



**UNIVERSIDAD LIBRE**

Personería Jurídica No. 192 de 1946 de Mingobierno  
NIT: 860.013.798-5

## **DESCONGESTIÓN JUDICIAL Y CONCILIACIÓN EN DEMANDAS CONTRA ENTES TERRITORIALES.**

## **JUDICIAL DESCONGESTION & CONCILIATION IN LAWSUITS AGAINST TERRITORIAL ENTITIES.**

**Steven Benítez Victoria<sup>1</sup>, Carlos Andrés Duque Alzate<sup>2</sup>**

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Libre, Calle 40 Nro. 7-30  
Sede Centro. Pereira, Colombia.

**Luisa Fernanda Hurtado Castrillón.<sup>3</sup>**

[luisa.hurtado@unilibre.edu.co](mailto:luisa.hurtado@unilibre.edu.co)

### **Resumen**

El presente artículo reflexivo pretende evidenciar la relevancia de la conciliación judicial y extrajudicial en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en los que se pretenda el reconocimiento de un contrato realidad. Esto, en razón a la gran cantidad de procesos que se presenta por esta figura, y que van en aumento y suelen tener una tasa de éxito baja para el Estado colombiano, por lo que, sería idóneo aplicar la figura de la conciliación para reducir la cantidad de demandas que llegan a aparato judicial, producen congestión, aumentan los costos de defensa y los tiempos de resolución de los diferentes procesos.

---

<sup>1</sup> Egresado no graduado, Universidad Libre de Pereira, aspirante a título de abogado. Correo electrónico [steven-benitezv@unilibre.edu.co](mailto:steven-benitezv@unilibre.edu.co)

<sup>2</sup> Estudiante de pregrado en Derecho, Universidad Libre de Pereira. Correo electrónico [carlosa-duquea@unilibre.edu.co](mailto:carlosa-duquea@unilibre.edu.co)

<sup>3</sup> Universidad Libre de Pereira, Centro de investigaciones.

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

**Sede Campus Belmonte** - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

**Sede Centro**, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

**Sede Comité de Cafeteros** Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda



Vigilada Mineducación



**UNIVERSIDAD LIBRE®**

Personería Jurídica No. 192 de 1946 de Mingobierno  
NIT: 860.013.798-5

**Palabras clave:** Conciliación judicial y extrajudicial, congestión judicial, contratación estatal, contrato realidad.

## Summary

This reflective article aims to demonstrate the relevance of judicial and extrajudicial conciliation in the processes of nullity and restoration of the right in which the recognition of a reality contract is sought. This, due to the large number of processes that are presented by this figure, and that are increasing and usually have a low success rate for the Colombian State, therefore, it would be ideal to apply the conciliation figure to reduce the amount of lawsuits that reach the judicial apparatus, produce congestion, increase defense costs and resolution times of the different processes.

**Keywords:** Judicial and extrajudicial conciliation, court congestion, public contract, reality contract.

## Introducción

El Estado a nivel central, como a nivel descentralizado, especialmente sus entes territoriales conformados por las diferentes secretarías municipales y departamentales, vinculan personal para nutrir el talento humano institucional en dos modalidades contractuales.

La primera modalidad, configura una relación por mandato legal mediante un contrato laboral, con trabajadores de planta vinculados por contratos a término fijo o indefinido. En la segunda modalidad, el Estado vincula personal de apoyo en la administración a través de

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda



Vigilada Mineducación



modalidades contractuales previstas en la ley, de los cuales no se deriva una relación laboral, como lo es la figura del contrato por orden de prestación de servicios.

Cada vinculación tiene características propias y responden a las distintas necesidades de la administración. Sin embargo, son frecuentes las demandas contra los entes territoriales por la vinculación de personal bajo la modalidad de orden de prestación de servicios. En razón a que, son contratos que facilitan la vinculación y remoción de personal, pero se tergiversa esta figura al advertir las tres condiciones de un contrato laboral, que son la subordinación, la prestación personal de un servicio y la remuneración.

