

LA CONCILIACIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN MATERIA DE  
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

MARIA PAULA CRUZ FAJARDO  
JOSE MANUEL LEÓN CARRILLO  
MARIA PAULA VILLALBA TOVAR



UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA  
FACULTAD DE DERECHO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
BOGOTÁ D.C.  
2 DE JULIO DE 2019

**La conciliación como requisito de procedibilidad en materia de lo Contencioso  
Administrativo**

**Maria Paula Cruz Fajardo**

**José Manuel León Carrillo**

**Maria Paula Villalba Tovar**

**Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al título de Especialista en  
Derecho Administrativo**

**Adrián Zeballos**

**Tutor de la monografía**



Universidad La Gran Colombia

Facultad Derecho

Programa académico Especialización en Derecho Administrativo

Bogotá D.C.

### **Dedicatoria**

La *dedicatoria* de esta monografía va dirigida a todos nuestros colegas y amigos que nos ayudaron en la recopilación de información y apoyo en el desarrollo de este texto, de igual forma a nuestros padres, maestros que nos acompañaron durante todo el proceso con el fin de obtener nuestro título de Especialización.

### **Agradecimientos**

Se *agradece* a Maria Paula Villalba a Jose Manuel León y Maria Paula Cruz por todo lo desarrollado en este trabajo, la recopilación de datos, el tiempo invertido, para que se vieran los frutos que con tanto esfuerzo esperamos.

**Tabla de contenido**

<u>Resumen</u> .....	- 5 -
Keywords:.....	- 6 -
Introducción .....	- 7 -
Aspectos Metodológicos.....	- 8 -
<u>1 Objetivo</u> .....	- 9 -
1.1 Objetivo General.....	- 9 -
1.2 Objetivos Específicos .....	- 9 -
<u>Capítulo I</u> .....	- 10 -
1.1 Marco histórico de la conciliación y su adentramiento en los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) .....	- 10 -
1.2 Alcance de la conciliación en Colombia.....	- 18 -
1.3 Marco normativo de la conciliación en materia general en Colombia: .....	- 21 -
<u>Capítulo II</u> .....	- 28 -
2.1. Marco Jurídico de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo .....	- 30 -
2.2. Requisitos de la conciliación en lo contencioso administrativo .....	- 35 -
2.3. Proceso conciliatorio ante la Procuraduría General de la Nación.....	- 40 -
<u>Capítulo III</u> .....	- 47 -

3.1. Ventajas y desventajas de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo en el marco de la Ley 1716 del 2009 .....	- 51 -
<u>3.2</u> Flujo estadístico de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo .....	- 60 -
3.3. Celeridad procesal en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo .....	- 77 -
Conclusiones y Recomendaciones .....	- 83 -
Lista de referencias o Bibliografía .....	- 86 -
<u>    </u> Anexos .....	- 94 -

**Tabla de Figuras**

<b>figura 1</b> Solicitudes de conciliación extrajudicial por año tomado textualmente del Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición (SICAAC), 2019. ....	- 61 -
<b>figura 2</b> Consolidado de conciliaciones extrajudiciales aceptadas 2001-2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación (2019). ....	- 63 -
<b>figura 3</b> Cuadro de solicitudes para la conciliación de nulidad y restablecimiento. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación (2019). ....	- 65 -
<b>figura 4</b> Consolidado conciliación de nulidad y restablecimiento 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación, (2019). ....	- 66 -
<b>figura 5</b> Resolución de elementos que alteran la conciliación directa 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019).....	- 68 -
<b>figura 6</b> Conciliación de controversias contractuales 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019). ....	- 70 -
<b>figura 7</b> Eficiencia general de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019). ....	- 73 -
<b>figura 8</b> Aspectos generales de la confiabilidad de la conciliación en lo contencioso administrativo 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del Consejo Privado de Competitividad (2018). ....	- 76 -

### **Resumen**

Colombia ha hecho grandes esfuerzos en la implantación de nuevos mecanismos los cuales han sido elaborados con una generalización tal, que su comprensión ha producido vacíos interpretativos y elaborativos. La Ley 640 del año 2001 entre otras normas, han pretendido dar una descongestión judicial en contrariedad a precepto filosófico en un sentido general. En este marco, surgen una serie de cuestionamientos que se derivan de la pérdida de su naturalidad al tener un lineamiento comportamental, los cuales producen frenos en su alcance y/o cobertura, generando así una serie de dificultades institucionales que aparte de buscar ser una herramienta para facilitar el acceso a la justicia, producen grandes barreras por las complejidades existentes en su interpretación y alcance.

