Andrés Fernando
Ospina Garzón / Editor

Horizontes del contencioso administrativo

Tomo I
El contencioso administrativo no jurisdiccional

Universidad Externado de Colombia

ANDRÉS FERNANDO
OSPINA GARZÓN
(EDITOR)

HORIZONTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TOMO I
EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO JURISDICCIONAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Horizontes del contencioso administrativo. Tomo 1, El contencioso administrativo no jurisdiccional / Marcos Almeida Cerreda [y otros] ; Andrés Fernando Ospina Garzón (editor). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2022.

703 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN: 9789587908916 (Tomo 1)

1. Administración pública – Colombia 2. Responsabilidad del Estado – Colombia 3. Arbitramento (Derecho administrativo) – Colombia – Jurisprudencia 4. Procedimiento administrativo – Perú 5. Procedimiento administrativo – Chile 6. Elecciones – Legislación – Colombia 7. Recurso contencioso administrativo -- Colombia I. Ospina Garzón, Andrés Fernando, autor, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título

344.2 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. Área de Procesos Técnicos. EAP.
agosto de 2022

ISBN 978-958-790-891-6

© 2022, ANDRÉS FERNANDO OSPINA GARZÓN (EDITOR)
© 2022, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá
Teléfono (57) 601 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: agosto de 2022

Fotografía de cubierta: Ada Barandica
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Corrección de estilo: Óscar Torres Angarita
Composición: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S. - Xpress Kimpres
Tiraje: de 1 a 1000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

CAPÍTULO 21

Evaluación de treinta años de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: un balance amargo en cuanto a su excesivo formalismo y a su eficacia

VERÓNICA PELÁEZ GUTIÉRREZ

SUMARIO

Introducción. I. La conciliación extrajudicial y sus antecedentes en Colombia: un desarrollo formal con una influencia procesal que ha marcado su evolución en asuntos de lo contencioso administrativo. A. La conciliación extrajudicial como mecanismo autocompositivo, alternativo y complementario al aparato judicial para la resolución de los conflictos. 1. Un origen procesal orientado a la descongestión judicial y a garantizar el acceso a la administración de justicia. 2. Un desarrollo normativo y jurisprudencial en cuanto a los asuntos que admiten conciliación y frente a aquellos en que se prohíbe su utilización. B. El desarrollo de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: una evolución ligada al derecho procesal. 1. La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad: exigencia y facultad en su utilización. 2. La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: un mecanismo más cercano a un proceso jurisdiccional que a un mecanismo autocompositivo de resolución de los conflictos. II. La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: una evolución marcada por su poca eficacia que impone reflexiones profundas sobre su utilización y exigencias. A. Un mecanismo con poco impacto en la descongestión y en la autocomposición de los conflictos contencioso administrativos. 1. Una alta judicialización de los conflictos en materia contencioso administrativa. 2. Las cifras no mienten: la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, un mecanismo autocompositivo de resolución de los conflictos ineficaz. B. Una perspectiva difícil que va más allá de lo jurídico. 1. Una visión limitada de la conciliación extrajudicial. 2. Hacia una nueva dimensión de la conciliación extrajudicial. Conclusión. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Realizar una evaluación de la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo durante los últimos treinta años deja un sinsabor en quienes hemos estudiado el mecanismo porque, si bien se destaca la regulación normativa en la materia, en nuestro concepto excesiva, su impacto en la solución autocompositiva de los conflictos en este tipo de asuntos ha sido mínimo.

Ahora bien, abordar este tema implica conocer sus orígenes y entender de esa forma la evolución que ha tenido, no solo desde el punto de vista

normativo sino también en su utilización, así como en aspectos no jurídicos que han incidido en su eficacia.

Siendo así, es importante referirse a la historia y tener en cuenta que, posiblemente, el nacimiento del Estado de derecho, la separación de poderes y posteriormente los desarrollos del Estado social de derecho y el reconocimiento del *derecho a la tutela judicial efectiva* pudieron traer como consecuencia inevitable que se haya considerado que el poder judicial fuera quien detentara el monopolio de la administración de justicia a través del adelantamiento de un proceso judicial y que la tutela judicial efectiva solo podía lograrse por medio de los tribunales[1]. En otras palabras, estos desarrollos pudieron llevar a originar la creencia según la cual solo los órganos jurisdiccionales podían resolver los conflictos, generando durante muchos años la judicialización de estos[2]. Como ya lo he manifestado en otros escritos, "el conflicto no es el problema; por el contrario, el verdadero inconveniente es la forma en que las personas creen que este debe ser resuelto"[3].

En ese contexto, surgen los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y pareciera predominar la tesis según la cual el nacimiento del "movimiento ADR" ocurre a finales de los años 70, esto es, en 1976 con la celebración de "The Pound Conference" en donde se discutió la crisis de la justicia y la ineficacia del sistema judicial americano. Sería entonces el profesor Frank E. A. Sanders quien articularía un concepto nuevo llamado *multi-door courthouse*, entendiéndose como un centro de resolución de conflictos que ofrecía variedad de formas y mecanismos para resolver las controversias. Litigar un conflicto sería solo una de las opciones existentes

---

1 Carolina Camacho G., "Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del 'Movimiento ADR' en Estados Unidos y su expansión en Europa", *ADC*, tomo LXVII, 2014, fascículo III, pp. 933-934. Ver igualmente: Silvia Barona Vilar, *Solución extrajudicial de conflictos, alternative dispute resolution (ADR) y Derecho Procesal*, Valencia, 1999 y Marta Blanca Carraso, *Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos: una visión jurídica*, colección de Mediación y resolución de conflictos, Universidad Complutense de Madrid, 2009, pp. 9-10.

2 Fue lo que algunos denominaron en Estados Unidos "litigation explosion". Ver sobre este tema: Camacho, "Origen y evolución de la mediación…", cit., p. 934 y Warren Burger, "The Pound conference: Perspective on justice in the future: proceeding of national conference on the cuases of popular dissatisfation with the administration of justice", en *Agenda for 2000A. D-A need for systemic anticipation*, 1979, pp. 32-25.

3 Verónica Peláez Gutiérrez, "Alcances y límites de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el derecho administrativo: conciliación, transacción y amigable composición", en *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo*, Universidad Externado de Colombia, tomo III, p. 215.

para las personas, entre las cuales también era posible encontrar mecanismos como la mediación, la conciliación y el arbitraje[4]. Bajo esta concepción, un tercero con conocimientos jurídicos ayudaba a las personas a analizar sus conflictos y les presentaba las opciones disponibles para resolver su controversia, indicándoles la más apropiada para lograr tal fin[5]. Lo anterior permitía un mejor acceso a la administración de justicia, a los tribunales, y no malgastar esfuerzos[6].

En el sistema continental, el desarrollo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos surge con ocasión de los análisis y estudios realizados por el proyecto "The Florence Access-To-Justice", el cual se ha considerado el principal trabajo realizado sobre acceso a la justicia, que comenzó en 1971 con la Conferencia internacional sobre garantías fundamentales de las partes, en los procesos civiles, y concluyó en 1978[7]. El análisis parte principalmente de la revaluación de los conceptos de acceso a la justicia y de protección judicial propia de la era liberal, sustentadas formalmente, pero dirigidas solo a aquellos que podían acceder a ellas. Lo anterior hizo necesarias nuevas reflexiones y la ampliación de los derechos sociales, así como remover las barreras tradicionales que habían existido para garantizar el acceso efectivo a la justicia. Es así como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos harían parte igualmente de la reflexión y serían consecuencia del movimiento "Access to Justice" que buscaba hacer efectivos los derechos de los pobres, del consumidor, ambientales, de los empleados y de los arrendatarios, entre otros[8]. De esta manera, se reflexiona sobre reformas a las cortes en sus procedimientos y en la profesión de abogado, con el fin de adaptar el sistema de justicia a las nuevas demandas sociales[9].

---

4 Gladys Kessler y Linda J. Finkelstein, "The evolution of a Multi-door Court House", 37, *Cath. U.L, Rev*. 577, 1988, p. 577. https://scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2 , consultada el 7 de abril de 2022.

5 *Ibid.*, p. 580.

6 Camacho, "Origen y evolución de la mediación…", cit., pp. 951-953.

7 Bruno Mokowiecky Salles y Paulo Marcio Cruz, "The Florence Acces-To-The-Justice Project descriptives aspects", *Revista de Derecho*, 22, 2020, p. 182. https//doi.org/10.22235/rd.vi22.2244; consultado el 7 de abril de 2022.

8 *Ibid.*, p. 183.

9 Mauro Cappelletti, Bryant Garth y Niccolò Trocker, "Access to justice variations and continuity of a worldwide movement", en *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationals Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and international Private Law*, 46. Jahrg, H.4, 1982, p. 666.

Este movimiento consideraba que la justicia debía comportar un esfuerzo tendiente a lograr la redistribución de los derechos que resultaran concernidos con el desarrollo del Estado de bienestar, debía combatirse el legalismo excesivo y, más que buscar la reivindicación de los derechos de las personas y la obtención de una sentencia, se debía buscar una forma de ofrecerles una vía para lograr acuerdos amigables[10]. Siendo así, proponía asistencia legal a las personas, pero consideraba necesario ir más allá. Se debía reformar el modo en que las cortes funcionaban, pero igualmente se debían desarrollar formas alternativas para la solución de los conflictos, haciendo énfasis en la conciliación, en la mediación y en la necesidad de cambiar la concepción de la profesión de abogado para que fuera más accesible y efectiva impulsando los derechos de las personas[11]. En el caso de la conciliación, se consideró necesario desarrollarla en tres áreas: conflictos de vecindad e interpersonales, conflictos que involucraban los derechos de las personas contra las organizaciones y disputas que involucraban los intereses de grupos de personas contra las organizaciones[12].

La conciliación hace parte entonces de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, los cuales constituyen una categoría abierta que agrupa un conjunto de modos de resolución de los conflictos, principalmente pacíficos, que buscan que las propias partes lleguen a una solución amigable, y varios de ellos tienen en común que permiten la intervención de un tercero neutral[13].

Vale la pena recordar y citar a la Corte Constitucional, que desde 1993 al referirse a la conciliación la concibió como un mecanismo que hace realidad la paz, al considerar que

> [...] es no solo congruente con la Constitución del 91, sino que puede evaluarse como una proyección, en el nivel jurisdiccional, del espíritu pacifista que informa a la Carta en su integridad. Porque, siendo la jurisdicción una forma civilizada y pacífica de solucionar conflictos, lo es más aún el entendimiento directo con el

---

10 *Idem.*

11 *Ibid.*, p. 685.

12 *Ibid.*, p. 688.

13 Charles Jarrosson, "Les modes alternatifs de règlement des conflits. Presentation Générale", *Revue Internationale de droit comparé*, vol. 49, n.º 2, abril-junio 1997, p. 325. Ver igualmente: Peláez, "Alcance y límites de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el derecho administrativo: conciliación, transacción y amigable composición", en *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo*, cit., p. 216.

> presunto contrincante, pues esta modalidad puede llevar a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir[14].

Además, en el año 2001, concibió los mecanismos alternativos como complementarios a la justicia formal al señalar que dichos mecanismos demuestran que

> procedimientos menos formales y alternativos de justicia autocompositiva complementan las opciones a las cuales pueden acudir las personas para resolver sus disputas. Por ello, mecanismos como la mediación y la conciliación, más que medios para la descongestión judicial, son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos[15].

La conciliación ha sido definida como un mecanismo de resolución de los conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador[16]. Puede ser judicial si se desarrolla en el interior del proceso contencioso o extrajudicial si se da por fuera de este y antes de acudir al juez[17]. Cuando es extrajudicial, esta podrá ser voluntaria o, en agotamiento de ella, como requisito de procedibilidad, y puede ser en derecho o en equidad. En asuntos de lo contencioso administrativo será siempre en

---

14 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-165 del 29 de abril de 1993.

15 Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001.

16 Congreso de la República, 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", *Diario Oficial* n.º 43.335, del 8 de julio de 1998, art. 64, incorporado en el artículo 1 del Decreto 1818 de 1998. Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia C-893 de 2001 se refirió a la conciliación como "un procedimiento por el cual un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de -uuna controversia jurídica, se reúnen para componerla con la intervención de un tercero neutral –conciliador– quien, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión de arreglo e imparte su aprobación. El convenio al que se llega como resultado del acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes que concilian".

17 Verónica Peláez Gutiérrez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, segunda edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018, pp. 32-35.

derecho[18]. Además, la Corte Constitucional la ha considerado como un mecanismo que garantiza el acceso a la justicia porque el acuerdo al que llegan las partes en conflicto pone fin a sus diferencias si se logran acuerdos totales y se evita acudir al juez. Además de permitir el acercamiento de las partes[19].

En este escrito se hará una evaluación de la conciliación extrajudicial en los últimos treinta años, realizando un análisis de la finalidad buscada con su consagración constitucional, legal y reglamentaria, así como los desarrollos que el mecanismo ha tenido en los ámbitos normativo y jurisprudencial. Igualmente, se analizará su impacto en la desjudicialización de los conflictos contencioso administrativos, así como en la transformación de estos. Con fundamento en lo anterior, el interrogante al cual se dará respuesta es el siguiente: ¿cuál ha sido el desarrollo y el impacto que ha tenido la conciliación extrajudicial en la resolución de los conflictos contencioso administrativos?

La conciliación extrajudicial en Colombia, en forma general y en asuntos de lo contencioso administrativo, ha tenido un desarrollo ligado a las normas procesales y con la finalidad de descongestionar los tribunales. Igualmente, han sido el legislador y la jurisprudencia quienes han desarrollado los asuntos que admiten conciliación y aquellos que no la admiten (I). Sin embargo, y muy a pesar de los desarrollos normativos y jurisprudenciales e incluso de exigirse como requisito de procedibilidad, su impacto en la desjudicialización de los conflictos contencioso administrativos y en su solución de una forma autocompositiva ha sido poco significativo. Situaciones como el alcance limitado dado a la conciliación extrajudicial, el exceso de formalismos y la falta de una cultura a favor de su utilización han afectado su eficacia (II).

I. La conciliación extrajudicial y sus antecedentes en Colombia: un desarrollo formal con una influencia procesal que ha marcado su evolución en asuntos de lo contencioso administrativo

La congestión de los despachos judiciales no es un problema exclusivo de nuestro país. Lo anterior ha motivado reflexiones en torno a la necesidad

---

18 *Idem*.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 2001, cit.

de reformar la justicia, las cortes, la profesión de abogado, pero igualmente ha motivado la reflexión sobre los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en forma general y de la conciliación en forma particular[20], con el fin de brindarles a las personas la opción de otras formas de resolver sus conflictos, menos formales y rápidas, en donde ellas son protagonistas, de tal forma que solo un mínimo de conflictos llegue a conocimiento de los jueces, a fin de permitir la descongestión y dejar en el legislador su desarrollo y regulación (A). La conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo se ha caracterizado por su desarrollo normativo, y sobresale el hecho que constituye requisito de procedibilidad para poder acceder a la jurisdicción contencioso administrativa. Recientemente varias reformas han sido introducidas, cuyo impacto en la utilización de la conciliación extrajudicial en esos asuntos debe ser analizado. Finalmente, la conciliación extrajudicial se ha caracterizado por su formalismo y rigor en su utilización (B).

A. La conciliación extrajudicial como mecanismo autocompositivo, alternativo y complementario al aparato judicial para la resolución de conflictos

En Colombia, la conciliación ha sido desarrollada por normas con corte procesal e igualmente se ha presentado como una alternativa al litigio. Con ella se ha buscado desjudicializar los conflictos y, en consecuencia, descongestionar los tribunales (1). Pero, además, ha sido el legislador quien en su libertad de configuración legislativa se ha encargado de regular y determinar los asuntos que admiten conciliación extrajudicial o de autorizar su utilización (2).

1. Un origen procesal orientado a la descongestión judicial y a garantizar el acceso a la administración de justicia

Un primer antecedente de la conciliación en Colombia se encuentra en 1825 cuando se estableció como requisito de procedibilidad para acudir a la

20 Mauro Cappelletti, Bryant Garth y Niccolò Trocker, "Access to justice variations and continuity of a worldwide movement", en *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationals Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and international Private Law*, 46, cit., p. 666.

jurisdicción civil, eclesiástica y militar[21]. Cuatro años más tarde, mediante decreto del 12 de diciembre de 1829 se les otorgó competencia para adelantar conciliaciones a todos aquellos funcionarios dotados de jurisdicción. Posteriormente, con la Ley 21 de 1920 y esta vez en materia laboral, se estableció que ningún establecimiento o empresa comercial, industrial o agrícola podía suspender colectivamente el trabajo, por causas originadas en diferencias entre patrones y empleados, cualquiera que fuera su origen, sin que antes se hubiera cumplido con un procedimiento de arreglo directo y, en caso de fracaso, se hubiera acudido a una conciliación y, finalmente, a un arbitraje si habían fracasado los dos anteriores[22]. En 1934 se estableció la competencia para adelantar conciliaciones por los jueces de paz[23] y con los decretos 1400 de 1970 y 2303 de 1989 se estableció la conciliación como requisito de procedibilidad en materia civil y en asuntos agrarios, respectivamente[24]. Finalmente, en 1991, la conciliación se elevó a rango constitucional en el artículo 116 y se dispuso que los particulares en calidad de árbitros y de conciliadores administran justicia en forma transitoria[25].

