

**EFFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE  
SOLUCION DE CONFLICTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

**VICTORIA CAROLINA ARRIETA RIVERA**

**Tutora. CLAUDIA DEL CARMEN LLINAS TORRES**

**Cotutor. DAVID DE JESÚS ANÍBAL GUERRA**

**Grupo de Investigación: DERECHOS HUMANOS, TENDENCIAS JURÍDICAS Y SOCIO  
JURÍDICAS CONTEMPORÁNEAS.**

**Línea de Investigación: PERSPECTIVAS Y RETOS DEL DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.**

**MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR**

**BARRANQUILLA**

**Mayo de 2020**

# **EFFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCION DE CONFLICTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO**

## **EXTRAJUDICIAL CONCILIATION IN ADMINISTRATIVE LAW AND ITS EFFECTIVENESS IN THE SETTLEMENT OF CONFLICTS IN COLOMBIA**

ARRIETA RIVERA VICTORIA CAROLINA<sup>1</sup>

Vicky5108@ hotmail.com

### **RESUMEN**

El presente artículo, consiste en un estudio de compilación y análisis sobre la figura de la Conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativos en Colombia, enfocándonos en su eficiencia, como medida frente al acceso a la justicia real de los administrados. Esta figura contemplada en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano- es considerada un requisito de procedibilidad para el ejercicio de los medios de control que contemplan los artículos 138, 140 y 141 del CPACA. La conciliación extrajudicial en lo Contencioso Administrativo fue creada con el propósito de descongestionar los despachos judiciales y darles relevancia a los nuevos mecanismos alternativos de solución de conflictos. Es así que, atendiendo al fin de este análisis, bajo el método hermenéutico documental se abarca el problema de investigación, a fin de determinar la eficacia o ineficacia de este tipo especial de conciliación.

---

<sup>1</sup> Profesional en Derecho, Abogado graduado de la Universidad de la Atlántico, Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, con amplia experiencia laboral en diversas entidades gubernamentales, manejo practico del Derecho Público en general, actualmente estudiante de la Maestría en Derecho Administrativo Colombiano, en la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla.

**Palabras Clave:** Conciliación extrajudicial, Eficacia, Mecanismo alternativo de solución de conflictos, Medios de control, Requisito de procedibilidad.

## **ABSTRACT**

The present article consists of a study of compilation and analysis of the figure of the extrajudicial conciliation in matters of administrative disputes in Colombia, focusing on its efficiency, as a measure against access to the real justice of those administered. This figure contemplated in article 161 of Law 1437 of 2011 - Code of Administrative Procedure and Contentious Administrative Matters of Colombia - is considered a procedural requirement for the exercise of the means of control contemplated in articles 138, 140 and 141 of the CPACA . Extrajudicial conciliation in Administrative Litigation was created with the purpose of decongesting judicial offices and giving relevance to new alternative dispute resolution mechanisms. Thus, according to the end of this analysis, under the hermeneutic documentary method we cover the research problem, in order to determine the effectiveness or inefficiency of this special type of conciliation.

**Key Words:** Extrajudicial conciliation, Effectiveness, Alternative dispute resolution mechanism, Means of control, Procedural requirement.

## INTRODUCCIÓN

Como es de público conocimiento, la conciliación extrajudicial es un mecanismo alternativo de solución de conflictos. De acuerdo con la Cámara de comercio de Cúcuta (CAMCOCU, 2018) la conciliación extrajudicial, es un mecanismo alternativo de solución de conflictos, por medio del cual dos o más personas -naturales o jurídicas de carácter público o privado, nacionales o extranjeras- gestionan por sí mismas, de manera autónoma y con plenos efectos legales, la solución de sus conflictos, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador.

Este tipo especial de conciliación, la extrajudicial, permite resolver el proceso sin la necesidad del desarrollo de un juicio, ni de la emisión de una sentencia, es un mecanismo que como ha indicado la ley, nace como medida para la descongestión judicial. Así las cosas, la conciliación extrajudicial, nace con la Ley 23 de 1991 (Congreso de la Republica de Colombia [CRC], 1991a), por medio de la cual “se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”. En este sentido, la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2013a), ha definido a la conciliación extrajudicial como; “un mecanismo alternativo de resolución de conflictos establecido para evitar un desgaste de la justicia en el marco de un proceso judicial”.

Como desarrollo legislativo en Colombia, a partir de la Ley 1285 de 2009, “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.” La conciliación extrajudicial, se erigió de manera específica como un requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (CRC, 2009b). El artículo 161 del actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala a

su vez, que no es admisible la interposición de ciertas acciones propias del orden contencioso administrativo, a menos que antes se haya agotado la por la vía de la conciliación; acciones como la formulación de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y/o controversias contractuales, no tendrían cabida sin el agotamiento de este requisito.