Dicha modalidad contractual, generalmente termina mutando en una relación laboral formal en la que se encuentran los tres elementos constitutivos de una relación laboral, siendo estos la prestación personal del servicio, la remuneración y a la continua subordinación (ANDJE, 2023a). Configurándose de esta forma, el contrato realidad, escondiendo la relación laboral con la presencia de un contratista que posee otras facultades y no requiere subordinación.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado- ANDJE (2023a) en circular externa No. 03 afirmó que la desnaturalización de los contratos de prestación de servicios generan daño antijurídico y en consecuencia la configuración del contrato realidad. Lo que es una causa transversal de litigiosidad que afecta alrededor de 205 entidades públicas del orden nacional, presentando al momento 6.424 procesos activos, con pretensiones aproximadas de un billón de pesos.

Al respecto, es necesario mencionar que al ser accionada una entidad territorial, la demanda se debe presentar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo usando la acción de

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





nulidad y restablecimiento del derecho contenida en el artículo 138 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por lo que, en razón a la naturaleza de la acción, se debe agotar requisito de procedibilidad, según el artículo 161 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el que se señala que “la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en la que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho”.

La Ley 2220 de 30 de junio de 2022, “por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación”, es la abanderada de trazar los lineamientos que apoyan el presente artículo de reflexión, junto con la doctrina y los parámetros ya establecidos para decidir conciliar o no un litigio.

La congestión judicial que vive actualmente la jurisdicción contenciosa administrativa se refleja en la gran cantidad de demandas tramitadas, invitándonos a solucionar problemas asociados al interrogante del por qué el Estado colombiano decide no conciliar, ya que el panorama en términos de congestión judicial indica que existe un alto flujo de crecimiento de las pretensiones económicas- En suma con el alto número de demandas contra las entidades públicas y el aumento de condenas desfavorables para la administración, señalando la necesidad de trabajar en los problemas asociados a la carencia de ánimo conciliatorio del Estado.

Dicho lo anterior, la conciliación extrajudicial emerge como protagonista, la cual debe ser articulada y motivada desde los diferentes Comités de Conciliación, gerenciando, planificando y optimizando, a través de los abogados conciliadores que los conforman un equipo interdisciplinario que evite el detrimento patrimonial institucional, emergente del Tesoro Nacional, a causa de las cuantiosas condenas mediante sentencias judiciales. Pues según el informe de litigiosidad entregado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





Estado (2023b) en el primer trimestre del 2023 se encuentran activos 14.959 procesos contra el Estado colombiano, por pretensiones que alcanzan los trece billones de pesos. Siendo relevante la aplicación de la conciliación extrajudicial como una forma de responder a la congestión del aparato jurisdiccional de la Rama Judicial, evitando incrementar las demandas activas en los despachos judiciales.

Para el artículo reflexivo que nos ocupa, se delimitará la convocatoria de audiencia de conciliación entre los particulares y la administración departamental y municipal de Pereira y Risaralda, donde se convocan a sus autoridades administrativas a través de sus secretarías.

Con relación a lo anterior, surge la formulación de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la relevancia de la conciliación judicial o extrajudicial en los procesos contra el Estado colombiano en los que se busque reconocer la existencia de un contrato realidad?

## **DESARROLLO DEL ARTÍCULO**

### **1. El contrato de prestación de servicios y la posible ocurrencia del contrato realidad.**

Los artículos 122 y 125 de la Constitución Política Colombiana hacen mención a la contratación pública en Colombia, el primero señala que “para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados, en respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente” (Const., 1990, art. 122). El segundo artículo, por su parte menciona que “los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley (Const., 1991, art. 125). Es decir, que existen tres formas de vinculación a una entidad pública, mediante una relación legal,

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





como la de los empleados públicos, por medio de un contrato laboral en la que se encuentran los trabajadores oficiales y la contratación por prestación de servicios.