Aun así, la conciliación es un elemento que en el país se encuentra en pleno proceso de construcción. Al ser nueva en la administración de justicia nacional, presenta algunos problemas como lo es la falta de iniciativa e interés de las partes para conciliar, la carencia de recursos, entre otros son los motivos por los cuales la conciliación prejudicial se ve limitada. Por esta razón, se pretende dar respuesta del verdadero significado y uso de la conciliación partiendo de su concepción histórica desde un marco integrativo con los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), para seguir en su adentramiento en el contexto colombiano.

**Palabras claves:** conciliación Prejudicial, Metodos Alternativos de Solución de Conflictos, Contencioso Administrativo, descongestión judicial, acceso a la justicia.

**Abstract**

Colombia has made great efforts in the implementation of new mechanisms which have been elaborated with such generalization that their understanding has produced interpretative and elaborative gaps. Law 640 of 2001 among other norms, have tried to give a judicial decongestion in contrariety to philosophical precept in a general sense. Within this framework, a series of questions arise that are derived from the loss of their naturalness due to their behavioral guidelines, which produce brakes in their scope or coverage, thus generating a series of institutional difficulties that aside from seeking to be a tool to facilitate access to justice, they produce great barriers due to the complexities in their interpretation and scope.

Even so, the conciliation is an element that in Colombia is in the process of construction. Being new in the administration of national justice, presents some problems such as lack of initiative and interest of the parties to conciliate, lack of resources, among others are the reasons why the prejudicial conciliation is limited. For this reason, it is intended to answer the true meaning and use of the conciliation starting from its historical conception from an integrative framework with the Alternative Methods of Conflict Resolution (MASC), to continue in its penetration in the Colombian context.

**Keywords:** Prejudicial conciliation, Alternative Methods of Conflict Resolution Contentious Administrative, judicial descongestion, access to justice.

## Introducción

La Real Academia Española (RAE) define la conciliación como un “acto realizado ante un tercero que exhorta a las partes en conflicto para que consigan de común acuerdo poner fin a una divergencia” (Real Academia Española, 2016, pág. 2). Haciendo un análisis constitucional, Colombia enmarca la conciliación como eje fundamental para la estructura del Estado social de Derecho en la preservación del bienestar humano, para la convivencia y la equidad en todo el territorio nacional. Esto ligado a la concepción natural de la conciliación como elemento base para la supervivencia humana como ser social, el cual fomenta el diálogo entre sus partes con la ayuda de un elemento externo para la superación de controversias en pro de la prosperidad comunitaria.

Para abordar el tema de la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo Contencioso Administrativo, se hace necesario evidenciar el alcance de la conciliación en materia Administrativa, es decir, abordar el tema desde el ámbito histórico y normativo, desde un sentido general como lo es la simple conciliación a un sentido particular, en materia Contenciosa Administrativa. Seguidamente por medio de la investigación acción se utilizará una recolección de datos de tipo cuantitativo y cualitativos. Ya que lo que se quiere analizar en esta investigación son las ventajas y desventajas de la conciliación extrajudicial, como requisito de procedibilidad para agotar la sede administrativa y esto solo se realizará por medio de investigación y análisis estadísticos de las conciliaciones que han prosperado en el último año con la ley 1716 de 2009; esta es la norma actual que rige la conciliación en materia de lo Contencioso Administrativo.

por último, pero no menos importante por medio del método positivista, y la recopilación de jurisprudencia, doctrina e investigación político-jurídica, se llegará a determinar si la conciliación

en materia Administrativa es o no eficaz en la medida de solucionar una controversia sin necesidad de acudir al Juez Contencioso Administrativo y que recomendación proponemos según el planteamiento de nuestra hipótesis y los resultados obtenidos al final del documento.