La Metodología utilizada en esta investigación fue estrictamente cualitativa, en donde se caracterizó por orientarse en la búsqueda de un procedimiento ordenado, a fin de establecer lo significativo de los hechos y fenómenos del análisis, utilizándose el método deductivo debido a que se parte de un razonamiento general de referencia hacia algo en particular, la naturaleza de los datos y de los objetivos, se presenta en la investigación a forma de análisis subjetivo e individual, esto la hace una investigación interpretativa, referida a lo particular y es una investigación meramente doctrinal, que persigue describir y comparar un problema, y posteriormente permite formular una concepción propia del mismo con base en los estudios, consultas y análisis efectuados y consultados.

Las fuentes, insumo de este estudio, fueron de tipo secundario, ya que consiste en la revisión bibliográfica del tema para conocer el estado de la cuestión. La búsqueda, recopilación, organización, valoración, crítica e información bibliográfica sobre un tema específico tiene un valor, permite la visión panorámica del problema.

El presente artículo tuvo como objetivo principal: establecer *la eficacia de la conciliación extrajudicial en los asuntos contencioso administrativos en Colombia*, como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso-administrativa, para ello se realizó un análisis somero de los antecedentes jurídicos y jurisprudenciales, así como de la evolución normativa de la figura, se realiza una caracterización de los aspectos cualitativos, y un análisis propio de

estudios cuantitativos sobre la materia, los cuales se toman como marco teórico para el desarrollo del presente artículo, a fin de analizar la eficacia de este novedoso mecanismo legal.

A continuación, se presentan los resultados del análisis condensado en este artículo, investigación se desarrolla mediante una metodología de enfoque cualitativo, como se ha mencionado, así las cosas la presente investigación ha sido de tipo meramente hermenéutico-documental, y permitió abarcar en su totalidad los objetivos propuestos, realizados con analizar la eficacia de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo en Colombia.

## **UNA MIRADA A LA EFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCION DE CONFLICTOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.**

La conciliación es un mecanismo que ha revolucionado el campo jurídico desde su nacimiento, por su agilidad, efectividad, eficiencia entre otros, la conciliación puede comportar varios tipos, puede ser judicial si se realiza dentro de un proceso ordinario judicial, o extrajudicial, si se lleva a cabo antes o por fuera del mismo, no obstante, estas dos clases de conciliación comparten rasgos esenciales de la figura.

La conciliación extrajudicial, como bien se conoce en el mundo jurídico, es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, el artículo 64 de la Ley 446 de 1998, señala que *la conciliación es un mecanismo de solución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por si mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.* (CRC, 1998c)

En los términos de la Procuraduría General de la Nación en Colombia, la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo es un mecanismo de solución de los conflictos entre los particulares y el Estado, la cual debe, obligatoriamente adelantarse ante un agente del Ministerio Público como requisito de procedibilidad, antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento, de reparación directa o sobre controversias contractuales, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en asuntos de naturaleza conciliable. (PGN, 2009b).

Así las cosas, este mecanismo, en materia contencioso administrativa presentan unas ligeras diferencias que es preciso tener en cuenta, analizar, estudiar y precisar, por lo que es válido poner de sentado el desarrollo legislativo que ha atendido la figura. así tenemos que la conciliación extrajudicial, nace con la ley 23 de 1991, por medio de la cual “se crean mecanismos para descongestionar los despachos judiciales, y se dictan otras disposiciones”, seguido de ellos, fueron expedidas la ley 446 de 1998 y la ley 640 de 2001; la ley 640 fue determinante, toda vez que decantó elementos importantes, tales como la organización de la figura, los requisitos para el rol de conciliador, el funcionamiento de los centros de conciliación, las clases de conciliación, entre otros. (CRC, 2001d).

Pero fue a partir de la Ley 1285 de 2009, “*Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.*” Que la conciliación extrajudicial fue situada como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Ley 1285, entró en vigencia el 22 de enero de 2009, posterior a esta, el Gobierno nacional colombiano, encabezado por el entonces, Presidente de la República, reglamentó el citado artículo a través del Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009, en el que se regularon, temas de relevancia como *asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso*

*administrativa, las formalidades de la solicitud de conciliación, el procedimiento y debido desarrollo de las audiencias, entre otros.*

Es por ello, que debido al escaso desarrollo normativo que ha tenido la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo y a la utilización cada vez más constante de la misma por ser requisito de procedibilidad para acceder a esta jurisdicción, la jurisprudencia colombiana, es decir las altas cortes han tomado la batuta, y han realizado diversos e importantes pronunciamientos en los que han precisado la naturaleza y características de la misma, han definido su alcance, y han fijado parámetros importantes para la interpretación de las normas disponibles sobre la materia, por lo que es importante hacer alusión a parte de ese compilado de jurisprudencia a fin de dar una mayor comprensión de la institución.

