

Panorama de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje de Colombia

Overview of legal needs within mediation and arbitration centers in Colombia

*Harbey Peña Sandoval**

Fecha de recepción: 23 de enero de 2018

Fecha de aceptación: 10 de febrero de 2018

RESUMEN

Este documento pretende describir el panorama de la satisfacción de las necesidades jurídicas de los colombianos cuando acuden a los centros de conciliación y arbitraje, a partir de los datos del Módulo de Necesidades Jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV).

Palabras clave: centros de conciliación y arbitraje; necesidades jurídicas; necesidades jurídicas insatisfechas; mecanismos alternativos de solución de conflictos; Encuesta de Calidad de Vida.

ABSTRACT

This paper intends to describe the overview of legal needs' satisfaction of Colombians when they come to mediation and arbitration centers based on the data of the Legal Needs Module in The Quality of Life Survey.

Keywords: mediation and arbitration centers; legal needs; unmet legal needs; alternative dispute resolution; The Quality of Life Survey.

* Docente de Conciliación en la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Abogado y mediador, magíster en Ciencias para el Análisis y Resolución de Conflictos. Correo electrónico: hpenasa@unal.edu.co

INTRODUCCIÓN Y CONTEXTUALIZACIÓN

Las necesidades jurídicas (NJ) son un concepto desarrollado en el mundo para medir la proporción de conflictos sobre los derechos de los ciudadanos que han sido insatisfechos. Por lo anterior, el término que se utiliza es necesidades jurídicas insatisfechas (NJI). En el presente documento, se busca describir el panorama de las necesidades jurídicas de la población colombiana que ha recurrido a los centros de conciliación y arbitraje para satisfacerlas, a partir del análisis de los datos arrojados por el Módulo de Necesidades Jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida¹.

Para cumplir con el objetivo planteado, el presente artículo está dividido en cuatro partes. En la primera parte, se hace un resumen de algunas experiencias internacionales con las encuestas de necesidades jurídicas insatisfechas. Además, se reseñan las tres principales encuestas realizadas en Colombia en las que se exploraron las necesidades jurídicas y se describe el diseño del Módulo de Necesidades Jurídicas que se aplicó en la Encuesta de Calidad de Vida. En la segunda parte, se detalla la metodología que siguió el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) para realizar la encuesta a partir de la cual se extrajeron los datos sobre los cuales se basa el presente artículo. En la tercera parte, se desarrolla el análisis descriptivo de la información procesada sobre las necesidades jurídicas, así como su satisfacción e insatisfacción en los centros de conciliación y arbitraje del país. En la cuarta parte, se comparten algunas reflexiones sobre las conclusiones de las cifras comentadas y se hacen recomendaciones para futuras encuestas.

Ejemplos de encuestas de necesidades jurídicas en el mundo

Se han hecho muchas encuestas para medir las NJI en el mundo. Uno de los países pioneros en esta materia fue Estados Unidos. La American Bar Association (ABA) definió las NJ como “situaciones, eventos, o dificultades [...] que suscitan cuestiones legales y que cubren un rango amplio de problemáticas en las

1 En 2015, la Subdirección de Justicia y Gobierno (SJG) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) propuso al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) el diseño y aplicación de un módulo que midiera las necesidades jurídicas en Colombia, el cual fue incluido en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2016. Para el desarrollo de dicho propósito en común, se suscribió el convenio interadministrativo de asociación número 435 de 2016. Para la ejecución del convenio se conformó una mesa técnica entre las dos entidades, en la cual el autor del presente artículo hizo parte en representación del DNP. Se aclara que lo escrito en este documento es el análisis del autor y no compromete las posiciones institucionales de la Universidad Nacional de Colombia, el DNP o el Dane.

cuales la representación legal puede ser apropiada”². La encuesta de la ABA fue aplicada a 3087 hogares y ofrecía cuatro rutas respecto a las NJ: 1) no se hizo nada al respecto; 2) se buscó solucionarla por sí mismo; 3) se acudió al sistema de justicia. 4) se consultó a un profesional no-legal. El resultado fue que 47 % de los encuestados de bajos ingresos reportaron haber tenido NJ, mientras que el 52 % de los ciudadanos con ingresos medios declararon NJ.

En un estudio en Argentina, las necesidades jurídicas existen “cuando una persona tiene un problema jurídico que requiere la prestación de un servicio jurídico” (Pujo et ál., 2004, p. 10). Esta encuesta fue aplicada a 200 hogares. Las rutas analizadas fueron: 1) acceder a servicios jurídicos de abogados públicos o privados, y 2) no acceder a servicios jurídicos. El resultado fue que el 98,55 % de las NJ fueron insatisfechas, es decir, que solo en 1,45 % de los problemas jurídicos se accede a los servicios jurídicos de un abogado. El promedio de NJ fue de 11,37 en los hogares.

En Canadá, la National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns (Currie, 2005) no tuvo en cuenta el concepto ortodoxo de NJ, sino que preguntó a las personas si habían tenido problemas que fueran difíciles de resolver, con base en un listado predeterminado de conflictos que tienen aspectos jurídicos y posibles soluciones jurídicas. El resultado obtenido fue que el 47,7 % de las personas tuvieron problemas relacionados con el derecho. El porcentaje de problemas no resueltos fue 33,9 %, de los cuales el 46 % empeoró. En esta encuesta, no se manejaron rutas de atención para satisfacer los problemas.

En Nueva Zelanda, la encuesta de NJI se realizó en 2006 con 7200 personas. Las rutas para satisfacer las necesidades jurídicas fueron: 1) resolver el problema por sí mismo; 2) se llegó a un acuerdo con la otra parte; 3) se resolvió con la ayuda de un tercero; 4) el problema se resolvió por sí mismo; 5) se resolvió por un juzgado; 6) se resolvió con la ayuda de un familiar o líder de la comunidad; 7) se desistió; 8) se resolvió por mediación; 9) no hizo nada. Los resultados fueron que el 34 % de los encuestados manifestó haber tenido problemas jurídicos, de los cuales 30 % son NJI (Nicholas, 2006).

En Australia, la encuesta de NJI fue realizada por Law and Justice Foundation of New South Wales (Coumarelos et ál., 2012). La encuesta se aplicó a 20 716 personas. Las NJ son entendidas ampliamente como problemas jurídicos que no han sido resueltos o se resolvieron insatisfactoriamente, independientemente de que se haya tomado alguna acción o se hayan involucrado abogados u opera-

2 La versión en español es una traducción oficiosa tomada de American Bar Association (1994, p. 8).

dores del sistema de justicia (p. 30). Las rutas que se tuvieron en cuenta fueron: 1) usar asesoría de profesionales y no profesionales del derecho; 2) comunicarse con la otra parte; 3) consultar a familiares o amigos; 4) consultar páginas web o guías de autoayuda; 5) acudir a los juzgados; 6) acudir a servicios formales de resolución de conflictos. Los resultados de las encuestas arrojan que el 50 % de las personas tiene NJ. Dos terceras partes de los problemas jurídicos fueron finalizados.

Experiencias de encuestas de necesidades jurídicas en Colombia

En 2008, Fedesarrollo realizó una Metodología para la Identificación de Necesidades Insatisfechas de Resolución de Conflictos. Allí, las NJ hacen alusión a situaciones, eventos o dificultades que requieren de una solución jurídica. Las necesidades de resolución de conflictos implican la existencia de un conflicto (oposición, choque o enfrentamiento) entre las partes involucradas. La encuesta fue aplicada a 400 hogares en los municipios de Bucaramanga, Buenaventura y Ciénaga. Las rutas de acción se dividieron en: 1) si acudió a alguien (instituciones formales, informales, otros); 2) no hizo nada; 3) si le ocurriera, acudiría ante alguien o no. El resultado fue que el 58,5 % de los encuestados manifestó tener una necesidad de resolución de conflictos. Las necesidades insatisfechas de resolución de conflictos tienen resultados diferentes, dependiendo de la categoría. En conflictos de vivienda fueron el 24,9 %; salud, 26,1 %; y seguridad, 10,9 % (Fedesarrollo, 2008).

En 2010, la Corporación Excelencia en la Justicia diseñó y aplicó una encuesta de necesidades jurídicas insatisfechas en Chía y Armenia. Las NJ fueron definidas como:

Aquellas necesidades que tienen las personas, especialmente de escasos recursos, de hacer valer sus derechos ante el sistema de justicia, entendido este como el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, que incluye también la intervención de autoridades administrativas con competencia para resolver problemas jurídicos, y para lo cual se requiere de asesoramiento legal. (Corporación Excelencia en la Justicia, 2010, p. 69)

La encuesta fue aplicada a 272 personas en Armenia y 278 en Chía. Los resultados fueron presentados por dimensiones. Por ejemplo, en Armenia, en la dimensión

de familia, 15 % de las personas indicaron tener problemas, de las cuales 53 % que acudieron a las instancias de justicia los resolvieron.

En 2013, el Ministerio de Justicia y del Derecho contrató a la Cámara de Comercio de Bogotá para realizar la Gran Encuesta Nacional de Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Los resultados fueron publicados por la Cámara de Comercio de Bogotá (2013) y, posteriormente, con base en los mismos datos, Dejusticia hizo un análisis (2014). La encuesta conceptualizó las “NJ identificadas como ‘las situaciones contenciosas de relevancia jurídica que requieren la intervención del administrador de justicia para su resolución’, por esa razón no comprende necesidades sociales de los encuestados que no son de carácter jurídico o contencioso” (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013, p. 16). Las rutas que se diseñaron para la encuesta incluyen: 1) no hacer nada con respecto al conflicto porque se resigna; 2) intentar un arreglo directo con la contraparte; 3) acudir a particulares que ofrezcan acompañamiento en la resolución del conflicto; 4) acudir a rutas institucionales y procesales más formales (administrativas o judiciales) frente a las cuales puede presentar su reclamo y esperar la solución del conflicto (La Rota et ál., 2014, p. 22). Los resultados indicaron que dos de cada cinco personas de la población urbana colombiana mayor de edad sufrieron alguna NJ en los últimos cuatro años. Aplicando el concepto de la pirámide de la litigiosidad, se afirma que: 1) las necesidades jurídicas declaradas fueron de 8,1 millones; 2) las necesidades jurídicas efectivas fueron de 5,9 millones; 3) las necesidades jurídicas presentadas fueron 2,6 millones. Las NJI se ubican entre 43 % y 48 % de las NJ declaradas para la población en general.

El Módulo de Necesidades Jurídicas en la Encuesta de Calidad de Vida

En la mesa técnica conformada entre el DNP y el Dane en desarrollo del Convenio 435 de 2016, se diseñó el formulario que se convertiría en el Módulo K de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Para hacer dicho formulario, se realizaron más de treinta reuniones en las que se consultó y contó con el apoyo de entidades como el Ministerio de Justicia y del Derecho, Dejusticia, la Cámara de Comercio de Bogotá, la Universidad Sergio Arboleda, la Fiscalía General de la Nación, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, la Universidad Externado de Colombia, el Consejo Superior de la Judicatura y la Alcaldía Mayor de Bogotá. El resultado fue un formulario con 27 preguntas cuyo objetivo general era “generar información estadística sobre

personas de 18 años y más, que tienen o han tenido necesidades jurídicas en los últimos dos años”, y cuyos objetivos específicos fueron: “1. Estimar el número y tipo de necesidades jurídicas de las personas de 18 años y más. 2. Caracterizar las rutas de acción tomadas por los ciudadanos para solucionarlas. 3. Indagar por el resultado de acuerdo a las rutas de acción tomadas. 4. Examinar el nivel de afectación que las NJ produjeron a las personas” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 12).

