios Jurídicos de la Universidades en sus centros de conciliación.

Es pertinente precisar que la conciliación ideal es la que se realiza con conocimiento interdisciplinario (derecho, psicología, sociología, psicopedagogía), en centros de conciliación calificados para ello, en preferencia certificados en calidad en el servicio, de acuerdo con la Norma Técnica Colombiana 5906 (Instituto Colombia no de Normas Técnicas y Certificación Internacional, 2102) , y autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, con profesionales que tengan en cuenta “al sujeto”, que proporcionen las herramientas necesarias para que las partes en conflicto aprendan a comunicarse, a comprender y manejar sus emociones, a reconocer el valor del “otro” y a buscar soluciones creativas a sus conflictos, sin tener que acudir a la vía judicial, que es onerosa, y dispendiosa, y que –según el profesor Taruffo– se encuentra en crisis por la falta de eficacia de la tutela jurisdiccional que deriva esencialmente “de los retrasos cada vez más largos de la justicia, frente a la creciente necesidad de soluciones rápidas y eficaces de las controversias” (Arboleda, 2014, pág. 202).

La preocupación del Ministerio por garantizar la calidad en la prestación de los servicios prestados por los consultorios jurídicos a través de sus centros de conciliación, con la obligación de implementar la norma de calidad NTC 5906, según el Decreto 1829 de

2013, es crucial para la sociedad que es beneficiada con la ejecución de una norma que cuenta con respaldo legal y hace imperiosa su incorporación en los Centros de Conciliación tarifados y no tarifados del país para mejorar la conciliación como un verdadero mecanismo de acceso a la administración de justicia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La norma técnica de calidad 5906 de 2012 es eficaz parcialmente en los Centros de Conciliación de los consultorios jurídicos de las universidades del Eje Cafetero porque cumple con uno de los tres elementos esenciales para ser considerada como tal. El elemento presente es la materialidad del precepto que cita, pues tiene un efecto real en los centros. pero carece del cumplimiento por sus destinatarios, no obstante ser una norma obligatoria, y la adjudicación, porque el Ministerio de Justicia y del Derecho no ha hecho el seguimiento y la imposición de sanciones por su incumplimiento.
2. La norma técnica de calidad NTC 5906 de 2012 es decisiva para mejorar los procesos adelantados por los centros de conciliación e impacta positivamente la prestación del servicio, pues fomenta la confianza y la satisfacción de los usuarios y contribuye a la eficacia de la prestación del servicio, Por lo tanto, debe fortalecerse.
3. La norma técnica de calidad impacta positivamente el derecho al acceso a la administración de justicia, lo que se observa en la diferencia porcentual de solicitudes de conciliación y acuerdos exitosos en las universidades del Eje Cafetero que han implementado la norma, respecto a las que no lo han hecho.
4. La norma de calidad es efectiva en el proceso de conciliación porque este es un mecanismo informal y la Ley deja en liberalidad a los Centros de

Conciliación la forma de aplicación de los procedimientos, lo que condujo a algunas universidades a definir sus propias maneras de buscar la eficiencia y la celeridad del procedimiento para garantizar el acceso a la administración de justicia. Pero la norma NTC 5906 se expide por la ineficacia de los viejos sistemas, y es inspirada en el concepto de mejora continua de la calidad de un servicio, por lo cual ha sido un precepto clave para prestar el servicio de administrar los MASC, que favorece el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados por la Constitución Política de 1991.

5. El Ministerio de Justicia y del Derecho, como órgano rector de la conciliación en Colombia, debe analizar el contenido de la Norma técnica 5906 de 2012, para verificar que esta cumpla con el objeto para el cual fue creada y sea implementada en debida forma por todos los operadores a los cuales se dirige, especialmente los Centros de Conciliación adscritos a los Consultorios Jurídicos que prestan servicios sociales a la población vulnerable y de educación a los estudiantes de Derecho.
6. La conciliación es una verdadera forma de administrar justicia en Colombia y por tanto debe modificarse el paradigma de concebirla como un método alternativo o subsidiario de la justicia ordinaria, puesto que cumple los principios y valores fundantes del Estado Social de Derecho y fortalece la participación de la sociedad en las decisiones que la afectan.
7. Siendo la conciliación una forma real de administrar justicia, debe seguir procesos de calidad y acciones de mejora permanente que permitan incentivar el acceso de la población beneficiaria de este mecanismo de solución de conflictos y evitar la justicia impositiva que ha sido imperante desde la expedición de la Constitución Política de 1991.
8. Se recomienda que el Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con los destinatarios de la norma NTC 5906 de 2012, implementen políticas de difusión masivas de esta norma, para garantizar los resultados de este