La contratación por prestación de servicios se encuentra regulada en la Ley 80 de 1993 artículo 42, en la que se lee que los contratos de prestación de servicios son los celebrados por las entidades estatales relacionados el funcionamiento o administración de la entidad. Y solo “podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados” (art. 32).

Este tipo de vinculación no genera una relación laboral y por consiguiente no es objeto del pago de prestaciones sociales, su intención es la de ejecutarse por un periodo corto en actividades que son indispensables y no pueden realizar otros trabajadores de planta de la entidad.

## **2. La relevancia de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en la conciliación contencioso administrativa.**

No obstante, la gran cantidad de demandas que se han presentado contra el Estado por la existencia de contratos de prestación de servicios que realmente son contratos laborales a generado una preocupación en la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, es en razón de esto que en marzo de 2023 se emitió la circular externa 03, dirigida a entidades públicas del orden nacional como una forma de prevenir la configuración del contrato realidad. La circular presenta una amplia explicación del contrato de prestación de servicios y las características esenciales para hablar de la existencia de un contrato laboral, la remuneración personal, la subordinación y el cumplimiento de un horario o jornada de trabajo.

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





Es menester mencionar que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se creó mediante el parágrafo del artículo 5° de la Ley 1444 de 2011 y se establecieron sus objetivos y funciones mediante Decreto Ley 4085 de 2011, en la que se señala que tendrá como objetivo, entre otros “la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas por parte de servidores y entidades públicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos” (Decreto Ley 4085, 2011, art. 2) . Es decir, que posee competencia en materia de defensa judicial del Estado y prevención de actos y conductas que puedan ocasionar daño jurídico.

La conciliación judicial y extrajudicial se ha transformado en un elemento tan relevante para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado que en la circular externa No. 07 del 11 de septiembre de 2014 aclara que esta entidad “se ha propuesto lograr cambios positivos en la cultura de litigiosidad, tales como evitar que todos los conflictos que involucran al Estado terminen en un proceso judicial” (ANDJE, 2014, p. 1). Dicha circular busca que los comités de conciliación de las entidades y organismos públicos y los funcionarios encargados de adelantar la defensa judicial conozcan los aspectos más relevantes presentados hasta el momento por la jurisprudencia y de esta forma por iniciativa de la administración se fortalezca la conciliación como instrumento alternativo de solución de conflictos.

Con el propósito de generar importantes beneficios, tanto para los ciudadanos, como para la Administración; para los primeros, al obtener una resolución pronta y justa de sus conflictos con el Estado que garantice sus derechos, y para la segunda, al disminuir los elevados costos que genera un proceso y una condena judicial, que pueden ser evitados o disminuidos mediante un acuerdo consiliario en los casos en que resulte procedente (ANDJE, 2014, p. 2).

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





Posteriormente, se emite la Ley 2220 de 2022, bajo la cual se expide el estatuto de conciliación, que se regirá por los principios encaminados a garantizar el acceso a la justicia, la celeridad, la economía procesal, la seguridad jurídica e independencia del conciliador, entre otros de suma importancia. Dicha Ley define en su artículo 3° la conciliación como “un mecanismo de resolución de conflicto a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador” (Ley 2220, 2022, art. 3). El mismo artículo resalta que la conciliación en sus diversas modalidades tiene el propósito de facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones para el diálogo, la convivencia pacífica, además de ser un instrumento de construcción de paz y tejido social.

El artículo 7° de la misma ley señala que son conciliables “todos los asuntos que no estén prohibidos por la ley (Ley 2022, 2022, art. 7)” Es decir, que aquellos procesos, incluso contenciosos, en los que se encuentre demandado el Estado pueden ser objeto de conciliación.

La anterior consideración se refuerza en el artículo 131 de la misma Ley, título VI “De la conciliación judicial en asuntos de lo contencioso administrativo” el cual reza “En cualquier estado del proceso el juez o magistrado podrá autorizar al Ministerio Público para que realice labores de avenimiento entre las partes, con el fin de estructurar fórmulas de arreglo que serán sometidas a su posterior consideración” (Ley 2022, 2022, art. 131).