La Corte Constitucional de Colombia, ha realizado importantes aportes jurisprudenciales que permiten clarificar la naturaleza de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo., y las materias que son susceptibles de someterse a tal exigencia, uno de los valiosos aportes de la Corte Constitucional colombiana, es la Sentencia C-1195 de 2001, en donde los Magistrados Ponentes, Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA, en representación de la alta corte declaró la exequibilidad de las disposiciones de la Ley 640 de 2001 que regulaban la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa (Corte Constitucional de Colombia [CCCO], C-1195 de 2001).

Se observa del análisis de la Jurisprudencia citada, que dentro de sus consideraciones se expuso que dicho requisito era constitucional, en la medida, en que el legislador previó unas

condiciones que hacen compatible dicha exigencia procesal con el derecho de acceso a la administración de justicia. Dentro de las mencionadas condiciones señaló **I)** que la conciliación contenciosa debe ser aprobada judicialmente, **II)** que será adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa, con la observancia de las obligaciones y funciones sociales tienen este tipo de funcionarios, entre otros.

Así mismo, la Corte Constitucional colombiana, en Sentencia C-417 de 2002, Magistrado Ponente, Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, consideró nuevamente la exequibilidad de las disposiciones de la Ley 640 de 2001 (CCCO, C-417 de 2002) que regulaban la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

De las normas analizadas, y de la jurisprudencia decantada someramente, puede decirse que el legislador mediante la expedición de la Ley 1285 de 2009 con respecto a la conciliación extrajudicial, buscaba inicialmente la descongestión de la administración de justicia, sin descuidar la protección y garantía de los derechos ciudadanos y el ahorro patrimonial a favor de las entidades y organismos estatales. (CRC, 2009b).

De manera resumida se puede entender que el procedimiento exigido para la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, lleva los siguientes pasos I) Inicia con la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual se presenta ante agentes del Ministerio Público de la Procuraduría General de la Nación, II) esta solicitud debe cumplir con todos los requisitos exigidos en el artículo 6 del Decreto 2511 de 1998, teniendo además en cuenta el termino de caducidad III) la solicitud de conciliación debe contener todas las pretensiones que se pretenden colocar en la demanda , en caso de que el mecanismo alternativo no se perfeccione un acuerdo

conciliatorio IV) en caso de darse un acuerdo conciliatorio este debe remitido por el agente del Ministerio Público, dentro de los tres días siguientes a su celebración, para surtir un segundo trámite que es la aprobación de los jueces administrativos, quienes tiene de aprobar lo acordado y observar si se encuentra o no, ajustado a derecho.

En corolario de lo anterior, la Corte Constitucional colombiana, sobre la importancia de la aprobación judicial por parte de los jueces administrativos, ha dicho en la misma sentencia C1195, que: *“En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia. En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente... En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa”*. (CCCO, C-1195 de 2001).

Este paso, que favorece la aprobación del juez administrativo, genera en la jurisdicción de lo contencioso administrativo una congestión de procesos que desbordan la capacidad de respuesta de la administración de justicia, y contraria el espíritu para el cual fue creado este mecanismo alternativo.

Dentro del análisis documental y doctrinario desplegado, se observa que existen tratadistas que celebran este mecanismo y confían en sus postreros beneficios a futuro, mientras otros se alejan de ese concepto y no comparten dicha opinión, pues consideran que en la práctica, de las numerosas solicitudes de conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, tramitadas, son en realidad muy pocas las que terminan en un acuerdo conciliatorio, lo que además conlleva el paso de un importante lapso de tiempo, por lo que considera que esta medida

genera desgaste en los interesados, y no solo en ellos, sino también al aparato y al recurso público inmerso en el procedimiento.

Así pues, ante la ausencia de investigaciones oficiales que revelen resultados concretos frente a la eficacia de la conciliación extrajudicial en los asuntos de lo contencioso administrativo, fue necesario acudir a los avances doctrinarios disponibles sobre la materia, a fin de realizar un análisis de acercamiento que permitiese determinar de manera somera, cuál ha sido el nivel de eficacia de la conciliación en materia contencioso-administrativa.