Como se pudo evidenciar en las secciones precedentes, las encuestas de necesidades jurídicas internacionales y nacionales no son unánimes en los conceptos de necesidad jurídica, necesidad jurídica insatisfecha, rutas de acción, etcétera. En esta oportunidad, el DNP y Dane elaboraron una definición diferente de necesidad jurídica. Una necesidad jurídica es

Un problema, conflicto o desacuerdo que debe haber afectado un derecho, o alguna circunstancia que afecta el goce y disfrute del mismo al punto de que se requeriría la intervención de un tercero. De acuerdo con lo anterior, los tres elementos que definen una necesidad jurídica son: 1. Un ciudadano que entiende que se le ha afectado un derecho reconocido en el ordenamiento jurídico. 2. Otra parte con la cual el ciudadano tiene la disputa, conflicto o desacuerdo sobre la afectación del derecho. 3. La necesidad de requerir la intervención del Estado o tercero autorizado por este para que su derecho sea garantizado o respetado. (Dane, 2016, p. 95)

La intencionalidad que subyace en esta definición fue ampliar el concepto de NJ más allá del elemento contencioso, en otras palabras, es suficiente que una de las partes entienda la afectación de un derecho. La declaración de la NJ es subjetiva, es decir, la persona encuestada debe identificar por sí misma que tiene un derecho (su concepto de derecho) que ha sido violado, limitado o no se ha garantizado.

Un ejemplo de necesidad jurídica es un problema de una persona con otra por música a altas horas de la noche. Los tres elementos se cumplen: 1) el derecho afectado es la tranquilidad; 2) la otra parte existe porque hay alguien que produce el ruido; 3) si la otra parte no accede a bajar el volumen, debe intervenir una autoridad, que es un inspector de policía, para sancionar al otro por violar el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Para hacer fácil la comprensión de las preguntas del formulario, se debatió intensamente qué palabras eran claras y transparentes para el ciudadano, y

por ello se optó por utilizar como sinónimos de necesidad jurídica los términos *problema*, *conflicto* y *desacuerdo*, aunque tengan significados diferentes. El cambio de conceptos y el diseño nuevo de una encuesta para medir las necesidades jurídicas, sus rutas, satisfacción e insatisfacción tuvieron como consecuencia que los resultados no fueran comparables con mediciones anteriores en Colombia, en particular la del Ministerio de Justicia y del Derecho en 2013.

Uno de los mayores retos que se tuvo en el diseño del formulario fue la limitación en el número de preguntas, toda vez que la medición de las necesidades jurídicas iba a ser un módulo dentro de la Encuesta de Calidad de Vida, que de por sí es extensa, y no se quería agotar a los encuestados y arriesgar la calidad de las respuestas. En la encuesta del Ministerio de Justicia y del Derecho se hicieron 142 preguntas, y en la del DNP y el Dane, 27 preguntas. El valor agregado es que en la ECV se indaga en otros módulos por aspectos como la vivienda y los bienes, los gastos en los hogares, el acceso a servicios públicos, la salud y la educación, el trabajo y el ingreso, etcétera, información que enriquece significativamente la caracterización de los encuestados.

Para el diseño del formulario se tuvo en cuenta lo siguiente: 1) las personas que podían responder debían ser mayores de 18 años en cada hogar encuestado, lo cual hizo que las necesidades jurídicas de niños, niñas y adolescentes no se incluyeran; 2) las personas encuestadas no podían responder por necesidades jurídicas de otros, verbigracia, la enfermedad no atendida de un hijo o el problema de la madre del encuestado; 3) si varias personas en el hogar habían tenido la misma NJ, solamente la podía reportar la que se hizo cargo de la ruta para su resolución; 4) las NJ debían tener como máximo un periodo de existencia de 24 meses, para facilitar la recordación de la ruta tomada; 5) se priorizaría una NJ, para aplicar el máximo de preguntas posibles, la cual debía ser la más antigua con el fin de tener un tiempo considerable para que la ruta tomada tuviera algún resultado; 6) las NJ se clasificaron en quince categorías, con un máximo de cinco tipologías por categoría, para no hacer que la extensión de estas clasificaciones hiciera extenuante y compleja la aplicación de las preguntas; 7) el formulario se dividió en dos grupos de preguntas: ruta larga y ruta corta. La primera se aplicaba a la NJ priorizada, la segunda, a las NJ reportadas con un máximo de 10, y si existieran más se tomaban las más antiguas. El propósito de esta división fue captar el máximo número de NJ declaradas posible, y con sus resultados y con la priorizada, tener los detalles que enriquecieran el análisis.

Para probar la consistencia del formulario, se realizó una prueba piloto entre el DNP y el Dane, en el mes de mayo de 2016, en los municipios de Medellín, La

Ceja, Granada y Mesetas. Los resultados de la prueba piloto fueron óptimos, y por ello solamente se realizaron dos cambios en el formulario aplicado. El primero fue incluir ejemplos de tipologías de NJ en la pregunta de la categoría, y el segundo, limitar el número de tipologías.

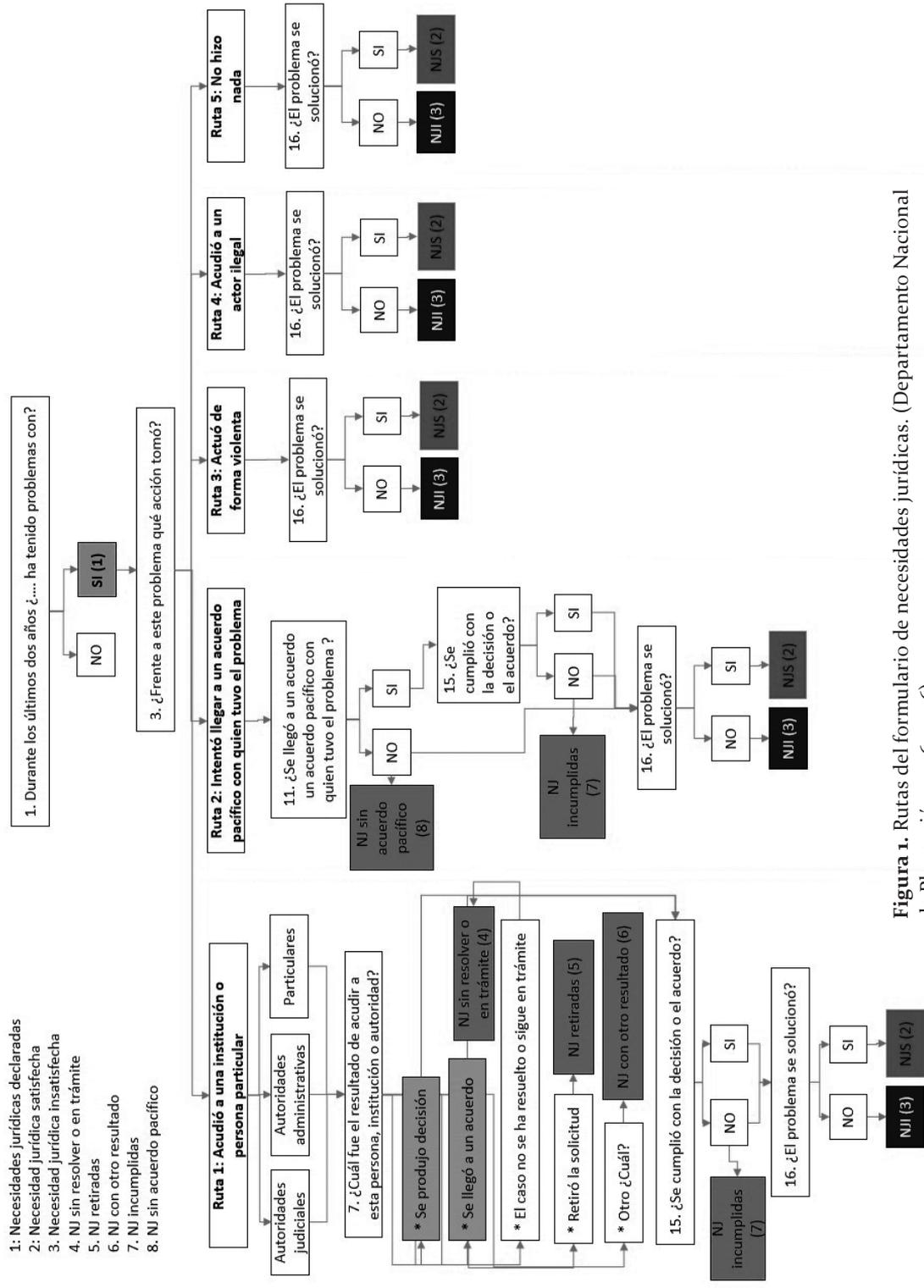
El formulario fue dividido en cuatro secciones, de la siguiente manera:

1. Preguntas para determinar el universo de las NJ: son las preguntas 1 y 2.
2. Preguntas para caracterizar las rutas de acción frente a las NJ: se definieron cinco rutas: a) acudir a una institución o persona particular; b) Intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema; c) actuó de forma violenta; d) acudió a un actor ilegal; e) no hizo nada (pregunta 3). A diferencia de las anteriores encuestas de NJ, se quiso indagar por la violencia y los actores ilegales como rutas que los ciudadanos pueden tomar para resolverlas, independientemente de ser opciones contrarias al derecho. La intencionalidad detrás de estas rutas era conocer qué hacen las personas cuando tienen una NJ, y con ello identificar en qué medida la violencia y la ilegalidad son alternativas para los colombianos.
3. Preguntas para determinar los resultados de las rutas de acción: dependiendo de la ruta se formulaban las preguntas 7, 11, 15 y 16.
4. Preguntas para determinar el grado de afectación de la NJ: es la pregunta 22 y la calificación de la afectación era subjetiva.

En el anexo 1 de este texto se presenta el formulario del Módulo de Necesidades Jurídicas de la ECV.

Una necesidad jurídica se define como satisfecha si la persona respondía afirmativamente a la pregunta *¿el problema se solucionó?* (preguntas 16 y 27 del formulario, dependiendo si la ruta era corta o larga). La necesidad jurídica se define como insatisfecha si el encuestado respondía negativamente a las preguntas en mención. El DNP y el Dane definieron que la calificación de la satisfacción o insatisfacción era subjetiva del ciudadano y no dependía de la atención de las instituciones o particulares, o del resultado de la ruta seleccionada.

Las rutas del formulario de necesidades jurídicas se muestran en la figura 1.



- 1: Necesidades jurídicas declaradas
- 2: Necesidad jurídica satisfecha
- 3: Necesidad jurídica insatisfecha
- 4: NJ sin resolver o en trámite
- 5: NJ retiradas
- 6: NJ con otro resultado
- 7: NJ incumplidas
- 8: NJ sin acuerdo pacífico

Figura 1. Rutas del formulario de necesidades jurídicas. (Departamento Nacional de Planeación, 2016, p. 46)

De acuerdo con la figura 1, el porcentaje de NJ declaradas es el resultado de dividir el total de respuestas afirmativas de la pregunta 1 sobre el total de personas encuestadas en el módulo κ de la ECV por 100. El porcentaje de NJ satisfechas resulta de dividir las respuestas afirmativas de la pregunta 16 sobre el total de NJ declaradas por 100. El porcentaje de NJ insatisfechas resulta de dividir las respuestas negativas de la pregunta 16 sobre el total de NJ declaradas por 100.

Es importante anotar que en el Módulo de Necesidades Jurídicas de la ECV, el DNP quiso medir la satisfacción de las NJ y no hacer énfasis únicamente en la insatisfacción, como se había hecho tradicionalmente, porque el Estado debe orientar sus políticas públicas a la prestación efectiva de los servicios en términos positivos. El Gobierno debe medir qué ha logrado y no lo contrario. Esta fue la razón del cambio de denominación de *necesidades jurídicas insatisfechas* por *necesidades jurídicas*.

1. METODOLOGÍA

Los microdatos³ sobre los cuales está basado el análisis del presente artículo son los reportados oficialmente por el Dane en la Encuesta de Calidad de Vida del año 2016 (Dane, 2017). A continuación, se presenta parte de la metodología aplicada por el Dane, extraída de la ficha técnica.