Como se explicó en la introducción de este escrito, en el caso del movimiento ADR se quiso brindar alternativas de solución de los conflictos y guiarlos para usar aquella que fuera la más adecuada para la solución de estos, es decir, existía un análisis previo del conflicto para determinar el medio más adecuado para ponerle fin. En Colombia no se encuentra tal análisis en el desarrollo de los MARC y de la conciliación. Es posible encontrar fundamento de su desarrollo atado al derecho, al servicio de la justicia y al

---

21 Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años*, Bogotá, 2015, p. 31.

22 Ley 21 del 4 de octubre de 1920, "Sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos del trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas", https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1576657#:~:text=El%20arbitraje%20es%20obligatorio%20y,1%C2%Bo. Posteriormente, en materia laboral, la conciliación fue regulada por el Decreto-Legislativo 2350 de 1944, el cual fue posteriormente adoptado como norma permanente en la Ley 6 de 1945, en la Ley 75 de 1945, en el Decreto 969 de 1946 y en el Decreto 2158 de 1948, que se adoptó como norma permanente en la Ley 90 de 1948. Ver sobre este tema: Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del sistema nacional de conciliación en Colombia en sus 25 años*, cit., p. 31.

23 Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años*, cit., p. 31.

24 *Idem*.

25 Ver sobre este tema: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 27-34. Por su parte, el texto del artículo 116 de la Constitución de 1991 dispone lo siguiente en cuanto a los árbitros y conciliadores: "[…] Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley […]".

procedimiento civil. Es decir, ha hecho parte de normas procesales y se ha visto como un mecanismo para desjudicializar los conflictos y por supuesto descongestionar los tribunales y acceder a la administración de justicia[26].

En cuanto a las normas expedidas en materia de conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo, es igualmente cierto que la descongestión y lograr la autocomposición de los conflictos ha estado en el orden del día. Siendo así, en el momento de expedirse la Constitución de 1991, la congestión hizo parte de las discusiones de la época[27]. Análisis que se retoma al discutir el proyecto de ley de lo que sería la Ley 23 de 1991 que regulaba, entre otros, la conciliación en lo contencioso administrativo y con la cual se buscaba aligerar la justicia, garantizar el acceso a esta y su eficacia, así como disminuir la pérdida de dinero por parte de las entidades públicas y, por supuesto, brindarles a las personas la capacidad de resolver por ellas mismas los conflictos promoviendo mecanismos de autocomposición de estos, como la conciliación[28]. En esa época se sentó una idea que buscaba materializarse, según la cual los jueces solo debían intervenir y conocer de los conflictos que la sociedad misma no había logrado solucionar. Es decir, era necesario evitar la judicialización de los conflictos, considerada una de las causas de la congestión de la justicia[29].

En 1996 se expidió la Ley 270, que en su artículo 8 establece el principio de alternatividad y deja en cabeza del legislador la competencia para desarrollar y regular dichos mecanismos y retoma el artículo 116 en cuanto a los conciliadores y árbitros. Posteriormente, en el artículo 13, dispone que los árbitros y conciliadores ejercen función jurisdiccional. Frente a lo cual es preciso señalar que disentimos tanto de lo señalado en el artículo 116

---

26 Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años*, cit., p. 32.

27 Con respecto a la postura de por qué se considera que los conciliadores no administran justicia se puede consultar: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 29 y ss.

28 Gaceta del Congreso de la Republica, Proyecto de Ley 127 de la Cámara de Representantes, "Por medio de la cual se crean mecanismos para la descongestionar los despachos judiciales". Ver igualmente sobre este tema: Diego Younes Moreno, *Vía gubernativa-conciliación, arbitramento: una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo*, tomo V, Colección Reformas a la Rama Judicial, Bogotá, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbbH, 2008, p. 52, y Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., p. 33.

29 *Idem*.

como en los artículos 8 y 13 en cuanto a que los conciliadores administran justicia y ejercen función jurisdiccional. Los conciliadores no son jueces. La conciliación no es un mecanismo heterocompositivo de solución de conflictos, sino un mecanismo autocompositivo. Siendo así, el conciliador no decide, quienes llegan a un acuerdo y resuelven su conflicto son las partes. El conciliador es un tercero neutral, calificado, que facilita el acuerdo, puede proponer fórmulas de arreglo que no son obligatorias para las partes e incluso pedir que reconsideren su decisión, pero él no decide, no resuelve el conflicto y nunca su decisión o posición se impone a las partes. Es cierto que la utilización de la conciliación permite la resolución de los conflictos, pero esto no convierte a los conciliadores en jueces, ni a la conciliación en un mecanismo heterocompositivo. Simplemente complementa las alternativas que tienen las personas para lograr la solución de sus diferencias. Por lo anterior se disiente tanto del texto constitucional como de la Ley 270 de 1996.

Ahora, en la misma línea de la Ley 23 de 1991, se expidió la Ley 446 de 1998 y posteriormente la Ley 640 de 2001. Con esta última se quiso introducir de nuevo la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, lo cual ya había sido intentado en materia laboral en el artículo 28 de la Ley 23 de 1991 y en el artículo 68 de la Ley 446 de 1998, pero había sido declarado inexequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-160 del 17 de marzo de 1999[30]. Sin embargo, en el campo de lo contencioso administrativo, el requisito de procedibilidad regulado en la Ley 640 de 2001 no entró a regir porque nunca se tuvo el número mínimo de conciliadores necesario para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia en los términos del artículo 42 de dicha ley[31]. Es preciso señalar que uno

---

30 *Ibid.*, p. 34. En dicha sentencia se declaró la inexequibilidad de la norma por inexistencia de los elementos mínimos y necesarios (recursos materiales y de personal) para que el requisito de procedibilidad estuviera acorde con el derecho de acceso a la administración de justicia.

31 Congreso de la República, Ley 640 de 2001, "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones", artículo 42: "Las normas previstas en el presente capítulo entrarán en vigor gradualmente, atendiendo al número de conciliadores existentes en cada distrito judicial para cada área de jurisdicción. En consecuencia, con base en el último reporte anualizado disponible expedido por el Consejo Superior de la Judicatura sobre número de procesos ingresados a las jurisdicciones civil, laboral, de familia y contencioso administrativa, independientemente, el Ministerio de Justicia y del Derecho determinará la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad para cada Distrito Judicial y para cada área de la jurisdicción una vez aquel cuente con un número de conciliadores equivalente a por lo menos el dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entren a cada Distrito. Parágrafo. Para la determinación del índice de que trata este artículo, no se tendrá en cuenta el número de estudiantes

de los objetivos de la expedición de la Ley 640 de 2001 y la regulación de la conciliación en varias materias era lograr que dicho mecanismo permitiera resolver conflictos en masa, objetivo que de lograrse impactaría enormemente en la descongestión de los despachos judiciales y, por supuesto, en el desarrollo de los mecanismos de autocomposición de los conflictos, además de ahorrar dinero y garantizar el acceso a la justicia[32]. Sin embargo, dicho objetivo no se cumplió y de hecho su impacto en la solución de los conflictos en materia contencioso-administrativa es mínimo; así se analizará en la segunda parte de este escrito.

En esa misma línea, se expidió con posterioridad la Ley 1285 de 2009, que consagró el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial cuando el asunto fuera conciliable y previo al ejercicio de los medios de control de reparación directa, controversias contractuales y nulidad con restablecimiento del derecho. Este requisito fue reglamentado por el Decreto 1716 de 2009 y posteriormente se expidió la Ley 1395 de 2010 en materia de descongestión y, por supuesto, la Ley 1437 de 2011 que en el caso de la conciliación extrajudicial retomó, en su artículo 161, lo ya existente en cuanto al requisito de procedibilidad y modificó en cuanto a la conciliación judicial el momento de intentarla dentro del proceso, al disponer, por ejemplo, que en la audiencia inicial el juez instaría a las partes a conciliar. En los últimos dos años se expidieron la Ley 2080 de 2021 que modificó, con su artículo 34, el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, y la Ley 2195 de 2022 que reformó, en su artículo 48, el artículo 12 de la Ley 678 de 1998. Finalmente, en la actualidad cursa en el Congreso un proyecto de ley que integrará en una sola norma la regulación de la conciliación y que involucra a la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo; en caso de ser aprobada, será considerada el estatuto de la conciliación en Colombia.

Es claro entonces que los desarrollos dados en Colombia a la conciliación en general y a la conciliación extrajudicial la muestran como un mecanismo que buscaba la desjudicialización de los conflictos y promover su autocomposición. Así la consideró, igualmente, la Corte Suprema de Justicia, que desde 1948 señaló con respecto a la conciliación extrajudicial lo siguiente:

---

que actúen como conciliadores en los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de facultades de derecho".

32 *Idem.*

> […] la etapa preliminar de la conciliación se inspira en la idea muy sabia y prudente de que es mejor procurar un entendimiento que litigar […] los pleitos no son en la mayoría de casos sino pérdidas de esfuerzos, de dinero, y de inteligencia que es necesario reducir a un mínimo. Por eso ha surgido la institución de la conciliación […][33].

Es clara entonces la voluntad del legislador en el desarrollo de la conciliación extrajudicial, tendiente a promover la autocomposición de los litigios, de tal forma que lo que llegara a conocimiento de los tribunales fuera mínimo, lo cual impactaría necesariamente en la descongestión de la jurisdicción.

2. Un desarrollo normativo y jurisprudencial en cuanto a los asuntos que admiten conciliación y frente a aquellos en que se prohíbe su utilización

Frente a los asuntos que admiten conciliación se ha aceptado una regla general que ha estado presente a lo largo de los desarrollos y la evolución de la conciliación extrajudicial. Siendo así, para que un asunto pueda ser conciliado este debe ser de carácter particular y de contenido económico, de libre disposición de quien concilia y que no se prohíba su utilización o en su defecto que el legislador la autorice[34]. Un asunto es de libre disposición cuando existe libertad de renuncia y de acuerdo con el artículo 15 del Código Civil, podrá renunciarse a los derechos conferidos por las leyes, siempre que sólo importe al interés individual del renunciante, y que dicha renuncia no se encuentre prohibida. No es posible entonces conciliar sobre derechos ciertos e indiscutibles, sobre asuntos que involucren la legalidad, sobre normas de

---

33 Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 15 de diciembre de 1948, citada en: Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años*, cit., p. 33. Ver igualmente: Corte Constitucional, Sentencia C-893 de 2011.

34 Decreto 1069 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho", artículo 2.2.4.3.1.1.2, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73694 (consultado el 19 de abril de 2022). Ver igualmente sobre este tema: Peláez, "Alcances y límites de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el derecho administrativo: conciliación, transacción y amigable composición", en *Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo*, cit., p. 226; Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, pp. 56 y 57, y Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-098 de 2001.

orden público como son aquellas que regulan el estado civil de las personas, su capacidad, las normas de competencias y procedimiento[35], sobre derechos fundamentales e intereses y derechos colectivos[36].

Además, en materia tributaria nuestro ordenamiento jurídico ha excluido dichos asuntos de la utilización de la conciliación. Fue el parágrafo segundo del artículo 70 de la Ley 446 de 1998 la disposición que consagró en forma general dicha prohibición al disponer: "No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario". Disposición que luego fue incorporada en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998. Específicamente, en materia de conciliación extrajudicial, el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016 dispone que no se podrá conciliar extrajudicialmente en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. Igualmente, de acuerdo con dicho artículo no son susceptible de conciliación extrajudicial aquellos asuntos frente a los cuales haya operado la caducidad del medio de control.

Frente a la prohibición del uso de la conciliación en materia tributaria, es preciso señalar que en varias oportunidades por disposición normativa, el legislador ha permito conciliar en materia tributaria, aduanera y cambiaria cumpliendo con ciertos parámetros, entre ellos, que exista presentación de

---

35 Ver Corte Constitucional, sentencias C-294 de 1995 y C-330 de 2000.

36 Es importante aclarar que, de acuerdo con la sentencia de unificación del Consejo de Estado, el pacto de cumplimiento no es asimilable a una conciliación. El Consejo de Estado lo considera como otro *mecanismo alternativo de solución de conflictos* diferente a la conciliación, que permite determinar la forma de protección de los intereses o derechos colectivos amenazados o vulnerados y, de ser posible, restablecer las cosas al estado anterior a la violación. Al considerarlo como un *mecanismo alternativo* determinó que el Comité de Defensa Judicial y de Conciliación debe pronunciarse sobre la procedencia o no de presentar fórmula de pacto de cumplimiento y determinar los parámetros dentro de los cuales debe actuar el apoderado de la entidad pública en la audiencia correspondiente. Sobre este tema, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de unificación del 1 de octubre de 2018, radicación 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP). Por otra parte, los derechos e intereses colectivos no se encuentran en cabeza de una sola persona, nos pertenecen a todos, y no sería posible disponer de ellos en forma particular. El pacto de cumplimiento tiene como finalidad proteger los derechos e intereses colectivos; la audiencia se realiza por iniciativa del juez, quien tienen la competencia de revisar el acuerdo y verificar que no existan vicios de legalidad en su contenido. Si existen vicios, el juez tiene la competencia de corregir el acuerdo si las partes lo autorizan. Situación que en ningún caso es posible frente a un acuerdo conciliatorio. Además, el juez aprueba el pacto de cumplimiento por sentencia judicial, no por auto, y guarda la competencia para hacer cumplir la decisión, lo cual difiere del acuerdo conciliatorio cuyo incumplimiento requeriría el inicio de un proceso ejecutivo. Ver sobre esta diferenciación, Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 67-71.

demanda de *nulidad y restablecimiento del derecho*. Ejemplo de ello son las leyes 633 de 2000, 708 de 2002, 863 de 2003, 1111 de 2006, 1607 de 2012, 1749 de 2014, 1493 de 2018, esta última declarada inexequible por la Corte Constitucional en Sentencia C-481 de 2019, y la Ley 2010 de 2019, artículo 118, reglamentado por el Decreto 1014 de 2020. Ahora, a pesar de hablarse de conciliación, se ha considerado por algunos doctrinantes como Roberto Insignares, que se trata de una forma de amnistía tributaria, en donde el legislador levanta de forma temporal la prohibición de conciliar con fines de recaudo[37]. Otros, como Mauricio Plazas Vega y Mauricio Piñeros, consideran que tal postura es equivocada y no puede hablarse de amnistía porque mientras exista controversia con respecto al asunto y este no se haya resuelto, no se está frente a un derecho indisponible ni frente a una obligación cierta frente a la cual pueda hablarse de amnistía[38].

Además, se ha entendido que en materia tributaria no se admite la conciliación porque se trata de un asunto que involucra el principio de legalidad por tratarse la obligación tributaria de un asunto que escapa a la órbita de lo que se puede disponer[39]. Lo que implicaría que solo el legislador podría autorizar la conciliación y es lo que ha sucedido de forma transitoria con las normas anteriormente vistas.

Ahora bien, lo cierto es que varios doctrinantes consideran que la conciliación en asuntos tributarios debe admitirse por el legislador sin límite temporal. Entre ellos se encuentran Plazas Vega y Piñeros, quienes consideran que los mecanismos alternativos de solución de conflictos deben aceptarse porque, por una parte, permiten la eficiencia en el recaudo, pero además su utilización debe admitirse frente asuntos con respecto a los cuales exista incertidumbre[40]. Es decir, al tratarse de situaciones con respecto a las

---

37 Camilo Ramírez Zuluaga, *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria: conciliación y arbitraje en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, tesis de maestría, Bogotá, 2015, pp. 38-39. Ver igualmente: Roberto Carlos Insignares Gómez, "Evaluación de los sistemas tributarios. Colombia", en *Memorias de las Jornadas colombianas de Derecho Tributario*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, tomo I, Bogotá, 2013, p. 156.

38 Mauricio Plazas Vega y Mauricio Piñeros Perdomo, "Métodos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria", *en Memorias de las Jornadas colombianas de Derecho Tributario*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Bogotá, 2003, p. 625. Ver igualmente: Camilo Ramírez Zuluaga, *mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria: conciliación y arbitraje en Colombia*, cit., p. 59.

39 *Idem*.

40 Mauricio Plazas Vega y Mauricio Piñeros Perdomo, "Métodos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria", cit., p. 562.

cuales no puede predicarse certeza y carácter indiscutible podría utilizarse la conciliación. González por ejemplo, se refiere a la aceptación de la transacción en asuntos tributarios teniendo como único límite que el asunto se encuentre en controversia[41]. Posición que encontraría soporte en la propia Corte Constitucional que al pronunciarse sobre la constitucionalidad de los artículos 38 y 39 de la Ley 863 de 2003 consideró no solo que dichas normas no constituían amnistías tributarias sino que además era posible conciliar porque se trataba de asuntos de carácter particular y de contenido económico que se encontraban en discusión. Siendo así, la Corte en la Sentencia C-910 del 21 de septiembre 2004 se pronunció en los siguientes términos:

> […] la materia es susceptible de conciliación, por referirse a pretensiones de carácter patrimonial y contenido económico, y, como quiera que esas conciliación o transacción, operan sobre materias objeto de controversia, no comportan, por consiguiente, per se, la rebaja de obligaciones ciertas e indiscutidas y no pueden catalogarse como amnistías tributarias, las misma se encuentran dentro de la órbita de configuración del legislador, que puede, por consideraciones de recaudo, de eficiencia administrativa y de ahorro de recursos plantear fórmulas alternativas para la solución de las controversias que se hayan presentado en torno a las obligaciones tributarias […] (sic).