### **Aspectos Metodológicos**

La investigación parte de una línea de Derecho Constitucional, Reforma de la Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad, de igual forma se concentra en un método positivista teniendo en cuenta su proyección formalista del orden social. Seguidamente se utilizó un eje institucionalista para el orden organizacional y cronológico de las partes que componen la hipótesis, con un razonamiento inductivo y constructivo, resaltando la forma como una ley le da orden al siguiente trabajo y por último se observará que el trabajo tiene un carácter cuantitativo toda vez que se utilizaron datos e inductivo por la utilización y construcción de hechos.

## **1 Objetivo**

¿Cuáles son las ventajas y desventajas de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo en el marco de la ley 1716 de 2009?

### **1.1 Objetivo General**

Evaluar las ventajas y desventajas en materia de lo contencioso administrativo, respecto a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en el marco de la ley 1716 de 2009

### **1.2 Objetivos Específicos**

1. Evidenciar el alcance de la conciliación extrajudicial en materia general
2. Evidenciar el alcance de la conciliación extrajudicial en materia de lo Contencioso Administrativo
3. Identificar las ventajas y desventajas de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad

## Capítulo I

### La Conciliación

#### **1.1 Marco histórico de la conciliación y su adentramiento en los Medios Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)**

El primer régimen gubernamental en usar la conciliación como herramienta jurídica fue la China de Confucio (551 a.C. –479 a.C.), con la búsqueda equilibrada entre las partes para la solución de controversias por medio de estímulos a la moral sistémica de los involucrados, omitiendo todos los medios de coerción para evitar una profundización del conflicto. Para Confucio, la conciliación era una fuente para el desarrollo natural de armonía en las relaciones sociales, tanto así que la Iglesia Católica ha usado al confucionismo para explicar el papel conciliador de Jesús entre Dios y el ser humano (Barrón, 1999).

Según esto, el confucionismo ha usado la conciliación desde su sentido armónico y social que se deriva de la naturalidad asociativa y subconsciente para la solución de controversias, tanto así que es menester determinar que el significado real de la conciliación para su uso normativo a nivel global parte del confucionismo, al ser el primer y único sistema que ve la conciliación como un elemento comportamental de la naturaleza humana, más que un instrumento interpretativo para el moldeamiento social en pro de la convivencia comunitaria. Un ejemplo de esto se da con la instauración de las XII Tablas del Derecho Romano (450 a.C.), las cuales son consideradas como el inicio de la institucionalización formal de la conciliación.

Esta adquiere su formalidad con la obligatoriedad de un juicio para fomentar la convivencia social-comunitaria cuando la controversia no tenía solución de la liberalidad en la resolución de disputas, respetando el principio de avenencia con un orden orgánico promulgado por Cicerón, aun cuando en el desarrollo del Derecho Canónico y su acercamiento con Roma se

dan cuando la conciliación popular empieza a ser regulada por un tribunal de obispos que permitían fomentar la equidad entre las partes. Esto permitió respetar la estructura familiar romana para el respeto de la libre determinación, así como la distribución de bienes y movimientos comerciales, desarrollando a su vez nuevos modelos de negociación que cuando no podían ser cubiertos por obispos, eran facilitados por personas cercanas a las partes en disputa, fomentando a su vez la integración comunitaria (Arredondo, 2002; Quisbert, 2006; Contreras y Díaz, 2010).

Su efectividad, hizo que la conciliación en su formalidad fuera una de las herramientas de mayor importancia para los intercambios mercantiles de las diferentes Revoluciones Industriales existentes, produciendo un desarrollo interpretativo donde se traspasa la normatividad más allá del talante humano. Desde una perspectiva confusionista, la conciliación permitió la consolidación de los Derechos Fundamentales del Hombre, luego de resueltas la Revolución de la República Británica (1688) y la Revolución Francesa (1745), al convertirse en eje fundamental para la erradicación de las disputas armadas por el respeto que se le da a la contraparte, por lo que es menester resaltar la consolidación de la conciliación junto con el desarrollo de los Derechos Humanos en el mundo.

En este contexto para referir el inicio de la conciliación en Colombia se tiene que hacer un adentramiento al momento en que el país es declarado independiente y soberano. Sin embargo, en su sentido formal, los cimientos de la conciliación como un Medio Alternativo para la Solución de Conflictos (MASC) data de 1.821, con la Ley 3, la cual “prevenía a los alcaldes que deberían presidir unos juicios conciliatorios con las partes involucradas en controversia como obligatoria etapa a cumplir para poder acudir a juicio judicial” (Peña, Polo y Solano, s.f., p.15). Siendo un elemento prueba para la consolidación Constitución Política de 1886, como

marco para la consolidación organizacional del Estado colombiano en un contexto enmarcado por la disparidad política y regional, aun cuando el contexto histórico presenta una serie de reformas políticas ante la intensificación de los conflictos y controversias existentes al interior del país.