Fuente de datos: operación estadística que se realiza por muestreo probabilístico.

Universo del estudio: el universo para la Encuesta de Calidad de Vida está conformado por la población civil no institucional residente en todo el territorio nacional.

Población objetivo: está conformada por la población civil no institucional residente en todo el territorio nacional, excluyendo la parte rural de los nuevos departamentos en los cuales reside el 1% de la población del país, y se encuentra dispersa en casi la mitad de la superficie del país.

Unidad de observación: corresponden a las viviendas, los hogares y las personas.

Unidades de muestreo: existen varias unidades de muestreo, dependiendo de la etapa de la cual se esté hablando. Las unidades primarias de muestreo se relacionan con la primera etapa, las unidades secundarias con la segunda

3 El autor expresa su gratitud a Horacio Coral, quien procesó la información de la base de datos del Dane para extraer la información requerida para este artículo.

etapa y así sucesivamente. Para esta encuesta en particular se definen 3 etapas, y sus unidades de muestreo asociadas son las siguientes:

- *Unidades primarias de muestreo (UPM): se denominan así los municipios de 7000 y más habitantes. Los municipios de menor tamaño se han combinado con algún vecino de similares características, para completar un tamaño mínimo de 7000 habitantes y poder así garantizar los requerimientos de tamaño muestral a este nivel.*
- *Unidades secundarias de muestreo (USM): son las manzanas en las cabeceras municipales y secciones en el resto del municipio.*
- *Unidades terciarias de muestreo (UTM): son los segmentos o medidas de tamaño MT (áreas de 10 viviendas en promedio) tanto en la cabecera como en el resto del municipio, con límites naturales fácilmente identificables en los que se encuestan todos los hogares*

Unidad de análisis: viviendas, hogares y personas.

Diseño muestral: *el diseño muestral para la ECV es probabilístico, multietápico, estratificado y de conglomerados.*

Tamaño de la muestra: *el tamaño total de la muestra es de aproximadamente 22 000 hogares.*

Cobertura geográfica: *tiene un cubrimiento nacional con periodicidad anual. Se puede desagregar en total cabecera y total centros poblados-rural disperso, con excepción del área rural de San Andrés y la Orinoquia-Amazonia, zona que se excluye por razones de costo y accesibilidad. Además en la ECV 2016 se tiene la desagregación geográfica tradicional de las 9 regiones (Bogotá, Antioquia, Valle, Caribe, Oriental, Central, Pacífica, San Andrés y Orinoquia-Amazonia) y Buenaventura.*

Periodo de recolección: *la ECV 2016 se lleva a cabo durante un periodo de diez semanas aproximadamente. Para este año, la fecha de recolección comprende desde el 1 de septiembre hasta el 15 de noviembre de 2016.*

Método de recolección: *entrevista directa a todas las personas de 18 años y más pertenecientes a los hogares seleccionados en la muestra. (Dane, 2017, pp. 3-6)*

Con base en el número de encuestas aplicadas en 2016, el Módulo de Necesidades Jurídicas de la Encuesta de Calidad de Vida en Colombia es uno de los más gran-

des del mundo. En el anexo 2 de este escrito se muestra un cuadro comparativo con otros estudios internacionales.

Para el análisis de la información extraída de los microdatos de la ECV del Dane, se utilizó una metodología descriptiva. Los datos no fueron modificados sino que sobre ellos se hace una descripción de los hallazgos (Hernández et ál., 2010).

2. ANÁLISIS DE RESULTADOS

El orden en que se presentarán los resultados y su correspondiente análisis descriptivo sigue las preguntas del formulario del Módulo de Necesidades Jurídicas. Los comentarios se enfocarán en dos sentidos: 1) los datos estadísticos generales de las respuestas y 2) los datos estadísticos de las necesidades jurídicas satisfechas. Los microdatos tienen mucha riqueza de información, sin embargo, solo se utilizarán los datos relevantes para los centros de conciliación y arbitraje (CCA), por ser las instituciones que componen la población objetivo del presente artículo.

2.1. Regionalización de las necesidades jurídicas declaradas

Los hogares encuestados que contestaron afirmativamente a la pregunta de si habían tenido en los últimos dos años un problema en las rutas larga y corta representan el 10 % (n = 4792) de un total de 51 492 personas mayores de 18 años que fueron encuestadas. Es decir, que las necesidades jurídicas declaradas (NJD) de los colombianos en 2016 fueron del 10 %. El promedio de NJD de los colombianos fue de 1,3⁴. A partir de este punto, la unidad de análisis son las necesidades jurídicas y no las personas u hogares. La distribución territorial en las nueve regiones en que tuvo cobertura la ECV muestra que la región Pacífico fue la que tuvo el mayor número de NJD, con un 19,31 % (n = 1206); seguida del Valle del Cauca, con el 17,90 % (n = 1118); y en tercer lugar se sitúa Bogotá, con 13,38 % (n = 836). En el otro extremo, se ubican las regiones de San Andrés, con 0,85 % (n = 53); y Amazonía y Orinoquía, con 2,96 % (n = 185). Al preguntarse si el problema se solucionó, casi el 40 % (n = 2492) dijo que sí, lo cual genera un porcentaje moderado de necesidades jurídicas satisfechas (NJS) en el país. Las regiones con mayor porcentaje de NJS fueron: 1) central (44 %), 2) San Andrés (43 %), 3) Valle (41 %). Las regiones con mayor porcentaje de NJI fueron Bogotá (61 %), Pacífico (61 %) y Orinoquía y Amazonía (63 %).

4 3846 personas tuvieron 1 NJ, 651 tuvieron 2, 183 tuvieron 3, 68 tuvieron 4, 16 tuvieron 5, 13 tuvieron 6, 7 tuvieron 7, 6 tuvieron 8 y 2 tuvieron 11.

La tabla 1 contiene la distribución regional de las necesidades jurídicas declaradas, satisfechas e insatisfechas.

Tabla 1. Distribución regional de las necesidades jurídicas. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Región	NJS	%	NJI	%	Total	%
Central	292	44,44	365	55,56	657	10,52
San Andrés	23	43,40	30	56,60	53	0,85
Valle	459	41,06	659	58,94	1118	17,90
Oriental	329	39,83	497	60,17	826	13,22
Antioquia	294	39,73	446	60,27	740	11,85
Caribe	247	39,52	378	60,48	625	10,01
Bogotá	320	38,28	516	61,72	836	13,38
Pacífico	461	38,23	745	61,77	1206	19,31
Orinoquía y Amazonía	67	36,22	118	63,78	185	2,96
Total general	2492	39,90	3754	60,10	6246	100

2.1.1. Regionalización de las necesidades jurídicas declaradas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje

Del total de 6246 NJD, tan solo 17 acudieron a los centros de conciliación y arbitraje, esto es, un 0,27 %⁵. De las nueve regiones, solo seis reportaron necesidades jurídicas en los CCA. Las regiones con mayor número fueron Bogotá (47 %), Pacífico (23 %) y Caribe (11 %). Llama la atención que la región del Valle no cuente con datos en este aspecto, toda vez que el departamento del Valle del Cauca es el tercero con mayor presencia de centros de conciliación y arbitraje del país, con 46 (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2017). Al medir las NJS, las regiones con mayor porcentaje son Caribe, con el 100 % (n = 2), y Antioquia, con el 100 % (n = 1). Les sigue Bogotá, con el 62 % (n = 5). Las regiones con mayor porcentaje de NJI fueron la Central y la Oriental con el 100 % (n = 1) cada una. La tabla 2 muestra la distribución regional.

5 A primera vista, esta cifra es dramáticamente baja; sin embargo, otros operadores de justicia tienen porcentajes también muy bajos, por ejemplo: conciliadores en equidad (0,24 %), jueces (2,35 %), jurisdicción indígena (0,13 %), notarías (0,22 %), justicia comunitaria (0,08 %), consultorios jurídicos (0,30 %), casas de justicia o centros de convivencia ciudadana (1,54 %), Procuraduría General de la Nación (0,24 %), jueces de paz (0,21 %), juntas de acción comunal (0,27 %), CAI o estación de Policía (1,15 %).

Tabla 2. Regionalización de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Región	NJS	%	NJI	%	Total	%
Caribe	2	100	0	0,00	2	11,76
Antioquia	1	100	0	0,00	1	5,88
Bogotá	5	62,50	3	37,50	8	47,06
Pacífico	2	50,00	2	50,00	4	23,53
Central	0	0	1	100	1	5,88
Oriental	0	0	1	100	1	5,88
San Andrés	0	0	0	0	0	0
Valle	0	0	0	0	0	0
Orinoquía y Amazonía	0	0	0	0	0	0
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

2.2. Categorías de las necesidades jurídicas

Al declarar la necesidad jurídica, se categorizaba la información en 15 variables, buscando identificar los tipos de NJ de la población. Los servicios de salud, con el 22 % (n = 1376); los familiares, con el 15 % (n = 994); y los delitos, con el 12 % (n = 785), ocuparon los tres primeros lugares de las NJD de los colombianos. A pesar de que se considera que el país adolece de muchos conflictos sobre la tierra, esta categoría solamente cuenta con un 1 % (n = 92). Lo mismo sucede con la categoría de orden público o conflicto armado, con un 4 % (n = 304), teniendo en cuenta que existen más de 8,6 millones de víctimas registradas (Unidad para las Víctimas, 2018). Las NJS están lideradas por las categorías de educación, con un 56 % (n = 36); servicios públicos, con un 54 % (n = 361); y las deudas, con un 52 % (n = 237). Por otro lado, las NJI están encabezadas por los delitos (76 %, n = 601), Estado (78 %, n = 94) y el medio ambiente o espacio público (78 %, n = 127). Estas cifras podrían analizarse en conjunto con otras estadísticas, como el Índice Global de Impunidad, que calificó a Colombia con 66 puntos en 2017 (Universidad de las Américas, Puebla, 2017). La tabla 3 presenta las categorías de las necesidades jurídicas.

Tabla 3. Categorías de las necesidades jurídicas. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Categoría	NJS	%	NJI	%	Total	%
Servicios de educación	36	56,25	28	43,75	64	1,02
Servicios públicos	361	54,86	297	45,14	658	10,53
Deudas	237	52,32	216	47,68	453	7,25
Familiares	487	48,99	507	51,01	994	15,91
Vecinos	246	43,16	324	56,84	570	9,13
Casa, apartamento, local o finca	73	42,69	98	57,31	171	2,74
Productos, telefonía y transporte público	89	42,18	122	57,82	211	3,38
Discriminación	30	37,50	50	62,50	80	1,28
Servicios de salud	492	35,76	884	64,24	1376	22,03
Laborales	71	34,47	135	65,53	206	3,30
Orden público o conflicto armado	97	31,91	207	68,09	304	4,87
Tierras	28	30,43	64	69,57	92	1,47
Delitos	184	23,44	601	76,56	785	12,57
Estado	26	21,67	94	78,33	120	1,92
Medio ambiente o espacio público	35	21,60	127	78,40	162	2,59
Total general	2492	39,90	3754	60,10	6246	100

2.2.1. Categorías de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje

La categorización de las necesidades jurídicas de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje es muy similar a la de las NJD de la población en general. Las cuatro categorías que más NJ tuvieron fueron salud (29 %, n = 5), familiares (17 %, n = 3), delitos (17 %, n = 3) y deudas (17 %, n = 3). Estas cifras contrastan con las tipologías de conflictos en materia civil reportadas en 2016, que ubican a la responsabilidad civil extracontractual con un 35 % y los contratos con un 30 %, en cuanto a casos atendidos por los centros de conciliación y defensores regionales de la Defensoría del Pueblo⁶. En otras palabras, las controversias de salud no se reflejan en las estadísticas de conciliación. La

6 Cálculos propios tomados de las cifras del trabajo de Algarra Tavera y Álvarez Ramírez (2017).

conciliación y el arbitraje en asuntos de lo contencioso administrativo, laborales y de tránsito no se visualizan en las categorías de las NJD. En relación con las NJS, las deudas (100 %, n = 3), los servicios públicos (100 %, n = 2) y los vecinos (100 %, n = 1) son las tres con mayor porcentaje de solución. *Contrario sensu*, los delitos (33 %, n = 1), los servicios de salud (60 %, n = 3) y familiares (100 %, n = 3) son las NJ con mayor porcentaje de insatisfacción. La tabla 4 detalla las categorías de necesidades jurídicas en los CCA.

