

**SEBASTIÁN ENRIQUE RUIZ TORRES**

**VICISITUDES DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL EN LOS PROCESOS  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS**

**(Tesis de Grado)**

**Bogotá D.C., Colombia**

**2018**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**TESIS DE GRADO**

**Rector:** **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

**Secretaria general:** **Dra. Martha Hinestroza Rey**

**Director Departamento  
Derecho Administrativo:** **Dr. Alberto Montaña Plata**

**Presidente de Tesis:** **Dr. Pedro Pablo Vanegas Gil**

**Director de Tesis:** **Dr. Juan Pablo Estrada Sánchez**

**Examinadores:** **Dra. Verónica Peláez Gutiérrez**  
**Dra. Sergio González Rey**

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN .....	iv
PRIMERA PARTE: ¿QUÉ ES LA CONCILIACIÓN EN ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS? .....	1
CAPITULO PRIMERO. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ENFOCADA EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.....	2
I. LA DOCTRINA JURÍDICA .....	2
II. LA LEGISLACIÓN NACIONAL .....	3
III. LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA .....	15
SEGUNDA PARTE: ¿POR QUÉ FRACASA LA CONCILIACIÓN EN COLOMBIA? .....	21
CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA.....	22
CAPÍTULO SEGUNDO. PROBLEMÁTICAS QUE CONDICIONAN EL ÉXITO DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA .....	32
TERCERA PARTE: ¿CÓMO SUPERAR LAS VICISITUDES DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL EN LOS PROCESOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS? .....	37
CONCLUSIONES .....	45
BIBLIOGRAFÍA .....	50

## INTRODUCCIÓN

*“La conciliación permite la solución integral a los conflictos socio jurídicos, promoviendo la convivencia pacífica, la cultura del diálogo y la reconstrucción del tejido social”.*

**Silvera, S. A, 2015.**

En Colombia, la implementación de la conciliación tuvo acogida en la legislación desde la primera década del siglo XXI, cuya filosofía inicial, viva en nuestros tiempos, fue la de servir de mecanismo para la descongestión de la justicia en la medida en que las partes, orientadas por un tercero imparcial, presentaban propuestas de arreglo con el fin de acordar una solución para sus controversias (Orrego, 2015, p. 15).

Con los años, la solicitud de conciliación extrajudicial fue producto del ejercicio del derecho constitucional de petición, consagrado en el artículo 23 de la actual Constitución Política de 1991. Al ser un derecho fundamental, se constituyó a partir de un núcleo esencial compuesto por tres elementos fundamentales: el primero, la presentación de la solicitud de conciliación para obtener una respuesta pertinente por parte de las autoridades a las que va dirigida; el segundo, recibir una pronta respuesta, pues, de acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional (2009), *“la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución”*; y el tercero, que se trate de una respuesta jurídica y lógicamente congruente con lo solicitado (González, 2010, p. 22).

Ahora bien, hablando estrictamente de su funcionamiento, la Ley ha establecido que toda persona natural o jurídica (pública o privada) que considere, se le ha causado un daño antijurídico con ocasión a la expedición de un acto administrativo particular; a la ocurrencia de un hecho o una omisión; a una operación administrativa; o a la

celebración, ejecución, terminación o liquidación de un contrato estatal; puede intentar, en los casos de obligatoria procedencia, acudir a la celebración de un acuerdo conciliatorio sobre las controversias existentes con las entidades u organismos de derecho público o con el particular que ejerza funciones públicas que crea, ha sido el causante del daño antijurídico, antes de presentar la respectiva demanda encaminada, por ejemplo, a obtener una pretensión de carácter económica (Procuraduría General de la Nación, s.f).

De la forma en cómo funciona todo el trámite, y de las consecuencias derivadas por su terminación, puede deducirse que la conciliación trae consigo una serie de ventajas institucionales e *inter partes* relacionadas con el ahorro patrimonial para el Estado posiblemente condenado; el ahorro patrimonial para el particular convocante en la sustracción de gastos; la protección efectiva de los derechos de quienes acceden a la administración “*en 150 días y no en 150 meses*” (González, 2010, p. 61); la superación de la incertidumbre jurídica y de la congestión jurisdiccional; la solución de pequeñas causas; la tranquilidad por el control judicial de legalidad automático; la integración del patrimonio público, y; la elaboración de políticas públicas encaminadas a la prevención de daños antijurídicos, entre otros tantos beneficios (González, 2010, p. 61).

Así las cosas, y ponderando los beneficios de la conciliación con los posibles retrocesos que su aplicación pueda suponer, el presente trabajo de investigación tiene por finalidad indagar sobre el tratamiento que el ordenamiento jurídico colombiano le ha dado al mecanismo alternativo de solución de conflictos de la conciliación extrajudicial, a partir de la idea de ser entendida como un medio que busca auxiliar al juez en la tarea de descongestionar la función judicial en Colombia; o si, por el contrario, se ha ido convirtiendo en tan solo un obstáculo para la consecución de sus objetivos.

En cuanto a la naturaleza de la presente investigación, esta se categoriza como científica ya que se procederá al estudio de la relación que hay entre los hechos o

fenómenos y el ámbito del derecho en el que se desenvuelve dicha realidad. Así mismo, se va a utilizar un método fenomenológico al describirse la situación problemática actual de acuerdo a las preguntas planteadas a lo largo del estudio. El tipo de investigación es explicativo porque se centrará en explicar por qué ocurre determinado fenómeno y las condiciones en las cuales se presenta. Además, el enfoque investigativo será cualitativo y cuantitativo toda vez que se desarrollarán conceptos y comprensiones partiendo de datos consolidados y de datos conseguidos para evaluar modelos, hipótesis o teorías preestablecidas.

En cuanto a las técnicas de investigación a utilizar, básicamente van a estar conformadas en el análisis de documentos y seguimiento de casos, así como en el manejo de datos estadísticos y consultas formuladas. Con el fin de observar la conciliación extrajudicial desde un punto de vista práctico, se analizarán las estadísticas de las conciliaciones solicitadas, obtenidas y fallidas durante los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 por parte de la Procuraduría Delegada para asuntos Contencioso Administrativos de la ciudad de Bogotá. También se aportarán cifras estadísticas de las citaciones a conciliaciones, propuestas de acuerdos conciliatorios y resultados de las audiencias de las que fueron parte entidades del orden nacional como la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE). Finalmente, se escucharán las opiniones de jueces contencioso administrativos, abogados litigantes y procuradores delegados en asuntos contencioso administrativos ubicados en la ciudad de Bogotá, quienes aportaron información importante acerca de la conciliación prejudicial y de sus efectos como requisito de procedibilidad.

**PRIMERA PARTE: ¿QUÉ ES LA CONCILIACIÓN EN  
ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS?**

## **CAPITULO PRIMERO. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ENFOCADA EN LOS ASUNTOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS**

### **I. LA DOCTRINA JURÍDICA**

La expresión conciliación proviene del latín *conciliatio*, y significa, en términos generales, acción y efecto de conciliar, de conformidad o en semejanza de una cosa con otra (Casares, 2012). Doctrinantes la definen también como “*el acuerdo o aveniencia de partes que, mediante renuncia, allanamiento o transacción, hacen innecesario el litigio pendiente o evitan el litigio eventual*” (Couture, 1960); y la han clasificado en tres tipos de conciliación: extrajudicial, judicial y prejudicial (Cerra, 2011, p. 48).

La conciliación extrajudicial es la que se tramita antes de la iniciación del proceso en la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control correspondiente; la judicial, por su parte, se presenta dentro del trámite del proceso contencioso administrativo en presencia de un juez o magistrado sustanciador que funge como conciliador, que en este caso es cualificado y es el magistrado sustanciador del proceso; y la prejudicial es aquella que se intenta antes de iniciar cualquier proceso judicial. No obstante, en Colombia es usual utilizar el apelativo de conciliación extrajudicial o prejudicial, para referirnos a aquél requisito que debe consumarse para poder acudir a la jurisdicción cuando se pretenden incoar determinados medios de control, antes llamadas acciones judiciales (Cerra, 2011, p. 51).

En el derecho administrativo colombiano, los medios de control existentes son el de reparación directa, contractual, ejecutivo, repetición, nulidad y restablecimiento del derecho, lesividad, nulidad simple y nulidad de cartas de naturaleza electoral. Estos últimos dos no admiten conciliación porque se deciden a partir de criterios de entera legalidad.



La conciliación de tipo extrajudicial se ha caracterizado, a su vez, por tener una doble dimensión en asuntos contenciosos: por un lado, ser un mecanismo alternativo de solución de conflictos; y por el otro, entenderse como un requisito de procedibilidad.

## II. LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En Colombia, la legislación ha sido generosa al momento de establecer la funcionalidad y estructuración de la conciliación administrativa. Bajo la interpretación de una serie de disposiciones constitucionales y legales, el trámite contencioso administrativo se regula de la siguiente manera:

- **Constitución Política:**

El artículo 116 de la Constitución Política de 1991 es el copartidario de la inclusión de la conciliación como método alternativo de solución de conflictos que les otorga a los particulares la posibilidad de ser investidos transitoriamente con la función de administrar justicia en la condición de conciliadores y en los términos que determine la ley. De acuerdo con esta disposición: *“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”*. (González, 2011, p. 22).

- **Ley 23 de 1991:**

Por medio de este conjunto normativo, el legislador se encargó de crear ciertos mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales. Aunque varias de sus disposiciones fueron derogadas por la expedición de leyes posteriores, algunas de ellas se incluyeron en creaciones legislativas como el Estatuto de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, y se modificaron por leyes como la Ley 446 de 1998. Dentro de su regulación se destaca la procedencia de la conciliación judicial en materia administrativa, los actos administrativos de carácter particular, la aprobación e

improbación del acta de conciliación, la integración de comités de conciliación, la constitución y funcionalidad de los centros de conciliación y la conciliación en equidad.

- **Ley 270 de 1996:**

También conocida como Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, fue una ley expedida por el Congreso de la República en cumplimiento del llamado constitucional de guiar la acción del Estado y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. El Estatuto se encargó de compilar los principios fundamentales que rigen la administración de justicia colombiana, tales como el principio de acceso a la justicia, de celeridad, de eficiencia, del establecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y del respeto de los derechos; la estructura general de la administración de justicia, incluyendo el ejercicio de la función jurisdiccional por las autoridades y el Congreso de la República; la jurisdicción constitucional; la responsabilidad del Estado y de los funcionarios y empleados judiciales; la administración, gestión y control de la Rama Judicial; el SNEJ o Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales; la jurisdicción disciplinaria; y la carrera judicial.

En relación con la conciliación en materia administrativa, el artículo 8 de la Ley incluyó lo referido a los mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar conflictos facultando a los particulares para el ejercicio de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores; y el artículo 151 señaló dentro de las incompatibilidades para ejercer cargos en la Rama Judicial, la de desempeñar el cargo de conciliador.

De igual manera, el Estatuto fue adicionado por la Ley 1285 de 2009, agregándole el artículo 42 A, según el cual:

*“ARTÍCULO 42A. CONCILIACIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las*

*normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.*

- **Ley 446 de 1998:**

Fue la encargada de modificar y derogar, como ya se mencionó, algunos artículos de la Ley 23 de 1991; además de establecer la normatividad referente a la descongestión de la justicia, la acumulación de pretensiones y procesos administrativos, las pruebas, la eficiencia en la justicia y en materia administrativa (competencias, medios de control), y aspectos procesales (la demanda, impedimentos y recusaciones, recursos, condenas, reparto).

Así mismo, en la Parte III, del Título I, la Ley se refirió al tema de los mecanismos alternativos de solución de conflictos como el de la conciliación, definiendo, entre otros, los siguientes aspectos:

✓ Concepto: *“La conciliación es un mecanismo de resolución de 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”.* (Art. 64).