En su sentido formal, los MASC incursionan en el sistema de justicia nacional en el año de 1948, con el Decreto 2158 donde se vincula la conciliación como un Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos en el ámbito laboral (citado en Flórez, 2016), aun cuando en 1921, fue expedida la Ley 120, posteriormente Código de Procedimiento Civil (1970), el cual introduce la audiencia de conciliación como una instancia dentro del proceso verbal en materia civil, y luego, en el año 1987, adentrarlo formalmente dentro de las MASC como elemento de descongestionamiento judicial., evidenciando así el paso que dio la conciliación en la legislación Colombiana con el surgimiento formal de las MASC toda vez que, esta debe estar relacionada con una serie de objetivos como facilitar el acceso a la justicia, suministrar a la sociedad una forma más efectiva para solucionar sus conflictos, evitar el costo de un proceso más dispendioso sometiéndose a mecanismos más expeditos, fomentar la participación de la comunidad en procesos de resolución de conflictos, propiciar una cultura de convivencia ciudadana y servir como instrumento de transformación cultural (Peña, Polo y Solano, s.f.).

Habida cuenta esto, se evidencia como la transformación de la conciliación en Colombia se ha dado de forma igualitaria que el sistema político, teniendo en cuenta la dependencia con la consolidación democrática de un Estado Social de Derecho, tal y como se fundamenta en el artículo 1 de la Constitución Política de 1991 la cual dice:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general. (Const. P., art.2, 1991).

Esto expresa de forma clara la definición más pertinente de la conciliación en el contexto colombiano. El país en su búsqueda de unidad nacional ha buscado mediante proyecciones jurisprudenciales una definición conceptual de la conciliación que abarque los principios confusionistas en un marco integral donde además de involucrar el factor natural del ser, se integren aspectos fenomenológicos como las proyecciones contextuales de la política económica en el entorno nacional. De ahí que el Gobierno Nacional esté en el proceso definitorio de este nuevo término para adentrarlo al entorno territorial de mayor marginalidad, dejando entrever como la conciliación no debe ser tomada en un sentido amplio, salvaguardando que su utilización es netamente dependiente de rasgos culturales, comportamentales y contextuales relativos al lugar donde se efectúe.

Una complejidad conceptual de la conciliación es sinónimo de una complejidad para su accionar, ya que sus carencias interpretativas generan grandes vacíos judiciales y/o jurisprudenciales los cuales vulneran, por su esencia, derechos fundamentales para el acceso a la Justicia. Por esta razón, su adentramiento en las MASC resulta fundamental, para facilitar su acción y comprensión. Aun así, en este proceso de construcción conceptual, el Ministerio de Justicia y del Derecho (2019) ha referido a las MASC:

Las MASC, son herramientas que ofrecen a las personas diversas oportunidades para solucionar sus conflictos por sí mismas o con la ayuda de un tercero sin la necesidad de acudir a los despachos judiciales, regulados por la conciliación por equidad y en Derecho, arbitraje, compañerismo, mediación y principio de negociación.

Lo que se pretende con los MASC además de descentralizar el sistema de administración de justicia a nivel nacional, es la integración eficientemente entre la justicia y el sistema comunitario en niveles micro para posteriormente entremezclarlos en escalas globales, más aún cuando el histórico conflicto interno, ha producido una desconfianza generalizada en el institucionalismo estatal. De ahí que el Decreto 2651 de 1991 hay pretendido garantizar la efectiva administración de justicia creando nuevas disposiciones para la descongestión judicial, reestructurando los centros conciliatorios y las formas de acción del arbitraje, significando, el principal paso transitorio para la configuración de la Ley 446 de 1998, como norma base que da orden a los procedimientos administrativos (Dec.2651/91; L.446/98).