Tabla 4. Categorías de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Categoría	NJS	%	NJI	%	Total	%
Deudas	3	100	0	0,00	3	17,65
Servicios públicos	2	100	0	0,00	2	11,76
Vecinos	1	100	0	0,00	1	5,88
Delitos	2	66,67	1	33,33	3	17,65
Servicios de salud	2	40,00	3	60,00	5	29,41
Familiares	0	0,00	3	100	3	17,65
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

2.3. Caracterización de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje

Como se mencionó anteriormente, uno de los valores agregados de aplicar el Módulo de Necesidades Jurídicas en la Encuesta de Calidad de Vida es la riqueza estadística que se tiene con los otros módulos de la encuesta. Las características socioeconómicas de las personas que declararon haber tenido una necesidad jurídica y que acudieron a los CCA son las siguientes.

Más de la mitad son mujeres (64 %, n = 11), la vivienda es apartamento (35 %, n = 6), con diferentes estados civiles como solteros (23 %, n = 4), casados (23 %, n = 4), que conviven con su pareja (23 %, n = 4), han terminado la secundaria (35 %, n = 6), no se identifican con ningún grupo étnico, afiliados en su totalidad a una entidad prestadora de seguridad social, con estado de salud bueno (58 %, n = 10), en su mayoría sin ninguna condición de discapacidad (94 %, n = 16), con más de la mitad que trabajaron (64 %, n = 11), con casi la mitad como obreros o empleados de empresa particular (45 %, n = 5). Esta caracterización describe el porcentaje más alto de las especialidades de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje, mas no integran una misma población.

La caracterización de las personas con NJS que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje es: hombres (66 %, n = 4), en apartamento (66 %, n = 4), solteros (100 %, n = 4), con uno o más años de universidad (100 %, n = 1), sin pertenencia a grupos étnicos (58 %, n = 10), afiliados a seguridad social (58 %, n = 10), con estado de salud regular (75 %, n = 3), sin condición de discapacidad (62 %, n = 10), trabajando (72 %, n = 8), como obreros o empleados del gobierno (100 %, n = 2).

Al contrario, la caracterización de las personas con NJI que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje es: mujeres (45 %, n = 5), sin determinar el tipo de vivienda (50 %, n = 3), separados o divorciados (100 %, n = 2), sin ningún nivel de educación (100 %, n = 2), sin pertenencia a grupos étnicos (41 %, n = 7), afiliados a seguridad social (41 %, n = 7), con estado de salud malo (100 %, n = 2) y muy malo (100 %, n = 1), con al menos una condición de discapacidad (100 %, n = 1), incapacitado permanentemente para trabajar (100 %, n = 1) y otra actividad (100 %, n = 1) como trabajador independiente o por cuenta propia (50 %, n = 2).

Las tablas 5 a 14 presentan las diferentes caracterizaciones descritas anteriormente.

Tabla 5. Sexo de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Sexo	NJS	%	NJI	%	Total	%
Hombre	4	66,67	2	33,33	6	35,29
Mujer	6	54,55	5	45,45	11	64,71
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 6. Tipo de vivienda de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Tipo de vivienda	NJS	%	NJI	%	Total	%
Apartamento	4	66,67	2	33,33	6	35,29
Casa	3	60	2	40	5	29,41
N/A	3	50	3	50	6	35,29
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 7. Estado civil de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Estado civil	NJS	%	NJI	%	Total	%
Soltero(a)	4	100	0	0	4	23,53
Casado(a)	3	75	1	25	4	23,53
No está casado(a) y vive en pareja hace dos años o más	2	50	2	50	4	23,53
Viudo(a)	1	33,33	2	66,67	3	17,65
Separado(a) o divorciado(a)	0	0	2	100	2	11,76
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 8. Nivel de educación de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Nivel de educación	NJS	%	NJI	%	Total	%
Uno o más años de universidad	1	100	0	0	1	5,88
Algunos años de primaria	3	75	1	25	4	23,53
Toda la secundaria	4	66,67	2	33,33	6	35,29
No sabe	1	50	1	50	2	11,76
Algunos años de secundaria	1	50	1	50	2	11,76
Ninguno	0	0	2	100	2	11,76
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 9. Grupo étnico de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Grupo étnico	NJS	%	NJI	%	Total	%
Ninguno de los anteriores	10	58,82	7	41,18	17	100
Indígena	0	0	0	0	0	0
Gitano (rom)	0	0	0	0	0	0
Raizal del archipiélago	0	0	0	0	0	0
Palenquero	0	0	0	0	0	0
Negro, mulato (afrodescendiente)	0	0	0	0	0	0
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 10. Afiliación a seguridad social de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Seguridad social	NJS	%	NJI	%	Total	%
Sí	10	58,82	7	41,18	17	100
No	0	0	0	0	0	0
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 11. Estado de salud de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Estado de salud	NJS	%	NJI	%	Total	%
Regular	3	75	1	25	4	23,53
Bueno	7	70	3	30	10	58,82
Malo	0	0	2	100	2	11,76
Muy bueno	0	0	1	100	1	5,88
Total general	10	58,82	7	41,18	17	76

Tabla 12. Condición de discapacidad de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Condición	NJS	%	NJI	%	Total	%
Ninguna	10	62,5	6	37,5	16	94,12
Al menos una (moverse o caminar)	0	0	1	100	1	5,88
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 13. Actividad en la que ocuparon el tiempo la semana pasada las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Actividad	NJS	%	NJI	%	Total	%
Trabajando	8	72,73	3	27,27	11	64,71
Oficios del hogar	2	50	2	50	4	23,53
Incapacitado permanentemente para trabajar	0	0	1	100	1	5,88
Otra actividad	0	0	1	100	1	5,88
Total general	10	58,82	7	41,18	17	100

Tabla 14. Actividad en la que trabajaron las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Actividad	NJS	%	NJI	%	Total	%
Obrero o empleado del gobierno	2	100	0	0	2	18,18
Obrero o empleado de empresa particular	4	80	1	20	5	45,45
Trabajador independiente o por cuenta propia	2	50	2	50	4	36,36
Total general	8	72,73	3	27,27	11	100

2.4. Rutas que tomaron las personas para manejar las necesidades jurídicas

Una vez declaradas las necesidades jurídicas en las rutas larga y corta hasta 10 NJ, se les preguntó a las personas qué hicieron. Las respuestas muestran las cinco rutas que tomaron los encuestados. En orden de preferencia, fueron: 1) acudió a una institución o persona particular, con el 44 % (n = 2781); 2) intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema, con el 28 % (n = 1772); 3) no hizo nada, con el 25 % (n = 1578); 4) actuó de forma violenta, con el 1 % (n = 84); 5) acudió a un actor ilegal, con el 0,5 % (n = 31)⁷.

De las cinco rutas, las que mostraron generar el mayor porcentaje de satisfacción de las necesidades jurídicas fueron, en su orden: 1) intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema, con el 56 % (n = 1005); 2) actuó de forma violenta, con el 53 % (n = 45); 3) acudió a un actor ilegal, con el 51 % (n = 16). Sorprende que acudir a una institución o persona particular no tenga niveles de satisfacción altos, pues solamente tuvo el 38 % (n = 1080).

Las NJI de las rutas son las siguientes: 1) no hizo nada, con el 78 % (n = 1232); 2) acudir a una institución o persona particular, con el 61 % (n = 1.701); 3) acudió a un actor ilegal, con el 48 % (n = 15). Lamentablemente, de las tres rutas con mayor insatisfacción de necesidades jurídicas, dos de ellas no hacen parte del Estado y la única que administra el Estado genera más de la mitad de necesidades insatisfechas.

La tabla 15 presenta las rutas para el manejo de todas las necesidades jurídicas declaradas.

Tabla 15. Rutas de las necesidades jurídicas. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Ruta	NJS	%	NJI	%	Total	%
Acuerdo pacífico	1005	56,7	767	43,3	1772	28,4
Violencia	45	53,6	39	46,4	84	1,3
Actor ilegal	16	51,6	15	48,4	31	0,5
Institución o particular	1080	38,8	1701	61,2	2781	44,5
No hizo nada	346	21,9	1232	78,1	1578	25,3
Total general	2492	39,9	3754	60,1	6246	100

7 Estas cifras varían levemente de las reportadas por el DNP (2017), toda vez que para su cálculo solo se tomaron las respuestas de la ruta corta de NJ.

2.5. Instituciones y particulares a los que acudieron las personas para resolver las necesidades jurídicas

A las personas que manifestaron haber acudido a una institución o particular, se les preguntó a cuál. Si eran varias, podían marcar varias opciones. Después, se les preguntó cuál fue la última, para continuar la trazabilidad de las rutas larga y corta. Los ciudadanos respondieron que acudieron a la Fiscalía General de la Nación, en un 16 % (n = 462); en segundo lugar, quedó la opción de otros, con el 14 % (n = 397); seguido de las inspecciones de policía, con un 9 % (n = 263); después, las comisarías de familia, con el 8 % (n = 240); y, en quinto lugar, quedaron ubicados los abogados, con el 8 % (n = 236). Para la institucionalidad e imaginarios colectivos, puede llamar la atención que los jueces tengan un bajo porcentaje de atención de las necesidades jurídicas (5 %, n = 147), cuando son el operador más importante y con mayor presupuesto del sistema de justicia⁸. Así mismo, entidades del orden nacional, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (3 %, n = 98), las inspecciones de trabajo (1 %, n = 33) y la Procuraduría General de la Nación (0,5 %, n = 15), con gran infraestructura de operación, cuentan con porcentajes muy bajos para el manejo de las necesidades jurídicas.

Los CCA se sitúan en el puesto 18 de 27 operadores, con el 0,6 % (n = 17). Comparando los CCA con otros operadores de resolución *alternativa* de conflictos, encontramos que los conciliadores en equidad atienden el 0,5 % (n = 15); los jueces de paz, el 0,4 % (n = 13); y la justicia comunitaria, el 0,1 % (n = 5). No es posible comparar los CCA con otras instituciones o particulares en materia de conciliación o arbitraje, porque los ciudadanos pueden acudir a ellos por diferentes servicios, más allá de la resolución de conflictos, por ejemplo, ante un defensor de familia para el procedimiento administrativo de restablecimiento de derechos.

El segundo aspecto a describir y que es el enfoque del presente artículo son los resultados de satisfacción de las NJ asociadas a los operadores institucionales y particulares. Los cinco primeros lugares los ocupan: 1) jurisdicción indígena (75 %, n = 6), 2) familiares o amigos (67 %, n = 25), 3) notarías (64 %, n = 9), 4) justicia comunitaria (60 %, n = 3), 5) conciliador en equidad (60 %, n = 9), y después se ubican los centros de conciliación y arbitraje (58 %, n = 10). La Fiscalía General de la Nación pasa de ser la que mayor volumen atiende a ubicarse en el antepenúltimo lugar, con el 25 % (n = 120). Por su parte, los jueces ocupan el noveno lugar, con el 47 % (n = 70).

Las NJI más altas las integran los siguientes operadores: 1) juntas de acción comunal, con el 88 % (n = 15); 2) alcaldía, con el 75 % (n = 114); 3) Fiscalía

8 El presupuesto para la Rama Judicial en el año 2018 es de 4,08 billones de pesos, el de la Fiscalía General de la Nación es de 3,41 billones, y el del Ministerio de Justicia y del Derecho es de 93 mil millones, de acuerdo con el Decreto 2236 de 2017.