- precepto, y fomentar los beneficios de la conciliación sobre el derecho fundamental del acceso a la administración de justicia.
9. A pesar de ser la conciliación el mejor de los mecanismos para solucionar los conflictos, su acceso de la población beneficiaria es restringido porque subsiste un concepto de esta como limitante del acceso a la administración de justicia, especialmente en lo relacionado con la procedibilidad y por ello es necesario sensibilizar a la comunidad y a los órganos encargados de su manejo de fortalecer el procedimiento de conciliación.
 10. Se recomienda al Ministerio de Justicia y del Derecho aplicar el elemento de la adjudicación respecto a la eficacia, efectuando un seguimiento a los Centros de Conciliación destinatarios de la norma técnica, para verificar el efectivo cumplimiento de sus disposiciones y establecer los correctivos y posibles sanciones a las que se puedan ver expuestos por el desobedecimiento de un precepto obligatorio.
 11. El Ministerio de Justicia debe implementar una política de acción para apoyar presupuestal y administrativamente los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de las universidades para incorporar en sus procedimientos la norma técnica de calidad 5906 de 2012, teniendo en cuenta que esto representa la erogación de rubros destinados al mejoramiento de planta física, consecución de recursos humano cualificado y planes de educación continuada.

TRABAJOS CITADOS

- Sentencia C-1195/01, 1195 (Corte Constitucional 2001).
- Sentencia de Constitucionalidad, C-893 (Corte, Constitucional 22 de Agosto de 2001).
- Abreu, M. D., Pérez, C., Ortiz, R. M., Fortes, M., & Ochoa, I. (oct-dic de 2008). La Evaluación en la Satisfacción en Salud: un reto a la calidad. *Revista cubana de Salud Pública*, 34(4).
- Albrecht, K. (1990). *La Revolución del Servicio*. Bogotá: Legis.
- Alvarado, S. V. (2009). *La investigación cualitativa: Fundamentos e implicaciones metodológicas*. Manizales: Universidad de Manizales, Facultad de Derecho.
- Ángel, D. (2012). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Revista de Estudios de Filosofía* 44, 9-38.
- Arboleda, A. (2014). La conciliación. Una mirada desde la bioética y la virtud de la prudencia. *Revista Lasallista de Investigación*. Vol. II, No.1, 192-202.
- Arboleda, A. (2014). La conciliación. Una mirada desde la bioética y la virtud de la prudencia. *Revista Lasallista de Investigación* 2(1), 192-202.
- Beltram-de-Restrepo, J. (2011). La Conciliación como Solución de Conflictos. *Estudios de Derecho*. Vol. LXVIII, No.152, diciembre, 163-180.
- Beltrán, J. (1998). *Indicadores de Gestión. Herramientas para lograr la competitividad*. 3R Ediciones.