Esta ley al ser eje fundamental para la igualdad y equidad entre las controversias estatales con particulares, regula las disparidades existentes en el campo de acción en la arena judicial, siendo un factor determinante para el accionar de quien haga de mediador, resaltando las formas como los tribunales pueden verse directamente integrados a las afectaciones estatales, produciendo incrementos en los costos administrativos que precisamente las MASC buscan minimizar. Por esta razón, el Decreto 1818 de 1998 expidió un estatuto donde hace la salvedad conceptual de los tipos de conciliaciones existentes, siendo estos Extrajudicial, prejudicial y arbitraje (Dec.1818/98).

El primero, es un mecanismo para la solución de conflictos entre particulares y el sistema estatal. Esta, como se dijo anteriormente, debe ser efectuada ante un agente del Ministerio Público antes de presentar una demanda de nulidad y restablecimiento para la solución de controversias. Para esto, la Procuraduría General de la Nación (s.f.) especifica que el proceso de conciliación extrajudicial debe tener la designación del funcionario al que se dirige, estar individualizada por las partes, diferencias de lo que se busca y su contexto, pruebas de

fundamento, demostración del deterioro institucional, lugar, firma del solicitante y copia con el sello de recibido. Este proceso, ha presentado grandes vacíos derivados de los vacíos existentes en el manejo del material probatorio, sumado a que a nivel institucional el litigio está arraigada al sistema de solución de controversias, afectando directamente la esencia retórica de la conciliación.

Aunque la conciliación extrajudicial es relativamente nueva en el país y ha presentado algunos vacíos en su maniobrabilidad desde su nacimiento, se ha venido solidificando para cumplir de forma moderada el objetivo principal de descongestión judicial e involucramiento directo de particulares en el sistema de justicia nacional. Aun así debe existir un acoplamiento al principio de equidad e integralidad para el desarrollo coordinado de bienestar y asociación comunitaria, teniendo en cuenta que en el marco colombiano la conciliación extrajudicial se ha convertido en una medida preventiva para el cubrimiento de vacíos jurídicos, por lo que esta herramienta será fundamental para el cambio actitudinal en el manejo del sistema de justicia en una transformación que vaya del ataque arbitral para la superación total del adversario, a la búsqueda generalizada de una solución equitativa e igualitaria.

El segundo, tiene una complejidad variable derivado de su esencia y novedad, ya que a diferencia de otros elementos procesales, este no parte desde una proyección meramente litigante, sino de una base de convivencia, lo que produce una desconfianza generalizada en sus formas de acción ya que el marco institucional parte de la actitud humana. Igualmente presenta grandes disparidades ya que las disputas entre particulares y el Estado abren el campo de acción gubernamental, para desequilibrar el marco normativo en pro de generar imposición ante determinadas soluciones. Esto produce una pérdida de los elementos filosóficos de la conciliación en su sentido igualitario, por lo que el replanteamiento conciliatorio debe ser visto

desde como un elemento regulador entre el Estado, su institucionalismo interno y los particulares, así para dar legitimidad a la administración pública.

Esto, en cuestionamiento con el contexto jurídico colombiano, donde no existe una diferenciación conceptual para la conciliación, ya que no hay una claridad ni diferencia entre el papel arbitral, facilitador y mediador dentro del proceso conciliatorio, teniendo en cuenta que no parte desde una proyección meramente litigante, sino del principio fundamental de convivencia, siendo un generador de desconfianza generalizada en sus formas de acción, por su dependencia a las actitudes de quien dirija el proceso; y el tercero, permite una reducción de costos productivos y espacio temporales debido a su incentivo para dar una fácil y rápida solución de controversias, disminuyendo los riesgos en la intensificación de nuevos conflictos por las hipotéticas disparidades que se puedan presentar, debido a su accionar al concluir el proceso (Hernández, 2014; Montaña, 2017).

Entretanto, el tercero, consiste en la asistencia de un tribunal como elementos regulador en la solución de controversias. A diferencia de las otras MACS, aquella persona que haga el papel de árbitro es quien dirige el proceso conciliatorio sin que se afecten las decisiones de las partes en disputa. Una vez plasmadas las conclusiones, el árbitro está en el deber de hacer cumplir lo pactado según lo estipula la ley. Esta herramienta, permite una reducción de costos productivos y espacio temporales debido a su incentivo para dar una fácil y rápida solución de controversias, disminuyendo los riesgos en la intensificación de nuevos conflictos por las hipotéticas disparidades que se puedan presentar. De igual manera, existe la conformación de comités con el fin de dar protección a ciertos intereses patrimoniales de particulares y estatales, por lo que la elección de actores externos son fundamentales para una solución equitativa entre las partes (Hernández; Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2014).