Tomando como fundamento lo explicado anteriormente, podría afirmarse que el legislador en su libertad de configuración legislativa podría habilitar para conciliar en asuntos tributarios que estén en controversia y que sean de carácter patrimonial, sin que sea obligatoria la existencia de un límite temporal para hacerlo porque la habilitación no solo vendría del legislador sino que no encontraría limite constitucional que lo impida; contrario a ello, hace realidad el principio de eficacia en el recaudo y contribuiría a la descongestión[42]. Además, ya el legislador ha considerado posible conciliar los efectos económicos de los actos administrativos de carácter particular siempre que dicho acto pueda ser revocado por alguna de las causales de revocatoria de los actos administrativos y una vez aprobado el acuerdo este

---

41 María Luisa González Cuéllar, *Los procedimientos tributarios: su terminación transaccional*, Madrid, Colex, 1997, p. 80.

42 Camilo Ramírez Zuluaga, *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria: conciliación y arbitraje en Colombia*, cit., p. 61.

sustituye el acto administrativo inicial[43]. Finalmente, si miramos otros países, estos asuntos permiten conciliación. Es el caso, por ejemplo, de Alemania e Italia en donde se admite la conciliación judicial y el caso de Francia en donde se admite conciliar cuando el contribuyente no adhiera a la deuda tributaria fijada por la administración[44].

B. El desarrollo de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: una evolución ligada al derecho procesal

La evolución de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo lejos de apartarse de las normas procesales ha estado ligada a ellas. Siendo así, la Ley 1285 de 2009, la estableció como requisito de procedibilidad, sin condición alguna, previo al ejercicio de los medios de control de controversias contractuales, reparación directa y nulidad con restablecimiento del derecho (1). Además, la solicitud de conciliación debe ser escrita y cumplir con unos requisitos que la hacen prácticamente una demanda contenciosa requiriéndose, entre otros aspectos, la relación de las pretensiones, las pruebas que fundamenten lo que se solicita sea conciliado y la asistencia de un abogado desde el inicio del trámite, con poder especial para conciliar. Por otra parte, debe cumplirse con un trámite reglado en donde se establece de forma previa quién puede fungir como conciliador, la celebración de una audiencia de conciliación, de lo cual se levanta un acta

---

43 Congreso de la República, 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", artículo 71, incorporado en el artículo 57 del Decreto 1818 de 1998. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998_pr001.html#71 (consultado el 19 de abril de 2022). Ahora, de acuerdo con el Consejo de Estado y la interpretación dada a esa norma, en estos casos todas las causales de revocatoria se convierten en causales de legalidad. Ver sobre este tema: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 111-131.

44 Ver sobre este tema: Juan José Zornoza Pérez, "Seguridad jurídica, distribución de competencias y resolución de conflictos en materia tributaria", en *Memorias de las Jornadas colombianas de Derecho Tributario*, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, tomo I, Bogotá , 2013, p. 31; González Cuéllar, *Los procedimientos tributarios: su terminación transaccional*, cit., p. 37, y Zuluaga, *Mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria: conciliación y arbitraje en Colombia*, cit., p. 34.

y, en caso de acuerdo, este debe ser aprobado por el juez de lo contencioso administrativo (2).

1. LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD: EXIGENCIA Y FACULTAD EN SU UTILIZACIÓN

El uso de la conciliación extrajudicial ha sido regulada en diferentes normas, en algunos casos será requisito de procedibilidad y en otros, siempre que el asunto sea conciliable podrá utilizarse o el requisito será facultativo. En consecuencia, y analizando la evolución de la conciliación extrajudicial, se encuentra la Ley 1285 de 2009 que en su artículo 13 introdujo el artículo 42A en la Ley 270 de 1996 y estableció, sin condición alguna, el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial cuando el asunto fuera conciliable y previo a la utilización de los medios de control de nulidad con restablecimiento del derecho, de controversias contractuales y de reparación directa. Como desarrollo de dicha norma se expidió el Decreto 1716 de 2009, luego compilado en el Decreto 1069 de 2015. En esa misma línea, la Ley 1437 de 2011 reprodujo la norma de la Ley 1285 de 2009 y dispuso que esta también podía utilizarse en otros asuntos siempre que no estuviera expresamente prohibida[45]. En el año 2021, dicha norma fue modificada por el artículo 34 de la Ley 2080. En consecuencia, se deja sin modificación alguna el primer párrafo del artículo 161 en cuanto al agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, pero se introduce un párrafo nuevo con respecto a dicho requisito. El texto actual del artículo es el siguiente:

> 1) Cuando los asuntos sean conciliables el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen

45 Congreso de la República, Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", artículo 161: "Requisitos previos para demandar: 1. Cuando los asuntos sean conciliables, el tramite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida". http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011_pr004.html#161 (consultado el 7 de abril de 2022).

> pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.
>
> El requisito de procedibilidad será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida.
>
> Cuando la administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos no será necesario el procedimiento previo de conciliación[46].

Es nuestra opinión que la redacción del segundo párrafo del artículo 161 no obedece a una buena técnica jurídica. Dicho artículo en su párrafo segundo dispone: "El requisito de procedibilidad será facultativo". Frente a lo cual debe señalarse que si algo constituye un requisito significa que es obligatorio, en ningún caso es facultativo, es decir, no puedo decidir si lo cumplo o no, solo existe la obligación de cumplirlo. Salvo que me exceptúen de dicho requisito y en tal caso no sería un requisito.

Dicho lo anterior, es preciso referirse a lo señalado por la norma en cuanto a que el requisito de procedibilidad de la conciliación será facultativo en materia laboral y pensional. Lo primero que tendría que decidirse es que en esa materia existe desde el año 2001 la Sentencia C-893 de la Corte Constitucional en la cual el Alto Tribunal declaró la inexequibilidad del requisito de procedibilidad en materia laboral, al considerar lo siguiente con respecto a los derechos laborales:

> [...] El carácter social de estos derechos -que muchas veces tienen incluso un contenido vital-, y la especial tutela estatal que se brinda constitucionalmente a los mismos, exige que el acceso a la justicia no pueda estar diferido ni obstaculizado por una condición de procedibilidad impuesta aún contra la voluntad del beneficiario, con mayor razón si para ese trámite obligatorio previo al proceso se contempla la posibilidad de que el titular del derecho tenga en ocasiones que sufragar de su propio peculio, muchas veces escaso, expensas significativas para poder accionar ante los jueces.

---

46 *Idem*.

> No es que la conciliación en materia laboral vaya a desaparecer. Por el contrario, conserva su especial relevancia histórica siempre y cuando no se la instituya como un requisito de procedibilidad en contra de los principios y valores constitucionales del trabajo y ante autoridades que en algunos casos por no ser versados en esta especialidad la tornan ineficaz y ocasionalmente onerosa.
>
> Aunque lo dicho anteriormente pone en evidencia la inconstitucionalidad de las disposiciones que se examinan, existe otra razón que corrobora su contradicción con los dictados superiores: al prever la Ley 640 de 2000 la conciliación obligatoria judicial en todos los procesos ordinarios del trabajo como requisito de procedibilidad, esto es, antes de la presentación de la demanda, no se consulta la norma superior que distingue entre derechos inciertos o discutibles para efectos de acudir a este medio de solución de controversias.
>
> En efecto, la previsión contenida en las disposiciones que se revisan implica que aun cuando el trabajador tenga la certeza de que le asiste un derecho indiscutible y cierto, y realmente ese derecho tenga tal carácter, no lo puede ejercitar directamente sin antes haberse sometido al procedimiento conciliatorio previo y obligatorio, lo cual, sin duda, constituye no sólo una dilación inexplicable sino también un contrasentido constitucionalmente inadmisible [...]. (Sic)

El artículo 53 de nuestra Constitución impone el límite para la utilización de la conciliación en materia laboral y pensional. Solo se admite conciliar y transigir en asuntos en donde se discutan derechos inciertos y discutibles y además, existe la imposibilidad de renunciar a los beneficios mínimos establecidos en materia laboral. En ese sentido, el artículo 14 del Código Sustantivo del Trabajo dispone que "Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley"[47].

De acuerdo con el Consejo de Estado, frente a los derechos laborales es necesario analizar cada caso concreto para poder determinar la posibilidad de utilizar la conciliación, esto es, cuando se está frente a derechos inciertos e indiscutibles y no se está frente a beneficios mínimos que se consideran irrenunciables, lo que determinará igualmente la necesidad o no de agotar el

---

47 Ver sobre este tema: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., p. 58.

requisito de procedibilidad[48]. Lo anterior significa que el nuevo párrafo del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 en nada cambia lo que ya existía porque en materia laboral siempre ha sido posible conciliar si el asunto es de carácter incierto y discutible y no se está renunciando a beneficios mínimos. En caso contrario, la conciliación estaría prohibida por disposición del artículo 53 de nuestra Constitución, y no podría usarse ni pretender agotar en forma facultativa el requisito de procedibilidad como lo señala el nuevo párrafo del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

Además, en materia laboral existe un tema que se considera de interés y frente al cual el Consejo de Estado ya se pronunció y determinó que se trata de un asunto que no admite conciliación y, en consecuencia, tampoco se tendría que agotar el requisito de procedibilidad. Es el caso de los conflictos en donde se discute un contrato realidad.

Con respecto al agotamiento del requisito de procedibilidad en estos asuntos, el Consejo de Estado en sentencia de unificación del año 2016 consideró lo siguiente:

> […] v) Tampoco resulta exigible el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, dado que al estar involucrados en este tipo de controversias (contrato realidad) derechos laborales irrenunciables (cotizaciones que repercuten en el derecho a obtener una pensión), que a su vez comportan el carácter de ciertos e indiscutibles, no son conciliables […][49].

---

48 Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto interlocutorio del 19 de abril de 2012, rad. 44001-23-31-0000-2011-001-05-01. Ver igualmente: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., p. 60.

49 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 00260 del 25 de agosto de 2016, rad. 23001233300020130026001 (00882015). (Sentencia de unificación jurisprudencial Cesuj2 n.º 5 de 2016). Con respecto a la caducidad, prescripción y alcance del pronunciamiento del juez, consideró en esa misma decisión lo siguiente: "[…] respecto de las controversias relacionadas con el contrato realidad, en particular en lo que concierne a la prescripción, han de tenerse en cuenta las siguientes reglas jurisprudenciales: i) Quien pretenda el reconocimiento de la relación laboral con el Estado y, en consecuencia, el pago de las prestaciones derivadas de esta, en aplicación del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, deberá reclamarlos dentro del término de tres años contados a partir de la terminación de su vínculo contractual. ii) Sin embargo, no aplica el fenómeno prescriptivo frente a los aportes para pensión, en atención a la condición periódica del derecho pensional y en armonía con los derechos constitucionales a la igualdad e irrenunciabilidad a los beneficios mínimos laborales y los principios de *in dubio pro operario*, no regresividad y progresividad. iii) Lo anterior, no implica la imprescriptibilidad de la devolución de los dineros pagados por concepto de aportes hechos

Ha entendido el Consejo de Estado, a partir de dicha sentencia que no se requiere agotar el requisito de procedibilidad cuando se pretende el reconocimiento de una relación laboral porque se trata de un asunto que no es conciliable, al considerar en sentencia posterior lo siguiente:

" […] Conforme con lo previsto en la sentencia de unificación jurisprudencial […] se colige que el agotamiento de la conciliación extrajudicial como requisito previo para demandar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no se exige cuando se trata de la pretensión de reconocimiento de una relación laboral, sin importar que también se pretenda el pago de prestaciones sociales y demás acreencias dejadas de devengar, ello por estar involucrados derechos laborales irrenunciables y, en consecuencia, no ser conciliables.

En otras palabras, se tiene que la postura vigente de esta corporación, en armonía con el principio constitucional de prevalencia del derecho sustancial, exceptuó del requisito de procedibilidad de conciliación previa, para acceder a la jurisdicción contencioso administrativo, las controversias relativas al contrato realidad, comoquiera que a manera de ejemplo resaltó que, de decretarse la existencia de la relación laboral entre los extremos procesales, debía también reconocerse como

---

por el trabajador como contratista, pues esto sería un beneficio propiamente económico para él, que no influye en el derecho pensional como tal (que se busca garantizar), sino en relación con las cotizaciones adeudadas al sistema de seguridad social en pensiones, que podrían tener incidencia al momento de liquidarse el monto pensional. iv) Las reclamaciones de los aportes pensionales adeudados al sistema integral de seguridad social derivados del contrato realidad, por su carácter de imprescriptibles y prestaciones periódicas, también están exceptuadas de la caducidad del medio de control (de acuerdo con el artículo 164, numeral 1, letra c, del CPACA) […] vi) El estudio de la prescripción en cada caso concreto será objeto de la sentencia, una vez abordada y comprobada la existencia de la relación laboral, pues el hecho de que esté concernido el derecho pensional de la persona (exactamente los aportes al sistema de seguridad social en pensiones), que por su naturaleza es imprescriptible, aquella no tiene la virtualidad de enervar la acción ni la pretensión principal (la nulidad del acto administrativo que negó la existencia del vínculo laboral). vii) El juez contencioso administrativo se debe pronunciar, aunque no se haya deprecado de manera expresa, respecto de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, una vez determinada la existencia del vínculo laboral entre el demandante y la agencia estatal accionada, sin que ello implique la adopción de una decisión *extra petita*, sino una consecuencia indispensable para lograr la efectividad de los derechos del trabajador. De igual modo, se unifica la jurisprudencia en lo que atañe a que (i) el consecuente reconocimiento de las prestaciones por la nulidad del acto administrativo que niega la existencia de la relación laboral y del tiempo de servicios con fines pensionales proceden a título de restablecimiento del derecho, y (ii) el ingreso sobre el cual han de calcularse las prestaciones dejadas de percibir por el maestro-contratista corresponderá a los honorarios pactados […]".

> restablecimiento del derecho, entre otras pretensiones, aquellas que involucran derechos laborales irrenunciables y, por ende, no conciliables [...]"[50]

Lo que significa que en casos en donde se discute la declaratoria de una relación laboral, no será necesario agotar el requisito de procedibilidad pero además, se está frente a una pretensión que no es conciliable, sin importar que puedan involucrarse otras pretensiones que puedan considerarse conciliables por ser de carácter particular y contenido económico, luego la conciliación no puede utilizarse[51].

Por otra parte, en cuanto a los asuntos pensionales, ha existido también una posición clara del Consejo de Estado en el sentido en que el Alto Tribunal ha reconocido que el derecho a la seguridad social y a la pensión constituye un patrimonio inalienable e irrevocable del trabajador[52]. Siendo así, cuando una persona considera que ha ganado su derecho a la pensión porque cumple con las condiciones establecidas legalmente, las partes involucradas en un eventual conflicto judicial no podrán conciliar sobre tal derecho[53]. Para el Consejo de Estado, dicho derecho es imprescriptible e irrevocable y las condiciones legales para su reconocimiento no pueden ser objeto de negociación al tratarse de normas de orden público y no se exigiría agotar el requisito de procedibilidad. Pero, además, no podría agotarse en forma facultativa, aplicando el nuevo párrafo del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 porque el asunto no es conciliable[54].

En materia pensional, la línea jurisprudencial ha sido clara: los asuntos que involucran el reconocimiento de una pensión de vejez y su reliquidación se consideran asuntos no conciliables por tratarse de derechos irrenunciables y la conciliación no puede utilizarse y, por supuesto, el requisito de procedibilidad no puede exigirse ni la persona decidir agotarlo en forma facultativa[55].

---

50 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, rad. 68001-23-33-000-2019-00003-01(6004-19).

51 *Idem*.

52 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 11 de marzo de 2010, rad. 25000-23-25-000-2009-00130-01 (1563-09). Citada en: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., p. 59.

53 *Idem*.

54 *Idem*.

55 Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 60 y 61. Ver igualmente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 31 de julio de 2012, rad. 11001-03-15-000-2009-01328; Consejo de Estado, Sección

> Igualmente, el Consejo de Estado ha considerado que cuando se está discutiendo el porcentaje de pérdida de la capacidad laboral con el fin de establecer si le asiste a la persona el derecho a acceder al reconocimiento de una pensión de invalidez o al incremento de la indemnización por la merma sufrida de la capacidad laboral no se estarían discutiendo derechos ciertos e indiscutibles, además de ser esta última una pretensión económica lo que significa que se trataría de un asunto que puede ser conciliado[56].

En cuanto a mesadas pensionales futuras, la Corte Constitucional, en revisión de tutela consideró que, contrario a las mesadas pensionales ya causadas, las futuras no constituyen un derecho cierto e indiscutible en cabeza del pensionado porque su exigibilidad depende, por una parte, de la supervivencia del pensionado y del mantenimiento de las circunstancias a partir de las cuales se reconoció el derecho a la pensión y, por otra, de un factor incierto que consiste en que, a pesar de que cuando las mesadas futuras se estimen y esto se haga a través de un cálculo actuarial juicioso y con las mejores proyecciones económicas del momento, es posible que los indicadores posteriores a partir de los cuales se definirá el monto de las mesadas entonces vigentes puedan diferir de los inicialmente calculados, siendo este riesgo mayor cuanto más largo sea el periodo de vida probable del pensionado cuyas mesadas futuras son objeto de estimación anticipada[57].

En consecuencia, el monto de las mesadas futuras es incierto y su derecho a percibirlas tiene esa misma naturaleza, y esto significa que pueden ser objeto de conciliación y no se afecta el carácter irrenunciable del derecho a la pensión[58]. Ahora bien, para que la conciliación sea aceptada y no riña con el carácter irrenunciable del derecho a la pensión se debe dar cumplimiento a los siguientes requisitos: por una parte, que conste por escrito y por otra, que el monto de capital que se entregará, se determine a partir de la realización de un cálculo actuarial imparcial en el que se tome en cuenta la expectativa de vida futura del pensionado y los factores de los cuales depende la actualización del valor de la mesada, de manera que esta

---

Segunda, Subsección A, rad. 44001-23-31-000-2011-001-05-01. Auto interlocutorio del 19 de abril de 2012, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia del 16 de junio de 2016, rad. 73-001-23-33-000-2012-00240-01 (3047-14).