- Bernal, R. (2013). Los MASC ¿una forma alternativa de acceder a la Justicia? En L. S.A (Ed.), *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana* (págs. 213-2030). Bogotá D.C, Colombia.
- Bernal, R. (2013). Los MASC ¿una forma alternativa de acceder a la Justicia? En L. S.A (Ed.), *Aproximación a la historia de una década de transformaciones de la justicia colombiana* (págs. 213-230). Bogotá, Colombia: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Bigné, J., Moliner, M., Vallet, T., & Sánchez, J. (1997). Un Estudio Comparativo de los Instrumentos de Medición de la Calidad de los Servicios Públicos. *Revista española de investigación de marketing. Vol.1, No.1*, 33-54.
- Birgin, H., & Kohen, B. (2006). *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas* (Vol. 1). Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Blanco, C. (Abril-Junio de 2005). El Ejercicio del Derecho Frente al Valor Justicia. *Apuntes Electorales N° 20, V(20)*.
- Canales, L. A., & Gamez, M. I. (2013). *El Papel de la comunicación en la definición, divulgación e implementación de la política de calidad*. Bogotá, Colombia: Universidad de la Sabana.
- Cañedo, R. (Oct-dic de 1997). Elementos conceptuales útiles para la implementación de los sistemas de calidad. (C. Médicas, Ed.) *ACIMED versión on-line*, 5(4).
- Carretero, A. (2006). Jürgen Habermas y la primera teoría crítica: Encuentros y desencuentros. . *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales No 27*, 240.
- Carta de Cancún. (2002). *Carta de derechos de las personas ante la justicia en el espacio judicial iberoamericano*. Cancún: VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia.
- CCB. (2013). *Aplicación de la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas*. Bogotá D.C.: Cámara de Comercio de Bogotá.

- Chávez, D. (2004). *Conceptos y técnicas de recolección de datos en la investigación jurídico social*. Obtenido de https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_56.pdf
- Chayer, H., Marcet, J., & Salaberry, C. (2005). Rediseño participativo de las mejores prácticas judiciales. *Foro de estudios sobre la administración de justicia - Fores*, 47-61.
- Collado, C. F., Sampieri, R. H., & Lucio, P. B. (1998). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Interamericana.
- CP. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá D.C.: Asamblea Nacional Constituyente.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five traditions*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
- Cubillos, M., & Núñez, S. (2012). *Guía para la Construcción de indicadores de gestión*. Bogotá D.C.: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Decreto 1069. (2015). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de la Justicia y del Derecho*. Bogota, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Decreto 1214. (2000). *Por el cual se establecen funciones para los Comités de Conciliación de que trata el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y se dictan otras disposiciones*. Presidente de Colombia: Diario Oficial No. 44069 de julio 5.
- Decreto 1716. (2009). *Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001*. Presidente de Colombia: Diario Oficial No. 47349 de mayo 14.
- Decreto 1818. (1998). *Por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos*. Presidente de Colombia: Diario Oficial No. 43380 de septiembre 7.

- Decreto 1829. (2013). *Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012*. El Presidente de Colombia: Diario Oficial 48895 de agosto 2.
- Decreto 1829. (2013). *Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012*. Bogotá: Diario Oficial No. 48895 de agosto 27.
- DNP. (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: Construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación - Legis.
- García, M. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Penguin Random House.
- García, M., Espinosa, J. R., Arroyave, L., & Villadiego, C. (2013). La Geografía de la Justicia - Una mirada local al funcionamiento de la justicia en Colombia. En *Aproximación a la Historia de una Década de Transformaciones de la Justicia Colombiana* (pág. 235). Bogotá D.C., Colombia: Legis S.A.
- García, M., Espinosa, J. R., Lalinde, S., Arroyave, L., & Villadiego, C. (2015). *Casas de Justicia una buena idea mal administrada*. Bogotá: Dejusticia.
- GIRALDO ANGEL, Jaime y otros. (1999). *Metodología y Técnica de la investigación sociojurídica*. Santafé de Bogotá: Legis.
- GIZ; Procuraduría. (2013). *Autoevaluación de la Implementación de la norma técnica colombiana NTC 5906 en el Centro de Conciliación de la Procuraduría General de la Nación*. Bogotá D.C.: Agencia Alemana de Cooperación - Procuraduría General de la Nación.
- Habermas, J. (1992). *Teoría de la Acción Comunicativa Vol. I*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J., & Husserl, E. (1995). *Conocimiento e interés/La filosofía en la crisis de la humanidad europea (Vol. 12)*. Valencia: Universitat de València.
- Hernández, J. G. (13 de 08 de 2014). La Constitución de 1991 y los Derechos Fundamentales. *Elementos de Juicio, Temas Constitucionales*, 17(5).