Las leyes Estatutarias 270 de 1996, 1285 de 2009, sumadas a las Leyes Ordinarias 23 de 1991, 446 de 1998 y 1395 del 2010 han expresado a este, como un método estatal aun cuando teniendo en cuenta las dificultades existentes en los niveles de acción de instituciones estatales con entes particulares (L.270/96; 1285/09; L.23/91 y 1395/10). De ahí que la conciliación requiera de ciertos fondos que van desde su gratuidad hasta la búsqueda especializada de actores externos, resaltando que el sistema de justicia debe ir de la mano con factores filosófico-conceptuales para evitar contrariedades actitudinales en el desarrollo del proceso conciliatorio, vulnerando la promoción democrática en la valía de los derechos fundamentales, aun cuando una de las grandes críticas existentes en el proceso conciliatorio está en el interés especial para velar por los intereses estatales ante las disputas con privados.

Esto significa, que el contexto sociopolítico del país, ha hecho que el institucionalismo normativo busque herramientas jurisprudenciales para abarcar la conciliación desde un proceso estructural, donde, se genere un acercamiento de los particulares con el Estado, teniendo en cuenta la cantidad de actores existentes en una multiplicidad de dinámicas culturales que, al ser tan diversas, producen una serie de contrariedades judiciales las cuales generan vacíos jurisprudenciales que no dejan más que la falta de cobertura por las carencias interpretativas existentes en el marco regional de Colombia.

Por tal razón, la sentencia C-893 del 2001 ha amparado estas disparidades existentes liberalizando la conciliación como herramienta de participación civil, desde un sentido voluntario y natural ante la tecnificación que se le ha intentado dar desde las esferas del poder público (C.E., C-893/01). Esto es un elemento desarrollador de las MASC desde un sentido amplio, ya que permite expandir la cobertura ante los tecnicismos existentes de la conciliación de

la Ley 640 del 2001, la cual le intenta dar un orden estructural a la conciliación como herramienta dentro de los MASCS para la convivencia ciudadana y la descongestión judicial (L.640/01). Teniendo en cuenta, a su vez el avance existente en la personificación de las controversias y la regulación que se les da tanto al mediador como a participantes externos en pro de fomentar un desarrollo equitativo entre las partes, aun cuando existen ciertas disparidades institucionales en las disparidades institucionales en controversias con elementos estatales.

### **1.2 Alcance de la conciliación en Colombia**

En Colombia, la conciliación desde un marco jurídico parte de la complementariedad para la resolución de conflictos teniendo en cuenta el contexto histórico del país, haciendo referencia por medio de la constitución de 1991, en la importancia de crear mecanismos adicionales que se ocupen de aquellos litigios que el entorno social no resuelva, teniendo en cuenta la capacidad de transformación que tiene la conciliación en la convivencia comunitaria y empresarial (Const. P, 1991; Salinas, 2016). Siendo la jurisdicción nacional una de las primeras en toda la región en establecer la conciliación como mecanismo alternativo para la solución de controversias, con el fin de una recuperación directa ante una omisión existente en las arcas institucionales (Montaña, 2017).

En este marco, la Ley 640 del 2001, se ha convertido en la principal herramienta que da orden a la conciliación en su forma técnica a nivel judicial, permitiendo una disminución de recursos administrativos, fundamentado en un incremento del trabajo y valor humano derivados de las formas como dicha ley estructura los procesos conciliatorios, produciendo, además, un reforzamiento a los principios fundamentales de la Constitución de 1991 (L.640/01; Const. P, 1991). Por esta razón, el incremento que se le da al valor humano, se ve netamente afectado por los fallos existentes en la ejecución procesal, dejando como resultado que la transición y

acoplamiento por el que pasa el país para el adentramiento de la conciliación dentro del sistema de justicia, tenga considerables incrementos en los costos de producción derivados de la calidad y cobertura a raíz de la subjetividad comportamental de quienes se involucran en el proceso.