General de la Nación, con el 74 % (n = 342); 4) Jueces de paz, con el 69 % (n = 9); 5) autoridades de tránsito, con el 68 % (n = 11).

La tabla 16 muestra el detalle de las necesidades jurídicas ante instituciones y particulares.

Tabla 16. Instituciones y particulares a los que se acude para resolver las necesidades jurídicas. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Instituciones y particulares	NJS	%	NJI	%	Total	%
Jurisdicción indígena	6	75,00	2	25,00	8	0,29
Familiares o amigos	25	67,57	12	32,43	37	1,33
Notaría	9	64,29	5	35,71	14	0,50
Justicia comunitaria	3	60,00	2	40,00	5	0,18
Conciliador en equidad	9	60,00	6	40,00	15	0,54
Centros de conciliación y arbitraje	10	58,82	7	41,18	17	0,61
Corregidor	6	50,00	6	50,00	12	0,43
Superintendencias	40	48,19	43	51,81	83	2,98
Jueces	70	47,62	77	52,38	147	5,29
Consultorios jurídicos	9	47,37	10	52,63	19	0,68
Defensor de familia (ICBF)	46	46,94	52	53,06	98	3,52
Comisarías de familia	110	45,83	130	54,17	240	8,63
Otro	179	45,09	218	54,91	397	14,28
Inspecciones de trabajo	14	42,42	19	57,58	33	1,19
Inspección de policía	102	38,78	161	61,22	263	9,46
Abogado	91	38,56	145	61,44	236	8,49
Casas de justicia o centro de convivencia ciudadana	37	38,54	59	61,46	96	3,45
Personería	70	37,63	116	62,37	186	6,69
Defensor del cliente	9	37,50	15	62,50	24	0,86
CAI o estación de policía	25	34,72	47	65,28	72	2,59
Defensor del pueblo	36	34,62	68	65,38	104	3,74
Procuraduría General de la Nación	5	33,33	10	66,67	15	0,54
Autoridades de tránsito	5	31,25	11	68,75	16	0,58
Jueces de paz	4	30,77	9	69,23	13	0,47
Fiscalía General de la Nación	120	25,97	342	74,03	462	16,61
Alcaldía	38	25,00	114	75,00	152	5,47
Juntas de acción comunal	2	11,76	15	88,24	17	0,61
Total general	1080	38,83	1701	61,17	2781	100

2.6. Razón principal para acudir a los centros de conciliación y arbitraje

En el Módulo de Necesidades Jurídicas se hizo una serie de preguntas para obtener más detalles únicamente de la necesidad jurídica priorizada por antigüedad (ruta larga). Con base en dichos datos, en la siguiente parte del análisis se describirán los principales resultados que arrojaron los 12 casos priorizados de los 17 en total que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje.

La razón principal por la cual los ciudadanos acuden a los CCA para resolver sus necesidades jurídicas es porque estos centros generan confianza o porque alguien les recomendó esta vía, con el 50 % (n = 6), seguido de porque eran los que tenían que resolver el problema (competencia), con el 25 % (n = 3). Sorprende que en un caso que representa el 8 %, la persona afirmó que acudió al CCA porque la obligaron y presionaron. Relacionando las razones con la satisfacción e insatisfacción de las necesidades jurídicas, tenemos que el mayor porcentaje de NJS es porque era la única opción que hay, que conoce o que le queda cerca, con el 100 % (n = 1), y el mayor porcentaje de NJI es porque lo obligaron o presionaron, con el 100 % (n = 1), al igual que por pocos trámites o bajos costos.

La tabla 17 muestra las razones principales por la que las personas acudieron a los centros de conciliación y arbitraje.

Tabla 17. Razón principal para acudir a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Razón	NJS	%	NJI	%	Total	%
Es la única que hay, conoce o le queda cerca	1	100	0	0	1	8,33
Porque era el que tenía que resolver el problema (competencia)	2	66,67	1	33,33	3	25
Le genera confianza o alguien le recomendó esta vía	3	50	3	50	6	50
Pocos trámites o bajos costos	0	0	1	100	1	8,33
Lo obligaron o presionaron	0	0	1	100	1	8,33
Donde acudió antes no lo atendieron	0	0	0	0	0	0
Traslado por parte de otra autoridad	0	0	0	0	0	0
Otra	0	0	0	0	0	0
Total general	6	50	6	50	12	100

2.7. Resultado de haber acudido a los centros de conciliación y arbitraje

Después de preguntar el motivo principal para acudir a los centros de conciliación y arbitraje, se procedía a indagar por el resultado en dichas instituciones. El 50 % (n = 6) respondió que el caso no se ha resuelto o sigue en trámite, el 25 % (n = 3) contestó que se llegó a un acuerdo y el 25 % (n = 3) restante dijo que se produjo una decisión. Una de las principales características de la conciliación y el arbitraje es su rapidez para llegar a acuerdos, en el caso de la primera, o para tomar decisiones, en el segundo. Las cifras publicadas por el Departamento Nacional de Planeación (2015) informan que el 80 % de los casos de conciliación se resolvieron en menos de 30 días. Por lo anterior, es preocupante que el 50 % de los encuestados contestaran que su caso no se había resuelto aún o que estaba en trámite. Desafortunadamente, no se puede concluir si se hacía referencia a una conciliación o un arbitraje.

El análisis de la satisfacción de las NJ indica que en el 100 % (n = 3) de los casos en que se logró un acuerdo o se tomó una decisión esas necesidades fueron satisfechas. Así mismo, el 100 % (n = 6) de las NJ que no se habían resuelto o seguían en trámite resultaron insatisfechas. Estos datos dejan la sensación de ser coherentes.

La tabla 18 muestra los detalles de los resultados de las NJ en los centros de conciliación y arbitraje.

Tabla 18. Resultados de las necesidades jurídicas en los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Resultados	NJS	%	NJI	%	Total	%
Se llegó a un acuerdo	3	100	0	0	3	25
Se produjo una decisión	3	100	0	0	3	25
El caso no se ha resuelto o sigue en trámite	0	0	6	100	6	50
Retiro de la solicitud	0	0	0	0	0	0
Otro	0	0	0	0	0	0
Total general	6	50	6	50	12	100

2.8. Razón principal para que las necesidades jurídicas no se hayan resuelto o estén en trámite

En los seis casos en los cuales se reportó que las NJ no se habían resuelto o estaban en trámite, se preguntó por la razón principal para este resultado, y el 83 % (n = 5) contestó que se debía a que está pendiente y el 16 % restante (n = 1) a falta de pruebas u otros requisitos. Como se mencionó antes, el 100 % de estos casos fueron NJI.

Tabla 19. Razón principal para que las necesidades jurídicas no se hayan resuelto o estén en trámite. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Razón	NJS	%	NJI	%	Total	%
Está pendiente	0	0	5	100	5	83,33
Falta de pruebas u otros requisitos	0	0	1	100	1	16,67
No había en ese momento quién lo atendiera	0	0	0	0	0	0
El establecimiento estaba cerrado	0	0	0	0	0	0
Se rechazó la solicitud	0	0	0	0	0	0
No era competencia de esa persona, autoridad o institución	0	0	0	0	0	0
La solicitud fue enviada a otra entidad (traslado)	0	0	0	0	0	0
No sabe/no ha recibido respuesta	0	0	0	0	0	0
Otra	0	0	0	0	0	0
Total general	0	0	6	100	6	100

2.9. Cumplimiento del acuerdo o decisión

De los seis casos en los cuales las personas manifestaron que se llegó a un acuerdo o se produjo una decisión, el 100 % (n = 6) manifestó que esta se cumplió. Como se mencionó antes, todos ellos son NJS. Este es un dato positivo para la conciliación y el arbitraje, ya que son limitados los estudios sobre el cumplimiento e incumplimiento de las actas de conciliación⁹ y laudos arbitrales. La tabla 20 presenta los resultados del cumplimiento en los centros de conciliación y arbitraje.

9 En 2017, los estudiantes de la clase sobre conciliación de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia realizaron tres estudios de caso en los centros de conciliación de

Tabla 20. Cumplimiento del acuerdo o decisión. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Cumplimiento	NJS	%	NJI	%	Total	%
Sí	6	100	0	0	6	100
No	0	0	0	0	0	0
Total general	6	100	0	0	6	100

2.10. Tiempo para resolver la necesidad jurídica

Seguidamente, a los encuestados se les preguntaba cuánto tiempo les tomó resolver la necesidad jurídica desde el momento que hicieron algo, en este caso, acudir a los centros de conciliación y arbitraje. De los seis casos reportados, el 83 % (n = 5) señaló un mes, y el 16 % (n = 1), seis meses. Todos los casos fueron NJS. Esta estadística está ligada a la característica que se pregona de la conciliación y el arbitraje de ser rápidos. La tabla 21 relaciona los resultados del tiempo que tomó la resolución de la NJ.

Tabla 21. Tiempo que tomó en resolver la necesidad jurídica. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Tiempo	NJS	%	NJI	%	Total	%
1 mes	5	100	0	0	5	83,33
6 meses	1	100	0	0	1	16,67
Total general	6	100	0	0	6	100

2.11. Acudir de nuevo a los centros de conciliación y arbitraje

Retomando todas las NJD que fueron tramitadas ante los centros de conciliación y arbitraje, se les preguntó si volverían a acudir a dichas instituciones. El 83 % (n = 10) respondió afirmativamente y el 16 % (n = 2) contestó que no. Las NJ fueron satisfechas en los casos afirmativos en un 67 % (n = 8) y en los casos negativos fueron insatisfechas en un 33 % (n = 4). Este dato es positivo porque refleja en alguna medida el buen servicio o experiencia en los CCA. La tabla 22 presenta si las personas acudirían de nuevo o no a los centros.

Bogotá para determinar el porcentaje de cumplimiento de las actas de conciliación (Metodos de Resolucion de Conflictos, 2017).

Tabla 22. Acudir de nuevo a los CCA. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

ACUDIR DE NUEVO	NJS	%	NJI	%	TOTAL	%
Sí	2	100	0	0	2	16,67
No	6	60	4	40	10	83,33
Total general	8	67	4	33	12	100

2.12. Razón principal para no acudir de nuevo a los centros de conciliación y arbitraje

En los dos casos que respondieron que no regresarían a los centros de conciliación y arbitraje se preguntó por la razón principal. En uno de ellos la respuesta fue porque no se recibió buena atención y en el otro porque el problema no se resolvió. Cada uno corresponde al 50 % de los respondientes. El 100 % de las NJ fueron insatisfechas (n = 2) La tabla 23 muestra los datos sobre la razón principal para no recurrir de nuevo a los CCA.

Tabla 23. Razón principal para no acudir de nuevo a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Razón	NJS	%	NJI	%	Total	%
Porque no recibió una buena atención	0	0	1	100	1	50
Porque el problema no se resolvió	0	0	1	100	1	50
Por demorado	0	0	0	0	0	0
El resultado no le favoreció o no fue el esperado	0	0	0	0	0	0
Porque le trajo más problemas	0	0	0	0	0	0
Porque se cometió algún abuso de poder en su contra	0	0	0	0	0	0
Por costoso	0	0	0	0	0	0
Otra	0	0	0	0	0	0
Total general	0	0	2	100	2	100

2.13. Asesoría legal o asistencia jurídica

En el Módulo de Necesidades Jurídicas se quiso explorar la incidencia que pueden tener los abogados y servicios jurídicos en las rutas, satisfacción e insatisfacción de las necesidades jurídicas del país. Poco se ha investigado sobre el papel que desempeñan los abogados para que las partes puedan resolver sus NJ. En esta oportunidad, de los casos que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje, el 50 % (n = 6) manifestó que no contó con abogado, el 33 % (n = 4) dijo que tuvo uno particular o privado, y el 16 % restante (n = 2) tuvo uno provisto por el Estado o que era defensor público. Al comparar las cifras anteriores con la satisfacción e insatisfacción de las NJ, se puede ver que en los casos donde no se tuvo abogado, el 83 % (n = 5) representó NJS, y en los otros dos eventos en que se contaba con uno, los porcentajes de NJI son del 75 % (n = 3) y 100 % (n = 3). Aunque estos datos no son concluyentes, sí pueden ser el inicio para análisis futuros en detalle. La tabla 24 presenta si se contó con los servicios de un abogado.