✓ Asuntos conciliables: *“Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley”.* (Art. 65); *“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. PARÁGRAFO 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito”.* (Art. 70).

✓ Efectos: *“El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo”.* (Art. 67).

✓ Competencia: *“El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de la que forme parte el*

*Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única. El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación ante el Tribunal, contra el auto que profiera el Juez Administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelar, sólo si el auto imprueba el acuerdo. La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público". (Art. 73).*

✓ Comités de Conciliación: *"Las entidades y organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capitales de departamentos y los Entes Descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen y cumplirá las funciones que se le señalen. Las entidades de derecho público de los demás órdenes tendrán la misma facultad". (Art. 75).*

✓ Conciliadores: *"La conciliación prevista en materias laboral, de familia, civil, contencioso administrativa, comercial, agraria y policiva podrá surtirse válidamente ante un Centro de Conciliación autorizado o ante el funcionario público que conoce del asunto en cuestión, cuando este no sea parte. Para los efectos de la conciliación en materia policiva solo podrá tener lugar en aquellas materias que de conformidad con la legislación vigente admitan tal mecanismo." (Art. 77).*

Por otra parte, los artículos 80 y 81 de la Ley mencionan todo lo relacionado con la solicitud de la conciliación y su procedencia como requisito de procedibilidad, así como los artículos 104 y 105 hacen alusión a la solicitud y efectos de la conciliación judicial en materia administrativa.

- **Ley 640 de 2001:**

La ley 640 de 2001 se encargó de modificar algunas disposiciones relativas a la conciliación. En ella se establecen todas las normas generales referidas a la materia, como el acta de conciliación, las constancias, las clases de conciliación (judicial si se realiza dentro de un proceso judicial y extrajudicial si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial; en derecho cuando se realice ante conciliadores en centros de conciliación o en equidad cuando se presente ante conciliadores en equidad), la

gratuidad, los conciliadores, los centros de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho (audiencia, suspensión de la prescripción y de la caducidad, inasistencia), y, para nuestro caso, la conciliación en lo contencioso administrativo, incluyendo, por lo demás:

- ✓ El requisito de aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales: *“Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable”.* (Art. 24).
- ✓ El tema probatorio en la conciliación extrajudicial: *“Durante la celebración de la audiencia de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo los interesados podrán aportar las pruebas que estimen pertinentes. Con todo, el conciliador podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio. (...)”.* (Art. 25).
- ✓ El tema probatorio en la conciliación judicial: *“En desarrollo de la audiencia de conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo, el Juez o Magistrado, de oficio, o a petición del Ministerio Público, podrá decretar las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio. Las pruebas se practicarán dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de conciliación”.* (Art. 26).
- ✓ La conciliación como requisito de procedibilidad: *“En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa, de conformidad con lo previsto en la presente Ley para cada una de estas áreas. En los asuntos civiles y de familia podrá cumplirse el requisito de procedibilidad mediante la conciliación en equidad. (...)”.* (Art. 35); *“Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según*

*el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones. (...)*". (Art. 37).

- **Ley 1285 de 2009:**

Por medio de esta Ley, se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia. Como se explicó en su momento, dicha Ley modificó algunas disposiciones relacionadas con los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa, los poderes judiciales y los principios.

- **Decreto 1716 de 2009:**

Este Decreto, expedido por el Gobierno Nacional, reguló de forma general los aspectos relacionados con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo, tales como: asuntos susceptibles de conciliación, suspensión del término de caducidad de la acción, impedimentos y recusaciones, derecho de postulación, peticiones, audiencias, pruebas, inasistencias, actas de conciliación y Comités de Conciliación.

- **Ley 1367 de 2009:**

Este articulado, además de tratar temas de la función pública, habla sobre la descripción del objeto de la conciliación y de la promoción de la cultura de la conciliación para la solución oportuna de los conflictos entre el Estado y los ciudadanos (art. 1).

- **Directiva Presidencial 05 de 2009:**

Viabilizando la conciliación como requisito de procedibilidad, la Presidencia de la República publica un instructivo para el adecuado ejercicio de la conciliación en materia contencioso administrativa, señalando que su creación se ha inclinado en el establecimiento de una herramienta eficaz para la resolución de conflictos jurídicos y la inclusión de la comunidad en la solución directa de sus diferencias, categorizándolo en un mecanismo flexible, ágil, efectivo y gratuito.

Dentro de dichas instrucciones, la Directiva señala las siguientes, enfocándonos para efectos de la presente investigación, en ciertas funcionalidades:

*“1. Los Comités de Conciliación deben aplicar de manera rigurosa los principios de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política y, en ese sentido, están obligados a tramitar las solicitudes de conciliación con eficacia, economía, celeridad, moralidad, imparcialidad y publicidad.*

*2. La solicitud de conciliación deberá ser estudiada por el Comité de Conciliación de manera oportuna, la decisión acerca de su viabilidad debe tomarse en el menor tiempo posible y con la debida antelación a la citación a audiencia. (...).*

*3. Los miembros de los Comités de Conciliación tendrán en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 16 del Decreto No. 1716 de 2009, las decisiones acerca de la viabilidad de conciliar no constituyen ordenación del gasto y que los acuerdos que se lleguen a celebrar tienen control de legalidad previo al desembolso de los dineros públicos, lo que brinda seguridad y garantía al manejo fiscal. (...).*

*7. Será política de los Comités de Conciliación buscarán prioritariamente solucionar las controversias que se presenten entre entidades estatales, a través de la conciliación o de cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, de conformidad con el procedimiento establecido en la Directiva Presidencial 02 de 2003, con el propósito de descongestionar los despachos judiciales o las jurisdicciones coactivas de las entidades. (...).*

*Finalmente, se insiste en la necesidad de tomar todas las medidas necesarias para cumplir de manera seria, eficiente y oportuna con lo ordenado en la reforma a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, de manera que la consagración de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, incida en forma directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales, a la protección de derechos de los ciudadanos y a la defensa del patrimonio público”.*

- **Circular Conjunta No. 004 de 2009, Procuraduría General de la Nación:**

A través de la Circular No. 004 de 2009, la Procuraduría trató el asunto de las medidas que se han ido estructurando para lograr la eficacia de la conciliación en asuntos de lo

contencioso administrativo como un mecanismo alternativo de solución de conflictos; y se encargó de estudiar, de manera especial, el papel de los comités de conciliación de las entidades públicas como instancias decisorias, cuya labor se centra en “(i) *combatir la congestión de la administración de justicia; (ii) fortalecer a la conciliación como un eficaz mecanismo alternativo de solución de conflictos, especialmente en aquellos casos en que las entidades aparecen convocadas o demandadas y existe alta probabilidad de condena en su contra, y (iii) hacer efectiva la protección de los derechos ciudadano*”, y “*en tramitar las solicitudes de conciliación que se radiquen en sus sedes administrativas con eficiencia, eficacia, celeridad, transparencia y publicidad*”.

Dentro de las actividades que se proponen para ser ejecutadas por los comités alrededor del principio de eficiencia, eficacia y transparencia, la Circular hace mención de:

- ✓ Disponer lo pertinente para que los trámites internos, incluyendo el sistema de correspondencia de la entidad, permitan la entrega al comité o a la instancia decisoria correspondiente, en el menor tiempo posible, los documentos para el estudio de cada solicitud de conciliación.
- ✓ Disponer lo necesario para que la elaboración de los conceptos jurídicos y técnicos necesarios para examinar la viabilidad o términos en que se podría suscribir los acuerdos conciliatorios, se realicen oportunamente y de manera prioritaria.
- ✓ Pronunciarse en el menor tiempo posible.
- ✓ Convocar reuniones adicionales o extraordinarias cada vez que el número de solicitudes de conciliación presentadas al comité lo ameriten.
- ✓ Analizar con rigor el precedente jurisprudencial y tener en cuenta las posiciones del Consejo de Estado para visualizar posibles acuerdos.



Y, finalmente, respecto a las investigaciones por evadir la conciliación, la Circular afirma que *“el Ministerio Público estará atento y aplicará los correctivos disciplinarios u ordenará la compulsación de copias para las investigaciones penales y fiscales que resulten pertinentes, cada vez que se encuentre que los comités de conciliación o los representantes legales de las entidades públicas, se abstienen de dar viabilidad a acuerdos conciliatorios que resulten beneficiosos para el patrimonio público y sean respetuosos del ordenamiento jurídico, apoyados en razones ajenas al interés general, por ejemplo cuando busquen evitar que se inicien acciones de repetición o investigaciones disciplinarias contra los jefes, directores, representantes legales o superiores jerárquicos de las respectivas entidades, o cuando pretendan impedir que se afecten rubros presupuestales de la administración de turno, sin consideración a la existencia real de la obligación indemnizatoria”*.

- **Ley 1394 de 2010:**

La Ley 1394 de 2010 regula el tema del Arancel Judicial, incluyendo a la conciliación como hecho generador, por el cumplimiento de lo acordado por las partes en una transacción o conciliación que termine de manera anticipada un proceso ejecutivo (art. 3, literal a); como base gravable, sobre el valor de los pagos o de la estimación de los bienes o prestaciones que se hayan determinado por las partes en el acuerdo de transacción o conciliación judicial que ponga fin al proceso ejecutivo (art. 6, literal c); y como base de liquidación, cuando el arancel se causa como consecuencia de la terminación anticipada de los procesos ejecutivos (art. 8).

- **Ley 1395 de 2010:**

Como una alternativa adicional para promover la descongestión judicial, el articulado introdujo reformas al Código de Procedimiento Civil, las cuales fueron posteriormente derogadas por la Ley 1564 de 2012; al Código Procesal del Trabajo, algunas declaradas inexequibles; y a las medidas sobre conciliación extrajudicial, como la judicatura para los egresados de las Facultades de Derecho y su exigencia como requisito de procedibilidad.

- **Ley 1437 de 2011:**

Esta Ley que es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, frente al tema de la conciliación trata lo relacionado con la solicitud de revocatoria directa de los actos administrativos previa aprobación de los Comités de Conciliación y de los actos ocurridos por medios ilegales o fraudulentos (arts. 95 y 97), la aprobación de las conciliaciones por la jurisdicción (art. 104), el medio de control de repetición con ocasión a una conciliación (art. 142), los requisitos de procedibilidad para demandar (art. 161), la oportunidad para presentar la demanda (art. 164), la decisión de excepciones previas en la audiencia inicial (art. 180), el cumplimiento de las sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas (art. 192), el trámite para el pago de condenas o conciliaciones (art. 195), el recurso de apelación para autos que aprueban conciliaciones (art. 243), y las atribuciones del Ministerio Público en los asuntos de la conciliación prejudiciales o extrajudiciales (art. 303).

Ahora bien, teniendo en cuenta la normatividad anteriormente enunciada, puede interpretarse de manera general que el ordenamiento jurídico colombiano le ha otorgado una serie de rasgos definitivos a la figura de la conciliación para que los interesados acudan a ella como alternativa a la jurisdicción.