El orden clasificatorio de los procesos conciliatorios que se han estructurado en la Ley 640 del 2001, dejan una serie de cuestionamientos que se fundamentan en el alcance real de la conciliación en cuanto a la procedibilidad se refiere, afectando lo que en un principio se buscaba con la protección y respaldo a la Constitución, la integralidad territorial y una disminución general de los costos de la administración de justicia (L.640/01). El incremento de los costos derivados de la integración de una multiplicidad de actores para la solución de controversias, produce una disparidad existente en la ejecución de dichos procesos que en últimas favorece a alguna de las partes directamente involucradas en la controversia, debido a las interpretaciones existentes en el control de procedibilidad y nulidad. Dicho esto, Peñuela y Martínez (2016) afirman:

Mientras en Colombia se siga avanzando por el camino del desconocimiento de los derechos a partir de los cuales los ciudadanos pueden desarrollar su vida de manera digna, esto es, mientras no se satisfagan los derechos sociales y económicos de la población, mientras la salud, la educación, el trabajo y la vida en sociedad sigan desarrollándose bajo parámetros de lucro y bajo relaciones utilitaristas que privilegian los intereses de los sectores más poderosos en franco detrimento de los derechos de las mayorías (p.15).

Esto ha generado una industrialización y mercantilización fundamentadas en el desconocimiento para el uso de los mecanismos jurídicos de la conciliación, viéndose en el incremento de las políticas públicas desde la instauración de la Constitución de 1991, las cuales generan una serie de contrariedades normativas que se fundamentan en la vulneración del

accionar cívico (Const. P., 1991). Como resultado de las falencias existentes para el efectivo uso de la conciliación como elemento base de los MASC, El institucionalismo estatal ha tenido la obligación de seguir creando nuevos y diferentes marcos normativos para la clarificación conceptual del proceso conciliatorio en Colombia. Por ejemplo la Ley 1285 del 2009 clarifica los casos donde la conciliación se adentra dentro del rango de la procedibilidad en un aspecto desde la obligatoriedad técnica y la voluntariedad, reforzado por la Ley 1437 del 2011, la cual expone la conciliación en materia de lo contencioso administrativo como un mecanismo el cual pretende sustituir el requisito de procedibilidad para el ejercicio de control (L.1285/09; L.1437/11).

La sentencia C-1195 del 2011 establece la conciliación como un acto derivado de una acción que permite el fácil acceso a la justicia. Sin embargo, dicha sentencia hace énfasis en la importancia de la clarificación de las formas técnicas para llevar a cabo el proceso conciliatorio, ya que su incumplimiento genera vulneraciones que afectan los principios democráticos sobre el fácil acceso y protección de y por la justicia, más cuando un país como Colombia, donde, según la sentencia, carece de recursos para facilitar la solución de controversias, produciendo, ante los vacíos existentes todo lo contrario debido al surgimiento de nuevos métodos para la superación de conflictos entre los que está la ejecución de violencias (C.C., C-1195/11).

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2014) ha buscado elementos para la transformación y mejoramiento del proceso conciliatorio, mediante la reestructuración de los MACS, dando apertura al arbitramento desde un sentido autónomo según lo deseen las partes en disputa. Por esta razón, el Decreto 1716 del 2009 ha especificado las formas de intervención de entidades gubernamentales en el proceso conciliatorio, sumado a una serie de especificidades las cuales se centran en la división conciliatoria a nivel extrajudicial y

prejudicial, con el fin de reafirmar un orden establecido donde se evidencia como la participación de actores externos dentro del proceso conciliatorio generan frenos en la proyección controversial para su solución, aun cuando se especifica la importancia de la elaboración de las actas para dar orden y surgimiento a un proceso que con su tecnificación y multiplicidad de elementos jurisdiccionales fomenta aún más las contrariedades y la falta de comprensión existente en el entorno social (Dec.1716/09).

### **1.3 Marco normativo de la conciliación en materia general en Colombia:**

A nivel general, la conciliación en Colombia data de 1825 con la Ley 13, la cual hace referencia a la obligatoriedad de la conciliación para la realización de trámites para procesos contencioso civiles. Esto, se hizo con base del Código Civil francés de 1804, produciendo un avance en el orden judicial del país, ya que dio cabida al surgimiento de un camino en pro de construir el sistema conciliatorio de la actualidad. En el año de 1948, el Gobierno Nacional ordena el Decreto 2158 que instaure las audiencias para la solución de conflictos jurídicos, dando apertura a la configuración de leyes como la 712 del 2001, la cual hace referencia a la solución de conflictos de acuerdo al Código Procesal del Trabajo, o la Ley 1149 del 2007, que hace referencia al proceso conciliatorio para la protección de la seguridad social (citado en Villegas, 2002).