Por lo que este análisis se centra en estudiar de manera sucinta, y como estudio de acercamiento, desde el marco legal, doctrinal y jurisprudencial, los aspectos más sobresalientes, relativos a la figura de la Conciliación, como elemento extrajudicial y prerequisite, en el campo del derecho administrativo, además de hacer una descripción general de la institución la cual, en términos generales, busca la materialización de la descongestión de los despachos judiciales.

Encontramos estudiosos como Orrego (2015) quien hiciese un estudio cualitativo acerca de *la eficiencia de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos*, en el departamento de Antioquia, en el año 2014, basándose en el porcentaje de conciliaciones logradas frente al número de solicitudes de conciliaciones presentadas, para con ello, determinar si la conciliación extrajudicial ha ayudado en la descongestión de los despachos judiciales o no, concluyó este, que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativo no es realmente eficaz.

Es importante, este estudio, puesto que nos permite observar el comportamiento de casos reales, *sus dificultades, sus beneficios, su realidad, su contexto*, la conciliación extrajudicial en

asuntos administrativos, está siendo ejecutada en Colombia, pero está siendo efectiva, es nuestro eje, y este investigador nos permite acercarnos al escenario de la figura.

Orrego (2015) en el estudio mencionado, llega a esta conclusión, argumentando que:

La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, en lo contencioso administrativo es **ineficaz**, ya que no ha aportado a la descongestión de la justicia, toda vez que se encontró que durante los años 2012, 2013 y 2014, el índice de audiencias de conciliación en las que efectivamente había un acuerdo conciliatorio fue de tan solo el **6%** sobre el total de solicitudes de conciliación... así también, se encontró que al consultar la percepción de los principales actores ... se observó que según los encuestados, la principal razón para que no se diera un mayor número de acuerdos conciliatorios, es la falta de cultura, que sobre la conciliación existe, dentro de las entidades públicas, es vista solo como un requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y no como una verdadera herramienta para la solución de los conflictos... Lo cual se suma a un miedo colectivo de los empleados públicos, de ser investigados por los órganos de control, lo que lleva a que del total de posibles demandas, tan solo el 6% logren un acuerdo conciliatorio prejudicial (p.31).

En este mismo sentido, los tratadistas como Díaz y García (2014), quienes desplegaron un estudio sobre *la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa*, concluyeron entre otros aspectos, que;

1. Después de la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009, hubo un incremento en las solicitudes de conciliación ante las procuradurías, del 2008 al 2009 aumentó 815,75%, esto se corroboró con el cálculo del promedio de conciliaciones que se solicitaban antes de la Ley 1285 y después de esta, el cual supuso un incremento del 493,94%, casi 6 veces más, en el número de solicitudes de conciliación.
2. Ahora, si bien se demostró, un aumento en las solicitudes de conciliación, lo mismo no pasó con las conciliaciones con acuerdo efectivo, debido a la razón autoevidente de que una exigencia legal, supone su cumplimiento, ahora esta exigencia de procedibilidad, no conlleva necesariamente a que se concilie más.
3. Se evidenció que previo a la Ley 1285 de 2009, la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, posterior a la misma Ley, la conciliación fracasa en 93 de cada 100 intentos.

Estos tratadistas, fueron capaces, de analizar el comportamiento de la figura, instalada como requisito legal de procedibilidad, determinando que si bien aumentaron las solicitudes de conciliación, esta es vista solamente como un requisito y no como un verdadero momento para

superar las controversias entre las partes, el análisis además de este estudio genera un cuestionamiento, sobre si es justo mantener este requisito de procedibilidad para un mínimo porcentaje de acuerdos.

El objetivo de la conciliación extrajudicial en asuntos contenciosos administrativos, como se dijo, nace con la intención de descongestionar los despachos judiciales, pero de este estudio decantado de Díaz y García (2014), ellos traen conclusiones importantes, al indicar que:

Se supone que la conciliación debería impactar en una reducción de la congestión, se supondría que entre más conciliaciones con acuerdo se tramiten en la Procuraduría, menor debería ser el ingreso de procesos a la jurisdicción.... Sin embargo, en la discusión de cifras se evidenció que los ingresos pasaron de 67.762 en el 2009 a 163.256 en el 2012, lo que significa un incremento del 140,93% en la vía ordinaria.... Por su parte en relación a los acuerdos conciliatorios e ingresos de acciones por controversias contractuales, los acuerdos de conciliación efectivo están entre el 19% al 45%, un porcentaje importante, lo cual evidencia que al tratar temas contractuales la conciliación se instituye como una herramienta que favorece a la descongestión (p.22).

Motivo por el cual se evidencia en la presente investigación, que en su mayoría, la conciliación en asuntos contencioso administrativa, no está cumpliendo su objetivo de ayudarles a los ciudadanos a solucionar sus conflictos de manera pacífica y rápida; Es decir que esta, no está cumpliendo su meta de descongestionar despachos judiciales.