Bajo ese entendido, podemos exponer que sus principales características son las siguientes:

i. La solicitud de conciliación extrajudicial debe presentarse de forma individual o conjunta por parte de los interesados ante los funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, es decir, procuradores ante el Consejo de Estado o ante procuradores judiciales delegados I y II de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. En las ciudades donde existe más de un procurador judicial para asuntos administrativos, la solicitud debe someterse a reparto. Cuando la controversia sea de competencia del Consejo de Estado en única instancia, el trámite conciliatorio estará a cargo del procurador que actúe ante la sección competente. Cuando el Procurador Delegado no

resulte competente para conocer de la conciliación en razón del factor territorial o por la naturaleza del asunto, remitirá la solicitud al que tenga atribuciones para tal efecto (Bermejo, 2015, p. 116).

ii. Las pruebas deberán aportarse con la petición de la conciliación. Teniendo en cuenta los requisitos consagrados en la ley, el agente de Ministerio Público podrá solicitar que se aporten nuevas pruebas que complementen las ya presentadas por las partes con el fin de llegar a un acuerdo basado en la verdad probatoria, sin que haya lugar a la ampliación de los términos de la suspensión de la caducidad del medio de control que establece el ordenamiento jurídico; y de esta forma, se puede sostener que la carga de la prueba en la conciliación extrajudicial está a cargo de las partes que tienen la pretensión de probar, quienes podrán solicitar o aportar las que estimen pertinentes (Bermejo, 2015, p. 119).

iii. Cuando la conciliación extrajudicial se lleva a cabo luego de la presentación de la demanda, y antes de que se encuentre en firme el auto mediante el cual se rechaza el medio de control por no haberse surtido el trámite, se debe tener por cumplido el requisito (artículo 13 de la Ley 1285 de 2009).

iv. La conciliación procede entonces para los eventos en los que se traten asuntos laborales, multas, impuestos, licencias y otros actos (medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho); daños antijurídicos como consecuencia de un hecho, omisión u operación administrativos, la ocupación de inmuebles por trabajos públicos o por cualquier otra causa como el manejo inadecuado de armas oficiales, falla del servicio médico y de depósito, enriquecimiento sin causa y violación de derechos humanos (medio de control de reparación directa); y en peticiones sobre contratos estatales para declarar su inexistencia, nulidad, condenas, restricciones, revisiones, incumplimientos, perjuicios, entre otras declaraciones (medio de control de controversias contractuales).

Siguiendo la línea, este tipo de conciliación debe ser aprobado judicialmente para que produzca sus efectos jurídicos siendo vinculante para las partes y haciendo tránsito a cosa juzgada. De igual forma, las partes pueden desistir del acuerdo conciliatorio mientras éste no haya sido aprobado judicialmente. El juez administrativo, por su parte, cuando se pronuncia de fondo, no puede emitir algún tipo de pronunciamiento en uno u otro sentido (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

v. Respecto a qué asuntos son o no conciliables, el art. 2 del Decreto 1716 de 2009 fue claro en indicar que dentro del primer grupo se encuadraban aquellos conflictos de carácter particular y de contenido económico que podían ser sometidos a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones consagradas en los arts. 85, 86 y 87 del antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA); y que, dentro del segundo grupo, encajaban los asuntos que versaban sobre temas tributarios, los que debían tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el art. 75 de la Ley 80 de 1993, y aquellos asuntos en los cuales las llamadas acciones correspondientes, habían caducado<sup>1</sup>. De esta disposición es importante precisar que fue a partir de dicha normatividad que la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa ha ido consolidando el verdadero alcance de los asuntos que pueden o no ser objeto de conciliación.

vi. Para el caso del término en el cual se deben interponer los medios de control, legalmente está establecido que dicho término se interrumpe cuando se eleva la conciliación hasta que: i) Se logre el acuerdo, (ii) Se expiden las constancias respectivas en caso de que fracase, (iii) Cuando venzan los tres meses que se tienen para llevar a cabo la audiencia de conciliación; advirtiéndose que, de conformidad con lo dispuesto

---

<sup>1</sup> Para efectos de ejemplificar tal prohibición, el Consejo de Estado en providencia del 8 de julio de 2010, al estudiar el acuerdo conciliatorio celebrado entre la Corporación Autónoma Regional (CAR) del Canal del Dique y el Distrito Turístico, Histórico y Cultural de Cartagena de Indias, respecto a una obligación que se derivaba de la sobretasa ambiental, afirmó que dicha sobretasa constituía una renta de carácter tributario, “*por lo que de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 70 de la Ley 446 de 1998, las controversias que en torno a éstas surgieran no eran susceptibles de conciliación*”. Consejo de Estado. Sección Primera, auto del 8 de julio de 2010, Exp. 2008-90130-01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

en la Ley 640 de 2001, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, “*el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente*” (art. 37).

vii. Deberá decirse, finalmente, que el acta de conciliación y su respectivo auto aprobatorio constituyen un título ejecutivo complejo, y bajo ese entendido, las pretensiones que se deriven de su incumplimiento deben tramitarse en un proceso ejecutivo (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

### **III. LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA**

En la jurisprudencia, las llamadas “*externalidades positivas de la conciliación*” han permeado su uso preferencial en aquellas personas interesadas en iniciar algún proceso contencioso administrativo; pues además de evitar el desgaste del aparato judicial al facilitar su terminación anticipada y de esa manera evadir litigios, genera en el administrado una sensación de justicia pronta, verdadera y efectiva hacia las víctimas de daños antijurídicos resarcibles.

También ha sido definida como un mecanismo a través del cual “*un número determinado de individuos, trabados entre sí por causa de una controversia jurídica, acuerdan componerla con la intervención de un tercero neutral -conciliador- quién, además de proponer fórmulas de acuerdo, da fe de la decisión a la que se llegue e imparte su aprobación, siendo el acuerdo final obligatorio y definitivo para las partes que concilian*” (Corte Constitucional, 2011).

Tal y como pasa en la Ley, la jurisprudencia se ha encargado de reforzar los rasgos más sobresalientes de la conciliación, considerando lo siguiente:

i. El funcionario que actúa como conciliador –el procurador judicial administrativo–, no es quien aprueba jurídicamente el acuerdo conciliatorio celebrado, sino que dicha facultad se concentra en el juez administrativo competente por la misma razón que están de por medio los recursos públicos de la Administración (Corte Constitucional, 2012).

ii. Se distingue de otros mecanismos como el arbitraje, porque en este último el árbitro encargado dirime el conflicto con autonomía y de forma ajena a la posición de las partes, mientras que en la conciliación son ellas quienes formulan el acuerdo con ayuda del conciliador. Frente a la amigable composición, la jurisprudencia constitucional la ha demarcado como una institución contractual que finaliza mediante la suscripción de un convenio de composición elaborado por el amigable componedor; mientras que la conciliación, como una institución procesal originada en el acuerdo de voluntades, termina en un acta elaborada por las partes y aprobada por la jurisdicción (Corte Constitucional, 2005).

iii. También se ha encargado de establecer los rasgos más distintivos de la conciliación que se realiza dentro de un proceso judicial y de aquella que se lleva a cabo antes o por fuera de un proceso judicial. Por ejemplo, mientras que la solicitud de conciliación extrajudicial se presenta ante los funcionarios del Ministerio Público, la judicial ocurre ante el juez de conocimiento; cuando la extrajudicial se presenta antes de interponer los medios de control respectivos como requisito de procedibilidad, la judicial pueden solicitarla los interesados en cualquier etapa del proceso; o, los acuerdos extrajudiciales se remiten al juez o corporación competente, en tanto que los judiciales son aprobados o improbados por el mismo juez que conoce la causa (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

iv. En cuanto al funcionamiento de la conciliación, ha definido que, además de regirse por el principio de gratuidad, la asistencia de un abogado permite garantizar la prosperidad del acuerdo de manera justa y satisfactoria (Corte Constitucional, 2003).

v. De igual forma, la conciliación se ha visto regulada en el aspecto procesal a partir de elementos especiales tales como la posibilidad de aportar copias simples, estar supeditados al cumplimiento de ciertos plazos o condiciones, la existencia de veeduría fiscal a entidades públicas aún bajo acuerdos conciliatorios plasmados en las actas de liquidación de un contrato estatal (art. 217, Decreto 19 de 2012), y los requisitos especiales que se exigen para conciliar asuntos relativos a la indemnización de perjuicios de víctimas de violaciones de derechos humanos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014)<sup>2</sup>.

Frente a este tema, han sido varios los casos reportados en los que se rechazan solicitudes de conciliación por no adjuntar documentos originales, cuando conforme a los desarrollos normativos y jurisprudenciales, *“las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia. (...)”* (Ley 1564 de 2012, art. 246); o se les ha otorgado valor probatorio a las copias simples que no han sido tachadas de falsas para el correspondiente ejercicio de la contradicción (Consejo de Estado, 2013).

vi. En lo que se refiere a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, también se han ido precisando ciertos rasgos jurídicos esenciales para su consecución. Primero, para acreditar el requisito, no basta con la mera presentación de la solicitud; segundo, la conciliación como requisito es constitucional y respetuoso del derecho de acceso a la administración de justicia; tercero, en asuntos laborales el requisito no resulta exigible porque quebranta la libertad de acceder a la administración de justicia;

---

<sup>2</sup> El Consejo de Estado, con fundamento en la Ley 288 de 1996, preciso que tales requisitos serían los siguientes: -Que exista una decisión previa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en la cual se concluya que el Estado Colombiano incurrió en violación de derechos humanos en un caso concreto y establezca, como consecuencia, el deber de indemnizar los perjuicios causados. - Que exista concepto previo favorable al cumplimiento de la decisión adoptada por el órgano internacional, por parte de un Comité constituido por los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho y Defensa Nacional.

cuarto, tampoco se exige como requisito en los asuntos en los que la Superintendencia Nacional de Salud actúa como conciliador (art. 38 de la Ley 1122 de 2007).

A efectos de ejemplificar lo anterior, la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa han dilucidado con una mayor claridad las características generales de la conciliación contencioso administrativa en providencias como la sentencia C-187 de 2003, en la que la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en torno a los arts. 4 parcial y 99 de la Ley 640 de 2001, por una presunta vulneración del derecho al acceso a la administración de justicia, aludiendo que, en efecto, la conciliación ha nacido a la vida jurídica para ser un método adicional para acceder a la justicia, diferente al tradicional; o en la sentencia C-033 de 2011, en la que se analizó si el párrafo 3 del art. 1 de la Ley 640 de 2001 vulneraba el derecho a la igualdad por establecer la obligación de realizar el trámite conciliatorio por intervención de un abogado cuando la jurisdicción ordinaria no pedía de tal exigencia, justificando tal requisito en la necesidad de garantizar al convocante la prosperidad de su propuesta por no encontrarse en un plano de igualdad con respecto a las entidades del Estado que acuden a conciliar con apoderados o representantes legales especialistas o con conocimientos jurídicos suficientes.

En el 2010, el Consejo de Estado emitió un auto con fecha del 10 de marzo, mediante el cual se pronunció acerca del alcance de la disposición incluida en el inciso 5° del art. 35 de la Ley 640 de 2001, de acuerdo con el cual, cuando en un proceso se solicite la práctica de medidas cautelares, se puede acudir directamente a la jurisdicción. Aunque dicha norma fue derogada por la Ley 1437 de 2011, el Código General del Proceso la volvió a incluir en el párrafo 1° del art. 590. La misma interpretación y aplicación ha sido desarrollada por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, entre otros Despachos, cuando en auto de 26 de febrero de 2015 (Exp. No. 01220140067401), con ponencia del Dr. Marco Antonio Álvarez Gómez, afirmó que aun cuando la medida cautelar fuera inviable, serviría de alternativa para proceder directamente a la administración:



“1. Para revocar el auto apelado es suficiente recordar que de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 590 del Código General del Proceso, vigente desde el 1° de octubre de 2012, “en todo proceso y ante cualquier jurisdicción, cuando se solicite la práctica de medidas cautelares se podrá acudir directamente al juez, sin necesidad de agotar la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad”.