- Hernández-Tous, A. (2009). La conciliación extrajudicial frente al derecho de acceso a la administración de justicia. *Revista Mario Alirio D'Filippo 1(1)*, 100-125.
- Herrera, H. (2005). *Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia*. Obtenido de Departamento de Derecho Internacional OEA:
<http://www.oas.org/juridico/spanish/adjusti6.htm>
- Hierro, L. (2003). la fuerza normativa de las leyes frente a la costumbre contraria, el desuso y la ignorancia: antecedentes. En L. & Hierro, *La Eficacia de las Normas Jurídicas* (págs. 23-145). México: Ariel.
- Hierro, L. (2010). *La eficacia de las normas jurídicas*. México: Fontamara.
- Hierro, L. L. (2010). La Eficacia de las Normas Jurídicas . En L. L. Hierro, *La Eficacia de las Normas Jurídicas* (págs. 145-186). México : Distribuciones Fontamara S.A.
- Icontec; Ministerio de Justicia y del Derecho. (2012). *Norma Técnica Colombiana NTC 5906*. Bogotá D.C.: ICONTEC.
- Icontec; Minjusticia. (2012). *Norma Técnica Colombiana NTC 5906*. Bogotá: ICONTEC - Ministerio de Justicia y del Derecho.
- ISO 9001. (24 de julio de 2016). *La importancia de la gestión de calidad*. Obtenido de Normas ISO 9000: <http://www.normas9000.com/importancia-gestion-calidad.html>
- Kelsen, H. ((1945)). Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado. En H. Kelsen, *Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado* (pág. 72). Cambridge: Harvard University Press.
- Ley 1395. (2010). *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 47768 de julio 12.
- Ley 1437. (2011). *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 47956 de enero 18.
- Ley 1564. (2012). *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 48489 de julio 12.

- Ley 23. (1991). *Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 39752 de marzo 21.
- Ley 23. (1991). *Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 39752 de marzo 21.
- Ley 270. (1996). *Estatutaria de la Administración de Justicia*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 42745 de marzo 15.
- Ley 446. (1998). *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, ... y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 43335 de julio 8.
- Ley 640. (2001). *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia: Diario Oficial No. 44303 de enero 24.
- Ley 640. (2001). *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones*. Congreso de Colombia: Diario Oficial 44303 del 24 de enero.
- Londoño, F. T. (2012). Impacto de la Norma Técnica Colombiana para Centros de Arbitraje y Conciliación. En Icontec, *20 años del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia* (Vol. 1, pág. 62). Bogotá, Colombia: Icontec.
- Medina, M. I. (2012). *“POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD Y SU IMPACTO EN EL SEGURO POPULAR EN CULIACÁN, SINALOA, MÉXICO”*. Recuperado el 07 de enero de 2016, de <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/mirm/indice.htm>).
- Mera, A. (2016). Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en América Latina. Diagnóstico y Debate en un Contexto de Reformas. *Aportes para un Diálogo sobre el Acceso a la Justicia y Reforma Civil en América Latina*, 375-433.
- Mokate, K. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, junio BID - INDES*, 1-35.

- Muñoz, F; Molina, B. Muñoz . (2010). Una Cultura de Paz compleja y conflictiva. La búsqueda de equilibrios dinámicos . *Revista de Paz y Conflictos*, núm. 3, 44-61.
- Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 52, ONU Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171. Secretario General de las Naciones Unidas.
- Navarro, P., & Moreso, J. J. (1996). Aplicabilidad y Eficacia de las Normas Jurídicas. *Isonomia* N° 5, 137-138.
- Partners, C. (Junio de 2013). Guía Metodológica para la implementación de la norma técnica Colombiana NTC 5906. *Segunda*, 6. Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Peña, H. (2012). *20 Años del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia: Breve análisis normativo*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Peña-Sandoval, H. (2014). *La Conciliación como Resolución de Conflictos. La Conciliación no Descongestiona la Justicia Parte I*. Obtenido de Métodos de resolución de conflictos:
<https://metodosderesoluciondeconflictos.files.wordpress.com/2014/10/la-conciliacion-como-resolucion-de-conflictos-parte-i.pdf>
- Porta, L.; Silva, M. (2003). *La investigación cualitativa: El Análisis de Contenido en la investigación educativa*. Red Nacional Argentina de Documentación e Información Educativa. Recuperado el 29 de 12 de 2015, de <http://www.uccor.edu.ar/paginas/REDUC/porta.pdf>
- Quintero, D., Recalde, G., & Urriago, J. (2012). El acceso a una Justicia Diferencial. La situación de población en vulnerabilidad socioeconómica en Cali. *Estudios de Derecho*. Vol. LXIX, No.154 - diciembre, 76-97.
- Rowls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The belknap press of Harvard University Press.
- Rowls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. Cambridge: The belknap press of Harvard University Press.