56 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 2 de mayo de 2019, rad. 73001233300020170051301 (6403-18).

57 Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-059 del 3 de febrero de 2017.

58 *Idem.*

no pierda poder adquisitivo con el pasar del tiempo. Finalmente, que el acuerdo conciliatorio sea aprobado por el inspector del trabajo[59]. Lo anterior permite que el monto de capital que se entrega no quede sujeto a la libre negociación y con ello se evita un posible abuso de la posición dominante. El incumplimiento de cualquiera de las exigencias vistas y de validez del mismo implicaría que el acuerdo puede ser anulado[60]. Ahora bien, dichos acuerdos no resultan invalidados en caso de que el titular de la pensión que accede a su celebración sobreviva más de lo estimado en el cálculo actuarial y sobrevenga el agotamiento del capital entregado por esta causa o por otra[61].

En conclusión, tanto en materia pensional como laboral solo podrá conciliarse si se está frente a derechos inciertos y discutibles y siempre que no se esté renunciando a derechos mínimos. Lo anterior por disposición del artículo 53 de nuestra Constitución. Significa lo anterior que la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021 al artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 en nada modifica el régimen ya existente que encuentra su fundamento en nuestra Constitución e impone el límite para conciliar en materia laboral y pensional. En otras palabras, siempre ha sido posible conciliar en estos asuntos si se estaba frente a derechos inciertos, indiscutibles y renunciables. Tal vez, lo que podría aportar el nuevo párrafo del artículo 161 es que en esos casos, al acudirse a la conciliación extrajudicial invocando el agotamiento del requisito de procedibilidad, no existiría ninguna duda en cuanto a la suspensión de la caducidad del medio de control.

Ahora, con respecto a aquellos asuntos en los cuales se quiera solicitar medidas cautelares de carácter patrimonial y la no necesidad de agotar el requisito de procedibilidad, o ahora con la nueva regulación del artículo 161, siendo este facultativo y pudiéndose agotar por decisión del convocante e invocarse así en el escrito, es preciso señalar que en la Sentencia C-834 de 2013 la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de la expresión contenida en el artículo 613 del CGP con respecto a las medidas cautelares, específicamente aquellas "de carácter patrimonial", y al hecho que cuando se quisiera solicitar ese tipo de medidas y el asunto fuera conciliable

---

59 Corte Suprema de Justicia, rad. 1477 del 2 de septiembre de 1987, rad. 3840 del 2 de agosto de 1990, rad. 22104 del 1 de junio de 2004 y rad. 53563 del 24 de noviembre de 2015. Citadas en: Corte Constitucional, Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-059 del 3 de febrero de 2017, cit.

60 *Idem*.

61 *Idem*.

no era obligatorio agotar el requisito de procedibilidad[62]. En esa ocasión, consideró la Corte Constitucional que ese régimen especial en materia contencioso administrativa, diferente a la regla en materia privada, no era contrario al principio de igualdad porque el actor no demostró por qué tanto las medidas cautelares de contenido patrimonial como las que no tenían ese carácter debían recibir un trato igual, así como tampoco demostró que la Constitución prohibiera dicho trato diferencial. Además, consideró que en materia contencioso administrativa las medidas cautelares no tenían el carácter o la finalidad de sorprender a la parte demandada y, por ello, la exigencia de la conciliación extrajudicial no vulneraba el contenido del derecho que garantiza el acceso efectivo y sustancial a la administración de justicia ante la jurisdicción contenciosa. Igualmente, la Corte Constitucional aclaró que la existencia del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 no desvirtuaba su postura porque allí se consagra un proceder particular en razón a la urgencia en el decreto de la medida cautelar, mas no porque se quiera sorprender a la parte demandada. Finalmente, la Corte Constitucional concluye que no existe mandato constitucional que prohíba que el legislador en su ámbito de configuración legislativa determine que debe agotarse la conciliación en aquellos casos en que la medida cautelar no sea de carácter patrimonial[63].

Teniendo claro el régimen de la conciliación extrajudicial cuando se desee solicitar medidas cautelares, lo cierto es que la modificación que se introdujo al artículo 161 en este aspecto tampoco comporta una innovación con respecto al régimen anterior. Si el asunto era conciliable y se querían

---

62 El artículo 613 del CGP disponía: "[…] No será necesario agotar el requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se adelanten, como tampoco en los demás procesos en los que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial o cuando quien demande sea una entidad pública.
Las entidades públicas en los procesos declarativos que se tramitan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo contra particulares, podrán solicitar las medidas cautelares previstas para los procesos declarativos en el Código General del Proceso […]".

63 De acuerdo con el Consejo de Estado, " Lo que caracteriza una medida cautelar como patrimonial es que sus efectos recaigan sobre el patrimonio de la parte contraria y/o se le impongan cargas u obligaciones de orden económico, de manera que, en el caso particular, es dable afirmar que la eventual prolongación de la vigencia del CDP y del RP, en criterio de la parte demandante, habría impactado el presupuesto del ente público demandado, toda vez que, a su juicio, los recursos financieros sobre los cuales recaían los mentados documentos tendrían que mantenerse inmóviles y afectos al contrato objeto de estudio judicial […]". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 21 de septiembre 2020, radicación 25000-23-36-000-2018-00546-01(65640).

solicitar medidas cautelares de carácter patrimonial, se podía acudir a la conciliación extrajudicial y señalar que se hacía agotándola como requisito de procedibilidad. Lo anterior nunca ha estado prohibido; es por ello que el régimen actual en nada varía lo que en la práctica ya era usual. Además, el artículo 613 del CGP era claro en señalar que no era necesario agotar en estos casos el requisito de procedibilidad, pero no prohibía su utilización.

Por otra parte, y atendiendo a la modificación del artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 introducida por el artículo 34 de la Ley 2080 de 2021, será facultativo el requisito de procedibilidad de la conciliación frente a asuntos que se adelantarían a través de un proceso ejecutivo, diferentes de aquellos regulados por la Ley 1551 de 2012. La reforma introducida, más allá del juego de palabras utilizado, no significa cambio alguno en el régimen ya existente y regulado por el artículo 613 de CGP en el sentido en que frente a dichos asuntos no era necesario agotar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad. Además, la reforma reafirma la norma especial de la Ley 1551 de 2012 en el sentido en que continúa vigente el artículo 47 de dicha ley y la conciliación extrajudicial será requisito de procedibilidad de los procesos ejecutivos que se promuevan contra los municipios, y en esos casos el acreedor no necesita abogado para actuar y el acuerdo logrado no requiere aprobación judicial. En cuanto a dicho requisito, la Corte Constitucional en Sentencia C-533 del 15 de agosto de 2013 lo consideró condicionalmente exequible, bajo el entendido que dicho requisito no puede exigirse cuando los trabajadores tengan acreencias laborales a su favor que puedan ser reclamadas al municipio a través de un proceso ejecutivo.

En cuanto a la no exigencia del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial cuando el asunto sea conciliable y quien demande sea una entidad pública, no se entiende por qué se ha excluido a las entidades públicas de dicho requisito. Si lo que se ha buscado con el requisito de procedibilidad es, entre otras cosas, brindar la oportunidad a las partes para que traten de llegar a una acuerdo y lograr un acercamiento entre ellas, el Estado debería participar en dicho acercamiento y tener que agotar el requisito cuando sea él quien demande, así como se le exige a un particular cuando desea demandar. No se encuentra justificación alguna para este trato diferencial. Tal vez, si el requisito de procedibilidad fuera obligatorio para las entidades públicas, esto contribuiría a que estudiaran mejor los casos y construir así una cultura a favor de la conciliación por parte de las entidades públicas, ya que tendrían que invertir no solo tiempo sino también

dinero en este trámite y posiblemente verían con claridad las bondades del mecanismo en lugar de litigar los conflictos. Además, existen, con corte a 31 de diciembre de 2021, 1.940 procesos que tienen como demandantes y demandados a entidades públicas, que suman 5,6 billones de pesos[64]. No se cuenta con información sobre la naturaleza del asunto que se discute en cada uno de ellos y tampoco si se intentó una mediación entre las entidades en conflicto, pero lo cierto es que resultaría increíble que, siendo los asuntos de libre disposición, entre entidades públicas no logren llegar a un acuerdo para evitar un proceso judicial. Contrario a ello, deberían dar ejemplo en la utilización de los mecanismos autocompositivos de resolución de los conflictos, y la conciliación es uno de ellos[65].

Finalmente, el artículo 161 con la modificación introducida por el artículo 34 de la Ley 2080 deja abierta la posibilidad para que se acuda a la conciliación extrajudicial invocándola como si se estuviera agotando como requisito de procedibilidad, en los asuntos que serían de conocimiento del juez contencioso, haciendo uso del medio de control de repetición. Frente a esta modificación, se debe señalar que la posibilidad de acudir extrajudicialmente a la conciliación en estos asuntos no estaba prohibida; solo que no se ha exigido como requisito de procedibilidad, y en todo caso continúa sin exigirse, con la reforma al artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

El asunto que se discute en una repetición es de carácter patrimonial y de contenido económico, lo que lo hace un asunto susceptible de conciliación y disposición por su naturaleza. Ahora, si bien el tema asignado para este artículo versa sobre la evaluación de la conciliación extrajudicial, es necesario referirse al artículo 48 de la Ley 2195 de 2022, el cual introduce nuevas disposiciones con respecto a la conciliación judicial en un proceso en donde se esté debatiendo una repetición[66]. Este artículo trae los parámetros para

---

64 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Informe de litigiosidad con corte 31 de diciembre de 2021, Bogotá, p. 2.

65 En el proyecto de Ley 441 de 2021 de la Cámara de Representantes y 008 de 2021 del Senado, que cursa en el Congreso sobre el Estatuto de la Conciliación, se establece la obligatoriedad de las entidades públicas de agotar el requisito de procedibilidad cuando el conflicto sea contra otra entidad pública. Lo anterior se considera un avance, pero el requisito de procedibilidad debería exigirse en todos los casos a las entidades públicas.

66 Congreso de la República, Ley 2195 de 2022, "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones", artículo 48. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2195_2022_pr001.html (consultado el 19 de abril de 2022). El texto del artículo es el siguiente: "Artículo 48. Modifíquese

conciliar judicialmente en este tipo de asuntos, lo cual resultaría también aplicable, en mi concepto, a las conciliaciones extrajudiciales porque se entendería de la lectura del primer párrafo del nuevo artículo 12 de la Ley 678 de 1998 que los acuerdos no pueden ser lesivos para los intereses del Estado y trae posteriormente unos criterios para acordar disminuir el capital. Lo anterior significa que, si dichos criterios no se respetan, se estaría contrariando la norma y se entendería que el acuerdo sería lesivo a los intereses del Estado. En mi concepto, esto aplicaría tanto para los acuerdos judiciales como para los acuerdos extrajudiciales porque este es un parámetro que debe tener en cuenta el juez al aprobar un acuerdo conciliatorio, y solo lo aprobaría si se prueba el cumplimiento de los criterios que establece la norma, cuyo incumplimiento haría el acuerdo contrario a la ley. En ese orden de ideas, las entidades públicas en materia de repetición pueden conciliar sobre fórmulas, plazos para el pago y sobre el capital. Pero el artículo señala que podrán conciliar sobre esos aspectos "siempre que el acuerdo no sea lesivo a los intereses del Estado" y establece en los literales a, b, c y d los parámetros dentro de los cuales la entidad pública puede disminuir el capital a pagar. Siendo así, dependiendo del rango del salario del sujeto objeto de la acción

---

el artículo 12 de la Ley 678 de 2001, el cual quedará así: Artículo 12. Conciliación Judicial. En los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, habrá lugar a una audiencia de conciliación. La entidad citada podrá conciliar sobre fórmulas y plazos para el pago y sobre el capital a pagar siempre y cuando el acuerdo que se logre no sea lesivo para los intereses del Estado. En el marco de la conciliación la entidad pública podrá disminuir el capital solicitado en su pretensión conforme a los siguientes criterios: a) Si el sujeto de repetición devenga entre 0 y 10 SMLMV y tiene un patrimonio igual o inferior a 150 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 50 % de lo pretendido en su contra. b) Si el sujeto de repetición devenga entre 10 y 15 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 150 SMLMV e igual o inferior a 250 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 60 % de lo pretendido en su contra. c) Si el sujeto de repetición devenga entre 15 y 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio superior a 250 SMLMV e igual o inferior a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 70 % de lo pretendido en su contra. d) Si el sujeto de repetición devenga más de 20 SMLMV y/o tiene un patrimonio igual o superior a 300 SMLMV podrá llegarse a un acuerdo en el cual este se comprometa a realizar un pago mínimo correspondiente al 80 % de lo pretendido en su contra. Para la aplicación de estos criterios, el Comité de Conciliación de la entidad que ejerce la acción de repetición o el representante legal, en aquellas entidades que no tienen la obligación de constituir Comité, adoptará la decisión luego de un análisis en torno a la gravedad de la conducta y al cumplimiento de los requisitos económicos aquí expuestos. El sujeto de repetición para acceder a estas fórmulas conciliatorias deberá allegar los documentos que demuestren sus ingresos y patrimonio. El juez o magistrado deberá aprobar el acuerdo, si encuentra demostrados los criterios".

y del monto de su patrimonio, la norma establece un límite mínimo que se puede llegar a acordar como pago.

En consecuencia, el comité de conciliación o el representante legal, según el caso, serán competentes para adoptar la decisión de conciliar teniendo en cuenta la gravedad de la conducta y los criterios que establece la norma, y se tendrán como prueba de la conciliación realizada sobre el capital los documentos que soporten el salario y el patrimonio de la persona. El juez aprobará el acuerdo si se demuestran esos criterios. Lo cual, repito, aplicaría tanto a acuerdos judiciales como extrajudiciales que involucren asuntos relacionados con el medio de control de repetición.

Con respecto a la última parte del artículo 161 de la Ley 1437, en cuanto a que no se exige la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad cuando se demande un acto que ocurrió por medios ilegales, es una disposición que ya existía. Además, hay que recordar que tampoco es obligatorio agotar este requisito para acudir a los tribunales arbitrales y, en todo caso, podrá conciliarse en cualquier asunto siempre que dicho mecanismo no esté expresamente prohibido.

Para cerrar el análisis relacionado con el requisito de procedibilidad, es necesario señalar que el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 dispone que este se entiende agotado cuando no se logre acuerdo o alguna de las partes no asista a la audiencia, quien puede excusarse dentro de los tres días siguientes, cuando se soliciten pruebas y estas no se alleguen y cuando la audiencia de conciliación no se realice dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud de conciliación[67].

A manera de conclusión, se puede afirmar que la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso tiene una regulación normativa clara en cuanto a los asuntos que admiten conciliación, así como frente a aquellos asuntos que siendo conciliables exigen que se agote como requisito de procedibilidad. A pesar de las recientes reformas introducidas por la Ley 2080 al artículo 161 de la Ley 1437 de 2011, lo cierto es que no representan un impacto en la conciliación extrajudicial y en su uso. De hecho, más allá de

---

67 Frente a este último supuesto, como consecuencia de la covid-19, mediante el Decreto 491 de 2020, artículo 9, se amplió el plazo de tres meses a cinco. El término de tres meses al que se refiere el artículo 35 tiene su origen en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001 que resultó cobijado por la disposicion del Decreto 491. La variación en dicho término tendría vigencia por el tiempo que se encuentre vigente la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

las críticas a la redacción del segundo párrafo del artículo 161, lo cierto es que no aporta nada frente a lo que ya existía y en la práctica pasaba con la utilización de la conciliación extrajudicial en estos asuntos. Tal vez, lo único que quedaría claro es que si se invoca el requisito de procedibilidad no existiría discusión alguna en cuanto a la suspensión del término de caducidad del medio control.

2. La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: un mecanismo más cercano a un proceso jurisdiccional que a un mecanismo autocompositivo de resolución de los conflictos

Dentro del objetivo de este escrito en que se busca presentar una evaluación de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo es importante referirse a su desarrollo y regulación normativa, la cual la ubica, en mi concepto, en un mecanismo excesivamente procesal. Sustento mi afirmación en hechos concretos que se relacionan, por una parte, con quién puede actuar como conciliador, por otra parte, con la solicitud de conciliación y su trámite y, finalmente, con la audiencia y el acta que debe levantarse y la necesidad de que el acuerdo conciliatorio sea aprobado por el juez.

Un primer aspecto a analizar corresponde al hecho de que en asuntos de lo contencioso administrativo no es posible escoger de forma libre el conciliador. El artículo 23 de la Ley 640 de 2001 permitía que la conciliación extrajudicial fuera adelantada ante los abogados conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación y ante el agente del ministerio público[68]. Sin embargo, la Corte Constitucional en Sentencia C-893 de 2001 declaró la inexequibilidad parcial de dicho artículo. Específicamente, en materia contencioso administrativa consideró que solo el agente del ministerio público podía actuar como conciliador en estos asuntos porque existía una delegación

68 Congreso de la República, Ley 640 de 2001, "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones", artículo 23, texto original: "las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo, solo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia". http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html#23. Consultado el 20 de abril de 2022.

permanente de administrar justicia en cabeza de los abogados de los centros de conciliación y esto resultaba contrario al artículo 116 de nuestra Constitución. Además, consideró que acudir a estos conciliadores era oneroso, lo cual se oponía al principio de gratuidad. Se disiente de esta decisión y se comparte la posición presentada en el salvamento de voto, porque la Corte Constitucional confunde la actividad permanente de administrar justicia con el hecho de que los conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación estén listos para asumir en calidad de conciliadores el conocimiento de los asuntos que les sean asignados. Sin que su función como conciliador deje de ser temporal. Inicia con su designación y ejercicio como conciliador y concluye cuando se logra acuerdo o cuando la conciliación fracasa y expide la constancia correspondiente[69]. En cuanto al principio de gratuidad, el texto original del artículo 23 permitía que las personas escogieran su conciliador porque utilizaba el verbo "poder", es decir, no imponía la obligación de acudir a uno o a otro. Considero que el problema constitucional habría sido si se obligaba a acudir a los centros de arbitraje y conciliación para agotar el requisito de procedibilidad; esto sí podría considerarse contrario al derecho de acceso a la administración de justicia[70].