**Obsérvese que el legislador, para materializar el derecho de acceso a la administración de justicia, no condicionó la excepción al requisito de procedibilidad a que la medida cautelar fuera viable; simplemente puntualizó que, si se solicitaba la cautela, podía impulsarse el proceso respectivo.**

*Por tanto, como en la demanda se pidió su anotación en el folio de matrícula inmobiliaria 090-33792, esa sola circunstancia, más allá de su viabilidad, autorizaba a la demandante para acudir directamente a la jurisdicción, sin necesidad de agotar la conciliación.*

(...)”.

Otras discusiones han estado relacionadas con la pregunta de cuándo se hizo exigible la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Ante la presencia de varias tesis, una de ellas ha sido aquella según la cual la entrada en vigencia del requisito se dio a partir de la Ley 1285 de 2009 (Consejo de Estado, 2010).

Luego, el 31 de julio de 2012, el Consejo de Estado emitió sentencia de unificación con ocasión a una acción de tutela interpuesta por una ciudadana en contra del Instituto de Seguros Sociales para que se reliquidara su pensión de jubilación. Los jueces administrativos decidieron rechazar la demanda por no haber agotado la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, considerando que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada se había interpuesto con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. La demandante señaló que se había incurrido en una vía de hecho porque dicho requisito sólo se había vuelto exigible con la entrada en vigencia del Decreto 1716 de 2009. El Consejo de Estado resolvió que las dos interpretaciones (Ley 1285 de 2009 y Decreto 1716 de 2009) son válidas por no

ser arbitrarias ni caprichosas, aclarando que, cuando “*existen dos interpretaciones igualmente válidas debe privilegiarse la que garantice de mejor manera el acceso a la administración de justicia*” (Consejo de Estado, 2009).

Para concluir este punto, y de acuerdo con lo anteriormente aludido, puede establecerse entonces que la jurisprudencia nacional ha sido clave a la hora de, no solo consolidar jurídicamente la figura de la conciliación, sino además de incentivar su uso de manera responsable y ajustada a la legalidad, creando en los interesados la confianza de que pueden obtenerse resultados benéficos para todas las partes en un conflicto de naturaleza contencioso administrativa.

**SEGUNDA PARTE: ¿POR QUÉ FRACASA LA  
CONCILIACIÓN EN COLOMBIA?**

## **CAPÍTULO PRIMERO. ANÁLISIS ESTADÍSTICO DE LA CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

La Directiva Presidencial No. 02 emitida el 28 de febrero de 2003, así como el Convenio Interinstitucional celebrado entre la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior y de Justicia (2005), con el propósito de consolidar la protección del patrimonio público, se refieren, respectivamente, a la prevención del daño antijurídico por parte de las entidades del orden nacional y de las instituciones oficiales, centralizadas o descentralizadas, con miras a reafirmar los mecanismos existentes que eviten un desgaste de carácter judicial y financiero a la administración con base en el deber funcional de los administradores públicos en Colombia.

De acuerdo con estos instructivos, son las estadísticas, principalmente las emitidas por el DANE y los organismos institucionales, las que indican un aumento creciente de las demandas de los ciudadanos hacia la administración de justicia, pese a la lucha del legislador por vincular al ordenamiento jurídico los mecanismos alternativos de solución a los conflictos con el principal fin de disminuir la congestión judicial (Congreso de la República, 2008). A partir de esto, el Gobierno Nacional se trazó una meta sintetizada en los consiguientes tres objetivos: i) La desjudicialización de los conflictos; ii) La simplificación del procedimiento y trámite, y; iii) La racionalización del aparato judicial.

Por otra parte, la sentencia C-893 de 2001, hizo referencia a la primera etapa de configuración de la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos, identificable por las siguientes características: a) su carácter exclusivamente facultativo; b) la falta de conocimiento y aplicación de la figura; c) el cumplimiento inoportuno de las funciones por parte de los Comités de Conciliación, y; d) el bajo índice de controversias destrabadas a través de este mecanismo.

Además, autores han demostrado que, con base en los datos elaborados por la Procuraduría, entre los años 2004 y 2008 hubo un promedio de 36.79% de conciliaciones con acuerdo en relación con el número de las solicitudes, a diferencia de un promedio de 6.94% presentado entre los años 2009 y 2012; lo cual, bajo un análisis estadístico de carácter temporal, significó una reducción del 81.14% en el número total de conciliaciones exitosas en la misma relación (Díaz y García, 2014).

Paradójicamente, la implementación de la conciliación como requisito de procedibilidad implicó una reducción importante en el porcentaje de acuerdos exitosos respecto de las solicitudes de conciliación presentadas. Así, mientras que antes de la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, posterior a la misma ley, la conciliación fallaba en 93 de cada 100 intentos (Díaz y García, 2014).

De acuerdo con las estadísticas oficiales, puede observarse que, durante el primer año de implementación de la conciliación, sus resultados mostraron su poca utilidad para efectos de alcanzar el propósito inicialmente establecido. De hecho, pese a que las solicitudes de conciliación ascendieron en un 806 % en el año 2009, no se registró una variación de alto impacto en cuanto al número de acuerdos conciliatorios efectivamente logrados (Torres R., 2017); y aunque la cifra asciende a 2.565 acuerdos en el 2008 y a 2.855 en el 2009, este incremento representa tan solo el 11.3 %, en relación con la variación del número de solicitudes presentadas.

En suma, hasta los primeros años, los resultados de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa aparentaban ser evidentemente insuficientes (Torres R., 2017).

Hacia el año 2010, la Sección Tercera del Consejo de Estado aseveró que para esa época, existían alrededor de 9.436 procesos judiciales para fallo y 993 en trámite,

siendo un total de 10.369 procesos pendientes de resolución<sup>3</sup>. Además, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (2010) infirió que si un proceso de reparación directa se adelantaba en el Tribunal y luego, en segunda instancia, pasaba a conocimiento del Consejo de Estado, ese proceso podría tener una duración promedio de 16 años.

Por ejemplo, revisando el caso de la conciliación en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, nos encontramos con que en el año 2013 solo se lograron 5.463 acuerdos de conciliación a nivel nacional, frente a 51.354 solicitudes en las que no se logró ningún acuerdo. En el año 2014, aunque se ejecutaron con éxito 10.676 acuerdos conciliatorios, se presentaron 54.103 solicitudes que no prosperaron. En el año 2015 los acuerdos conciliatorios alcanzados fueron de 6.803, frente a un total de 43.203 solicitudes sin acuerdo conciliatorio (Procuraduría General de la Nación, 2016).

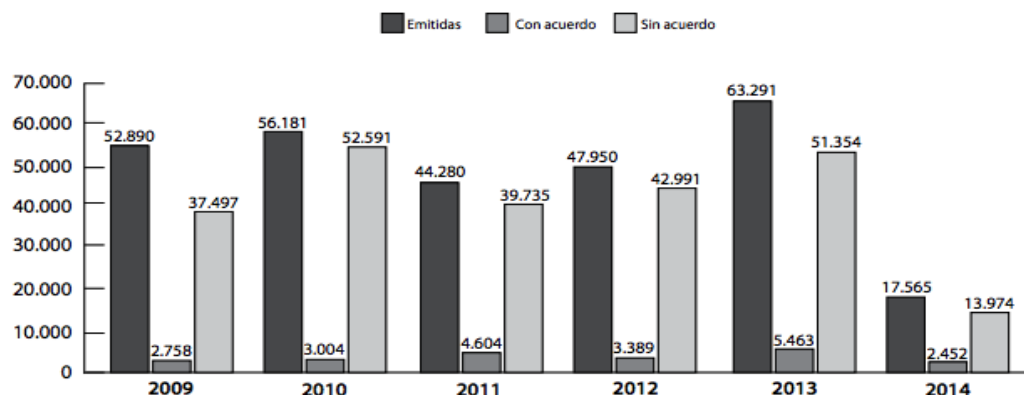
Doctrinantes como Guerra (2014) sostienen que este comportamiento tan variable en las sedes autorizadas por la ley para efectuar el trámite de conciliación, se debe, quizás, a *“causas normativas o de actitud entre las partes, ya que se sostiene que a los servidores públicos no les gusta conciliar, por temor a comprometer recursos del erario, y prefieren mejor que el juez emita sentencia”*.

A efectos de ilustrar la anterior información, en el cuadro que a continuación se expone, se muestran las cifras relacionadas con las audiencias de conciliación surtidas en los despachos administrativos de la Procuraduría General de la Nación y sus respectivos resultados desde el año 2009 hasta el año 2014:

---

<sup>3</sup> Estos datos fueron consignados en el Acta de la Audiencia Pública llevada a cabo por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 23 de septiembre de 2010.

**Figura 2. Numero de conciliaciones del 2009 al 2014.**



Fuente: Guerra, 2014.

Para los años 2015, 2016, 2017 y 2018, según el recuento histórico realizado por la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa de la Procuraduría General de la Nación, como respuesta al derecho de petición presentado bajo el radicado E-2018-344871, se arrojó la siguiente información:

HISTÓRICO CONCILIACIÓN	2015	2016	2017	2018 (julio)
<b>Solicitudes radicadas</b>	63.096	60.557	61.936	39.325
<b>Efectivamente tramitadas (diferencia entre las radicaciones y las devoluciones por concepto de inadmisión, desistimientos, no corregidas a término, remisiones por competencia, inasistencias, asuntos no conciliables).</b>	34.006	32.144	29.092	25.950
<b>Acuerdos</b>	6.803	5.500	5.137	2.452
<b>Sin acuerdo</b>	43.203	40.675	39.494	24.619
<b>% LOGRO</b>	<b>20.01%</b>	<b>17.11%</b>	<b>17.66%</b>	

Del análisis anterior, sumado a lo informado por la Procuraduría de acuerdo con las actuaciones reportadas por cada una de las Procuradurías Judiciales del país (204) para los últimos 4 años, es viable concluir el nivel real de efectividad y suficiencia de la conciliación en Colombia. Si de 63.096 solicitudes radicadas, 34.006 (es decir, aproximadamente la mitad) son efectivamente tramitadas, y de esas, 6.803 prosperan y terminan en acuerdo, significa entonces que la problemática del mecanismo se ha ido concentrando en el mismo trámite conciliatorio, inclusive, por razones de carácter netamente procesal.

Quiere decir lo anterior que, al momento de presentarse la solicitud, existe una tarea insuficiente por parte de quienes convocan para darle al proceso el impulso que necesita. Además, que de esa mitad sólo el 20% logre un acuerdo para evitar la vía judicial, es posible deducir la presencia de un yerro o desinterés en la fase más importante del trámite por parte de todos o algunos de sus intervinientes.