Tabla 24. Servicios de un abogado cuando se acude a los centros de conciliación y arbitraje. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Razón	NJS	%	NJI	%	Total	%
No tuvo abogado	5	83,33	1	16,67	6	50
Un abogado particular o privado	1	25	3	75	4	33,33
Un abogado provisto por el Estado/defensor público	0	0	2	100	2	16,67
Un consultorio jurídico universitario	0	0	0	0	0	0
Otro profesional en derecho	0	0	0	0	0	0
Total general	6	50	6	50	12	100

2.14. Razones para no tener abogado

En los seis casos en que las personas manifestaron no contar con un abogado, se les preguntó por la razón principal de ello. Las respuestas fueron, en un 83 % (n = 5), que no se requería para el trámite, y el 16 % (n = 1), que no se confiaba en los abogados. Aunque técnicamente no se puede afirmar en qué proporción las respuestas se refieren a la conciliación o al arbitraje, las respuestas hacen pensar que se trata más de la conciliación, porque en los arbitrajes es muy necesario contar con un abogado. Los casos en los que no se requerían los abogados fueron

NJS (100 %, n = 5) y el único caso en que no se confió en los abogados fue NJI (100 %, n = 1). La tabla 25 presenta las razones principales para no contar con un abogado.

Tabla 25. Razón principal para no tener un abogado. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Razones	NJS	%	NJI	%	Total	%
No se requería para el trámite	5	100	0	0	5	83,33
No confía en los abogados	0	0	1	100	1	16,67
No hay abogados en el sector donde vive	0	0	0	0	0	0
Ningún abogado me quiso llevar el caso	0	0	0	0	0	0
Un abogado complica el proceso	0	0	0	0	0	0
Es muy costoso	0	0	0	0	0	0
Otra	0	0	0	0	0	0
Total general	5	100	1	100	6	100

2.15. Grado de afectación de las necesidades jurídicas

La última pregunta del formulario era el grado de afectación de la necesidad jurídica, calificada subjetivamente por el encuestado. En los casos llevados a los centros de conciliación y arbitraje, el 83 % (n = 10) respondió que era de alta afectación, y el 16 % (n = 2), de mediana afectación. En las NJ de alta afectación, las NJS fueron el 75 % (n = 6). Las NJI de mayor porcentaje fueron en esta misma categoría, con el 100 % (n = 4). Esto hace inferir que, para los ciudadanos, sus necesidades jurídicas tramitadas en los centros de conciliación y arbitraje son de una afectación considerable. La tabla 26 muestra el grado de afectación de las NJD.

Tabla 26. Grado de afectación de las NJ. (Elaboración propia, datos tomados de la Encuesta de Calidad de Vida, Dane, 2017)

Afectación	NJS	%	NJI	%	Total	%
Alta afectación	6	75	4	100	10	83,33
Mediana afectación	2	25	0	0	2	16,67
Baja afectación	0	0	0	0	0	0
Ninguna afectación	0	0	0	0	0	0
Total general	8	100	4	100	12	100

REFLEXIONES FINALES

El Módulo de Necesidades Jurídicas de la ECV aplicada en desarrollo del convenio entre el DNP y el Dane permitió recoger información valiosa y necesaria para dimensionar la demanda latente de servicios de resolución de NJ en el país. La medición de 2016 se convierte en la línea de base sobre la cual el Estado colombiano puede orientar sus políticas públicas de acceso a la justicia y atención efectiva de las NJ de los ciudadanos. La planeación a futuro de las medidas a tomar también dependerá de las próximas aplicaciones del módulo.

El presente artículo tuvo como propósito presentar el panorama de las necesidades jurídicas de las personas que acudieron a los centros de conciliación y arbitraje. Algunas conclusiones que se derivan de la información recolectada, procesada y analizada se resumen a continuación:

- El 10 % de los hogares encuestados en la ECV manifestaron tener NJD, con un promedio del 1,3 por persona. La región Pacífico es la de mayor porcentaje, con el 19 %.
- Las NJS a nivel nacional representan el 40 %. La región Central tiene el porcentaje más alto, con el 44 %, y en el otro extremo está la región de Orinoquía y Amazonía, con el 63 % de NJI.
- Del total de NJD, en el 0,2 % se acudió a los CCA. La región con la mayor atención de NJD en los CCA fue Bogotá, con el 47 %. Las regiones de San Andrés, Valle, Orinoquía y Amazonía no reportaron NJD.
- La región con mayor porcentaje de NJS en los CCA fue Caribe, con el 100 %, y las dos regiones con mayor porcentaje de NJI fueron la Central y Oriental, con el 100 %.
- La categoría con mayor porcentaje de NJD fue salud, con el 22 %, y en los CCA fue la misma, con el 29 %. De estas, la de mayor porcentaje de NJS fue educación, con el 56 %, y en los CCA fue deudas, con el 100 %. La categoría de NJI de la población en general con mayor porcentaje fue medio ambiente o espacio público (78 %) y en los CCA fue familiares (100 %).
- La caracterización de las personas que acuden a los CCA se puede resumir así: mujeres (64 %), la vivienda es apartamento (35 %), con diferentes estados civiles como solteros (23 %), casados (23 %), que conviven con su pareja (23 %), han terminado la secundaria (35 %), no se identifican con ningún grupo étnico, afiliados en su totalidad a una entidad prestadora de seguridad social, con estado de salud bueno (58 %), en su mayoría con ninguna condición

de discapacidad (94 %), con más de la mitad que trabajaron (64 %), como obreros o empleados de empresa particular (45 %).

- La ruta más escogida para resolver las NJ fue la de acudir a una institución o persona particular, con el 44 %. La ruta que generó mayor porcentaje de NJS fue la de intentar llegar a un acuerdo pacífico con quien se tuvo el problema, con el 56 %, y la de mayor porcentaje de NJI fue no hizo nada, con el 78 %.
- De las instituciones y particulares a los que acudieron los colombianos, la Fiscalía General de la Nación es la que manejó el mayor porcentaje de NJ, con el 16 %. Los CCA atendieron el 0,6 %.
- La jurisdicción indígena es el operador con mayor porcentaje de NJS, con el 75 %, y los CCA tienen el 58 %. Al contrario, las juntas de acción comunal tienen un porcentaje de NJI del 88 %, y los CCA, del 41 %.
- La razón principal por la cual los ciudadanos acuden a los CCA para resolver sus NJ es porque generan confianza o alguien les recomendó esta vía, con el 50 %.
- En el 50 % de las NJ atendidas en los CCA se llega a un acuerdo o se produce una decisión.
- La razón principal para que las NJ no se hayan resuelto o estén en trámite en los CCA es porque están pendientes, con el 83 %.
- El 100 % de las NJ en las que se llegó a un acuerdo o se produjo una decisión en los CCA, esta se cumplió.
- El 83 % de las NJ que se tramitan en los CCA se tomó un mes en resolverse.
- El 83 % de las personas manifestaron que volverían a los CCA.
- Las dos razones por las cuales las personas no volverían a los CCA son 1) porque no recibieron una buena atención y 2) porque el problema no se resolvió.
- El 50 % de los casos que se tramitaron ante los CCA no contó con un abogado.
- En el 83 % de los casos, la razón principal para no contar con un abogado fue que no era necesario para el trámite.
- En el 83 % de los casos de NJ que se manejaron en los CCA, estas es consideraron de alta afectación.

Las cifras anteriores evidencian el papel fundamental que están cumpliendo los CCA en la atención de las NJ de los colombianos, con porcentajes altos en satisfacción, buena percepción ciudadana y rapidez en la atención.

Así mismo, teniendo en cuenta las cifras presentadas, se pueden hacer las siguientes sugerencias en materia de CCA y NJ.

La conciliación y el arbitraje son métodos que pueden apoyar la resolución y por ende satisfacción de las NJ; sin embargo, no se debería correr el riesgo de entender que este es su propósito. El objetivo de la conciliación es ser un método para resolver conflictos y esta es una categoría más amplia que la de NJ. Un conflicto es “una divergencia de intereses percibida —una percepción por una de las partes (parte) que sus aspiraciones son incompatibles con aquellas de otra parte (otro)—” (Pruitt, Rubin y Hee Kim, 2003, p. 13), y la conciliación fue diseñada para abordar conflictos y no solamente problemas jurídicos. Por otra parte, si bien se puede afirmar que el arbitraje tiene como propósito resolver problemas jurídicos, también puede tratar controversias de naturaleza técnica que pueden desbordar el concepto de NJ (art. 1º de la Ley 1563 de 2012).

Para el manejo de las necesidades jurídicas a nivel territorial, el Gobierno puede fortalecer más la conciliación y el arbitraje en las regiones de San Andrés, Valle, Orinoquía y Amazonía, que no reportaron necesidades jurídicas declaradas que hayan acudido a la oferta de los CCA. La focalización de los recursos puede ser direccionada a las regiones en mención, y la meta podría ser que logren igualar al segundo grupo de regiones (Antioquia, Central y Oriental), con el 5 % de NJD. Otra manera de redireccionar la oferta de los CCA podría ser enfocarla en las regiones donde las rutas de no hacer nada, violencia y actores ilegales tienen mayores porcentajes.

Se deben fijar metas para que el Gobierno nacional priorice sus políticas públicas. Sobre las NJS, las regiones Central y Oriental deben alcanzar un porcentaje de NJS en el rango del 50 % al 62 % como lo están las regiones de Bogotá y Pacífico. Como se desconocen las NJS de San Andrés, Valle, Orinoquía y Amazonía, se deberían hacer encuestas específicas para determinar su estado y con base en ello definir las metas a lograr.

Sobre las tipologías de necesidades jurídicas, la política pública de conciliación y arbitraje debería mejorar la satisfacción en los casos de delitos, servicios de salud y familiares, que cuentan con las NJS más bajas. La práctica de los centros de conciliación está autorizada para los conflictos civiles, comerciales, familiares y penales. Puede ser que este mapa de las NJ sirva de insumo para el debate de la necesidad fáctica de que los centros puedan atender asuntos laborales y

contencioso-administrativos, algo que fue prohibido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-893 de 2001.

Teniendo en cuenta que el 58 % de las NJD en los CCA son NJS, se podría hacer una investigación que dé cuenta de las técnicas y estrategias utilizadas por los conciliadores para lograr un acuerdo, el cumplimiento de este y la satisfacción para los usuarios. La ABA (2017) identificó en un estudio que las siguientes acciones de los mediadores pueden tener efectos positivos para el acuerdo, las relaciones de las partes y las percepciones sobre la mediación: 1) exhortar las soluciones o propuestas de las partes; 2) dar más atención a las emociones, relaciones y causas del conflicto; 3) trabajar para desarrollar confianza y *rappport*, expresando empatía, estructurando la agenda u otros estilos procedimentales y acciones; y d) realizar reuniones separadas antes de la mediación para construir confianza.

En esta investigación se revisaron en estudios sobre conflictos de separaciones de parejas, limitaciones de jurisdicción, conflictos laborales y comunitarios. Si se conocieran estos mismos datos en Colombia, se podrían cruzar con las necesidades jurídicas y evidenciar qué hace el conciliador para lograr los acuerdos y su relación con la satisfacción. En este mismo punto, se podría empezar a identificar si los conciliadores limitan la conciliación a problemas jurídicos, o si abordan otros aspectos de los conflictos, como las emociones, que juegan un papel importante para lograr acuerdos, según revela la citada investigación de la ABA.