Sobre lo propio, entre sus conclusiones finales del estudio, señalan Díaz y García (2014), que en lo correspondiente a su análisis de los efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad, este debe tomarse como una aproximación en todo caso incompleta, pero con todo ello, *aun parece entonces razonable dudar de que efectivamente la conciliación como requisito de procedibilidad funciona, realmente como un mecanismo efectivo de cara al problema de la congestión judicial.*

Es complejo, puesto que se considera, de manera personal y profesional, que la medida tiene las herramientas para ser efectiva, pero está siendo su operatividad e implementación, lo

que está obstaculizando su éxito, desde la falta de infraestructura, hasta la falta de pericia de los funcionarios del ministerio público que dirigen el debate, hasta la falta de cultura de abogados y clientes, que no la reconocen como una verdadera herramienta de solución de conflictos, aunado a esto, el estado mismo no la reconoce como tal, en la práctica, este es uno de los tradicionales problemas que enfrenta Colombia desde hace muchos años, la congestión judicial, y el no hacer uso adecuado de estos mecanismos, causa congestión judicial, retraso en los procesos y por demoras en la atención de la justicia.

Por otra parte, un elemento, que se considera, importante rescatar de la investigación de Díaz y García (2014), es que este aborda los costos de la implementación y ejecución del mecanismo alternativo en lo contencioso administrativo.

En ese orden de ideas, resultarían cuestionables las medidas gubernamentales implementadas... máxime si tales medidas representan gastos que cuando menos resultarían económicamente injustificados... tal como se evidenció, con la entrada en vigor del requisito de procedibilidad, la carga de trabajo –solicitudes de conciliación que corresponde a cada procurador– aumentó un 447,51% en el año 2009, respecto del promedio de solicitudes de conciliación por procurador de los años 2004 a 2008.

Sin embargo, este predecible aumento en la carga de trabajo, fue respondido con el ingreso de algo menos de 150 procuradores adicionales, *cuyos salarios anuales superan los 230 millones de pesos por cada uno...* Al tener en cuenta solo los salarios de los procuradores delegados para la conciliación, se tiene que el estado ha gastado \$91.825'835.939 adicionales a los que se hubiera gastado si hubiesen continuado los mismos procuradores que existieron hasta el año 2008.... **Gasto este que al menos desde el punto de vista económico aparece como**

**razonablemente injustificado...** la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009, originó que la carga de trabajo aumentara en un 447,51% del periodo entre 2004 y 2008 al 2009 (Díaz y García, 2014) .

Consecuentemente, se puede observar como la conciliación extrajudicial, no viene dando los resultados esperados, del estudio desplegado se observa que si bien se han multiplicado las solicitudes de conciliación, contradictoriamente los acuerdos conciliatorios no son satisfactorios, y paradójicamente sigue creciendo el número de procesos ordinarios frente a las mediciones antes de erigirse la conciliación como requisito de procedibilidad. De igual forma, debe analizarse como la conciliación pese a ser considerada como un requisito de procedibilidad, ha venido generando un mayor gasto público, por la necesidad de nombrar nuevos procuradores, para abarcar la multiplicidad de solicitudes relacionadas.

Se puede entonces concluir, que este mecanismo alternativo, puede ser considerado ineficaz, siendo para muchos un requisito de procedibilidad innecesario para acudir a lo contencioso administrativo, pues si bien es cierto, puede ser una buena herramienta para descongestionar los despachos judiciales, en su mayoría, la realidad es otra, ya que son pocos los asuntos que finiquitan en un acuerdo efectivo.

Por otro lado, algunos estudiosos aún se muestran positivos frente a la medida y esperan resultados a futuro, argumentan que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, es relativamente nueva y que su no eficiencia obedece a problemas de consciencia de la sociedad sobre su relevancia.

Por lo que, se encuentra de esta corriente estudiosos como Sergio González Rey (2010), quien afirma que:

La conciliación extrajudicial se caracteriza por una doble dimensión en asuntos contenciosos, al ser de una parte un mecanismo alternativo de solución de conflictos, y de otro lado un requisito de procedibilidad; esta institución ha tenido una importante evolución normativa y en su versión actual constituye, dadas sus múltiples ventajas, en un contexto de congestión judicial, un importante espacio para que con prontitud, certeza y eficacia se garanticen los derechos de los administrados y concluye además que se puede afirmar que la nueva versión de la conciliación extrajudicial, como mecanismo alternativo y como requisito de procedibilidad, comporta un nuevo paradigma y se constituye, potencialmente, en un espacio con importantes ventajas, tanto institucionales, como para las partes en conflicto, y acentúa el reto de aumentar la divulgación y conocimiento de la institución, de derrumbar mitos y de generar conciencia y cultura para fortalecer y expandir la novedosa institución (p.67).