Con fundamento en lo anterior, y reiterando lo manifestado en otros escritos, no existe fundamento jurídico que impida que los conciliadores de los centros de arbitraje y de conciliación actúen como conciliadores en asuntos de lo contencioso[71]. Contrario a ello, favorecería a las personas en el sentido en que tendrían un mayor número de conciliadores a los cuales pueden acudir, lo cual favorece el acceso a la justicia. Pero debe tratarse de un centro de arbitraje y conciliación habilitado para ello. Además, dichos conciliadores tienen algo a favor con respecto a los procuradores judiciales I y II para asuntos administrativos, consistente en que se forman para

---

69 Verónica Peláez Gutiérrez, "La conciliación en lo contencioso administrativo: ¿deberían ser competentes los conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación?", en *Revista Conciliemos* n.º 1, Cámara de Comercio de Bogotá, septiembre de 2019, p. 45. Ver igualmente: Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit., p. 190 y ss. Además, la Corte Constitucional en la Sentencia C-187 de 2003 precisó, al pronunciarse con respecto a los notarios y conciliadores de los centros de conciliación y al hecho de que sus servicios como conciliadores no fueran gratuitos, que dicha situación no era contraria al principio de igualdad ni al derecho de acceso a la administración de justicia porque los ciudadanos tenían la posibilidad de acceder igualmente a este servicio de forma gratuita.

70 *Idem*.

71 *Idem*.

actuar como conciliadores. Sin embargo, aun así, no puede ser cualquier conciliador, pues se requiere experiencia y formación en temas relacionados con el contencioso administrativo. A pesar de lo anterior, se ha insistido en mantener como únicos competentes para actuar como conciliadores a los procuradores judiciales I y II[72].

Un segundo aspecto corresponde al gran formalismo en la conciliación extrajudicial y las exigencias que debe cumplir la solicitud de conciliación extrajudicial. En primer lugar, el trámite debe hacerse por medio de abogado, con poder especial para conciliar, y la solicitud de conciliación debe ser escrita. Dicha solicitud debe cumplir con varios requisitos cuya ausencia o deficiencia no comporta el rechazo de la solicitud, pero sí su inadmisión para que sea subsanada. Los requisitos que deben cumplirse hacen que la solicitud de conciliación sea prácticamente el texto de la demanda contenciosa[73]. El artículo 35 de la Ley 640 de 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, dispuso en el parágrafo tercero que le corresponde

---

72 Verónica Peláez Gutiérrez, "La conciliación en lo contencioso administrativo: ¿deberían ser competentes los conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación?", cit., pp. 47 y ss.

73 Decreto 1069 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector justicia y del derecho", artículo 2.2.4.3.1.1.6. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62503. (Consultado el 22 de abril de 2022). Petición de conciliación extrajudicial. La petición de conciliación o extrajudicial podrá presentarse en forma individual o conjunta por los interesados, ante el agente del Ministerio Público (reparto) correspondiente, y deberá contener los siguientes requisitos:
a) La designación del funcionario a quien se dirige;
b) La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
c) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
d) Las pretensiones que formula el convocante;
e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería;
f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario;
h) La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
i) La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
j) La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes;
k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla;
l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes;
Además , el artículo 613 del CGP y el artículo 2.2.3.2.4 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 2 del Decreto 2137 de 2015, disponen que cuando se esté frente a asuntos que

al procurador judicial verificar que la solicitud cumple con los requisitos de ley, y en caso de no cumplirse con ellos, mediante "auto" susceptible de recurso de reposición, debe indicar al solicitante el defecto o defectos para que este subsane. Vencido el término para subsanar, si el solicitante no subsana, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. Además, la corrección, adición o subsanación, debe igualmente radicarse ante el convocado previo a su radicación ante la Procuraduría General.

Este tema nos lleva necesariamente a referirnos a otro aspecto que tiene que ver con el efecto que la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial tiene en la caducidad del medio de control. De acuerdo con los artículos 21 y 37 de la Ley 640 de 2001, la presentación de la solicitud de conciliación suspende, por una sola vez, el término de caducidad del medio de control[74]. ¿Qué pasa entonces con la suspensión de la caducidad del medio de control cuando el convocante no subsana la solicitud? La Corte Constitucional se pronunció sobre este aspecto y consideró que en caso de no subsanación se entiende que nunca se suspendió la caducidad de la acción, pero aclara que la parte convocante podrá presentar nuevamente la solicitud de conciliación y la caducidad se suspenderá con su presentación[75]. Se considera necesaria la suspensión de la caducidad del medio de control, pero así debe entenderse no solo cuando se agota el requisito de procedibilidad, lo cual es necesario para que dicho requisito sea constitucional, sino

---

involucren intereses litigiosos de la nación debe acreditarse entrega de copia de la solicitud de conciliación a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

74 Congreso de la República, Ley 610 de 2001, cit., "artículo 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 20. de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable", y artículo 37, el cual aplica expresamente a la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso y dispone: "Parágrafo 20. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente". Como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para contrarrestar los efectos de la covid-19, mediante el Decreto 491 de 2020, artículo 9, se amplió el término de tres meses a cinco, por el tiempo que estuviera vigente la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y de Protección Social.

75 Corte Constitucional. Sentencia C-598 del 10 de agosto de 2011.

también cuando la conciliación extrajudicial se use por voluntad de la parte convocante y no se encuentre prohibida su utilización. Lo anterior, para que se incentive su uso, en lugar de desgastar el aparato judicial.

Lo explicado en las líneas anteriores demuestra los grandes formalismos que existen en la utilización y desarrollo de la conciliación extrajudicial. Se destaca la terminología que se usa, la cual es propia de un proceso judicial; se habla de auto de admisión o de inadmisión de la solicitud, de recurso de reposición contra esa decisión, es decir, no parece un mecanismo autocompositivo, diferente a un procedimiento administrativo o a un proceso judicial; por el contrario, se acerca enormemente a ellos. Siempre hemos creído que mecanismos como estos deben reposar en la voluntad de las partes y en su ligereza; sin embargo, en asuntos de lo contencioso tales características no están presentes, no solo porque existe el requisito de procedibilidad, sino porque se encuentra sometida a un excesivo formalismo, como se explicó en líneas anteriores.

Para concluir lo referente a la solicitud de conciliación y su radicación, se debe analizar la posibilidad de radicar la solicitud de forma virtual, lo cual, en nuestro concepto, representa gran un avance. Como consecuencia de la pandemia, la Procuraduría General adoptó medidas para facilitar el acceso de las personas a los trámites conciliatorios[76]. Siguiendo esa línea, se permitió radicar las solicitudes de conciliación por correo electrónico o utilizando la sede electrónica de la Procuraduría a través de la página web de dicha entidad, y esta posibilidad continuará vigente. Con fundamento en lo anterior, las personas que deben presentar una solicitud de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso podrán radicarla en forma física en las sedes de la Procuraduría, por correo electrónico o mediante la sede electrónica; esta última genera mayor tranquilidad en su utilización porque le proporciona al usuario un número de radicación en el momento en que se concluye el trámite[77].

Independientemente de la imposibilidad que puedan tener algunos abogados para radicar en forma virtual esas solicitudes, en nuestro concepto, es un gran avance que representa ahorro de dinero y de tiempo porque, entre otros aspectos, evita desplazamientos.

---

76 Procuraduría General de la Nación, Resolución 143 del 31 de marzo de 2020.

77 En el proyecto de Ley 411 de 2021 de la Cámara de Representantes y 008 de 2021 del Senado, que actualmente cursa su trámite legislativo, se regula, entre otros aspectos, la conciliación virtual.

El tercer aspecto que debe analizarse tiene que ver con la celebración de la audiencia de conciliación y el acta que debe levantarse de dicha audiencia. En este caso, más allá del ritual mismo que representa la celebración de la audiencia de conciliación, quisiera referirme a los cambios introducidos por la pandemia que vinieron a quedar como alternativas disponibles para la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial, lo cual considero favorable para dicha conciliación[78]. El régimen actual permite la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial en forma presencial y no presencial y se citará a ella por el medio más expedito indicando sucintamente el objeto de la audiencia y las consecuencias de su no comparecencia[79]. Se considera que la audiencia se desarrolla en forma presencial cuando las partes en conflicto asisten presencialmente o al menos una de ellas lo hace, sin importar que la otra lo haga en forma no presencial[80]. Por su parte, las audiencias no presenciales tienen dos modalidades: sincrónicas y asincrónicas. Las primeras de ellas suponen el uso de tecnologías que permitan la grabación en audio y video de la intervención simultánea en la audiencia de todos sus intervinientes y el intercambio de información. Las segundas se desarrollan mediante el envío simultáneo o sucesivo de correos electrónicos y de documentos[81]. Igualmente, se autoriza a desarrollar audiencias simultáneas sincrónicas y asincrónicas, las cuales se podrán adelantar cuando existan varias solicitudes con identidad de la entidad convocada, del medio de control a incoar ante la jurisdicción contencioso administrativa y siempre que las pretensiones invocadas se refieran a una misma temática a conciliar[82]. En el auto en que el procurador judicial fije fecha para la realización de la audiencia de conciliación informará a las partes la modalidad que será utilizada. Sin embargo, si alguno manifiesta imposibilidad para asistir a la audiencia en

---

78 Para saber más sobre el desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial ver: Decreto 1069 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector justicia y del derecho", artículo 2.2.4.3.1.1.9. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62503 (consultado el 22 de abril de 2022). Esta ritualidad aplica igualmente a las audiencias no presenciales, pero con el uso de las tecnologías.

79 Decreto 1069 de 2015, artículo 2.2.4.3.1.1.7, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector justicia y del derecho", artículo 2.2.4.3.1.1.6. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62503 (consultado el 22 de abril de 2022).

80 Procuraduría General de la Nación, Resolución 312 del 29 de julio de 2020, artículo 2, parágrafo primero y segundo.

81 *Idem.*

82 *Idem.*

forma no presencial, esta se desarrollará en forma presencial, sin perjuicio de que una de ellas lo haga de esa forma y la otra de forma no presencial[83]. En la audiencia las partes pueden aportar pruebas o el procurador judicial solicitar que sean aportadas estas, para lo cual podrá conceder un término de 20 días calendario[84]. Si las pruebas no se allegan, se entenderá que no hay ánimo conciliatorio y la conciliación será fallida.

Tanto en los casos en que la audiencia se desarrolle en forma presencial o no presencial, se levantará un acta de lo ocurrido. Cuando es presencial, el apoderado de la entidad pública debe allegar el día de la audiencia la constancia del comité de defensa judicial y de conciliación con la posición de conciliar o no. Cuando es virtual, se solicita su envío previo a la realización de la audiencia.

En el acta se dejará constancia del lugar, fecha y hora de su realización, identificación del procurador que actuó, de las partes citadas, dejando constancia de quiénes asistieron, síntesis de las intervenciones, relación sucinta de las pretensiones que se pretendía conciliar, el acuerdo obtenido si fue el caso y demás condiciones de modo, tiempo y lugar de cumplimiento y la referencia de si el acuerdo fue total o parcial. Si no existió acuerdo, el procurador judicial deberá entregar a las partes la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad al tratarse de una audiencia fallida[85]. Si la audiencia fue no presencial, la constancia se podrá enviar por correo electrónico a las partes intervinientes[86]. Si se logró acuerdo, este debe ser remitido

---

83 *Ibid.*, artículo 3.

84 Decreto 1069 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector justicia y del derecho", artículo 2.2.4.3.1.1.8. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=62503 (consultado el 22 de abril de 2022).

85 En el proyecto de Ley de Estatuto de la Conciliación se amplía la función de reconsideración de los procuradores en su artículo 97. Siendo así, podrá solicitar reconsideración de la decisión, por ejemplo, de no conciliar, no solo cuando exista sentencia de unificación sino también jurisprudencia reiterada y alta probabilidad de condena. Igualmente, cuando se presente fórmula conciliatoria contraria a la Constitución y a la ley, que causa un agravio injustificado a una persona y sea lesivo al patrimonio público. Aunque es lógico que un procurador-conciliador en esos casos solicitara la reconsideración de la decisión, no lo hacían porque el parágrafo del artículo 303 del CPACA limitaba la reconsideración a la existencia de sentencia de unificación; sin embargo, como garante de la legalidad del acuerdo y protector del patrimonio público no solo podía sino que debía solicitar, en esos casos, la reconsideración de la decisión. La disposición resulta absolutamente pertinente y evita continuar con una reconsideración limitada.

86 *Ibid.*, artículo 5.

al juez contencioso que sería el competente en caso de un proceso judicial para que le imparta su aprobación.

El último aspecto que, en mi concepto, prueba igualmente el formalismo al cual está sometida la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso es aquel relativo a la aprobación judicial. El acuerdo conciliatorio no produce efectos hasta tanto no sea aprobado por el juez. El juez contencioso administrativo aprobará el acuerdo si este se encuentra sustentado probatoriamente, si no es contrario a la Constitución y a la ley y no es lesivo al patrimonio público. Además, el juez verificará que no exista caducidad del medio de control, que quien haya conciliado tuviera capacidad para disponer del derecho en litigio y que el apoderado concilió respetando los parámetros establecidos por el Comité de Defensa Judicial y de Conciliación[87]. Finalmente, así como los acuerdos pueden ser totales o parciales, las aprobaciones de los acuerdos también pueden ser totales o parciales. La posibilidad de aprobaciones parciales fue un avance dado por el Consejo de Estado en el año 2014, con el fin de cumplir los fines de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. Además, consideró que las aprobaciones parciales no representaban un reemplazo de la autonomía privada porque no se estaba decidiendo el contenido del acuerdo. Por otra parte, consideró que los aspectos del acuerdo no aprobados pueden ser discutidos en sede judicial, no existiendo una injerencia en la esfera privada de los administrados[88]. El acuerdo aprobado por el juez presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada[89]. La aprobación del acuerdo puede ser apelada únicamente por el procurador-conciliador, pero su improbación puede ser objeto de recurso de apelación tanto por las partes como por aquel. Así lo dispone el numeral 3 del artículo 243 del CPACA, modificado por el artículo 62 de la Ley 2080

---

87 Ver sobre este tema: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, Universidad Externado de Colombia, cit., pp. 342 y ss.

88 Consejo de Estado, sala de lo Contencioso, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de Unificación del 24 de noviembre de 2014, rad. 07001-23-31-000-2008-00090-01 (37747). Sorprende que en el proyecto de Estatuto de la Conciliación que cursa actualmente en el Congreso se busca retroceder frente a lo decidido en el año 2014, por el Consejo de Estado, porque se parte de la imposibilidad de realizar aprobaciones parciales salvo que las partes consientan en ello. Es decir, volvemos sobre consideraciones ya superadas como es aquella que señala que la aprobación parcial reemplaza la autonomía privada.

89 Decreto 1069 de 2015, cit., artículo 2.2.4.3.1.1.13.

de 2021. Modificación que volvió al régimen garantista existente antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011.

Las líneas anteriores demuestran el formalismo al que está sometida la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y cómo la voluntad de llegar a un acuerdo por las partes en conflicto está supeditada, en cuanto a sus efectos, a la decisión del juez. Es decir, es un claro ejemplo de cómo un mecanismo autocompositivo, que se llama alternativo y que busca evitar al juez y darles protagonismo a las partes en conflicto, termina, tristemente, supeditado a la decisión del juez, debido a que la conciliación ha sido usada para defraudar el patrimonio público y tanto el procurador-conciliador como el juez son garantes de la legalidad de los acuerdos. Sin embargo, la presencia del juez no es lo deseado frente a la utilización de un mecanismo alternativo como la conciliación extrajudicial[90].

II. La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: una evolución marcada por su poca eficacia que impone reflexiones profundas sobre su utilización y exigencias

El Consejo Superior de la Judicatura, en su informe de gestión del año 2021, enfatiza en dos aspectos. Por una parte, muestra que la oferta judicial ha crecido cerca del 41 % y, por el otro, evidencia que la demanda de justicia ha aumentado mucho más, esto es, cerca del 91,2 % entre 1996 y 2020. Para el Consejo Superior, lo anterior demuestra "un desequilibrio estructural" incluso a pesar de que en el año 2020 existió una reducción en la demanda de justicia de cerca del 34 % con respecto al año 2019, como consecuencia del confinamiento decretado y la suspensión de términos judiciales con ocasión de la emergencia sanitaria, e igualmente muy a pesar de que en el 2020 se fortaleció en un 2,1 % el desequilibrio existente entre oferta y demanda[91]. En cifras, el desequilibrio se manifiesta además en el personal de la rama judicial. El Consejo Superior señala que esta contaba en 1996 con 10,6 jueces por cada 100.000 habitantes y en el 2020, y a pesar del aumento

90 Ver, sobre este tema, Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit.

91 Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*, Bogotá, 2021, p. 29.

de la demanda, solo cuenta con 11,1 jueces[92]. Es decir, la situación no ha mejorado gran cosa en los últimos 24 años, precisamente porque la demanda de justicia ha aumentado exponencialmente con el paso de los años.