Sentencia C-1195. (2001). *Conciliación extrajudicial en materia laboral. Garantía de acceso a la justicia. Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos. MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-893. (2001). *Administración de justicia por particulares. Centros de conciliación en materia de lo contencioso administrativo. Clara Inés Vargas Hernández.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-314. (2002). *Conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. MP Marco Gerardo Monroy Cabra.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-417. (2002). *Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. MP Eduardo Montealegre Lynett.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-598. (2011). *Obligación de aportar pruebas que las partes tengan en su poder so pena de no poderlas presentar en el proceso judicial, en el evento de que fracase la etapa conciliatoria. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-826. (2001). *Supresión de traslado presupuestal. Objeciones presidenciales al artículo 4 del Proyecto de Ley No. 122/96 MP, Eduardo Montealegre Lynett.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-873/03. (2003). *Nuevo sistema de investigación y juzgamiento en materia penal; Magistrado ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.* Bogotá: Corte Constitucional de la República de Colombia.

Sentencia C-893. (2001). *Expediente D-3399, Administración de Justicia por particulares; MP.: Clara Inés Vargas Hernández.* Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional.

Sentencia C-893. (22 de Agosto de 2001). *Sentencia de Constitucionalidad C-893/01.* Bogotá D.C.: Corte Constitucional.

- Sentencia C-917. (2002). *Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 18 (parcial) de la Ley 640 de 2001. MP, Marco Gerardo Monroy Cabra*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia T-283. (16 de mayo de 2013). Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia T-283. (2013). *Administración de justicia por particulares, Centros de Conciliación en materia de lo contencioso administrativo - M.P.: Clara Inés Vargas Hernández*. Bogotá: Gaceta de la Corte Constitucional de Colombia.
- Serrano, M. (2004). Calidad Total y Administración Pública. *Auditoría pública: revista de los Organos Autónomos de Control Externo*, (32), 24-30.
- Solórzano, M. (2011). *Factores determinantes y condicionantes que inciden en la eficacia y eficiencia de los procesos constitucionales de amparo, tramitados ante los órganos jurisdiccionales competentes de la Corte Superior de Justicia de Huanura, en el periodo 2008-2009*. Lima, Peru: Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Tesis doctoral).
- Summers, D. C. (2006). *Administración de la calidad*. México, México: Pearson Educación.
- Tobón, F. (2012). Impacto de la Norma Técnica Colombiana para Centros de Arbitraje y Conciliación. En *20 años del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia* (Vol. 1). Bogotá, Colombia: Ministerio de Justicia y Del Derecho. Programa Nacional de Conciliación.
- Uribe, A. (04 de enero-junio de 2014). Percepción del Enfoque Gerencial y del Modelo de Acreditación por Alta Calidad aplicado en Universidades Colombianas. *Cuadernos de Administración*, 30(51), 40-57.
- Villegas, M. G. (2014). *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial, SAS.
- Villegas, M. G. (2014). *La Eficacia Simbólica del Derecho: Sociología Política del campo jurídico en América Latina*. Bogotá : Penguin Random House Grupo Editorial SAS.

XIV Cumbre Judicial Iberoamericana. (2008). *Declaración final*. Obtenido de Asamblea plenaria de la XIV cumbre Judicial Iberoamericana :

http://www.cumbrejudicial.org/html-cumbres/xiv_cumbre_judicial/asamblea.html