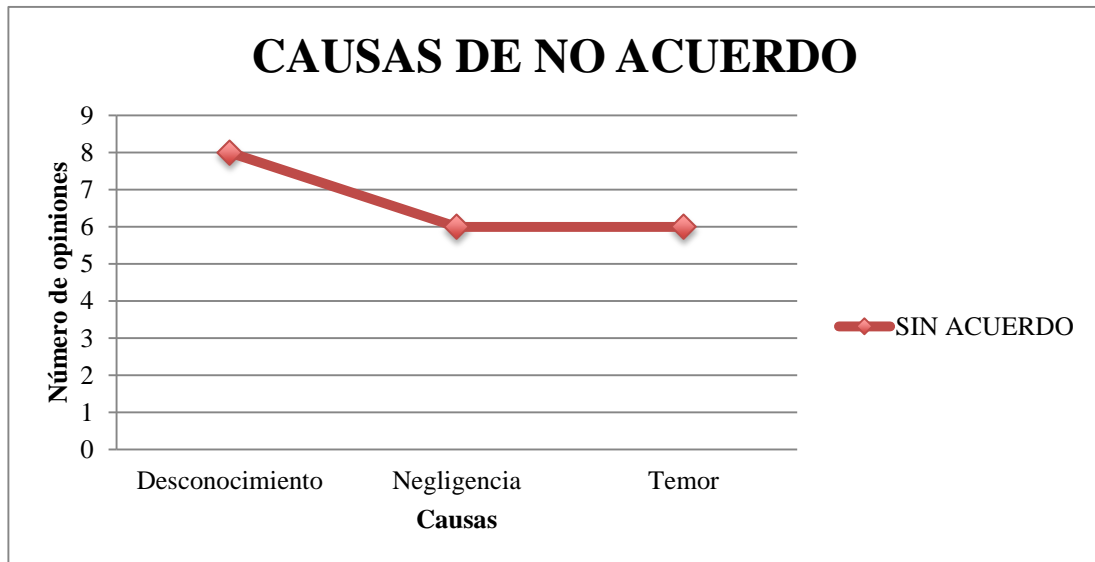
Deteniéndonos en este punto, puede detectarse que la conciliación administrativa en Colombia no ha sido eficaz para el cumplimiento de todos los objetivos previamente mencionados. En ese caso, y continuando con la propuesta de algunos autores expertos en la materia, lo que resulta lógica y jurídicamente procedente es que los mecanismos creados para agilizar los procesos judiciales se pongan en marcha para funcionar efectivamente y no terminen siendo el complemento de una serie de procedimientos infructuosos, entorpecedores, desgastantes, e incluso limitantes para el efectivo acceso a la justicia (Guerrero, 2014).

Para rectificar la recolección estadística previamente relacionada, se hizo una prueba de campo aleatoria preguntando a jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (7), a Procuradores Delegados (5), y a abogados litigantes (8), sobre cuál es, en su criterio, el impacto de la conciliación en este tipo de procesos. La forma de recoger los datos que a continuación se exponen, para efectos de darle legitimidad a la información presentada, fue a través de la formulación de tres (3) interrogantes

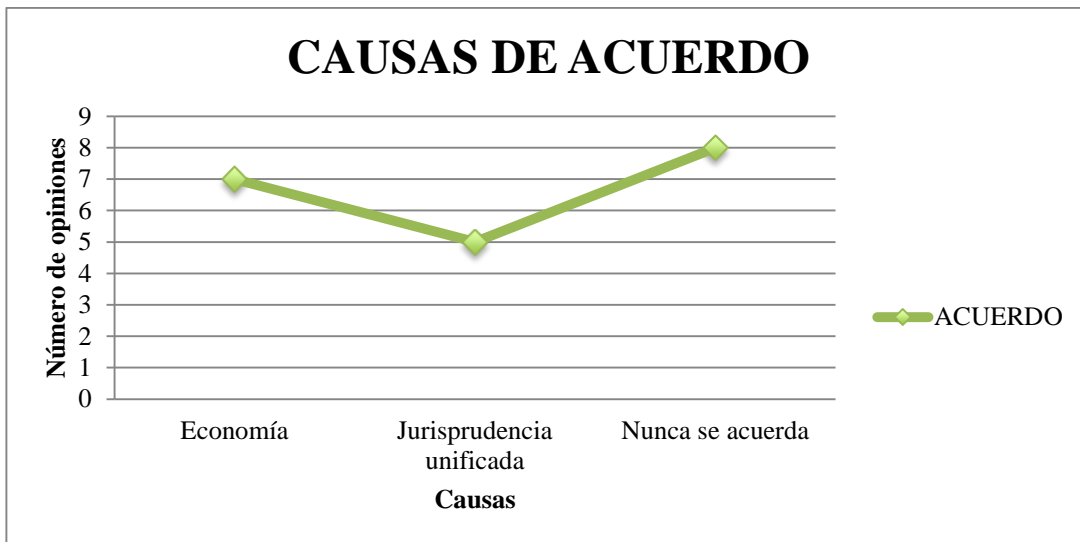


relacionados con el tema de estudio, previa explicación de la investigación desarrollada.

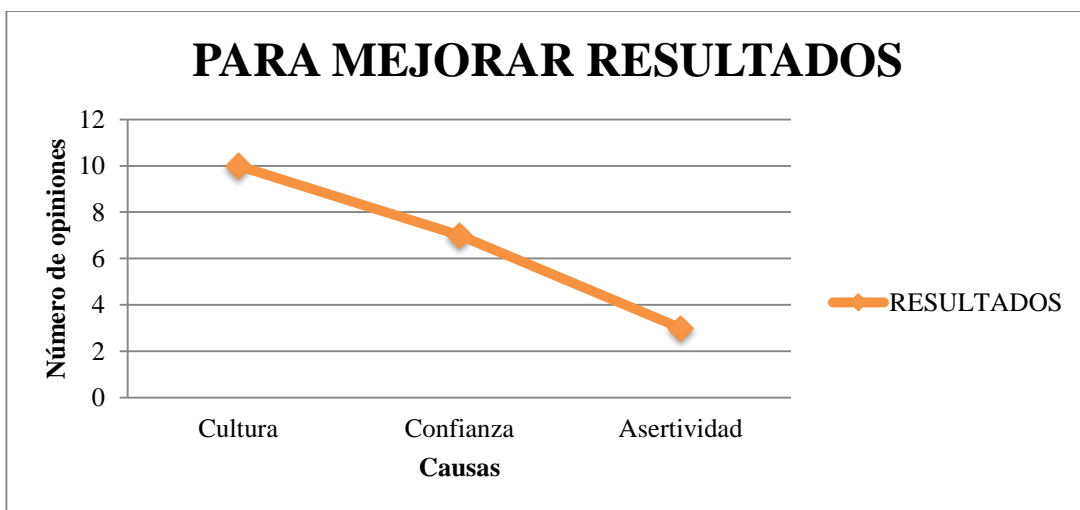
Para comenzar, a la pregunta de *¿cuáles son las principales causas por las que no se logran acuerdos en materia contencioso administrativa?*, los entrevistados respondieron que entre ellas se destacan: la falta de cultura conciliatoria y el desconocimiento e ignorancia de su importancia en la agilización de procesos (respuestas: 8); la falta de diligencia de las entidades públicas para proponer y aceptar fórmulas de arreglo (respuestas: 6); y el temor a conciliar por parte de los funcionarios de públicos (respuestas: 6).



Frente a las causas por las que sí resultan los acuerdos, se presentaron: el ahorro y economía en los temas monetario y procesal (r: 7) y la existencia de jurisprudencia unificada que permite hacer más entendible el tema (r: 5), pues, a su criterio, *“nunca hay acuerdos conciliatorios”* (r: 8).



Al interrogante de lo que podría mejorarse para obtener resultados realmente exitosos y satisfactorios en el caso de, principalmente, la conciliación como requisito de procedibilidad, la encuesta arrojó que lo ideal sería: mejorar la cultura, el estudio y la conciencia en relación con las finalidades de la conciliación por parte, principalmente, de las entidades públicas (10); darle más facilidades a las entidades públicas para conciliar, ideando esquemas de confianza que permitan suprimir el miedo de los comités de conciliación para proponer fórmulas de arreglo (7); e incentivar la implementación de fórmulas asertivas de arreglo para generar salida entre las partes (3).



Y, finalmente, a la pregunta de si las entidades públicas reconocen o no la importancia de la conciliación prejudicial en materia de lo contencioso administrativo, se respondió de manera negativa (r: 16) y positiva (r: 4).

Ahora bien, con el fin de ampliar la información antes suministrada y de corroborar lo que sucede al interior de las entidades públicas que se ven enfrentadas a cualquier tipo de conflicto de carácter inicialmente judicial, se hablará de dos entidades especiales sobre las que se recopiló información relacionada con la presentación de solicitudes de conciliación desde el año 2015 hasta la actualidad: la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE.

Luego de adelantar el trabajo de campo respectivo con los funcionarios encargados de manejar las instancias prejudiciales en cada una de las entidades, se encontraron las siguientes cifras:

**A. En relación con la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI:**

De los datos directamente obtenidos por parte de los funcionarios de la entidad, se destacan los siguientes en relación con el tema en discusión:

VIGENCIA	NÚMERO DE TRÁMITES	NÚMERO DE PROPUESTAS DE CONCILIACIÓN
2015	97	1
2016	148	0
2017	170	0
2018	130	1

Conforme a lo anterior, en la ANI, de un promedio de ciento doce (112) trámites adelantados en un período de cuatro (4) años, solo dos (2) procesos se iniciaron con una propuesta de conciliación, y de estos dos (2), ninguno llegó a un acuerdo de conciliación completo o parcial debidamente aprobado, aun cuando en su estructura organizacional se cuenta con un Comité de Conciliación especializado y facultado para llevar a buen término dichas actuaciones.

En ese orden de ideas, no solo nos enfrentamos a un escenario en el que es mínima la participación de la entidad en procesos de conciliación, sino que además, los pocos que logran iniciarse culminan en la aprobación de un trámite procesal y no en una terminación efectiva y económica del conflicto que evite el desgaste característico de los procesos judiciales.

**B. En relación con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE:**

De acuerdo con los datos consultados en la entidad, las conciliaciones extrajudiciales radicadas en las Procuradurías Administrativas tienen un control de legalidad que ha llevado a los despachos judiciales a negar su aprobación.

Específicamente, del año 2017 y del año en curso, se encontró la siguiente información:

<b>AÑO 2017</b>					
Casos estudiados en Comité Solicitudes	Extrajudiciales	Formula Conciliatoria	Aprobados por las partes	Aprobadas por el Juez o Tribunal en Control de legalidad	Aprobada en Procuraduría sin Control de Legalidad
<b>145</b>	<b>68</b>	<b>18</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>AÑO 2018 CORTE JULIO</b>					
Casos estudiados en Comité Solicitudes	Extrajudiciales	Formula Conciliatoria	Aprobados por las partes	Aprobadas por el Juez o Tribunal en Control de legalidad	Aprobada en Procuraduría sin Control de Legalidad
<b>95</b>	<b>38</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>0</b>	<b>2</b>

El esquema anteriormente ilustrado nos permite distinguir diferentes etapas del proceso de conciliación. A los Comités de Conciliación pasan aproximadamente ciento cuarenta y cinco (145) casos para ser estudiados, de los cuales sesenta y ocho (68) corresponden a solicitudes de carácter extrajudicial. De esas solicitudes, dieciocho (18) pasan a someterse a una fórmula conciliatoria, y alrededor de cinco (5), derivadas de la totalidad, son efectivamente aprobadas entre las partes. No obstante, cuando se

supera este escalón y se pasa a la etapa de aprobación judicial, cero (0) de las cinco (5) logran ser aceptadas total o parcialmente por el juez administrativo.

La pregunta que surge entonces se refiere a qué están haciendo las entidades públicas y las autoridades judiciales intervinientes en este tipo de proyectos para que, como representantes ejecutivos y judiciales de la Nación, aceleren las tareas de descongestión judicial y permeen en el ciudadano la convicción de solucionar los conflictos que se le presentan de una manera diferente a la ordinaria.

Bajo ese entendido, de acuerdo con los resultados obtenidos de las estadísticas recogidas y las entrevistas realizadas, es dable concluir dos evidentes situaciones: la primera, que la conciliación en Colombia no está dando los efectos esperados en concordancia con los fundamentos de su aplicación generando un resultado completamente contrario al inicialmente trazado; y la segunda, que existen razones justificadas en el actuar de todos los intervinientes en la conciliación que permiten concluir que son ellos quienes no han contribuido de manera satisfactoria al éxito del trámite.