Así las cosas existen posiciones divididas sobre la conciliación prejudicial contenciosa administrativa, como uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos más utilizados, dado su obligatoriedad como requisito de procedibilidad, pero con una cuestionada eficacia en su mayoría, tanto en el plano procedimental como en el plano práctico y económico, por eso se hace necesario que el Gobierno Nacional colombiano, invierta en avances legales y doctrinales y jurisprudenciales, en torno a la temática, a fin de que en realidad cumpla su propósito de descongestionar los estrados judiciales.

## CONCLUSIONES

A través de la presente investigación se puede concluir que la conciliación extrajudicial además de ser un medio alternativo de solución de conflictos, es una verdadera obligación en Colombia, toda vez que la ley la ha erigido como un requisito de procedibilidad para poder ejercitar los medios de control que contempla el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Este mecanismo, desde su nacimiento ha tenido como objetivo claro lograr la descongestión judicial.

Sentando lo anterior, en este análisis de acercamiento a la problemática, se pretendió abarcar el planteamiento del problema asociado a determinar: *¿la conciliación es un mecanismo verdaderamente eficiente?*, se puede decir, que la conciliación extrajudicial en términos

generales, es una medida importante de descongestión judicial, ya que comporta ventajas para los ciudadanos, como evitar un procedimiento judicial, que puede ser largo y tedioso, permitiendo la realización de una diligencia de conciliación con un trámite más ágil frente al proceso ordinario, y dirigida por un funcionario conciliador altamente cualificado e imparcial.

Otra gran ventaja, de la conciliación, es que en ella, los protagonistas son las partes, quienes finalmente serán quienes decidan la formula conciliatoria más beneficiosa para ambas, en caso de llegar a un punto de encuentro, claro está, esta fórmula se consignara en acta y así se superaran las diferencias entre las partes. Sin embargo, pese a las maravillas de la conciliación, en los asuntos en general, la realidad de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, presenta preocupantes inconvenientes.

Uno de ellos, es que en la práctica, la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, se ha convertido en un trámite tedioso, puesto que en este tipo de diferencias, y de diligencias, rara vez se llega a un acuerdo conciliatorio como lo exponen los estudios que analizamos como insumo del presente documento, estas investigaciones analizan solicitudes de conciliación versus conciliaciones efectivas, y se observa que entre la solicitud de conciliación hasta su realización hay una extensa medida de tiempo, lo que en la realidad puede convertirlo en un trámite que más que acercar a los administrados a una justicia real, impide, obstaculiza y los aleja de ella.

En este orden de ideas la conciliación en asuntos contencioso administrativo difiere altamente de la conciliación en términos generales, como mecanismo frente a otros asuntos de diferente naturaleza, pues en estos últimos la ley no les impone trámites o formalidades muy rígidas en la tramitación, mientras en asuntos de lo contencioso administrativo debe serse muy

pero muy cuidadoso en el agotamiento de este requisito y sus formalidades, ya que su mala ejecución puede afectar seriamente el futuro de la demanda relacionada, por lo que podemos decir que la conciliación en lo contencioso administrativo puede determinarse como un verdadero elemento que si no es adecuadamente tramitado puede desviar al ciudadano del acceso a la justicia real.

El artículo 23 de la ley 640 de 2001, como se analizó en este escrito, establece que las conciliaciones judiciales en materia de lo contencioso administrativo solo podrán ser adelantadas ante los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción (CRC, 2001d) y de los estudios analizados, se pudo observar el alto costo que esto ha venido comportando para la nación, la ejecución de este prerequisite, por el alto costo de los salarios de los procuradores judiciales, y los resultados frente al objetivo descongestión, por lo que haciendo un análisis costo beneficioso, no estaría siendo eficaz.

Ahora, también, se denota del análisis desplegado, que de acuerdo al artículo 5 del decreto 1716 de 2009, se establece la obligación en materia contencioso administrativa de acudir y actuar con un abogado inscrito, al momento de presentar la solicitud de conciliación y de llevar a cabo la respectiva audiencia, profesional este, que la ley exige debe estar expresamente facultado para conciliar, situación que podemos decir vulnera de cierta manera el principio constitucional del acceso a la justicia, ya que supone unos gastos para el interesado por concepto de honorarios, que todos los ciudadanos no están en la condición de afrontar, pese a que la Corte Constitucional ya estudió lo referente, y declaró aun exequible la norma indicado que no viola bajo ninguna argumento el derecho al acceso de justicia, es una perspectiva digna de ser analizada.