Específicamente, en la jurisdicción contenciosa, entre 1996 y 2020, la oferta judicial igualmente se fortaleció. Se pasó de 150 a 566 despachos judiciales, es decir, hubo un aumento en 416 despachos que equivale a un 277 %. Este aumento obedeció, por un lado, a que los juzgados administrativos entraron en funcionamiento y, por el otro, a la creación de cuatro despachos en el Consejo de Estado y 59 en tribunales administrativos, con lo cual se buscó garantizar el acceso a la administración de justicia en esta jurisdicción[93]. Sin embargo, los asuntos que ingresan a los despachos judiciales han aumentado con el pasar de los años.

Lo que muestra el Consejo Superior es que, a pesar de los esfuerzos y del aumento de oferta judicial, la judicialización de los conflictos es muy alta, generándose un desequilibrio entre dicha oferta y la demanda de justicia. Pero además demuestra que el impacto de la utilización de la conciliación extrajudicial en la descongestión de los despachos judiciales, incluso a pesar de exigirse como requisito de procedibilidad, ha sido mínimo (A), lo que demuestra, igualmente, que se requiere una mayor reflexión frente a los conflictos, frente a la prevención de daños y frente a la dimensión misma que se le ha dado a la conciliación extrajudicial (B).

A. Un mecanismo con poco impacto en la descongestión y en la autocomposición de los conflictos contencioso administrativos

A pesar de que se ha querido que la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo se convirtiera en un mecanismo para solucionar conflictos en masa y que impactara en la descongestión de los despachos judiciales, el paso de los años ha demostrado que la judicialización de los conflictos ha aumentado (1). Siendo así, el impacto de la conciliación extrajudicial en estos asuntos es poco significativo (2).

---

92 *Idem.*

93 *Ibid.*, p. 16.

1. UNA ALTA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

Durante mis años como docente e investigadora he estudiado la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo y desde el momento en que redactaba mi tesis doctoral sobre este tema era evidente la poca eficacia de la conciliación en estos asuntos.

Ahora, si bien a los mecanismos alternativos como la conciliación se les ha tratado de limitar su utilidad a la descongestión de los despachos judiciales, lo cierto es que su utilidad va mucho más allá porque constituye un mecanismo que permite la participación de la sociedad en la solución de sus controversias y que las partes en conflicto se apropien de dicho mecanismo. Como lo afirmó el Consejo de Estado francés en 1993, la utilización de este mecanismo significa para quienes están en conflicto una alternativa no solo al aparato judicial tradicional, sino también y en cierta medida al derecho porque la equidad desempeña un papel muy importante en la solución de los conflictos utilizando un mecanismo alternativo como la conciliación y comporta, además, una mayor economía en las relaciones sociales[94].

Este tipo de mecanismos hacen de la democracia y del principio de participación una realidad, y así lo ha entendido la Corte Constitucional, como se explicó en la primera parte de este escrito. Además, materializan principios y valores como la paz, la tranquilidad y la armonía en las relaciones sociales que se encuentran en la base de todo Estado social de derecho. Yo agregaría, acogiendo los estudios de Juan Carlos Peláez sobre el Derecho anticipativo, que los mecanismos alternativos y por supuesto la conciliación y todos aquellos que son autocompositivos deben verse como expresión de esta concepción del derecho. Si bien un Estado debe propender a anticiparse en sus decisiones, por prevenir y precaver daños antijurídicos, lo cierto es que cuando dicha prevención no es posible, y el daño se produce, lo lógico es que se activen estos mecanismos como canales idóneos para dar solución a las controversias. En otras palabras, se debe llegar al juez como última opción.

En este acápite se acudirá a informes oficiales para presentar las cifras en torno a la alta litigiosidad en nuestro país y al poco impacto de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. Sin embargo,

---

94 Conseil d'État, *Régler autrement les conflits: conciliation*, *transaction*, *arbitrage en matiére administrative*, París, La documentation française, 1993, p. 27.

se debe señalar que uno de los grandes inconvenientes en nuestro país es la inexistencia de cifras unificadas en cuanto al impacto de la conciliación extrajudicial, porque son varias las instancias o entidades que presentan cifras al respecto y no coinciden unas con las otras o no logran demostrar la realidad de la utilización de la conciliación extrajudicial. Aun así, son la única fuente a partir de la cual es posible efectuar un análisis con respecto a la eficacia de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso, y es por ello que se acudirá a ellas.

De acuerdo con el Informe de litigiosidad presentado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado con corte 31 de diciembre de 2021, entre 2018 y 2021 el número de procesos en contra del Estado colombiano disminuyó. En el 2018 se contabilizaron 398.064 procesos que sumaban cerca de 375 billones de pesos en pretensiones y en el año 2021 el número total de procesos fue de 309.234. Sin embargo, y a pesar de la disminución en el número de procesos, el valor de las pretensiones fue mayor: 433 billones de pesos en total. Lo anterior mostraría una disminución en la demanda de justicia, pero consideramos, como lo hace la misma Rama Judicial por medio del Consejo Superior de la Judicatura, que dicha disminución obedeció a la pandemia, a la declaratoria de emergencia sanitaria, al confinamiento y a la suspensión de términos, ya que se materializó desde el año 2020 y en los años anteriores la tendencia siempre fue de aumento[95]. Lo que significa que la disminución en la demanda no sería real para ese periodo.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que

> para el tercer trimestre del 2018, las entidades que conformaban el Presupuesto General de la Nación (PGN) acumulaban pasivos por sentencias judiciales, laudos arbitrales y conciliaciones, en un monto cercano a $6,9 billones de pesos (0,7 % del PIB). Este mismo dato para el 2013 representaba el 0,2 % del PIB, lo que implica un crecimiento del pasivo de alrededor del 300 % en cinco años. Estas deudas son el resultado de las nuevas sentencias y conciliaciones, las no pagadas a la fecha y los intereses acumulados de las mismas[96].

---

95 Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, *Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República*, cit., p. 29.

96 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Reporte de Hacienda. Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: Diagnóstico*, Bogotá, p. 2.

El mismo Ministerio de Hacienda señala que el valor de la tasa de los intereses que se paga por dicho pasivo es del 24 % anual, lo cual en términos del mismo ministerio representa un costo fiscal alto para la Nación[97].

El pasivo se concentra en cinco entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, a saber: Ministerio de Defensa Nacional (46 %), Fiscalía General de la Nación (25 %), Policía Nacional (21 %), Consejo Superior de la Judicatura (5 %) y el Instituto Nacional de Vías (2 %)[98], y en cuanto a las causas u origen de dicho pasivo el Ministerio de Hacienda señala que el 86 % de los casos corresponde a sentencias y conciliaciones derivadas del medio de control de reparación directa y el 11 % al de nulidad con restablecimiento del derecho. El restante 3 % estaría conformado por acciones de grupo y habría un 0,9 % que correspondería a otras causas[99]. Un aspecto importante que muestra en su informe el Ministerio de Hacienda corresponde a que el 14 % de las obligaciones por pagar obedecen a montos que van hasta 180 millones de pesos, en que quince mil tienen un monto inferior a 90 millones y cuatro mil entre 90 y 180 millones, mientras que el 10 % de las obligaciones representan el 53 % del valor total del pasivo[100].

Con fundamento en las líneas anteriores, es posible afirmar que no solo el Estado colombiano produce gran cantidad de daños antijurídicos, que se ven reflejados en la alta litigiosidad que existe, sino también que los valores que adeuda hoy en día por sentencias y conciliación aún no pagadas es bastante alto. Valores que producen intereses de mora. Este panorama tan poco alentador y de tan alta litigiosidad va de la mano con la poca utilización de la conciliación extrajudicial para poner fin a los conflictos en asuntos de lo contencioso administrativo. Como se verá en el siguiente numeral, su impacto en la solución de ese tipo de conflictos es muy pequeño. En aquellos casos en donde se ha utilizado con eficacia, ha obedecido a la implementación de políticas tendientes a conciliar en determinados asuntos, mas no como consecuencia de la existencia del requisito de procedibilidad.

---

97 *Ibid*, p. 12
98 *Ibid.*, p. 7.
99 *Ibid.*, p. 12.
100 *Ibid.*, p. 14.

2. LAS CIFRAS NO MIENTEN: LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, UN MECANISMO AUTOCOMPOSITIVO DE RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS INEFICAZ

Las afirmaciones que se realizan en esta parte no son un secreto para nadie. Tanto académicos como litigantes concuerdan con esta postura. Lo increíble es querer mantener un requisito de procedibilidad que a todas luces no ha cumplido con su objetivo de lograr que la conciliación extrajudicial se convierta en un mecanismo para resolver conflictos en masa, o al menos como una alternativa real para lograr su solución y, por supuesto, para tener el efecto de descongestionar los tribunales. Como se analizará en este numeral, ha sido eficaz cuando ha existido voluntad de conciliar determinados asuntos, y lo anterior en un marco de política pública de conciliación.

Antes de analizar las cifras en cuanto a la eficacia de la conciliación extrajudicial, vale la pena referirse tanto a las entidades públicas más demandadas como a la tasa de éxito del sector público en sus procesos.

De acuerdo con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, los sectores más demandados en los últimos dos años han sido: Trabajo, Defensa Nacional, Educación Nacional y Hacienda y Crédito Público. En cuanto a las entidades más demandadas, se encuentran: Colpensiones, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y el Ministerio de Defensa[101]. Igualmente, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica cuenta con información concerniente a la tasa de éxito del sector público en los últimos seis años, lo cual muestra que con el pasar de los años la tasa de éxito ha aumentado pero se siguen perdiendo cerca de la mitad de los procesos, como lo muestra el siguiente cuadro[102]:

2016	2017	2018	2019	2020	2021
26,7 %	26,3 %	35,9 %	46,2 %	48,8 %	44,5 %

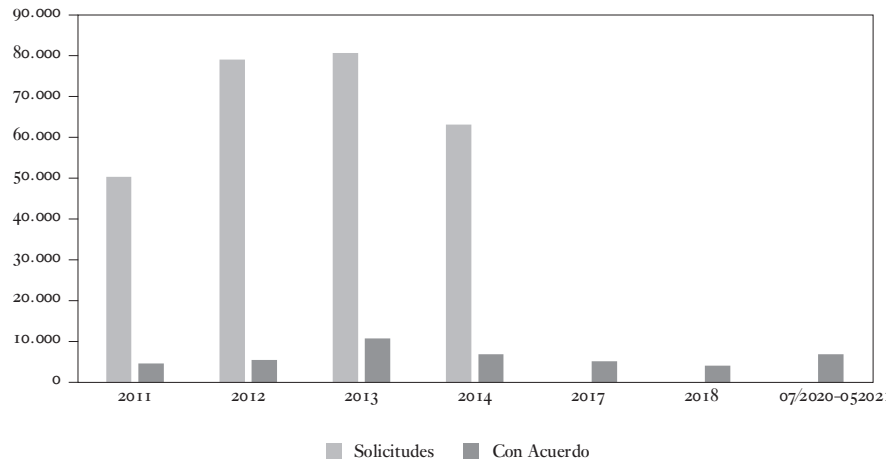
101 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *Informe de litigiosidad corte 31 de diciembre de 2021*, Bogotá, pp. 31-33.

102 *Ibid.*, p.3. La información que presenta la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado corresponde a la tasa de éxito en los procesos judiciales que se adelantan en contra de las entidades registradas en su sistema eKOGUI, de acuerdo con el año en que terminaron. Además, muestra en su informe que la tasa de éxito aumenta cuando ella interviene.

Lo anterior significa que el promedio de la tasa de éxito en los últimos seis años equivale al 42,5 %. A partir de esa tasa de éxito y sin desconocer que ha aumentado, lo cierto es que más del 50 % de los asuntos que se llevan ante la jurisdicción contenciosa se pierden. Esto puede significar deficiencia en la defensa técnica de las entidades públicas, pero también que un porcentaje de los asuntos que llegaron a conocimiento del juez contencioso debían haberse solucionado extrajudicialmente, si eran asuntos de libre disposición y por la existencia de una alta probabilidad de condena.

Con fundamento en la anterior información, es importante analizar el impacto de la conciliación extrajudicial en la solución de los conflictos en asuntos de lo contencioso administrativo, para lo cual se recurrirá a información oficial presentada tanto por la Procuraduría General de la Nación como por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica. A continuación, se presentará dicho análisis acudiendo a los informes de gestión de la Procuraduría de los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2020-2021 e igualmente a una publicación oficial del año 2020 de la misma entidad que revela información de los años 2017 y 2018[103].

SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
Y ACUERDOS LOGRADOS



Fuente: Procuraduría General de la Nación, Informes de Gestión 2012, 2013, 2014, 2017, 2018 y 2021.

103 Ver: Procuraduría General de la Nación, *Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia*, tomo II, Bogotá, 256 p.

Con fundamento en la gráfica anterior, entre el 2011 y el 2014 el promedio de acuerdos logrados con respecto al total de solicitudes fue de 10,07 %. Es claro que dicho porcentaje es menor porque los acuerdos logrados que se muestran en la gráfica no corresponden con aquellos que efectivamente fueron aprobados por el juez contencioso.

Además, otro aspecto que es preciso analizar es que, de acuerdo con las cifras presentadas en los años 2013 y 2014, el número de acuerdos logrados fue mayor que en los dos años anteriores. Dicho aumento obedeció a la existencia de una política interinstitucional de utilización de la conciliación como mecanismo idóneo para solucionar ciertos conflictos que correspondían a asuntos frente a los cuales las entidades públicas involucradas habían perdido un gran número de procesos. Entre ellos, se pueden enunciar asuntos relacionados con el reajuste del IPC en las asignaciones de retiro de policías y militares, el reconocimiento de prestaciones sociales y cesantías de los funcionarios diplomáticos y administrativos del servicio exterior de Colombia, las cuales eran liquidadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores con fundamento en el salario devengado por un funcionario de planta interna y no de acuerdo con el salario real devengado en el servicio en el exterior[104].

En cuanto a los acuerdos logrados en los años 2017 y 2018, la Procuraduría General señaló en publicación del año 2020 que en ese periodo ingresaron en juzgados y en tribunales 309.035 asuntos y el porcentaje de acuerdos sometidos a aprobación de ese total fue de 4,98 %[105]. En otras palabras, durante ese periodo ingresaron para aprobación, de acuerdo con la información suministrada por la PGN, aproximadamente 15.389 acuerdos extrajudiciales de los cuales se desconoce cuántos fueron aprobados. Respecto a la información correspondiente entre julio de 2020 y mayo de 2021, se desconoce el número de asuntos que ingresaron a la Procuraduría porque esta información no es suministrada en el informe de gestión de dicha entidad. Pero la misma Procuraduría señala que del total de acuerdos logrados, correspondiente a 6.900, 2.348 obedecieron a una política de conciliación que involucró al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (Fomag), en asuntos relacionados con el pago de sanción moratoria por el no

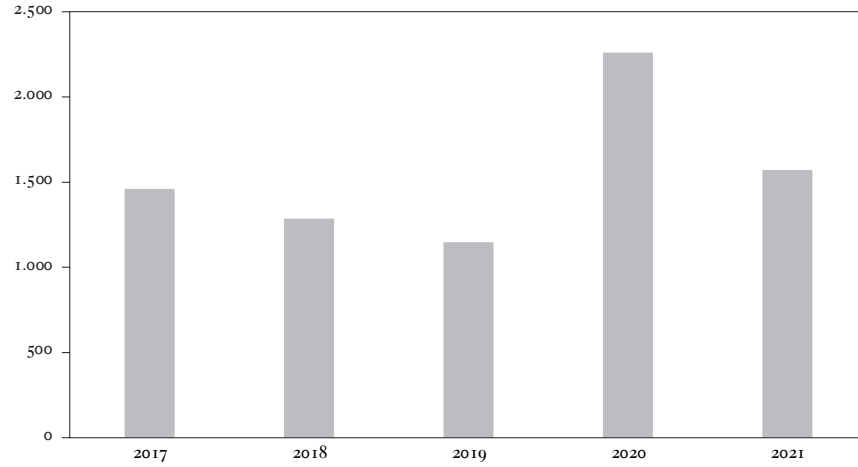
---

104 Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit., pp. 273 y ss.

105 Procuraduría General de la Nación, *Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia*, cit., p. 14.

pago de cesantías a los docentes[106]. Ahora, de conformidad con la información que reposa en el sistema de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, eKoguie, entre 2017 y 2021 los acuerdos conciliatorios aprobados reportados por las diferentes entidades fueron los siguientes[107]:

ACUERDOS CONCILIATORIOS EXTRAJUDICIALES APROBADOS



Las estadísticas muestran un impacto muy pequeño en la descongestión y en la autocomposición de los conflictos mediante la utilización de la conciliación extrajudicial, pero, además, de acuerdo con las cifras presentadas por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con corte 31 de diciembre de 2021, los sectores y entidades más demandados son los que menos éxito tienen en sus procesos. Tomando las cifras dadas por la Agencia entre 2015 y 2021, los sectores con menor éxito en sus procesos eran trabajo con un éxito acumulado del 20 %, Defensa Nacional con un 38 % y Educación Nacional con un 40 %. Lo cual es concordante con que las entidades más demandadas hacen parte de dichos sectores, como son: Colpensiones, Fondo Nacional del Magisterio y Ministerio de Defensa. No se entiende por qué, si su éxito procesal es tan bajo, no concilian con más frecuencia o adoptan

106 Procuraduría General de la Nación, *Informe de Gestión julio de 2020-mayo de 2021*, Bogotá, p. 101.

107 Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, *Informe litigioso corte 31 de diciembre de 2021*, cit., p. 28.

verdaderas políticas de anticipación. Definitivamente, algo está mal en la gestión de los conflictos.