## **CAPÍTULO SEGUNDO. PROBLEMÁTICAS QUE CONDICIONAN EL ÉXITO DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

La doctrina ha interpretado que las dificultades presentadas en el desarrollo de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se originan por las inercias, los miedos, la escasez de recursos, los síndromes, y los múltiples mitos de los particulares y funcionarios públicos, que se inclinan por renunciar a fórmulas de acuerdo para convertir el método de solución en un verdadero obstáculo de índole formal que debería, por el contrario, concurrir a la realidad jurídica de forma acelerada y desinteresada (González, 2010).

La finalidad de toda esta maquinaria jurídica, creada precisamente para aportar y no para limitar, es obtener resultados que favorezcan de manera efectiva los intereses de las personas que acuden al sistema para encontrar justicia y soluciones oportunas.

Otros autores se han inclinado por opinar que el fracaso del acuerdo no se constituye en la inaplicación de la conciliación, sino que el fracaso se presenta “*si existe un desbalance en el resultado pactado o, si pactados los acuerdos, los mismos no son respetados por las personas involucradas, (...), si los acuerdos son contrarios a la legalidad o, existe mala fe en los acuerdos. Salvo casos como los indicados, el hecho que en una conciliación no se llegue a un acuerdo, no implica que estemos ante un fracaso en la aplicación de los medios alternos de conflictos*” (Mata, 2014).

Sin embargo, observando de manera panorámica lo que se espera obtener cuando se hace uso de este mecanismo, resulta evidente prever que es imposible fáctica y jurídicamente lograr igualdad, justicia, cumplimiento, acatamiento, legalidad y buena fe, cuando ni siquiera la mitad de las conciliaciones son formalizadas a término de manera positiva.

Lo anterior permite reafirmar la hipótesis según la cual, de nada sirve trabajar en mejorar lo subsiguiente a su iniciación, cuando la tarea no se enfoca en hacer rigurosa la forma en como los participantes abordan los conflictos y se involucran en el trámite para el logro de resultados efectivos.

Ahora bien, para efectos de focalizar la problemática hacia los sujetos que participan en todo el proceso conciliatorio, tal y como se ha propuesto a lo largo de la investigación, se presentarán los siguientes escenarios:

i. Servidores Públicos: De acuerdo con el Gobierno Nacional (2018), *“en la mentalidad de muchos servidores públicos existe la creencia según la cual es mejor esperar una sentencia judicial que conciliar, para así ni comprometer el erario a su cargo y disposición ni correr riesgos políticos. Con esta postura no se educa a la sociedad, que tiene que partir de un principio elemental para la convivencia: cuando una persona debe responder, y si su responsabilidad se logra por medio de la conciliación no sólo se transmite un discurso de paz, sino que se permite que el monto de la obligación se vea disminuido en bien del presupuesto público”*.

Para esta clase de funcionarios, todavía existe una desconfianza generalizada e injustificada, determinada por la disposición de los dineros públicos y la suscripción de compromisos por parte del Estado. Sin embargo, la conciliación contenciosa administrativa en materia contractual supone que la solución del conflicto entre las partes sea ajustado a derecho, ya que en el evento que no sea así y resulte lesiva para los intereses patrimoniales del Estado, el juez tiene la obligación de improbarla suponiendo menor disposición de la autonomía de la voluntad en las entidades públicas; no obstante, algunos doctrinantes opinan que en este tipo de conflictos las relaciones jurídicas son desiguales, por lo que el Estado puede imponerse a los particulares a través de los tan conocidos poderes exorbitantes (Dussán, 2009). Dicho pensamiento, sin embargo, atenta de forma clara contra la figura porque no le

proporciona el sustento filosófico necesario para incrementar las relaciones igualitarias entre el Estado y los particulares.

Aunque hay un leve incremento en la preferencia de las entidades estatales de conciliar ante los Procuradores Delegados en vez de someterse al engorroso y lento proceso judicial contencioso administrativo; todavía existen funcionarios como jefes de administraciones locales y departamentales temerosos de emplear la figura, por lo que tienden a esperar una orden judicial para cumplir su mandato legal como una forma de salvaguarda ante la acción de los organismos de control, que acudir a la conciliación con el ciudadano, contratista, ex funcionario, proveedor, o lesionado (Dussan, 2009).

En contravía a lo enunciado por la Constitución Política, según la cual nuestro Estado está constituido como un Estado Social de Derecho en el que los ciudadanos gozan de la democracia y la libertad y cuentan con un poder político que está al servicio de la comunidad y promueve el bienestar general, correspondiéndole al Estado, por tanto, establecer y estructurar medios jurídicos apropiados para la solución de conflictos o para evitar un surgimiento violento de los mismos en la vida social; los funcionarios al mando como representantes de ese Estado Social de Derecho, se han dedicado a mantener una posición exclusiva en la contribución a la congestión judicial y al deterioro de la democracia (Dussan, 2009).

ii. Abogados: Aunque se piense lo contrario, la actitud de los abogados frente a la conciliación ha impedido en muchas ocasiones lograr un verdadero acuerdo conciliatorio porque los litigantes se comportan de forma reacia a la hora de conciliar, pues pretenden en muchas ocasiones buscar fórmulas de arreglo con objetos de cuantías exorbitantes que, aunado a lo anterior, contribuye a la desconfianza del funcionario público que asesora, el cual tiene como tarea principal llegar a un acuerdo viable, lógico, congruente y beneficioso para la entidad que representa (Bermejo, 2015).



iii. Inasistencia: La inasistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho es, a su vez, una de las causas por las que el trámite de conciliación se aplaza o se suspende. Dentro de los casos principales que determinan dichas actuaciones se encuentran las siguientes: a) Son varios los convocados, pero algunos asisten y otros no; b) Se cita a una persona jurídica, pero el representante legal no está habilitado para actuar en el marco de una conciliación o tiene restringidas expresamente las facultades para conciliar; c) Se cita a una persona, esta no asiste y se presenta quien está considerado como legitimado por pasiva para resolver el asunto objeto de la conciliación; d) Asiste una persona no abogado en condición de apoderado especial del solicitado; e) Se retira intempestivamente de la audiencia uno de los asistentes; f) La inasistencia de alguno de los convocantes; g) Se asiste únicamente a la primera sesión y no se concurre a la prórroga por suspensión que se había fijado durante el trámite de la primera reunión (Arenas, 2015).

En efecto, la inasistencia a las audiencias se ha convertido en uno de los puntos más críticos en la viabilidad de un trámite efectivo y sustancial. Al respecto, el Consejo de Estado (2013) ha mencionado que, *“sostener lo contrario equivaldría a predicar que una persona que por una circunstancia de caso fortuito o fuerza mayor no pudo asistir a la audiencia de conciliación, por el simple hecho de la inasistencia perdió la posibilidad de procurar la solución de la controversia planteada antes de acudir a la vía judicial, y que simplemente debe emitirse la constancia de agotamiento del referido requisito de procedibilidad, con lo cual para la Sala se desconocería el verdadero propósito del trámite conciliatorio como una exigencia para acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*.

iv. Comités de Conciliación: Otro de los problemas observados reiteradamente en la cotidianidad, es aquél según el cual la entidad no tiene Comités de Conciliación o éstos nunca tienen tiempo de reunirse; o la inconformidad en la insuficiente preparación o asesoría de quienes acuden al órgano para presentar la solicitud, pues la mayoría no sabe exponer la correspondiente pretensión, o la presenta sin orden ni coherencia o con

exceso o carencia de información (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

En conclusión, y obviando otras circunstancias que por razones de estudio no se analizan en esta investigación de manera detallada, vemos que son varias las razones por las cuales el logro y éxito de la conciliación a través de un acuerdo conforme a derecho se ve, en la mayoría de ocasiones, frustrado por la desinformación, la negligencia, el desinterés y la ignorancia de todas aquellas personas que intervienen en el trámite de solución de conflictos.

**TERCERA PARTE: ¿CÓMO SUPERAR LAS VICISITUDES  
DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL EN LOS PROCESOS  
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS?**

Para comenzar, y antes de plantear las posibles soluciones a las vicisitudes presentadas en el desarrollo del trámite de la conciliación, parte de la doctrina ha concluido que la mejor forma de solucionar este tipo de problemas es derogar su aplicación como requisito de procedibilidad.

En efecto, este sector opina que imponer la conciliación como un requisito de procedibilidad para la admisión de la demanda es un fenómeno procesal que desnaturaliza la razón por la que fue creada, pues al comportarse como una institución autónoma e independiente, con sus propios fines y reglas, muy diferentes a las de los procesos judiciales, se debe interpretar que las partes tienen el control absoluto en la solución de sus conflictos, y esto precisamente se sintetiza en ser el mayor privilegio frente al proceso judicial, haciendo que su obligatoriedad se contemple como un simple trámite infructuoso y engorroso (Dussan, 2009).

Por el lado restante de la doctrina, que termina siendo la de mayor acogida, se opina que, al ser una función jurisdiccional que se deriva del acatamiento a la Constitución, la conciliación supone el seguimiento de ciertos principios que hacen parte de la misma, entre los que se destaca el principio de acceso a la justicia (Mata, 2014; Bermejo, 2015).

Estos mismos doctrinantes opinan que, entender la conciliación como una forma de administración de justicia paralela a la que ejercen los jueces, permite rechazar la idea según la cual este trámite es un requisito de procedibilidad que implica una violación al principio del libre acceso a la justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución, porque según plantean, *“no puede tenerse a la conciliación como una forma de impedir el acceso a la justicia, pues ella en sí misma es una forma constitucional de acceder y administrar justicia”* (Bermejo, 2015).

Bajo ese entendimiento, y acogiendo aquella idea según la cual la conciliación puede ser utilizada y disfrutada como un mecanismo alternativo y efectivo a la justicia tradicional, a continuación, se presenta una serie de premisas derivadas de la misma ley,

jurisprudencia y doctrina, enfocadas en encontrar un horizonte que de vía a la aplicación de la conciliación de manera efectiva y legalmente suficiente.

De tal manera, y a partir de lo anteriormente recopilado, se presentarán posibles soluciones a los problemas que hoy enfrenta este mecanismo de solución de conflictos, deducidas de lo existente en el ordenamiento jurídico y de lo que en la realidad se vive por parte de quienes intervienen en su desarrollo.

i. Mejorar la integración de los Comités de Conciliación y fortalecer su funcionamiento: El tema de la creación e integración de los Comités de Conciliación ha sido ampliamente discutido en torno a su efectividad. Con todo y ello, se ha construido un régimen estructural que permite determinar el verdadero sentido de su funcionalidad.

Premisas como estas, relacionadas con el deber a cargo de los Comités de Conciliación, han sido elaboradas por la doctrina con base en la legislación para contribuir al provecho y puesta en marcha de esta institución: i) La facultad del Comité de decidir sobre la iniciación de una acción de repetición contra un servidor público logra garantizar que los intereses patrimoniales del Estado puedan ser plenamente protegidos; ii) Aunque no es su deber, el Comité está habilitado para fijar criterios de selección en la contratación de abogados externos; iii) Su conformación es discrecional para aquellas entidades y organismos estatales sujetos a régimen especial; iv) La intervención de agentes de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en colaboración con las entidades, está habilitada por la ley; v) Cuando existe alguna actuación negligente o cualquier tipo de omisión que suponga un detrimento patrimonial para el Estado, los miembros del Comité serán responsables disciplinariamente de manera individual; vi) Contrario a lo que se piensa, las actas de los comités no constituyen actos administrativos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

Resulta fácilmente perceptible encontrar las herramientas para que los Comités, como ficha clave en el trámite de la conciliación, sean capaces de dar un paso hacia adelante y autorizar movimientos de resolución de conflictos de mayor proporción y eficacia, pues al ser pieza fundamental en este proceso, sus facultades deberían estar puestas a disposición de las entidades que requieren de sus asesorías y decisiones de manera responsable y efectiva.