Por otro lado, dentro del análisis, observamos la exigencia de la ley 640 de 2001, se establece que el Agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez administrativo, para su aprobación, la cual dejará consignada en un auto, contra el que proceden recursos de ley, según el caso, ahora esta exigencia, se considera, que contraviene el espíritu de la conciliación extrajudicial en asuntos administrativos, ya que si lo que se busca es la descongestión de los despachos, la ley lo que hizo fue sumar una nueva función al operador judicial, así las cosas y habiendo observado los estudios analizados, los cuales además dan cuenta de que esto ha aumentado la actividad judicial, podemos de verdad concluir que no se está llegando al objetivo propuesto.

Otro factor a tener en cuenta, es que pocas veces el funcionario judicial que representa al comité de conciliación, asiste con ánimo conciliatorio, de las fuentes consultadas, se puede inferir que en su mayoría, no se logra acuerdo conciliatorio, a mutuo propio, se observa que esto puede deberse a que primero las corporaciones y funcionarios estatales, optan por no conciliar, toda vez que la conciliación, presupone la concesión de recursos públicos o de derechos del Estado, lo que podría derivar en consecuencias disciplinarias y/o fiscales para el representante, y muchos de ellos, se abstienen por miedo de no tomar la decisión más acertada, a su vez, se debe a que en la mayoría de los casos la entidad pública no cuenta en el momento con los fondos económicos suficientes para cerrar el acuerdo conciliatorio y se prefiere posponer, esperando la sentencia condenatoria.

Así las cosas, algunos autores consideran que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, es una institución ineficaz y fallida desde su ideación, e institucionalización como requisito de procedibilidad, mientras otros consideran que solo a través

de la superación de la cultura nacional en su mayoría litigiosa se podrá dar un adecuado uso a esta institución, como un verdadero mecanismo alternativo de acceso a la justicia, mostrándose más optimista frente a la medida.

Es por ello, que también es importante, señalar que de las investigaciones consultadas, se pudo detectar un desconocimiento y una desconfianza, por parte de los ciudadanos frente a la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, dicha dificultad existe, entre las partes que acuden a la audiencia de conciliación, desde el representante de la entidad pública, hasta de la persona pública o privada, que constituye la otra o las otras partes, se puede decir incluso, que en Colombia los ciudadanos y ciudadanas, no tienen en absoluto, una cultura de negociación de los conflictos.

Por lo que, se observan múltiples falencias expuestas por los autores en las obras analizadas, y tomadas como referencias, que demuestran que la figura de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso, pueda estar lejos de estar siendo eficaz en la práctica, siendo necesaria cambiar paradigmas, mutando más hacia la necesidad de negociar los conflictos, y cambiar el chip litigioso del colombiano, a fin de generar escenarios de paz y sana convivencia entre los mismos, propiciando por una cultura de arreglos amigables y resolución de conflictos a través de mecanismos alternativos, a fin de lograr la tan anhelada descongestión judicial.

Se considera, así que, la conciliación prejudicial es una institución que ha cobrado relevancia en nuestro país, si hablamos en términos generales, pero cuando nos referimos a ella en el campo de lo contencioso administrativo, la realidad es diferente, ya que no cumple con su cometido de descongestionar verdaderamente los estrados judiciales, y de minimizar la carga

operativa de los jueces y no está acorde con los principios de justicia real, celeridad, efectividad y economía procesal, vitales para un verdadero estado social de derecho.

Entonces, puede concluirse que en la actualidad, el procedimiento de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo es, a fecha, ineficiente, y la administración pública en Colombia y sus entes relacionados, deben desarrollar políticas públicas que permitan ampliar el acceso a la justicia real a sus administrados, *sin dilaciones, sin formalismos superfluos, y con la intención de pronta justicia para los ciudadanos*, ya que la realidad actual exige que el gobierno colombiano genere medidas que permitan organizar el sistema de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, con el objetivo de que esta figura jurídica comporte los anhelados resultados para los cuales fue creada, con mayor grado de eficiencia frente a la justicia real.

No obstante, a mutuo propio, se considera, que la figura es importante, y puede llegar a ser eficiente, si superamos la cultura del conflicto, y se acoge en un Colombia, una cultura más sana, una cultura de resolución de conflictos, esto pues se ha demostrado que la figura de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, ha sido eficaz en muchos países de Latinoamérica, por elementos importantes que se observan en ella, países como Chile, o España, han acogido de manera satisfactoria el mecanismo y han logrado que de los frutos esperados.