Teniendo de presente lo anterior, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha señalado que son conciliables las controversias que versen sobre pretensiones económicas, siendo, por el contrario, no conciliables los procesos sobre conflictos relacionados con derechos ciertos indiscutibles (ANDJE, 2014). No obstante, es deber de cada juez analizar, si resulta procedente o no, la conciliación en el asunto debatido.

## **2.1. La conciliación judicial y extrajudicial en demandas de lo contencioso administrativo.**

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





En relación con la conciliación judicial y extrajudicial, el artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo señala que en materia contencioso administrativa la conciliación extrajudicial es requisito de procedibilidad para toda demanda en la que se formulen pretensiones relacionadas con la nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (Ley 1437, 2011).

La Corte Constitucional en Sentencia C-214 de 2021 afirma que la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa es aquella en la cual interviene al menos una entidad pública y es tramitada inicialmente por un agente del Ministerio Público. Esta funciona cómo “es un mecanismo de solución de controversias en el que las partes formulan un acuerdo para terminar el conflicto y que deben someterse luego a la aprobación del juez administrativo” (Corte Constitucional, 2021).

En relación con su procedimiento, la convocatoria de audiencias de conciliación extrajudicial, es solicitada por la parte convocante, ante el agente del ministerio público en asuntos de lo contencioso administrativo, como mecanismo alternativo de solución de conflictos entre una persona natural y el Estado. Según el artículo 5° de la Ley 2220 de 2022 la conciliación se considerará judicial, si se realiza dentro de un proceso judicial o extrajudicial si se efectúa antes o fuera del proceso judicial, y en derecho de manera extrajudicial cuando se realice a través de centros de conciliación o particulares autorizados para conciliar que cumplen funciones públicas (Ley 2220, 2011).

Esta conciliación es de naturaleza mixta, ya que es ejecutada por el agente del ministerio público, asemejándose a una actuación administrativa, es decir, que es desarrollada por una autoridad en ejercicio de sus funciones conciliatorias. La cual, posteriormente, debe pasar

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





por un control ante el juez administrativo, para que valide, legalice y apruebe el acuerdo conciliatorio al que llegaron las partes, verificando si este acuerdo se ajusta a derecho.

En relación con la conciliación judicial, la convocatoria de audiencia inicial en materia administrativa, dispone de la posibilidad de conciliación en cualquier momento de la diligencia; sin embargo, en esta etapa procesal, el aparato jurisdiccional del estado ya tiene en curso una demanda que para ese preciso instante, está congestionando los despachos judiciales del circuito.

## **2.2. Comités de conciliación.**

El estatuto de conciliación busca optimizar a través de los métodos alternativos de conflictos, la resolución de litigios entre las partes convocantes, gestionando por sí mismas y con la ayuda de un tercero neutral, acordar fórmulas de arreglo para evitar demandas ante la jurisdicción ordinaria, o ante la jurisdicción contencioso administrativa. Favoreciendo así la descongestión del sistema judicial, sin dejar a un lado las demandas en curso, invitando a las Secretarías Técnicas de los Comités de Conciliación, a gestionar fórmulas de acuerdo en procesos donde los entes territoriales tienen un alto porcentaje de ser condenados, como por ejemplo, en las demandas de “Contrato Realidad”, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Los comités de conciliación de las entidades públicas son, según el artículo 117 de la Ley 2220 de 2022 “son una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad” (Ley 2220, 2022, art. 117). Se pronuncian mediante actas suscritas por los miembros permanentes, en sesiones ordinarias, quienes concurren con voz y voto; estas actas

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





no tienen carácter de actos administrativos, no son susceptibles a recursos, pues no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas.

La decisión adoptada por los miembros de los comités, en conciliar, “no dan lugar por sí sola a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros integrantes del comité”(Ley 2220, 2022, art. 117). La decisión de conciliar o no, está fundada en una directriz institucional de conciliación que debe fundamentarse en el acta de sesión del comité.