La figura de la conciliación en otras latitudes, como la costarricense, funciona de una manera similar y sufre muchas de las problemáticas a las que se ve enfrentado el modelo colombiano. En Costa Rica, a la luz de los arts. 41 y 43 de la Constitución Política y de la Ley 8508 de 2006 –CPCA–, los costarricenses tienen el derecho y la obligación de acudir al trámite de la conciliación para luego presentarse ante las autoridades jurisdiccionales administrativas competentes. Como en este ordenamiento también se presentan muchas de las vicisitudes aludidas para el caso colombiano, algunos organismos de la Administración Pública han logrado implementar mecanismos correctivos de tipo administrativo con miras a restablecer las relaciones jurídico-administrativas con los administrados (Mata, 2014).

Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo N° 29732-MP de 2001, conocido como “*Reglamento a la Ley Reguladora de los Servicios Públicos*”, en su artículo 37 hace referencia a la “conciliación de disputas” y señala que, presentada en debida forma la queja correspondiente, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos deberá realizar una audiencia entre los usuarios y los operadores de servicios públicos o entre estos mismos, a efectos de lograr un acuerdo conciliatorio y darle prevalencia a la prestación del servicio público (Mata, 2014).

Este tipo de medidas resultan trascendentales y favorables para ordenamientos como el costarricense porque, dentro de las problemáticas que imposibilitan el debido trámite de estos mecanismos, se encuentran la falta de cultura en el análisis de los problemas propios de las relaciones jurídico-administrativas, la falta de propuestas, la falta de

interés en la solución de los conflictos y el poco interés en el fortalecimiento de las relaciones jurídico-administrativas (Mata, 2014).

ii. Capacitar y consolidar el papel del Ministerio Público en el ejercicio de la tarea a su cargo como conciliador: Es importante señalar cuál es la actuación del Ministerio Público en el trámite de conciliaciones contencioso administrativas y cuál es su impacto en la consecución misma del proceso.

Los agentes del Ministerio Público son los encargados de adelantar la conciliación extrajudicial, bajo el entendido de que su intermediación permite ser una herramienta de protección a favor del patrimonio público, empezando por el hecho de que tienen a su cargo la tarea de velar por el cumplimiento de los requisitos legales que se exigen para solicitar una audiencia de conciliación, aunque no estén facultados para decidir sobre la caducidad de los medios de control o para interponer recurso de apelación contra el auto que imprueba un acuerdo (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Por lo anterior, el papel del tercero intermediario, que en este caso es avalado por el mismo legislador para actuar como conciliador dentro de los procesos que se inician en la jurisdicción, debería estar asignado a funcionarios completamente capacitados para liderar procesos de solución de conflicto de manera eficaz y justa, de tal manera que se implementen al interior de las Procuradurías planes de acción encaminados a hacer efectivas las políticas públicas creadas o consolidadas en virtud de la misma descongestión judicial.

Es más, parte de dicha planificación debería estar precedida por el fortalecimiento de los incentivos a los funcionarios y el seguimiento de su gestión en la negociación, considerando que ellos también pueden responder disciplinariamente cuando su actuación en algún trámite no sea diligente y cuidadosa (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

Expertos en la teoría de la negociación como el doctrinante y profesor Roger Fisher, señala Mata (2014), afirman que, dentro de las conductas más eficientes llevadas a cabo por los negociadores, se identifican elementos básicos para el perfeccionamiento de la negociación colaborativa.

De acuerdo con la tesis de Fisher, el director del trámite se encuentra en la tarea de culminar con cada una de las siguientes etapas: 1) Distinguir la calidad de las personas intervinientes en el problema; 2) Identificar los intereses subyacentes a las posiciones, lo que implica definir sus intereses, derechos y pretensiones, pues son todo lo que mueve a las personas a reclamar o exigir algo; 3) Establecer un diálogo y comunicación efectiva para identificar las diferentes opciones de acuerdo con las posiciones presentadas (las opciones suponen el abanico de posibles acuerdos a los que pueden llegar las partes frente a cada una de las pretensiones); 4) Utilizar criterios objetivos, que dependerán de la formación académica y profesional especializada del director del trámite y que vayan más allá de la mera voluntad; 5) Considerar las alternativas que son ajenas a la negociación y desarrollar aquellas que se consideren pertinentes para efectos de lograr un acuerdo efectivo; y, 6) Alcanzar un compromiso, que es el objeto real de la negociación y debe caracterizarse por ser realista, clara, verificable y formal.

De esta manera, nos encontramos ante un escenario que reúne varios elementos para la implementación de una herramienta eficaz al alcance de cualquier interesado en hacer valer sus derechos o sus pretensiones. El éxito de este tipo de trámites se centra entonces en el aprovechamiento del tiempo y el ahorro de los gastos económicos de cualquier proceso judicial.

iii. Fortalecimiento de las decisiones de los funcionarios públicos y concientización de su papel decisivo en la trámite prejudicial: Es fundamental hacer entender a los funcionarios representantes del Estado que la institución de la conciliación es tan obligante como lo es la jurisdicción, pues aunque formalmente no se encuentren frente a un juez discutiendo o decidiendo un escenario, son en la práctica ellos mismos los



encargados de definir la mejor situación posible para la entidad que representan, sin que ello lo haga parecer menos serio o viable jurídicamente hablando.

Pese a que algunos doctrinantes afirman que una posible solución sería implementar la figura sin tantas formalidades, reglas y procedimientos, y de manera voluntaria y libre, respetando el derecho al acceso a la justicia (Martínez, 2016), resulta cierto que la desvinculación a una gran institución, como lo es la conciliación, haría menos probable la meta de cumplir el principal objeto de su implementación, y es que efectivamente la justicia se descongestione.

Si a un funcionario público se le da la mera alternativa de acudir ante el organismo competente para que proceda a conciliar sin estar enteramente obligado, veremos que en el caso colombiano no asistiría si quiera el 10% de los que hoy asisten en caso de que se regule la conciliación como un tema netamente facultativo y voluntario.

Aunque en la realidad lo ideal sería configurar a la institución como un modelo de solución de conflictos positivo y no impositivo, es claro que, en Colombia, en la mayoría de las ocasiones, lo que se prescriba como obligatorio tiende a dar mejores y mayores resultados a cuando su ocurrencia rutinaria es evadida e ignorada.

iv. Recordar el papel del juez administrativo al momento de la aprobación de los acuerdos: Aquí hay algo importante por tratar relacionado con las conciliaciones que resultan lesivas para el patrimonio del Estado o para los derechos de los particulares.

El ordenamiento jurídico colombiano ha establecido la regla según la cual todo acuerdo conciliatorio en cuya celebración participe una entidad pública, debe contar con un respaldo probatorio suficiente que permita demostrar que éste no resulta lesivo para los intereses patrimoniales del Estado y no vulnera ninguna norma constitucional o legal, pues, en caso contrario será improbadado por el juez administrativo respectivo; o la regla que asegura que pueden conciliarse los efectos patrimoniales de un acto administrativo

siempre y cuando se sustente en algunas de las causales previstas en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011.

Lo que sucede en varias ocasiones, hablando de la conciliación judicial, es que lo pactado en los acuerdos conciliatorios no guarda correspondencia con las pretensiones de la demanda, razón por la cual el acuerdo conciliatorio no puede ser abiertamente lesivo y desequilibrado para los particulares que han sufrido un daño antijurídico por parte del Estado.

En este orden de ideas, el juez conciliador en conciliaciones de tipo judicial debe tener presente en la conciliación sus potestades como juez y como conciliador, los principios por los que se rige la conciliación, las formalidades de la audiencia de conciliación, la libertad y la voluntad de las partes en la conciliación y, sus alcances en la intervención de las negociaciones.

## CONCLUSIONES

1. El acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental de aplicación inmediata y una garantía que, para algunos, se ve obstaculizada en forma inconstitucional con el establecimiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, por cuanto la designa como una condición suspensiva para acceder a ella.
2. Para quienes comparten la idea de incluir a la conciliación como requisito de procedibilidad, varios son los fines que se pretenden alcanzar con la implementación obligatoria de este mecanismo: primero, garantizar el acceso a la justicia; segundo, promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; tercero, estimular la convivencia pacífica; cuarto, facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas; y quinto, descongestionar los despachos judiciales (Corte Constitucional, 2001).
3. En términos generales, la obligación de cumplir con el requisito de procedibilidad no implica lograr con éxito los acuerdos objeto de conciliación sino agotar la instancia pertinente de manera oportuna, pues aceptar o no las propuestas debatidas sigue siendo una decisión discrecional de las partes supeditada a la satisfacción de sus propios intereses.
4. La conciliación como figura jurídica, ajena a las circunstancias administrativas propias del país, sigue contribuyendo a la protección del debido proceso en la medida en que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto y refuerza la garantía del derecho a recibir una pronta y cumplida justicia, en el entendido de que la conciliación prejudicial ofrece una oportunidad para resolver los conflictos de manera expedita, rápida y sin dilación en desarrollo de los mandatos constitucionales. (Corte Constitucional, 2001).

5. El método de desenvolvimiento que debe cobijar a las audiencias extrajudiciales en derecho, supone la implementación de una serie de elementos que complementen la idea de flexibilidad, confidencialidad, y reconocimiento de la posibilidad de variación de ciertos hechos, las pretensiones y algunas partes.
6. En ocasiones, la excesiva ritualidad exigida en ciertas instancias procesales, de no estar correctamente formulada, podría conllevar a la descalificación de su propósito y generar un efecto contrario e irreversible en los componentes judiciales característicos de cualquier conflicto.
7. La incorporación del mecanismo de conciliación como parte de la actividad jurisdiccional con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 (artículo 116), supuso una transformación necesaria de la competencia exclusiva en cabeza del Estado sobre la resolución de los conflictos y el acceso a la justicia. Más allá de generarse dicha habilitación, el legislador buscó que la conciliación cumpliera la filosofía de su creación para que en la práctica las partes involucradas en un conflicto, autónoma y voluntariamente, acudan a un proceso conciliatorio con la meta de resolver sus discrepancias sin que se convierta en una barrera para el acceso efectivo a la justicia.
8. El propósito esencial es desarrollar una cultura “conciliatoria” por parte del Estado, las universidades, los operadores jurídicos y las facultades de derecho, con miras a incentivar en la ciudadanía el aprovechamiento de las ventajas que trae solucionar los conflictos desde la economía haciendo uso de mecanismos alternativos al proceso judicial como lo es el conciliatorio.
9. Doctrinaria y jurisprudencialmente se ha hecho énfasis en la relevancia de la institución de la conciliación prejudicial como mecanismo contra la congestión judicial. Doctrinantes como González (2010), Henao (1996), Hoyos (2005), Hernández (2005) y Giraldo (2004), destacan que la conciliación contribuye a

mejorar la eficacia, la eficiencia y la efectividad en la protección de los derechos de los administrados, el ahorro patrimonial estatal, las soluciones para la incertidumbre jurídica y la congestión propia de la jurisdicción.