El Módulo de Necesidades Jurídicas también podría dar algunas luces sobre las brechas que se presentan entre lo que los ciudadanos buscan, lo que los operadores ofrecen, lo que los abogados recomiendan, lo que los académicos proponen y los resultados de los anteriores actores en materia de conciliación y arbitraje. Entre 2016 y 2017, se realizó la Global Pound Conference (2016), motivada por los retos a futuro del movimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos —que inició hace 40 años, con la conferencia del mismo nombre— y que pretende cerrar las brechas mencionadas.

Es importante anotar que el Módulo de Necesidades Jurídicas analizado en el presente documento puede servir para diferentes propósitos, como se ha expuesto anteriormente; sin embargo, es necesario que el Gobierno, la academia, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en general generen mayor debate sobre este tema, ya que a nivel internacional se discute sobre la conveniencia e inconveniencia de adoptar el concepto de necesidad jurídica. Algunas limitaciones de las NJ son: 1) no existe unanimidad en su definición; 2) existe un riesgo en la identificación de las NJD por los ciudadanos; 3) las

metodologías para medir las NJ son diversas y llevan a resultados disímiles; 4) pueden existir subregistros en las rutas que generan temor al reportarse, como es el caso de actores ilegales; 5) no es posible afirmar categóricamente que la satisfacción o insatisfacción dependa de la intervención del tercero; 6) al aplicar el módulo, no se tienen en cuenta variables que afectan la identificación, el manejo y la satisfacción de las NJ, como educación, pobreza, acceso a recursos, actores como los abogados, entre otros; 7) las NJ pueden generar una supremacía de este concepto sobre otros para la toma de decisiones de política pública. Para conocer más sobre las críticas, se puede consultar a Curran y Noone (2007).

Algunas recomendaciones para futuras aplicaciones del Módulo de Necesidades Jurídicas en la Encuesta de Calidad de Vida son:

- La frecuencia de la medición debe permitir fijar unas metas y monitorear su cumplimiento. Una aplicación es como una fotografía de un momento, se requiere continuidad en los datos a lo largo del tiempo.
- Las poblaciones vulnerables, como víctimas, personas con condición de discapacidad, comunidad LGBTI y comunidades étnicas, deberían ser incluidas y tener representatividad en la encuesta.
- Los niños, niñas y adolescentes deberían ser incluidos para identificar sus necesidades jurídicas, más allá de que sus representantes legales sean sus padres o madres.
- El ideal para el diseño y toma de decisiones informadas de política pública es que la representatividad del Módulo de Necesidades Jurídicas fuera departamental y, en lo posible, municipal. El nivel regional es un avance, pero existen diferencias que hacen necesaria la desagregación confiable de los datos.
- Se debería profundizar más sobre las rutas de violencia y actores ilegales para reducir los riesgos de subregistros.
- Para la conciliación y el arbitraje, se deberían separar los operadores en la ruta de acudir a una institución o particular, ya que la unión de estos impide su análisis independiente, máxime cuando son dos métodos muy diferentes.
- Se deberían agregar operadores de otros métodos, como la amigable composición y la mediación, para tener un panorama del papel que juegan en la atención y satisfacción de las necesidades jurídicas.

- Es necesario identificar y medir el rol de los servidores públicos y notarios en la atención y satisfacción de las necesidades jurídicas por medio de la conciliación, separada de sus otras funciones legales.
- Se necesita precisar las relaciones entre la satisfacción e insatisfacción de las necesidades jurídicas con la atención del operador de la conciliación y arbitraje, el resultado de acta de conciliación o laudo arbitral, cumplimiento de lo acordado o decidido, etcétera, para con ello identificar de qué depende que una persona defina la satisfacción de su necesidad jurídica y así mejorar en las falencias que se puedan estar presentando.

En conclusión, se ha avanzado en el conocimiento del importante papel de los centros de conciliación y arbitraje en la satisfacción de las necesidades jurídicas de los colombianos. La invitación es a que estos datos sirvan para que el Gobierno nacional, la sociedad civil y la academia fortalezcan los métodos de resolución de conflictos, que demuestran ser efectivos.

REFERENCIAS

- Algarra, A. y Álvarez, N. (2017). *Panorama de la oferta y la gestión de la conciliación en civil*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- American Bar Association (1994). *Legal needs and civil justice, a survey of americans*. Chicago: Consortium on Legal Services and the Public.
- American Bar Association (2017). *Report of the task force on research on mediator techniques*. Disponible en https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/dispute_resolution/med_techniques_tf_report.authcheckdam.pdf
- Cámara de Comercio de Bogotá (2013). *Aplicación de la gran encuesta nacional de necesidades jurídicas insatisfechas*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Corporación Excelencia en la Justicia (2010). *Un estudio de necesidades jurídicas insatisfechas, caso Chía, Cundinamarca y Armenia, Quindío*. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia.
- Coumarelos, C. et ál. (2012). *Legal Australia-wide survey legal need in Australia*. Sydney: Law and Justice Foundation.

- Curran, L. y Noone, M. (2007). The challenge of defining unmet legal need. *Journal of Law and Social Policy*, 21(4). Disponible en <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1014&context=jlsp>
- Currie, A. (2005). *A national survey of the civil justice problems of low and moderate income Canadians: incidence and patterns*. Canadá: Research and Statistics Division Department of Justice of Canada.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016). *Manual y conceptos de recolección básicos de calidad de vida encuesta nacional*. Bogotá: Dane.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). Archivo nacional de datos. En *Colombia: Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2016*. Disponible en http://formularios.dane.gov.co/Anda_4_1/index.php/catalog/456/get_microdata
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2017). Ficha metodológica de la ECV. En *Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2016*. Disponible en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/calidad-de-vida/DSO-ECV-FME-001-V2.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro*. Bogotá: Legis.
- Departamento Nacional de Planeación (2016). *Presentación del Módulo de Necesidades Jurídicas del 3 de junio de 2016*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2017). *Necesidades jurídicas en Colombia*. Disponible en https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/Necesidades%20Jur%C3%ADdicas%20en%20Colombia%20-%20Sim%C3%B3n%20Gaviria.ppt&action=default
- Fedesarrollo (2008). *Desarrollo de una metodología para la identificación de necesidades insatisfechas de resolución de conflictos (NIRC)*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Global Pound Conference (2016). *The Global Pound Conference Series 2016-2017*. Disponible en <http://globalpound.org/>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill, Interamericana Editores.
- La Rota, M., Lalinde, S., Santa, S. y Uprimny, R. (2014). *Ante la justicia necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Métodos de resolución de conflictos (27 de noviembre de 2017). Memorias del III Foro de Conciliación. [Entrada de blog]. Disponible en <https://metodosderesoluciondeconflictos.wordpress.com/2017/11/27/memorias-iii-foro-de-conciliacion/>
- Ministerio de Justicia y Derecho (2017). *Sistema de información de la conciliación, el arbitraje y la amigable composición*. Disponible en <https://www.sicaac.gov.co/Reportes/Directorios/Centros>
- Nicholas, R. (2006). *New zealand's 2006 national survey of unmet legal needs and access to services: implications for information and education*. Wellington: Legal Services Agency.
- Pruitt, D., Rubin, J. y Hee Kim, S. (2003). *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw-Hill Education.
- Pujo, S., Bohmer, M., Fernández, M. y Freedman, D. (2004). *Necesidades jurídicas insatisfechas un estudio en el partido de moreno*. Buenos Aires: Partido de Moreno.
- Unidad para las víctimas (2018). *Registro único de víctimas*. Disponible en <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
- Universidad de las Américas, Puebla (2017). *Índice global de impunidad*. Disponible en <http://www.udlap.mx/cesij/>

ANEXO 1

Formulario del Módulo de Necesidades Jurídicas

K1. Durante los últimos 24 meses ¿ _____ ha tenido problemas con:

Categorías	Tipologías
1. Familiares (divorcio, alimentos, herencias)?	1.1. Separación, divorcio, liquidación, unión libre. 1.2. Paternidad /maternidad o adopción. 1.3. Cuota de alimentos, custodia, patria potestad, visitas. 1.4. Amenazas o violencia contra mujeres o contra hombres y abuso sexual cometido por miembros de la familia. 1.5. Herencias, sucesiones, testamentos.
2. La prestación de servicios públicos domiciliarios (tarifas, prestación del servicio, desconexión)?	2.1. Instalación, carencia o desconexión. 2.2. Inadecuada prestación del servicio. 2.3. Facturación o tarifa. 2.4. Instalación o uso ilegal.
3. Sus vecinos (ruidos, basuras, daños)?	3.1. Ruidos, malos olores, basuras. 3.2. Mascotas, robo de ganado u otros animales. 3.3. Rumores, chismes. 3.4. Daños a cultivos.
4. Su casa, apartamento, local o finca (ocupación, daños, arrendamiento)?	4.1. Propiedad. 4.2. Ocupación indebida/invasión. 4.3. Daños o calidad del inmueble. 4.4. Arrendamiento. 4.5. Administración.
5. La prestación de servicios de salud (afiliación, citas, medicamentos)?	5.1. Acceso o afiliación a entidades de salud. 5.2. Calidad, negación u oportunidad del servicio (citas, autorizaciones de procedimientos/medicamentos, pagos). 5.3. Errores médicos. 5.4. Registro y categorización en el Sisbén. 5.5. Consumo de drogas alucinógenas.

Categorías	Tipologías
6. Su empleador, en su lugar de trabajo o laborales (pagos, sindicatos, maltrato)?	6.1. Remuneración o pago de salario o jornal y prestaciones sociales (vacaciones, horas extras, cesantías, primas). 6.2. Reconocimiento, despido y liquidación del contrato laboral. 6.3. Condiciones en el ejercicio del trabajo, lugar de trabajo, dotación, accidentes de trabajo. 6.4. Sindicatos, huelgas o convenciones laborales. 6.5. Maltrato, agresiones en el trabajo, ambiente laboral y acoso laboral.
7. La prestación de servicios de educación (acceso a la escuela, útiles escolares, matoneo)?	7.1. Inscripción y entrada a institución educativa. 7.2. Exigencia de útiles escolares. 7.3. Calidad, negación u oportunidad del servicio (negación por no pago de matrícula, paros, insuficiencia de maestros, instalaciones, disponibilidad de ruta escolar). 7.4. Maltrato escolar, matoneo, riñas escolares, sanciones.
8. Deudas (falta de pago, tarjetas de crédito, intereses)?	8.1. Deudas con otras personas (letras de cambio, pagaré, otros). 8.2. Tarjetas de crédito, deudas con bancos u otras entidades financieras. 8.3. Usura o intereses elevados. 8.4. Quiebra o insolvencia. 8.5. Embargos, hipotecas.
9. Delitos (robos, corrupción, lesiones personales)?	9.1. Relacionados con bienes, dinero (robo/hurto, estafas, fraude, informáticos, daños en bienes). 9.2. Amenazas, injurias o calumnias, extorsiones, vacunas, secuestros. 9.3. Lesiones por personas que no son familiares o violencia o abuso sexual por personas que no son familiares. 9.4. Homicidio. 9.5 Otros.