La conciliación prejudicial es un requisito de procedibilidad para acudir a la presentación de demandas mediante las acciones de reparación directa, controversias contractuales y de nulidad y restablecimiento del derecho; constituyendo una etapa de obligatorio cumplimiento en distintas etapas del trámite de procesos judiciales y arbitrales, lo que hace imperioso el pronunciamiento del Comité de Conciliación con el fin de asegurar la debida comparecencia de la entidad a las audiencias de conciliación en que sea convocada.

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, tiene presencia en los Comités de Conciliación a través de funcionarios con derecho a voz y voto (Ley 4085, 2011, art. 6). Su participación busca fortalecer la defensa de los intereses públicos en litigio y las decisiones de conciliar no dan lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición al funcionario de la ANDJE, salvo por actuaciones negligentes u omisiones individuales de los integrantes del comité que conlleven a un detrimento patrimonial del Estado.

En relación con los criterios para conciliar o no, uno de los principales por lo que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica decide no adoptar ánimo conciliatorio para dirimir las controversias o conflictos que surgen entre el estado colombiano y las personas naturales, es

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





decir sus administrados. A través de la práctica de la conciliación prejudicial antes de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa, es porque consideran que se quebranta la Constitución Política, ya que, le corresponde a la ley reparar el daño antijurídico completamente a través de sentencias judiciales que declaren la responsabilidad estatal y declaren los perjuicios causados a los demandantes. Debiendo ser un juez de la república quien condene a la Nación y a favor de los demandantes la reparación de perjuicios, declarar la responsabilidad patrimonial por los daños materiales e inmateriales que llegaren a ocasionar a las personas que no están obligadas a soportar los errores, hechos dañosos u omisiones causadas por el Estado Administrador.

### **3. El contrato realidad en la Contratación por Orden de Prestación de Servicios (OPS) en las secretarías municipales y departamentales del municipio de Pereira, Risaralda.**

Esta modalidad contractual está contemplada en políticas de contratación estatal desarrolladas legislativamente en la normatividad de la Ley 80 de 1993. Por regla general, la administración vincula a sus trabajadores bajo el régimen de empleados públicos, que en este caso son los trabajadores oficiales.

Hay también un sector de trabajadores que, por necesidades de la administración, son vinculados a través de contratos de prestación de servicios, por su fácil vinculación y remoción. Al configurarse los tres elementos del contrato de trabajo, la subordinación, la prestación personal de un servicio por parte del trabajador y la remuneración, el contrato de prestación de servicios se tergiversa y muta propiamente a un contrato de trabajo, en el que las obligaciones suscritas por las partes son completamente distintas a las de un contrato de prestación de servicios.

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





Generalmente, cuando los contratistas subordinados finalizan el vínculo contractual con la Secretaría Departamental o Municipal, son buscados por abogados litigantes, quienes sugieren iniciar trámites administrativos, para convocar a la audiencia de conciliación ante el agente del ministerio público. Como requisito de procedibilidad por la naturaleza de la acción, la cual resulta fallida en la mayoría de este tipo de convocatorias, causando así una avalancha de demandas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### **3.1. Municipio de Pereira. Vencido en juicio. Exp. 202100077**

Para esta primera evidencia, el municipio de Pereira es vencido en juicio a través de fallo del 16 de febrero de 2023 en el expediente 66001-33-33-004-2021-00077-00 del Juzgado Cuarto Administrativo de Pereira, en el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho. El juzgado de instancia procede a dictar sentencia en primera instancia de conformidad con la competencia atribuida, que dada la naturaleza del litigio, su decisión implica la reiteración de la postura jurídica que sobre el particular de contrato realidad, aplicación de la doctrina probable que sobre la naturaleza del caso ha adoptado el Consejo de Estado.