- 10.** En Colombia, la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ha demostrado ser excesivamente ineficiente, toda vez que del 100% de los casos que se presentan y que por ley son objeto de conciliación, sólo el 20% termina en acuerdos efectivos, lo que nos lleva a concluir que el 80% restante termina siendo tramitado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo convirtiéndolo en un mecanismo deficiente para la descongestión de la justicia.
- 11.** Aunque la conciliación se creó como un mecanismo alternativo para que se acuda a él sin principiar directamente ante la jurisdicción, las virtudes de su objeto se han visto deterioradas por la forma en la que los servidores públicos, principalmente, acuden a la diligencia. En su mayoría, asisten sin ánimo conciliatorio alguno ante la duda y la desconfianza que genera la iniciación de acciones disciplinarias o fiscales en su contra por parte de los órganos de control, específicamente, por autorizar el pago de obligaciones dinerarias sin que interviniera un juez de la República (Martínez, 2016).
- 12.** De la investigación adelantada, puede señalarse que los planes de acción dirigidos al fortalecimiento de la conciliación prejudicial o extrajudicial en Colombia deben estar enfocados en coordinar la labor de todos los sujetos que intervienen en el trámite. En primer lugar, de los abogados, para sensibilizarlos de que no se trata solamente de un requisito de procedibilidad sino que se refiere a un escenario que reporta más y mejores beneficios para la comunidad; en segundo lugar, de las instituciones educativas privadas y públicas, para que se motiven a incluir programas en las facultades de derecho enfocados en trabajar para cumplir la función social que recae sobre los profesionales frente a los conflictos entre

particulares y el Estado; en tercer lugar, de los conciliadores, pues ellos son los llamados a liderar el proceso de manera exitosa y de incentivar acuerdos conciliatorios justos; en cuarto lugar, de los jueces de la jurisdicción, porque tienen una de las tareas más importantes al interior del proceso hablando esencialmente de su autoridad para aprobar acuerdos conciliatorios en beneficio de los particulares y del patrimonio público; y, finalmente, de la sociedad en general, que no solo debe conocer sobre la conciliación extrajudicial sino que también tiene la carga de comprender las ventajas que la misma reporta.

- 13.** Más allá de los beneficios que caracterizan a este mecanismo, tales como la suspensión de la caducidad, la definición del problema jurídico, la precisión de las pretensiones, la creación de una nueva forma de agotamiento de la anteriormente llamada “vía gubernativa”, la eliminación de costos y la gratuidad del trámite; la conciliación busca de manera principal descongestionar la justicia colombiana en todas las materias en las que la misma resulta admisible, siendo una de ellas el sector contencioso administrativo y las relaciones entre los particulares y el Estado.
- 14.** La conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa no es un mecanismo idóneo para lograr la descongestión judicial según las estadísticas obtenidas por la Procuraduría General de la Nación; las cifras aportadas por las entidades públicas; y las opiniones de todos los sujetos que intervienen en el proceso. A la luz del análisis cuántico resuelto, son realmente pocos los asuntos que terminan con acuerdo conciliatorio, entre otras razones, por la falta de compromiso y de preparación de los interesados.
- 15.** La forma en cómo se ha desarrollado la conciliación prejudicial en Colombia y el exceso de formalismo y rigor en los procedimientos, ha obstaculizado el acceso efectivo a la administración de justicia de los administrados, ha transgredido derechos fundamentales como el debido proceso, y ha vulnerado el principio

constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (artículo 228).

- 16.** La figura de la conciliación prejudicial en materia administrativa ha sido una herramienta innovadora y completamente útil, desde una perspectiva garantista, en la tarea de servir como alternativa a la justicia que ordinariamente se imparte para la resolución de cualquier conflicto. Sin embargo, tal y como sucede en la mayoría de proyectos legislativos que se pretenden materializar luego de su aprobación y entrada en vigencia, la mala práctica y la ausencia de cultura en la ciudadanía terminan por entorpecer el normal desarrollo del objeto que se pretende ejecutar con la creación de este tipo de mecanismos.

## BIBLIOGRAFÍA

### DOCTRINA

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Circular Externa No. 07 del 11 de septiembre de 2014: Lineamientos jurisprudenciales en materia de conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo*. Bogotá, Colombia.

Arenas C., J.D.A. (julio-diciembre, 2015). *Asistencia a Audiencias de Conciliación Extrajudicial en Derecho*. Bogotá, Colombia. Revista CES Derecho Volumen 6.

Arenas C., J.D.A. (enero-junio, 2018). *Los documentos de la conciliación extrajudicial en sede judicial*. Medellín, Colombia. Revista CES Derecho, (9), 1.

Casares, J. (2012). *Diccionario ideológico de la lengua española*. Barcelona, España. Casa del Libro.

Castrillón C., A. (2012). *Cuando la Conciliación hace su Curso con la Figura Fantasmal del Silencio Administrativo Negativo*. Bogotá, Colombia. Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano.

Couture, E. (1960). *Vocabulario jurídico. Sexta impresión*. Buenos Aires, Argentina. Ediciones de Palma.

Dussán H., O. (julio-diciembre, 2009). *La Conciliación en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa*. Bogotá, Colombia. Editorial Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XII.

Galindo V., J.C. (2009). *Lecciones de derecho procesal administrativo*. Bogotá, Colombia. Ed. Pontificia Universidad Javeriana.



- González R., S. (2010). *Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos: hacia un nuevo paradigma*. Bogotá, Colombia. Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 4.
- González R., S. (2011). *Conciliación Judicial En Asuntos Contencioso Administrativo – Legislación*. Bogotá, Colombia. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Ledesma, M. (2007). *Efectos probatorios de las declaraciones emitidas en la audiencia de conciliación judicial*. Bogotá, Colombia. Revista de Derecho (16081714), 8, 13-29.
- Lezcano, M. E. (2011). *La justicia de todos: mecanismos alternativos de solución de conflictos (Segunda)*. Medellín, Colombia. Editorial Diké.
- Martínez U., L.M; Hernández G., M.U. (2016). *La Conciliación extrajudicial en Materia Contenciosa Administrativo frente al Principio de Acceso a la Administración de Justicia*. Valledupar, Cesar. Universidad Santo Tomás.
- Mata C., C. (2014.) *La Conciliación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Caracas, Venezuela. Revista electrónica de Derecho Administrativo Venezolano.
- Montoya, M. Á., Salinas, N. A., Osorio Salazar, B. F., & Martínez Monsalve, S. M. (2011). *Teoría y práctica de la conciliación (Primera Edición)*. Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia.
- Orrego L., G. (enero-junio, 2015). *Eficacia de la Conciliación Extrajudicial como Requisito de Procedibilidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en Antioquia*. Medellín, Colombia. Pensamiento y Poder. Vol. 4 No. 1.
- Pineda F., D. (2013). *¿Conciliar o no conciliar? El precedente jurisprudencial frente a la discrecionalidad administrativa de los Comités de Conciliación*. Bogotá, Colombia. Revista Academia y Derecho.

República de Colombia. Ministerio de Justicia y Derecho. (2018). *La Conciliación en el Derecho Administrativo*. Bogotá, Colombia. 2ª Edición, Imprenta Nacional de Colombia.

Silvera S., A.; Arboleda L., A.; Saker G., J. (2015). *La conciliación herramienta de interdisciplinariedad para exaltar la cultura de acuerdos en la solución de conflictos en Colombia*. Bogotá, Colombia. Justicia Juris, 11(1).

Torres C., L.A. (2004). *La descongestión en la jurisdicción contencioso administrativa*. Bogotá, Colombia. Estud. Socio-Juríd. 6 (2).

Torres R., G. (julio-diciembre, 2017). *La conciliación prejudicial administrativa como requisito de procedibilidad en la jurisdicción administrativa*. Bogotá, Colombia. IUSTA, N.º 47.

## DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

Bermejo, J. (2015). *La Conciliación Prejudicial Contenciosa Administrativa*. Jurídicas CUC. doi: <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.11.1.2015.5>

Cerra, E. (2011). *Conciliación en derecho administrativo*. Advocatus, (16). Barranquilla: Universidad Libre. Recuperado de <http://www.unilibrebaq.edu.co/ojsinvestigacion/index.php/advocatus/article/viewFile/162/155>

Cuesta-Cuesta D., M. (2015). *La conciliación en el ordenamiento jurídico colombiano. Una nueva forma de enseñar el Derecho*. Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia. doi: <http://dx.doi.org/10.16925/greylit.1443>

Díaz, D., y García, A. (2014). *La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus verdaderos efectos*. Revista Con-texto de Derecho y Economía, 41, (pp. 143-176). Bogotá. Recuperado de <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3856>

Guerra, O. (2014). Ineficacia de la conciliación extrajudicial. Recuperado de <http://unimilitardspace.metabiblioteca.org/handle/10654/12577?locale=es>

- Ilera S., M. (2017). Las formas alternativas de resolución de conflictos: un análisis desde el ámbito de las relaciones sociales y de los principios de la administración de justicia en Colombia. Recuperado de <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/17860/TESIS%20Ilera%20Santos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Leal, L. G. (2014). *Mediación o conciliación: una decisión de política judicial*. Recuperado de <http://www.produccioncientificaluz.org/index.php/fronesis/article/view/3362>
- Procuraduría General de la Nación. (Sin Fecha). *Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo: Preguntas frecuentes en relación con la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo*. Recuperado de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla\\_La\\_Conciliacion\\_PDCA.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla_La_Conciliacion_PDCA.pdf)
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 23 de 1991. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0023\\_1991.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0023_1991.htm)
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 270 de 1996. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0270\\_1996.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0270_1996.htm)
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 446 de 1998. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0446\\_1998.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0446_1998.htm)
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 640 de 2001. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_0640\\_2001.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_0640_2001.htm)
- República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1285 de 2009. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1285\\_2009.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1285_2009.htm)

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1716 de 2009. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1716\\_2009.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1716_2009.htm)

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1367 de 2009. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1367\\_2009.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1367_2009.htm)

República de Colombia. Presidencia General de la República de Colombia. Directiva Presidencial 05 de 2009. Recuperado de [http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013\\_html/Normas/Directiva\\_Pres\\_05\\_2009.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Directiva_Pres_05_2009.pdf)

República de Colombia. Procuraduría General de la República de Colombia. Circular Conjunta No. 004 de 2009. Recuperado de <http://www.shd.gov.co/shd/node/956>

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1394 de 2010. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1394\\_2010.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1394_2010.htm)

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1395 de 2010. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1395\\_2010.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1395_2010.htm)

República de Colombia. Congreso de la República de Colombia. Ley 1437 de 2011. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley\\_1437\\_2011.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1437_2011.htm)

República de Colombia. Congreso de la República. Gaceta del Congreso No. 825 de 2008. Recuperado de <http://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/123456789/1777/ASPECTOS%20ESENCIALES%20DE%20LA%20CONCILIACION%20PREJUDICIAL%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

República de Colombia. Consejo de Estado. Sentencia 28 de agosto de 2013. Magistrado Ponente: Enrique Gil Botero. Recuperado de [http://legal.legiscom.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legiscom.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)

República de Colombia. Consejo de Estado. Auto 9 de diciembre de 2010. Magistrado Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)

República de Colombia. Consejo de Estado. Auto 3 de marzo de 2010. Magistrado Ponente: Myriam Guerrero de Escobar. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)

República de Colombia. Consejo de Estado. Sentencia 28 de junio de 2010. Magistrado Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)

República de Colombia. Consejo de Estado. Sentencia 15 de mayo de 2013. Magistrado Ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Recuperado de [https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla\\_n10lineamientos\\_jurisprudenciales\\_190614.pdf](https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/publicaciones-andje/Documents/cartilla_n10lineamientos_jurisprudenciales_190614.pdf)

República de Colombia. Constitución Política. Artículo 116. Recuperado de [www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-598 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-598-11.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-474 de 2009. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/T-474-09.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-967 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-967-12.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-017 de 2005. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2005/T-017-05.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-187 de 2003. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2003/C-187-03.htm>

República de Colombia. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Auto 10 de junio de 2010. Magistrado Ponente: Leonardo Augusto Torres Calderón. Recuperado de [http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol\\_e58e74f342cf0276e0430a0101510276](http://legal.legis.com.co/document?obra=jurcol&document=jurcol_e58e74f342cf0276e0430a0101510276)