Las cifras anteriormente expuestas muestran cómo la conciliación extrajudicial no hace parte de una política pública general de resolución de conflictos en asuntos de lo contencioso administrativo. Se ha limitado a ser un mecanismo que debe agotarse para acudir al juez, es decir, una etapa obligatoria que debe cumplirse. Pero, además, los casos exitosos en su utilización han obedecido a políticas particulares de utilización del mecanismo. Se reconoce la política de conciliación del Fomag respecto de la cual, como una de las entidades más demandadas, se consideraba necesario adoptar una política de este tipo. Sin embargo, no basta solo con utilizar la conciliación cuando se haya producido un daño antijurídico y el asunto sea conciliable, sino que la política debe ser más amplia y tendiente a anticiparse en la producción de los daños antijurídicos. Habrá casos en que no es posible conciliar porque el asunto por su naturaleza no lo permite; en esos casos la anticipación en la producción del daño antijurídico es fundamental porque siempre existirá un proceso judicial, lo que implicaría que, para evitarlo, se deben adoptar los correctivos necesarios para no cometer los mismos errores. En todo caso, la existencia de la conciliación como requisito de procedibilidad no ha sido determinante en su utilización o en los casos de éxito en el logro de acuerdos extrajudiciales en Colombia. Dicho requisito ha podido no existir e igual la posibilidad de conciliar habría estado allí porque ha obedecido a políticas de conciliación.

Es claro que el objetivo de desjudicialización de los conflictos no se ha cumplido, así como tampoco su utilización en forma masiva como forma autocompositiva de resolución de los conflictos contencioso-administrativos.

B. UNA PERSPECTIVA DIFÍCIL QUE VA MÁS ALLÁ DE LO JURÍDICO

La conciliación extrajudicial ha sido vista únicamente como un mecanismo para llegar a acuerdos y, además, ha estado limitada por lo jurídico, por razones económicas y por el excesivo formalismo (1). La situación actual de alta litigiosidad, la existencia de un gran pasivo en el pago de sentencias y conciliaciones y el poco impacto del mecanismo en la solución autocompositiva de los conflictos contencioso administrativos exigen derribar las barreras que, hasta hoy, han existido para la utilización eficaz de la conciliación extrajudicial y una nueva dinámica en su uso y funcionamiento (2).

1. UNA VISIÓN LIMITADA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

El objetivo en el desarrollo de la conciliación extrajudicial en Colombia ha sido la desjudicialización de los conflictos. Lo anterior nos lleva a que la visión del mecanismo se ha limitado a ser un medio para lograr acuerdos extrajudiciales y que con su utilización lleguen a los jueces solo un número mínimo de asuntos, lo que permite que sean las propias partes quienes solucionen sus conflictos con la ayuda de un tercero neutral llamado conciliador. Igualmente, el desarrollo de dicho mecanismo en asuntos de lo contencioso administrativo ha estado marcado por el formalismo, lo cual dificulta la facilidad en su acceso y la asemeja más a un trámite procesal. Además, se estableció como requisito de procedibilidad que, aunado a los demás requisitos para su utilización, han generado una desarticulación en la utilización de la conciliación que ligado a la ausencia de una cultura en favor del uso del mecanismo han llevado a que en su desarrollo no se haya cumplido con el objetivo buscado en nuestro país.

Pero la conciliación es más que un mecanismo para descongestionar los despachos judiciales, es más que un mecanismo que se agota en el logro de acuerdos: es un instrumento de paz, que hace realidad el principio democrático y de participación y que permite una transformación de las relaciones[108].

Es claro entonces que la conciliación extrajudicial y su desarrollo no ha obedecido a las necesidades jurídicas existentes, ni tampoco a la idoneidad en la utilización de dicho mecanismo para la solución de determinados conflictos[109]. Se ha convertido en un simple trámite que es obligatorio agotar. Además, acogiendo la posición de Planeación Nacional, la descongestión no debe ser la finalidad de la utilización de la conciliación, sino por el contrario un efecto derivado de su buena utilización[110].

Frente a la poca eficacia de la conciliación extrajudicial para solucionar los conflictos contencioso administrativos, es necesario ir más allá de su formalismo y vinculación al derecho procesal porque pareciera existir un problema de base en el desarrollo de la conciliación en general y en forma

---

108 Departamento Nacional de Planeación, *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años*, cit., p. 36.

109 *Ibid.*, p. 45.

110 *Idem*.

particular de la extrajudicial, consistente en que se le ha dado un alcance limitado. Como se ha analizado, su desarrollo ha tenido un enfoque jurídico y procesal que la asemejan más a un proceso judicial. Pero, además, con la conciliación se ha buscado solo generar acuerdos y no transformar relaciones[111]. Para algunos doctrinantes, entre los cuales me incluyo, someter los mecanismos alternativos de solución de conflictos a reglas procesales, restringe las posibilidades de las partes en conflicto de negociar y obtener soluciones satisfactorias y transformadoras[112]. Es preciso entender que el uso de estos mecanismos lleva consigo no solo el de ser una alternativa al proceso sino también al derecho porque la equidad está presente en su uso[113]. El no sometimiento a formalismos y ataduras legales permite ir más allá y explorar detrás del conflicto y ampliar las posibilidades de solución[114]. El centro deben ser las partes y son quienes deben tener la gerencia y manejo del conflicto[115].

En Colombia se desarrolló normativamente la conciliación y se quiso hacer de ella un mecanismo autocompositivo, pacífico y eficaz de solución de los conflictos. Sin embargo, no se ha logrado en asuntos de lo contencioso administrativos, por varias razones. Su alto formalismo, la existencia de solo una instancia conciliatoria, conformada por funcionarios públicos que ni siquiera están formados como conciliadores y, especialmente, en técnicas de negociación, que, además de ser abogados, cumplen otras funciones, limitan la conciliación extrajudicial. No son verdaderos conciliadores que aproximen las partes y que propongan fórmulas de arreglo y entiendan la gran función que este mecanismo tiene en la transformación de las relaciones y de los conflictos. De hecho, las personas, tienen una mala percepción de

---

111 *Ibid.*, p. 69.

112 John Burton, "Resolution of conflict". *International Studies Quarterly*, vol. 16, p. 29, y Jay Folberg y Allison Taylor, *La mediación, resolución de conflictos sin litigio*, México, Grupo Noriega Editores, p. 29.

113 Conseil d'État, *Régler autrement les conflits: conciliation*, *transaction*, *arbitrage en matiére administrative*, París, La documentation française, cit., p. 27, y Charles Jarrosson, "La contractualisation de la justice. Jusqu'oú aller?", en *Réforme de la justice*, *réforme de l'État*, París, PUF, 2003, pp.186-191. Ver, igualmente, Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit., pp. 27 y ss.

114 John Burton, "Resolution of conflict". *International Studies Quarterly*, cit., p. 29.

115 Jay Folberg y Allison Taylor, *La mediación, resolución de conflictos sin litigio*, cit., p. 29. Ver, igualmente, Planeación Nacional., cit., p.70.

ellos como conciliadores[116]. Por otra parte, la inexistencia de una cultura a favor de la autocomposición de los conflictos en asuntos contenciosos, la gran desconfianza en torno a la utilización de la conciliación por haber sido usada para realizar acuerdos fraudulentos ha afectado el mecanismo y han limitado su eficacia y beneficios. Además, esto ha llevado a afirmar que solo el Agente del ministerio público puede ser considerado como garante de la legalidad de los acuerdos en asuntos contenciosos y se ha impuesto la aprobación judicial de los acuerdos[117].

Por otra parte, han existido limitaciones presupuestales. Si bien para conciliar no se requiere de disponibilidad presupuestal, lo cierto es que el pago de las conciliaciones logradas se prolonga en el tiempo como el de las sentencias, lo que finalmente genera intereses de mora. Situación que desdibuja el ahorro económico que puede derivarse de un acuerdo conciliatorio extrajudicial porque si bien permite una terminación rápida de un conflicto, su pago se prolonga por varios años, lo cual impide hablar de justicia y además implica el pago de intereses de mora.

Se debe recordar que el mismo Ministerio de Hacienda señaló en el 2018 que, de los 6,9 billones de pesos que se debían por el pago de sentencias y conciliaciones, el 34 % correspondía a intereses de mora[118]. Por ejemplo, la Fiscalía General de la Nación, una de las entidades públicas con mayor pasivo por pagar en sentencias y conciliaciones, solo en el año 2021 logró pagar pasivos de sentencias con turno 20 de mayo de 2014 y conciliaciones con turno de pago 12 de junio del mismo año[119]. Lo anterior demuestra el gran problema que este pasivo representa para las entidades públicas. Incluso, en la Ley 1955 de 2019, Plan de Desarrollo 2018-2022, se introdujo el artículo 53, con el fin de que durante su vigencia se pudieran reconocer como deuda pública las obligaciones originadas en sentencias y conciliaciones ejecutoriadas y los intereses derivados de las mismas que estuvieran

---

116 Departamento Nacional de Planeación, cit., p. 72.

117 Departamento Nacional de Planeación, cit., p. 71. Ver, igualmente, Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit.

118 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cit., p. 8.

119 Fiscalía General de la Nación, sentencias y conciliaciones que se han pagado por parte de la Fiscalía General de la Nación. https://www.fiscalia.gov.co/colombia/sentencias-y-conciliaciones-que-se-han-pagado-por-parte-de-la-fiscalia-general-de-la-nacion/. Consultado el 28 de abril de 2022. Ver sobre entidades públicas con mayor pasivo: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cit., p. 7.

en mora, a la fecha de expedición de esa ley[120]. Con fundamento en dicho artículo se expidió el Decreto 642 de 2020 modificado por el Decreto 960 de 2021. En dicho decreto se regula entre otros aspectos, el procedimiento y requisitos para dar aplicación al artículo 53, estableciendo la posibilidad de realizar acuerdos de pago con los beneficiarios finales de sentencias y de conciliaciones, hasta el 31 de julio de 2022, con reducción de interese de mora y suspensión en su cobro durante 5 meses contados desde la suscripción del acuerdo[121]. Quien haya suscrito un acuerdo hará parte de un nuevo sistema de turno en cuanto al pago y quien haya decidido no realizar ningún tipo acuerdo seguirá en el turno de pago inicial.

Aunado a lo anterior, el hecho de ver en forma limitada la conciliación y circunscribirla solo al logro de un acuerdo, en lo posible total, ha llevado a que el conflicto sea abordado en forma limitada y no se busque y se indague en lo que hay detrás de él y lograr no solo ponerle fin sino transformarlo[122]. Pero, además, en asuntos de lo contencioso la situación es realmente precaria porque no solo el número de acuerdos es bastante bajo, como fue explicado en este escrito, sino que los pocos acuerdos que se logran no son aprobados, en su totalidad, por el juez. Además, los conciliadores están lejos de actuar con el objetivo de obtener acuerdos y mucho menos con el objetivo de transformar o gestionar la situación de conflicto entre las partes.

La conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso ha tenido una dimensión limitada a un simple mecanismo de solución de los conflictos, mas no de resolución, transformación y gestión de estos. No ha importado

---

120 Congreso de la República, Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", artículo 53. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019_pr001.html#53. Consultada el 29 de abril de 2022.

121 Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Decreto 642 de 2020, "Por el cual se reglamenta el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en lo relacionado con las gestiones que deben adelantar las entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación para el reconocimiento como deuda pública y pago de las sentencias o conciliaciones que se encuentren en mora". https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20642%20DEL%2011%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf Consultado el 29 de abril de 2022. Ver igualmente: Decreto 960 de 2021, "Por el cual se modifica el numeral 3 del artículo 4°, el numeral 8 del artículo 5°, se adiciona un parágrafo al artículo 6° y se modifican los artículos 11 y 16 del Decreto 642 de 2020". https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30042149 Consultado el 29 de abril de 2022.

122 Departamento Nacional de Planeación, cit., p. 71. Ver, igualmente, Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit.

ir más allá de la simple solución del conflicto y de lograr un acuerdo. No ha interesado el vínculo que pueda existir entre las partes, ni analizar las causas del conflicto, ni su impacto en la relación entre las partes. Es decir, se ha abordado como método para poner fin a una controversia, pero de forma superficial y limitada. Nada se aprende del conflicto. Esto hace que la conciliación extrajudicial simplemente sea un mecanismo para acceder a la justicia agotando un requisito, pero sin ver su lado de transformación y de gestión de los conflictos. Lo anterior nos ubica, de acuerdo con Dora Fried Shnitman, en una concepción limitada de ganar-perder, de competencia y de respuesta reactiva y no proactiva. Limitado a intereses jurídicos y económicos[123]. La situación se hace aún más crítica en la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso, en donde todo se hace por intermedio de abogado y en el caso de la parte pública la audiencia se desarrolla con un abogado que no tiene poder de decisión y se limita a transmitir lo decidido por los miembros del Comité de Defensa Judicial y de Conciliación o del representante legal, según el caso. Con lo cual, la solución del conflicto se agota incluso antes de la audiencia de conciliación porque la determina dicha decisión previa, sin que exista, en la mayoría de los casos, diálogo entre las partes, proposición de fórmulas de arreglo, comunicación y transformación.

2. HACIA UNA NUEVA DIMENSIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Hablar de una nueva dimensión de la conciliación extrajudicial exige ir más allá de lo jurídico. Lo anterior significa que un primer paso es entender que dicho mecanismo, más que un procedimiento de solución de conflictos, es un mecanismo de resolución, transformación y gestión de estos. Entenderla como mecanismo de resolución de los conflictos significa que en su utilización se deben comprender las razones sobre las cuales versa el conflicto o la controversia, sus causas, los intervinientes y las posibles creencias que llevaron a que se presentara la controversia o se asumieran determinadas posiciones o comportamientos[124]. Lo primero que exige este tipo de cambio

123 Dora Fried Shniitman, "Nuevos paradigmas, comunicación y resolución de conflictos", en P. Aréchaga, F. Brandoni y M. Grisolía (comps.), *La trama de papel. Sobre el proceso de mediación, los conflictos y la mediación penal*, Buenos Aires, Galerna, 2005, pp. 43-57.

124 Departamento Nacional de Planeación, cit., pp. 75-77.

de concepción es un conciliador activo, que indague sobre el modo, tiempo y lugar del surgimiento del conflicto, confirme posiciones e historias, escuche y analice los argumentos y puntos de vista de las partes para entender las dinámicas de la controversia[125]. Solo si se entiende verdaderamente y de forma racional el conflicto, es posible identificar y ampliar las alternativas de su solución, de tal manera que las partes se encuentren satisfechas con el acuerdo logrado[126]. Es importante que los intervinientes se ubiquen en una posición reflexiva frente al conflicto, analicen su participación y aprendan de él[127].

Ahora, consideramos que no resulta incompatible ver igualmente en la conciliación un mecanismo que permite la gestión de los conflictos y su transformación. De tal forma que sirva para prevenirlos, contener la escalada de estos y disminuir sus efectos destructivos, es decir, reorientar el conflicto para poder encontrar soluciones[128]. En este caso, se exige capacidad de escuchar, hablar y controvertir de forma respetuosa los argumentos de la contraparte. Pero, además, debe vérsele como una forma de transformar los conflictos con lo cual se busca que la conciliación sirva como mecanismo que permita que su utilización genere procesos de cambio constructivos. Esto implica que la conciliación debe ser vista como un mecanismo para fortalecer la relación entre las partes atendiendo a criterios diferentes y más profundos que el económico y legal, que incluso pueden estar relacionados con historias personales y la desconfianza en las instituciones y en el sector público. En otras palabras, se busca transformar relaciones y superar el ambiente hostil[129]. La idea de la transformación es lograr soluciones a largo plazo de los conflictos, con el fin de que no vuelvan a presentarse las mismas controversias[130].

La conciliación extrajudicial no es solo un mecanismo de solución de conflictos, sino que visto de forma más amplia permite indagar en la controversia, en sus causas, en las relaciones entre las partes en conflicto y transformarlas para lograr soluciones duraderas. Pero, además, debe utilizarse en el marco de una política amplia de transformación de los conflictos en el sentido

---

125 *Idem.*
126 *Idem.*
127 *Idem.*
128 *Ibid.*, pp. 79-81.
129 *Idem.*
130 *Idem.*

en que debe dársele su alcance igualmente anticipativo. Si se transforman realmente las relaciones y se gestiona de forma correcta el conflicto no se repetirán las mismas situaciones que generaron la controversia porque la resolución del conflicto a través de la conciliación extrajudicial generaría cambios, correctivos y transformaciones con el fin de no repetir los mismos errores, ni producir daños antijurídicos por las mismas causas, además de prevenir o anticiparse a otros.

La situación actual de alta litigiosidad de los asuntos contenciosos administrativos y la demora en el pago de sentencias y conciliaciones exige actuar. No es posible continuar de la forma en que se ha hecho hasta el día de hoy y la forma como se han gestionado y resuelto los conflictos. Cambiar la visión de la conciliación extrajudicial lo permitirá, pero, además, es preciso realizar verdaderos análisis sobre la pertinencia de litigar determinados conflictos cuando estos son conciliables. De acuerdo con el informe de litigiosidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica con corte 31 de diciembre de 2021, el 52,3 % de los procesos actualmente activos tienen pretensiones que no superan los 50 millones de pesos[131]. Solo por los montos, y si los asuntos admitían conciliación, debían ser resueltos fuera de los estrados judiciales y utilizar la conciliación. Es necesario que los comités de defensa judicial y de conciliación o el representante legal, según el caso, realicen verdaderos análisis de la conveniencia y del costo-beneficio de conciliar, en lugar de litigar. Otra situación que debe cambiar es la litigiosidad entre entidades públicas. Resulta ilógico que existan 1.940 procesos activos entre entidades públicas que sumen 5,6 billones de pesos[132]. Increíble que el Estado no dé ejemplo en la solución de sus conflictos en forma amigable[133].