En esta ocasión, se condenó al Municipio de Pereira a reconocer, liquidar y pagar a la demandante las prestaciones sociales que por ley le correspondan, por los períodos en que estuvo vinculado con la entidad territorial bajo contratos de prestación de servicios, tomando como base los honorarios derivados de los contratos correspondientes a dichos períodos, en los cuales se encontró demostrada la existencia de la relación laboral, todo ello conforme a los precisos términos establecidos en esta sentencia.

### **3.2. Departamento de Risaralda. En trámite de que sea condenado. Exp. 202100321.**

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





El honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Risaralda, mediante auto del 11 de agosto de 2022 que resuelve las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial. Se vislumbra la futura condena a que será sometida la administración del Departamento de Risaralda. En el presente se declaró no probadas las excepciones propuestas por el Departamento de Risaralda, en razón a que en el caso concreto lo pretendido por la demandante es que se declare la existencia de una relación laboral (contrato realidad) y el posterior reconocimiento pensional, es importante citar el contenido de la sentencia de unificación del 25 de agosto de 2016, proferida por el Consejo de Estado en la que desde ya se anticipan al fallo favorable para la parte actora.

Con esta evidencia irrefutable, queda probado que los comités de conciliación que acompañan a los entes territoriales de Pereira y Risaralda, no proponen fórmulas de conciliación que logren mermar los cuantiosos gastos que generan este tipo de litigios y sus eventuales condenas, más los gastos de representación y más aún, la innecesaria congestión del aparato jurisdiccional.

Es de aclarar que en ambos procesos, los comités de conciliación tuvieron la oportunidad de proponer fórmulas de arreglo, sin embargo, manifestaron no tener ánimo conciliatorio, infundado, simplemente agotando el trámite, sin siquiera motivar el acuerdo de no conciliar.

### **Resultados y hallazgos.**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en su informe de litigiosidad del primer trimestre del 2023 mencionó que para lo transcurrido del año se han llevado a cabo 152 conciliaciones extrajudiciales y 118 judiciales, para el año 2022 se presentó un total de 4.701 conciliaciones extrajudiciales y 992 conciliaciones judiciales (ANDJE, 2023b). Lo que representa una gran cantidad de conciliaciones pero no responde a la gran cantidad de

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





procesos que se encuentran activos, pues para el año 2022 el número de procesos activos con el Estado es 95.227 y para el transcurso del año 2023 14.954 (ANDJE, 2023b). Es decir, que existe una gran desproporción entre la cantidad de procesos activos y los que se concilian.

Lo anterior genera preocupación al considerar que existe una carga de trabajo para los juzgados y tribunales administrativos que se traduce en congestión judicial y afecta el desempeño de la administración de justicia. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado menciona que el 44,3% de procesos contra el Estado son laborales y tan solo el 24,1% no son laborales y responden generalmente a procesos de reparación directa (ANDJE, 2023b).

Es decir, que casi la mitad de las demandas que se presentan contra el Estado Colombiano pueden ser objeto de conciliación judicial extrajudicial, con la intención de lograr una terminación anticipada del proceso. Por otra parte, en la circular externa 3 del año 2023, la Agencia, menciona que los procesos presentados por la ocurrencia del contrato realidad cuenta con una tasa de éxito del 48,4% (ANDJE, 2023a). Lo que demuestra que en este tipo de procesos el Estado suele resultar condenado, por lo que sería más beneficioso que estos realizaran una conciliación a fin de dar por terminado el proceso.

## Conclusiones

Es notorio el aumento de demandas presentadas contra el Estado Colombiano, las cuales generalmente deben pasar por la etapa de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, lo que representa una gran oportunidad tanto del Estado como del ciudadano demandante de llegar a un acuerdo válido y exigible frente a un conciliador.

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

Sede Campus Belmonte - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

Sede Centro, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

Sede Comité de Cafeteros Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda





No obstante, se observa que son pocas las ocasiones en las que se llega a un acuerdo conciliatorio, lo que implica que se deba llevar a cabo un proceso judicial que puede ser tardado y cuantioso para el Estado.