Categorías	Tipologías
10. Trato discriminatorio (orientación sexual, mujer, raza)?	10.1. Orientación sexual o identidad de género. 10.2. Condición de mujer, estado de embarazo. 10.3. Discapacidad. 10.4. Raza o etnia, creencias religiosas o ideológicas, preferencias políticas. 10.5. Otro (edad, estrato social, apariencia física, etc.)
11. El orden público o conflicto armado (desplazamiento, cultivos ilícitos, conflicto armado)?	11.1. Desplazamiento forzado/desaparición forzada. 11.2. Intervención de actores al margen de la ley (guerrilla, paramilitares, bandas criminales, otros). 11.3. Agresiones por la policía o las Fuerzas Militares (batidas ilegales, falsos positivos, ejecuciones extrajudiciales, etc.). 11.4. Cultivos ilícitos, producción o tráfico de estupefacientes. 11.5. Delitos contra la vida, integridad y patrimonio ocurridos con ocasión del conflicto armado (tortura, homicidio, secuestro, extorsión, violencia sexual, amenazas, minas antipersona).
12. El Estado (impuestos, trámites, daños por el Estado)?	12.1. Pago o cobro de impuestos, multas o comparendos. 12.2. Negación en obtención de documentos o en la realización de trámites o procesos ante el Estado. 12.3. Expropiaciones. 12.4. Daños o perjuicios ocasionados por actuaciones, contratos o decisiones de instituciones públicas, autoridades del Estado.
13. La tenencia de tierras o el campo (titulación, linderos, recuperación de tierras —particulares o del Estado—)?	13.1. Adjudicación o titulación de tierras. 13.2. Servidumbres sobre un predio (de paso, de agua, de servicios públicos, etc.), mojones o linderos. 13.3. Ocupación indebida/invasión de un terreno (particular o del Estado) por parte de terceros. 13.4. Recuperación de terrenos. 13.5. Extinción del dominio sobre un terreno.

Categorías	Tipologías
14. La compra de productos, prestación de servicios de telefonía y transporte público (calidad de productos adquiridos, celular, buses-taxis)?	14.1. Mala calidad de los productos o servicios adquiridos. 14.2. Incumplimiento de contratos o garantías de productos o servicios. 14.3. Centrales de riesgo, bancos u otras entidades por el manejo de sus datos personales. 14.4. Telefonía celular, televisión por cable o internet. 14.5. Prestación de los servicios de transporte público (buses, taxis) o choques de tránsito.
15. El medio ambiente o el espacio público (ocupación de calles, obras públicas, contaminación ambiental)?	15.1. Invasión, ocupación indebida o mal uso de espacios de uso común (parques, calles, plazas). 15.2. Obras públicas (rampas, señalización, puentes peatonales, licencias). 15.3. Impacto ambiental en la actividad mineroenergética. 15.4. Contaminación o deforestación ambiental (fumigaciones, tala de árboles, aguas, incendios, pesca)

K2. De los anteriores problemas, ¿cuál fue el primero que le ocurrió o el más antiguo?

K3. ¿Frente a este problema qué acción tomó?

1. Acudió a una institución o persona particular
2. Intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema
3. Actuó de forma violenta
4. Acudió a un actor ilegal
5. No hizo nada

K4. ¿Cuáles fueron las personas, instituciones o autoridades a las que acudió para solucionar el problema?

1. Fiscalía General de la Nación
2. Jueces
3. Jueces de Paz
4. Jurisdicción indígena
5. Casas de justicia o centro de convivencia ciudadana
6. Inspecciones de trabajo
7. Comisarías de Familia

8. Defensoría de Familia (ICBF)
9. Inspección de Policía
10. Corregidor
11. Personería
12. Procuraduría General de la Nación
13. Defensoría del Pueblo
14. Superintendencias
15. CAI o estación de policía
16. Autoridades de tránsito
17. Alcaldía
18. Conciliador en equidad
19. Centros de conciliación y arbitraje
20. Notaría
21. Consultorios jurídico
22. Defensor del cliente
23. Abogado
24. Líderes religiosos
25. Juntas de Acción Comunal
26. Justicia comunitaria
27. Familiares o amigos
28. Otro, ¿cuál?

K5. ¿Cuál fue la última persona, autoridad o institución a la que acudió?

K6. ¿Cuál fue la razón principal por la que acudió a esta persona, institución o autoridad?

1. Le genera confianza o alguien le recomendó esta vía
2. Pocos trámites y/o bajos costos
3. Lo obligaron o presionaron
4. Es la única que hay, conoce o le queda cerca
5. Donde acudió antes no lo atendieron
6. Traslado por parte de otra autoridad
7. Porque era el que tenía que resolver el problema (competencia)
8. Otro ¿Cuál?

K7. ¿Cuál fue el resultado de acudir a esta persona, institución o autoridad?

1. Se produjo decisión
2. Se llegó a un acuerdo
3. El caso no se ha resuelto o sigue en trámite
4. Retiró la solicitud
5. Otro ¿Cuál?

K8. ¿Cuál es la razón principal por la que el caso no se ha resuelto o sigue en trámite?

1. No había en ese momento quién lo atendiera-El establecimiento estaba cerrado
2. Falta de pruebas u otros requisitos
3. Se rechazó la solicitud
4. No era competencia de esa persona, autoridad o institución
5. La solicitud fue enviada a otra entidad (traslado)
6. Está en su curso normal
7. Otra ¿cuál?
8. No sabe / no ha recibido respuesta

K9. ¿Por qué razón principal retiró la solicitud?

1. Llegó a un acuerdo con la contraparte por fuera del proceso / trámite.
2. Alto costo económico del proceso / trámite
3. Demora del proceso / trámite
4. Pérdida de confianza en la persona, autoridad o institución a la que acudió
5. Ya no le interesaba continuar con el proceso / trámite
6. Le sugirieron o presionaron
7. Otra ¿cuál?
8. No sabe / No responde

K10. ¿Cuál fue la razón principal por la que intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema?

1. Prefiere arreglar pacíficamente o por sí mismo los problemas
2. Es menos costoso o más ágil que otras vías de solución
3. Le sugirieron o presionaron
4. No sabía ante cual autoridad acudir, qué hacer o cómo hacerlo
5. Donde vive no cuenta con instituciones que solucionen conflictos
6. No confía en las autoridades
7. Porque el problema no fue tan grave

K11. ¿Se llegó a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema?

1. Sí
2. No

K12. ¿Cuál fue la razón principal por la que actuó de forma violenta para resolver el problema?

1. Tenía mucha rabia, el otro se lo merecía
2. No confiaba en las autoridades
3. Es la forma como se resuelven los problemas aquí
4. No había otra opción
5. No sabía ante quien acudir, qué hacer o cómo hacerlo

6. Le sugirieron o presionaron
7. Otro ¿Cuál?

K13. ¿Cuál fue la razón principal por la que acudió a un actor ilegal?

1. Es más efectivo que otras formas de solución
2. Es la forma como se resuelven los problemas aquí
3. No confiaba en las autoridades
4. Donde vive no cuenta con instituciones que solucionen conflictos
5. Tenía mucha rabia, el otro se lo merecía
6. Le sugirieron o presionaron
7. Otro ¿Cuál?

K14. ¿Cuál fue la razón principal por la que no hizo nada?

1. No era importante el problema/No valía la pena
2. Solucionar el problema tomaba demasiado tiempo o requería demasiados trámites
3. Era muy costoso solucionarlo
4. No tenía pruebas o argumentos
5. No supo qué podía hacer, ante quién acudir o cómo hacerlo
6. No confiaba en las autoridades
7. Por temor a las consecuencias/lo amenazaron
8. Otro ¿Cuál?

K15. ¿Se cumplió con la decisión o el acuerdo?

1. Sí
2. No

K16. ¿El problema de se solucionó?

1. Sí
2. No

K17. ¿Cuántos meses tomó la resolución de su problema, desde el momento en que hizo algo para solucionarlo?

K18. ¿Si le sucediera de nuevo este problema volvería a tomar el mismo camino para solucionarlo?

1. Sí
2. No

K19. ¿Por qué razón principal no volvería a tomar el mismo camino para solucionar el problema?

1. Porque el problema no se resolvió
2. Por demorado

3. Porque no recibió una buena atención
4. El resultado no le favoreció o no fue el esperado
5. Porque le trajo más problemas
6. Porque se cometió algún abuso de poder en su contra
7. Por costoso
8. Otro ¿Cuál?

K20. ¿En algún momento contó con asesoría legal o asistencia jurídica de:

1. Un abogado particular o privado
2. Un abogado provisto por el Estado/Defensor público
3. Un consultorio jurídico universitario
4. Otro profesional en derecho ¿Cuál?
5. No tuvo abogado

K21. ¿Por qué razón principal No tuvo abogado?

1. No se requería para el trámite
2. Es muy costoso
3. No hay abogados en el sector donde vive
4. Ningún abogado me quiso llevar el cas
5. No confía en los abogados
6. Un abogado complica el proceso
7. Otro. ¿Cuál?

K22. ¿Qué grado de afectación le ocasionó este problema?:

1. Alta afectación
2. Mediana afectación
3. Baja afectación
4. Ninguna afectación

K23. Además del problema priorizado en la pregunta 2, seleccione los problemas más antiguos (máximo 10)

K24. ¿Frente al problema... qué acción tomó?

1. Acudió a una institución o persona particular
2. Intentó llegar a un acuerdo pacífico con quien tuvo el problema
3. Actuó de forma violenta
4. Acudió a un actor ilegal
5. No hizo nada

K25. ¿Cuáles fueron las personas, instituciones o autoridades a las que acudió para solucionar el problema?

1. Fiscalía General de la Nación
2. Jueces
3. Jueces de Paz
4. Jurisdicción indígena
5. Casas de justicia o centro de convivencia ciudadana
6. Inspecciones de trabajo
7. Comisarías de Familia
8. Defensoría de Familia (ICBF)
9. Inspección de Policía
10. Corregidor
11. Personería
12. Procuraduría General de la Nación
13. Defensoría del Pueblo
14. Superintendencias
15. CAI o estación de policía
16. Autoridades de tránsito
17. Alcaldía
18. Conciliador en equidad
19. Centros de conciliación y arbitraje
20. Notaría
21. Consultorios jurídico
22. Defensor del cliente
23. Abogado
24. Líderes religiosos
25. Juntas de Acción Comunal
26. Justicia comunitaria
27. Familiares o amigos
28. Otro, ¿cuál?

K26. ¿Cuál fue la última persona, autoridad o institución a la que acudió?

K27. ¿El problema se solucionó?

1. Sí
2. No

ANEXO 2

Cuadro comparativo de encuestas de necesidades jurídicas en el mundo

País	Nombre del estudio	No. encuestas	Cita estudio
Colombia	Módulo de Necesidades Jurídicas	2.170 segmentos, 22.000 hogares aproximadamente y 50.000 personas aproximadamente	DNP y Dane (2017)
Australia	Legal Australia-Wide Survey: Legal Needs in Australia	20.716 personas	Law and Justice Foundation, 2012
Kenia	Governance, Justice, Law and Order Sector Reform: National Integrated Household Baseline Survey	12.442 personas	Governance, Justice, Law and Order Sector Program, 2006
Nueva Zelanda	National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services	7.200 personas	Legal Services Agency (2006) National Survey of Unmet Legal Needs and Access to Services
Canadá	A National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns	4.501 personas	Currie, A. (2005). A National Survey of the Civil Justice Problems of Low and Moderate Income Canadians: Incidence and Patterns
Estados Unidos	Paths to Justice: What People do and Think About Going to Law	4.125 personas	Nuffield Foundation, 1999
Reino Unido	Legal needs survey- Legal service Benchmarking	4.017 personas	BDRC (2012) Legal needs survey- Legal Service Benchmarking
Estados Unidos	Legal Needs and Civil Justice: A Survey of Americans	3.087 hogares	American Bar Association, 1994
Argentina	Necesidades Jurídicas insatisfechas: un estudio en el Partido de Moreno	200 hogares	Böhmer, M., Pujó, S., Fernández, M., Freedman, D. (2004) Necesidades Jurídicas Insatisfechas: Un estudio en el Partido de Moreno.
Egipto	Legal Needs of Vulnerable People: A Study in Azerbaijan, Mali, Rwanda, Egypt and Bangladesh	70 personas	Gramatikov, Martin and Verdonschot, Jin Ho, Legal Needs of Vulnerable People: A Study in Azerbaijan, Mali, Rwanda, Egypt and Bangladesh, 2010

Fuente: Elaboración propia.