Como se ha explicado ampliamente en este escrito, los conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación deberían ser competentes para actuar como conciliadores en asuntos de lo contencioso administrativo. Sin embargo, en la actualidad cursa un proyecto de ley con el cual se busca expedir el

---

131 Agencia Nacional de Defensa Jurídica, cit., p. 15.

132 *Ibid.*, p. 2.

133 Se reitera que, en el Proyecto de Ley de Estatuto de la Conciliación, que actualmente cursa en el Congreso, se establece en el artículo 90 que la conciliación extrajudicial será obligatoria cuando las partes en conflicto sean entidades públicas. Nos parece correcta dicha inclusión, pero debería hacerse extensiva en todos los casos en que demande una entidad pública. No debería existir el trato diferencial con la parte pública demandante. (Ver *Gaceta del Congreso*, Proyecto de Ley 411 de 2021 de la Cámara de Representantes y 008 de 2021 del Senado).

Estatuto de la conciliación en Colombia y desafortunadamente se cierra esta posibilidad y se considera que solo los procuradores judiciales I y II pueden actuar como conciliadores en estos asuntos. Incluso cuando se define la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso, se especifica que esta se adelanta ante ellos[134]. Además, se reitera que no están obligados a formarse en mecanismos alternativos, lo cual se considera un error. La imagen de los procuradores judiciales I y II en asuntos administrativos como conciliadores no es buena y la falta de formación en técnicas de negociación, de gestión del conflicto y de transformación de este ha sido evidente. Parece absolutamente pertinente que, si se quiere insistir en que sean ellos los únicos que puedan actuar como conciliadores en asuntos del contencioso administrativo, se formen en estas técnicas como se exige a los particulares que actúan transitoriamente como conciliadores. Una cosa es querer insistir en que los procuradores judiciales I y II en asuntos administrativos sean los únicos considerados como garantes de la legalidad de los acuerdos conciliatorios, y otra cosa es que ellos cuenten con habilidades como conciliadores para lograr la resolución, gestión y transformación de los conflictos. Además, en gran parte de los países del mundo quien desee ser conciliador o mediador debe formarse para ello. No se entiende por qué se insiste en que esta formación no se requiere en el caso de los procuradores judiciales I y II.

Por otra parte, y ante la poca eficacia de la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo se considera innecesario que se exija como requisito de procedibilidad. Ha sido claro que la conciliación extrajudicial se ha usado cuando se han adelantado políticas públicas de conciliación, así que el requisito de procedibilidad resultaba innecesario. Como se ha analizado en este escrito, en Colombia, no ha existido un análisis real de los conflictos, de su resolución, gestión y transformación. No será imponiendo la conciliación extrajudicial como obligatoria como se logrará que se convierta en un verdadero mecanismo de resolución y transformación de los conflictos y tampoco como se construirá una cultura a favor de su utilización. Los años han demostrado que ese no es el camino. Es una lástima que el proyecto de la ley, actualmente en curso, insista en mantener el requisito de procedibilidad.

---

134 *Gaceta del Congreso*, Proyecto de Ley 411 de 2021 de la Cámara de Representantes y 008 de 2021 del Senado, artículo 86.

Finalmente, la aprobación judicial no debería existir. Durante varios años se ha insistido en ello, así como en la no exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad[135]. Entiendo que lo que se busca es la protección del patrimonio público, pero si la aprobación no existiera, el acuerdo conciliatorio podría ser igualmente debatido en sede judicial. Sin embargo, el proyecto que actualmente cursa en el Congreso no solo mantiene la aprobación de los acuerdos conciliatorios en asuntos de lo contencioso administrativo, sino que involucra en dicho trámite a la Contraloría General de la República. Siendo así, si el proyecto de ley es aprobado, la Contraloría tendrá 30 días para conceptuar si el acuerdo afecta o no el patrimonio público. Aclarando, que será obligatorio su concepto en aquellos asuntos con valor superior a 5000 smlv. Vencido el término para rendir concepto, el juez tendrá dos meses para adoptar su decisión, los cuales se podrían ampliar por dos meses más si el juez considera pertinente practicar pruebas[136]. Es decir, no intervendrían dos autoridades sino tres en las conciliaciones extrajudiciales. Es preciso recordar que la Contraloría General puede participar con voz en las audiencias de conciliación[137]. Una competencia que no puede pasar desapercibida porque la influencia de una participación con voz y con posición negativa de la Contraloría General en una audiencia de conciliación puede generar el fracaso de esta. En consecuencia, quienes participen por parte de la Contraloría deben tener no solo conocimiento en responsabilidad fiscal sino en conciliación y en el asunto especifico que se discute, además de entender la capacidad transformadora de los conflictos que tiene la conciliación cuando se le ve como un mecanismo de resolución de estos. Pero, además, puede participar la Agencia Nacional de Defensa Jurídica, cuando se trate de asuntos litigiosos que involucren a una entidad del orden nacional.

Ahora, la pregunta que siempre me he formulado sobre la exigencia de la aprobación judicial está relacionada con el hecho de que los procuradores judiciales I y II han sido considerados como garantes de la legalidad de los acuerdos en asuntos de lo contencioso administrativo, y es por ello que son

---

135 Peláez, *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*, cit., p. 395 y ss.

136 Siempre he considerado pertinente que el juez pueda practicar pruebas en esta instancia, porque esta competencia permitiría que un mayor número de acuerdos sean aprobados. Ver sobre este tema: Peláez, *La conciliación en el Derecho Administrativo colombiano*, cit.

137 Ver el Decreto Ley 403 de 2020, artículo 57.

los únicos que actúan como conciliadores en esta materia. Si esto es así, ¿por qué se requiere la aprobación judicial? Además, como se explicó, la Contraloría General tiene la competencia de participar en las audiencias de conciliación extrajudicial, lo que significa que, si durante la audiencia no objetó el acuerdo logrado, se entendería que el máximo ente de control fiscal considera que no es lesivo al patrimonio público, lo que implicaría otra garantía de protección del patrimonio público y de legalidad del acuerdo.

Por lo anterior, es necesario que las competencias de cada autoridad se dimensionen de forma correcta, amplia y responsable. Si soy garante de la legalidad de un acuerdo conciliatorio, en mi calidad de conciliador, así debo asumirlo y entenderlo con la responsabilidad que pueda conllevar esta competencia. Siendo así, ¿por qué no se ha considerado viable la supresión de la aprobación judicial?

CONCLUSIÓN

La situación de alta litigiosidad y el gran pasivo existente con respecto al pago de sentencias y conciliaciones por parte de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación exigen un cambio en la forma como se han gestionado los conflictos en asuntos de lo contencioso. La conciliación fue consagrada constitucionalmente desde 1991 y pasados 30 años, a pesar de su amplio desarrollo normativo y su exigencia como requisito de procedibilidad, no es eficaz en la resolución de los conflictos administrativos. Muy seguramente tendremos un nuevo estatuto para la conciliación; sin embargo, la ineficacia del mecanismo en asuntos de lo contencioso administrativo no se solucionará con un nuevo texto normativo. Su ineficacia nada tiene que ver con la ausencia de normatividad que la regule. Lograr que la conciliación extrajudicial sea eficaz exige la conjunción de varias acciones.

Por una parte, es imperativa la existencia de políticas de prevención del daño antijurídico, pero no solo en el papel, pues se necesita cumplirlas y eventualmente modificarlas. No basta con que las entidades públicas cuenten con su política de prevención del daño, es necesario conocer su impacto real en prevención y en anticipación. Es absolutamente imperativo que se reduzca la producción de daños antijurídicos, y esto involucra a todo el sector público sin distinción alguna y a todos sus funcionarios.

Por otra parte, se requiere darle a la conciliación su dimensión real como mecanismo de resolución, transformación y gestión de los conflictos. La

anticipación permite que no se ocasionen daños, pero la conciliación extrajudicial permite que en casos en que finalmente estos se produjeron se logre resolver el conflicto de forma rápida, duradera y con alcance transformador, lo cual, finalmente, entra también dentro del concepto de anticipación. Pero para lograr este objetivo se requiere de un verdadero conciliador y de unas partes dispuestas a escuchar y a reflexionar sobre su participación en la producción del daño y del conflicto, que dialoguen y discutan respetuosamente sus puntos de vista y que propongan activamente fórmulas de arreglo justas y, por supuesto, legales.

Finalmente, se requiere abordar los conflictos de forma adecuada. Es preciso entender que es necesario analizar y estudiar el conflicto para identificar el mecanismo idóneo para resolverlo. La utilización de la conciliación no puede obedecer al agotamiento de un requisito; por el contrario, debe ser parte de una política pública que involucre, entre otros aspectos, aquellos descritos en este escrito, con el fin de superar las barreras que actualmente existen. Si algo está claro en las experiencias existentes en la utilización de la conciliación es que su éxito, cuando ha sido usada, ha obedecido a la existencia de una política de conciliación que ha involucrado a determinadas entidades. La pregunta entonces que queda por formular sería: ¿cuándo constituirá una prioridad la resolución, transformación y gestión de los conflictos contencioso administrativos haciendo uso de la conciliación extrajudicial?

BIBLIOGRAFÍA

OBRAS, TESIS Y ARTÍCULOS

Barona Vilar, Silvia, Solución extrajudicial de conflictos, alternative dispute resolution (ADR) y Derecho Procesal, Valencia, 1999.

Blanco Carrasco, Marta, Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos: una visión jurídica, colección de Mediación y resolución de conflictos, Universidad Complutense de Madrid, 2009.

Burger Warren, "The Pound conference: Perspective on justice in the future: proceeding of national conference on the causes of popular dissatisfaction with the administration of justice", en Agenda for 2000A. D-A need for systemic anticipation, 1979.

Burton, John, "Resolution of conflict". International Studies Quarterly, vol. 16, 1972.

Camacho G., Carolina, "Origen y evolución de la mediación: el nacimiento del 'Movimiento ADR' en Estados Unidos y su expansión en Europa", ADC, tomo LXVII, 2014.

Capeletti, Mauro, Garth, Bryant y Trocker, Nicolò, "Access to justice variations and continuity of a worldwide movement", en Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationals Privatrecht / The Rabel Journal of Comparative and international Private Law, 46. Jahrg, H.4, 1982.

Conseil d'État, Régler autrement les conflits: conciliation, transaction, arbitrage en matière administrative, París, La documentation française, 1993.

Folberg, Jay y Taylor, Allison, La mediación, resolución de conflictos sin litigio, México, Grupo Noriega, 1997.

Fried Shniitman, Dora, "Nuevos paradigmas, comunicación y resolución de conflictos", en P. Aréchaga, F. Brandoni y M. Grisolía (comps.), La trama de papel. Sobre el proceso de mediación, los conflictos y la mediación penal, Buenos Aires, Galerna, 2005.

González Cuéllar, María Luisa, Los procedimientos tributarios: su terminación transaccional, Madrid, Colex, 1997.

Insignares Gómez, Roberto Carlos, "Evaluación de los sistemas tributarios. Colombia", en Memorias de las Jornadas Colombianas de Derecho Tributario, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, tomo I, Bogotá, 2013.

Jarrosson, Charles, "Les modes alternatifs de règlement des conflits. Presentation Générale", en Revue Internationale de droit comparé, vol. 49, n.º 2, abril-junio 1997.

Jarrosson, Charles, "La contractualisation de la justice. Jusqu'oú aller?", en Réforme de la justice, réforme de l'État, París, PUF, 2003.

Kesseler, Gladys y J. Finkelstein, Linda, "The evolution of a Multi-door Court House", 37, Cath. U.L, Rev. 577, 1988.

Mokowiecky Salles, Bruno y Marcio Cruz, Paulo, "The Florence Acces-To-The-Justice Project: Descriptives aspects", Revista de Derecho, 22, 2020.

Peláez Gutiérrez, Verónica, "Alcances y límites de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el derecho administrativo: conciliación, transacción y amigable composición", en Las transformaciones de la administración pública y del derecho administrativo, tomo III, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2019.

Peláez Gutiérrez, Verónica, "La conciliación en lo contencioso administrativo: ¿deberían ser competentes los conciliadores de los centros de arbitraje y conciliación?, en Revista Conciliemos, n.º 1, Cámara de Comercio de Bogotá, 2019.

Peláez Gutiérrez, Verónica, La Conciliación en el Derecho Administrativo colombiano, 2.ª edición, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.

Plazas Vega, Mauricio y Piñeros Perdomo, Mauricio, "Métodos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria", en Memorias de las Jornadas colombianas de Derecho Tributario, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Bogotá, 2003.

Procuraduría General de la Nación, Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia (MASC), Colección fortalecimiento institucional y ética, tomo II, 2020.

Ramírez Zuluaga, Camilo, Mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia tributaria: conciliación y arbitraje en Colombia, tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2015.

Younes Moreno, Diego, Vía gubernativa-conciliación, arbitramento: una compilación temática y jurídica para la descongestión en lo contencioso administrativo, tomo V, Colección Reformas a la Rama Judicial, Bogotá, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbbH, 2008.

Zornoza Pérez, Juan José, "Seguridad jurídica, distribución de competencias y resolución de conflictos en materia tributaria". Memorias de las Jornadas colombianas de Derecho Tributario, tomo I, Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2013.

JURISPRUDENCIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena, Sentencia C-165 de 1993.

Sala Plena, Sentencia C-294 de 1995.

Sala Plena, Sentencia C-330 de 2000.

Sala Plena, Sentencia C-1195 de 2001.

Sala Plena, Sentencia C-098 de 2001.

Sala Plena, Sentencia C-187 de 2003.

Sala Plena, Sentencia C-910 de 2004.

Sala Plena, Sentencia C-893 de 2011.

Sala Plena, Sentencia C-598 de 2011.

Sala Plena, Sentencia C-533 de 2013.

Sala Plena, Sentencia C-834 de 2013.

Sala Cuarta de Revisión, Sentencia T-059 de 2017.

CONSEJO DE ESTADO

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 11 de marzo de 2010, rad. 25000-23-25-000-2009-00130-01 (1563-09).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, auto interlocutorio del 19 de abril de 2012, rad. 44001-23-31-0000-2011-001-05-01.

Sala Plena, Sentencia del 31 de julio de 2012, rad. 11001-03-15-000-2009-01328.

Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Tercera, Sala Plena, Sentencia de unificación del 24 de noviembre de 2014, rad. 07001-23-31-000-2008-00090-01 (37747).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 16 de junio de 2016, rad. 73-001-23-33-000-2012-00240-01 (3047-14).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia 00260 del 25 de agosto de 2016, rad. 23001233300020130026001 (00882015). (Sentencia de unificación jurisprudencial Cesuj2 n.º 5 de 2016).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de unificación del 1 de octubre de 2018, radicación 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, rad.68001-23-33-000-2019-00003-01(6004-19).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, 2 de mayo de 2019, rad. 73001233300020170051301 (6403-18).

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, 21 de septiembre 2020, radicación 25000-23-36-000-2018-00546-01(65640).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Rad. 1477, sentencia del 2 de septiembre de 1987.

Rad. 3840 del 2 de agosto de 1990.

Rad. 22104 del 1 de junio de 2004.

Rad. 53563 del 24 de noviembre de 2015.

DOCUMENTOS OFICIALES

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Informe de litigiosidad con corte 31 de diciembre de 2021, Bogotá, 2022.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Reporte de Hacienda. Pasivo por sentencias y conciliaciones de las entidades del PGN: diagnóstico, Bogotá, 2018.

Fiscalía General de la Nación, Sentencias y conciliaciones que se han pagado por parte de la Fiscalía General de la Nación, Bogotá, 2022.

Gaceta del Congreso, Proyecto de Ley 411 de 2021 de la Cámara de Representantes y 008 de 2021 del Senado.

Planeación Nacional, Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años, Bogotá, 2015.

Procuraduría General de la Nación, Resolución 143 del 31 de marzo de 2020.

Procuraduría General de la Nación, Resolución 312 del 29 de julio de 2020.

Procuraduría General de la Nación, Informe de Gestión, Bogotá, 2020-2021.

Rama Judicial del Poder Público, Consejo Superior de la Judicatura, Informe de la Rama Judicial al Congreso de la República, Bogotá, 2021.

Universidad Externado de Colombia

Hablar de los horizontes del contencioso administrativo implica tomar distancia y ajustar la visión. Se trata de superar el estudio tradicionalmente limitado a los asuntos de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para, en su lugar, dibujar un panorama más realista y, sobre todo, más completo.

El *tomo primero* de esta obra se dedica al estudio del *contencioso administrativo no jurisdiccional*, con una doble perspectiva: tanto el estudio de las funciones administrativas de resolución de litigios como de los mecanismos alternativos, en especial la conciliación y la mediación en materia administrativa.

El *tomo segundo* se ocupa del *contencioso administrativo jurisdiccional*. Pero incluso allí hay nuevos horizontes: el *volumen 1* aborda el contencioso administrativo jurisdiccional por fuera de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mientras que el *volumen 2* se dedica al contencioso administrativo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Allí también se va más allá para profundizar y abordar aspectos tradicionalmente no estudiados por la doctrina.

Horizontes del contencioso administrativo es una obra innovadora, coherente, seria y profunda.