Por otra parte, resalta el esfuerzo que el Estado colombiano ha hecho con la creación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y la expedición del Estatuto de Conciliación para prevenir primero, prevenir el daño antijurídico y la posible ocurrencia de demandas contra el Estado y segundo de presentarse estas, dirimirlas en etapas extracontractuales con acuerdos válidos ante conciliadores que guían y apoyen todo el proceso.

Por lo que es ideal que en aquellas demandas en los que se ha evidenciado que el Estado suele tener un alto margen de pérdida representada, en sentencias condenatorias, como lo es, la situación que ocurre con los procesos presentados por la figura del contrato realidad. Se llegue a acuerdos conciliatorios, judiciales o extrajudiciales que permitan a la administración de justicia descongestionar los despachos judiciales, a la administración a ser más expeditos en la resolución de los procesos en los que son parte y al administrado a garantizar sus derechos fundamentales y aumentar la confianza en la administración pública.

#### **4. Referencias bibliográficas (normas APA 7° Edición)**

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (01 de marzo de 2023). Circular externa No. 03. Revisada el 23 de junio de 2023.

<https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2023/05/lineamiento-juridica.pdf>

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (11 de septiembre de 2014).

Circular Externa No. 07. Revisado el 23 de junio de 2023.



Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2023). Informe de litigiosidad.

Corte a marzo 31 de 2023. Revisado el 23 de junio de 2023.

Congreso de Colombia. (18 de enero de 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Ley 1437 de 2011]. DO: 47.956

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. [Ley 80 de 1993]. DO: 41.094

Congreso de Colombia. (30 de diciembre de 2022). Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones. [Ley 2022 de 2022]. DO: 52.081.

Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011). Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1444 de 2011]. DO: 48.059.

Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Segunda Edición Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de junio de 1991.

Corte Constitucional de Colombia. (2021). Sentencia C-214 de 2021. [MP Jorge Enrique Ibáñez Najar]

<https://www.defensajuridica.gov.co/docs/BibliotecaDigital/Documentos%20compartidos/0033.pdf>

Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito De Pereira. (16 de febrero de 2023). Expediente: 66001-33-33-004-2021-00077-00

Presidente de la República de Colombia. (1 de noviembre de 2011). Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. [Decreto ley 4085 de 2011]. DO: 48.240.

Tribunal administrativo de Risaralda. (11 de agosto de 2022). Expediente: 66001-23-33-000-2021-00321-00



**UNIVERSIDAD LIBRE®**

Personería Jurídica No. 192 de 1946 de Mingobierno  
NIT: 860.013.798-5

Aviso de copyright. Los autores que se someten a esta modalidad están de acuerdo en los siguientes términos: Los autores conservan los derechos de autor sobre su trabajo, al tiempo que permite colocar este trabajo no publicado bajo una licencia Creative Commons Attribution License, que permite a otros acceder, utilizar libremente y compartir el trabajo, con un reconocimiento de la autoría de la obra y su presentación inicial en esta conferencia. Los autores son capaces de renunciar a los términos de la licencia CC y celebrar acuerdos contractuales separados, adicionales para la distribución no exclusiva y posterior publicación de este trabajo (por ejemplo, publicar una versión revisada en una revista, publicarla en un repositorio institucional y publicar en un libro), con un reconocimiento de su presentación inicial ante la Universidad. Además, se anima a los autores a publicar y compartir su línea de trabajo (por ejemplo, en repositorios institucionales o en su página web) en cualquier momento.

[www.unilibre.edu.co/pereira](http://www.unilibre.edu.co/pereira)

**Sede Campus Belmonte** - Av. Las Américas carrera 28 No. 96-102 PBX (6) 3401043

**Sede Centro**, calle 40 No. 7-30. PBX: (6) 3401081

**Sede Comité de Cafeteros** Cra. 9a. 36-43 PBX (6) 3401081

Pereira, Risaralda



Vigilada Mineducación