Lo anterior también sustentado en que a juicio de esta servidora, se considera que la Conciliación Pre Judicial, a diferencia de aquella realizada dentro de un proceso, es mucho más flexible, y beneficiosa, puesto que permite que las partes presente fórmulas diversas de arreglo, su objetivo está orientado a resolver de manera ágil los conflictos consignados en la solicitud de

conciliación, por ello, se le denomina como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, pues lo que se busca es evitar el proceso judicial, a fin de descongestionar los despachos judiciales.

Además, se considera producto de este análisis que es una figura bien pensada, pero precariamente mal ejecutada, y que el tema no es de la figura como tal, la cual es buena, sino de la estructura que la pone en marcha, que es precaria, esto se observa, de los estudios analizados, donde se observa incluso, que muchas ciudades no cuentan con la logística ni la infraestructura para la realización de las audiencias de conciliación, así mismo, el personal guía del Ministerio Público, debe estar mejor preparado para dirigir la conciliación, la política de la misma no ha sido adecuadamente socializada entre abogados y ciudadanía, y no se ha fomentado la cultura de medios alternativos, truncado así su potencial de éxito.

Aunado a lo anterior, podemos señalar que el estudio de acercamiento a la temática propuesto, cumplió con los objetivos trazados, toda vez que se dio respuesta efectiva a la pregunta de investigación apuntada, para tales efectos, se recopiló y sistematizó la información, para luego procesarla en forma cualitativa, de acuerdo al método de investigación escogido.

## BIBLIOGRAFÍA

Cámara de Comercio de Cúcuta, *Concepto conciliación extrajudicial en Asuntos contencioso administrativos*. Disponible en

([http://www.cccucuta.org.co/media/Conciliacion/que\\_es\\_conciliacion\\_beneficios\\_y\\_clases.pdf](http://www.cccucuta.org.co/media/Conciliacion/que_es_conciliacion_beneficios_y_clases.pdf)).

Constitución Política de Colombia, 1991. Legis Editores, Bogotá 2013.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1195, del 15 de noviembre de 2001. Magistrados Ponentes: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa y Dr. Marco Gerardo Monroy, Bogotá, DC.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-417, del 28 de mayo de 2002. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett, Bogotá, DC.

Díaz Guzmán, D. García Ávila, A (2014) *La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial en el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Revista de derecho y economía N.º 41 • enero-junio 2014 • pp. 143-176. Disponible en Internet (<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3856/4111>)

Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1716 de 2009, “por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”. En: Diario oficial No. 47349 del 14 de mayo de 2009, Presidencia de la República de Colombia, Bogotá: Imprenta Nacional.

García de Enterría, E. (1995). *Curso de derecho administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas.

Gil Echeverry, J. H. (2003). *La Conciliación Extrajudicial Y La Amigable Composición*. Bogotá: Temis.

González Rey, S. (2010). *Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos: hacia un nuevo paradigma*. Revista digital de Derecho Administrativo, N ° 4, segundo semestre/2010, pp. 57-76. Disponible en Internet (file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-ConciliacionExtrajudicialEnAsuntosContenciosoAdmin-5137221.pdf)

Junco Varga, J R. (2002) *La Conciliación, aspectos sustanciales y procesales*. Bogotá, 2002. Editorial TEMIS S.A.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 23 de 1991, “por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones.” En: Diario Oficial No. 39.752 del 21 del mes de marzo de 1991. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 446 de 1998. “Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.” En: Diario Oficial No43.335 de 8 de julio de 1998. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 640 de 2001, “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.” En: Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 1285 de 2009, “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.” En: Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 1367 de 2009, “Por la cual se adiciona unas funciones al procurador general de la nación, sus delegados y se dictan otras disposiciones”. En: Diario oficial No. 47470 de diciembre de 2009. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la Republica de Colombia. Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. En: Diario oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

Ordoñez Maldonado, A. (2009) *Guía para la presentación y trámite de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo – Conciliar antes de demandar, preguntas más frecuentes en la relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo.*

Orrego Lombana, G (2015). *Eficacia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en Antioquia.* Revista ISSN 2011-7213/ vol. 4, no. 1/ enero- junio 2015 / p.p.69-82/ Pensamiento y Poder/ Medellín-Colombia. Disponible en Internet (file:///C:/Users/usuario/Downloads/243-Texto%20del%20art%C3%ADculo-592-1-10-20161024.pdf).

Procuraduría General de la Nación (2009) *Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo.* Disponible

en

Internet

([https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla\\_La\\_Conciliacion\\_PDCA.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla_La_Conciliacion_PDCA.pdf))