Estas leyes, estructuran el trato entre los trabajadores con entidades estatales en procesos conciliatorios donde se les afectan sus derechos fundamentales, dando cabida a la exposición explícita de la conciliación dentro de la Constitución Política de 1991, explicitando además, una serie de necesidades ante la excesiva centralización de los procesos judiciales derivados de la dependencia institucional inter-regionalista que se da por la búsqueda de unidad

nacional. Así, surge la Ley 23 de 1991, la cual expone una serie de casos sobre las competencias de las instituciones gubernamentales donde se resalta el apoyo cívico mediante el carácter facultativo de la conciliación como eje central para la descongestión judicial (L.23/91). Esto, teniendo en cuenta su carácter extrajudicial, ya que fomentar el incremento del tiempo procesal, produce que los costos espacio-temporales y monetarios generen estancamientos en los procesos conciliatorios con una duración que puede ir hasta los cinco años después de iniciadas las disputas.

Para evitar un estancamiento en dichos procesos, el Gobierno Nacional (1991), hizo énfasis en la creación de soluciones para evitar este congestionamiento, expresándolo de la siguiente manera:

En los procesos en que no se haya proferido sentencia de primera o única instancia, que versen total o parcialmente sobre cuestiones susceptibles de transacción, distintos de los laborales, penales y contencioso administrativos y de aquellos en los cuales alguna de las partes estuviera representada por curador *ad litem*, las partes, de común acuerdo, pueden pedir al Juez que aquéllas se sometan a trámite de conciliación, y que si ésta fracasa o fuere parcial, a posterior arbitramento salvo que acuerden acudir a amigable composición (Dec. 2651, art. 2, 1991):

Esta herramienta normativa busca el aligeramiento de los tiempos conciliatorios, aun cuando se pueden presentar frenos en los procesos. Por tal razón y con el fin para minimizar los costos, se abre la posibilidad de crear acciones de nulidad, teniendo en cuenta que:

En caso de condena en procesos originados en controversias contractuales, el juez, si encuentra la existencia determinada en la posición no conciliatoria de alguna de las partes, condenará en la misma o a los servidores públicos que intervinieron en las

correspondientes conversaciones, a cancelar multas a favor del tesoro nacional de cinco (5) a doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes (L.80, art.75, 1993).

Esto va en complemento con la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996 y la Ley 446 de 1998, los cuales confirman lo establecido en el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, sobre la existencia formal de la conciliación en acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, acción de Reparación Directa y acciones Contractuales (L.270/96; L.446, art.70, 1998 y L.23, art.59, 1991). Así mismo, estas leyes consagran la conciliación en la etapa pre-arbitral y la existencia de comités conciliatorios para un desarrollo justo y equitativo del proceso, tal y como se expresa en el artículo 75 de la Ley 446 de 1998, yendo de la mano con el Decreto 1214 del 2000, el cual respalda la importancia de los comités conciliatorios, haciendo referencia del artículo constitucional 90, sobre el deber de los funcionarios públicos cuando se presenten daños antijurídicos en temas distributivos, clarificando el deber de la justicia de usar los medios posibles para la solución de conflictos aun cuando puedan ser vistos primeramente como inasequibles (L.446, art.75, 118; Dec.1214/00; Const. P, art.90, 1991).

Sin embargo, dicho Decreto prohíbe a los centros de conciliación la realización de conciliaciones establecidas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, generando una contrariedad interpretativa si se tiene en cuenta que el Decreto 1908 del 2000 autoriza conciliar a centros de conciliación en asuntos relacionados con el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo: controversias contractuales (Dec.1908/00). La Ley 640 de 2001, hizo un intento por despejar dudas al ser la Ley que expone la aplicabilidad de la conciliación, exponiendo las potestades de los conciliadores que deben ser personas ajenas al proceso y que, si se encuentran incluidos dentro de los centros conciliatorios, deben ser avalados por el Ministerio

de Justicia y del Derecho, lo que significa que estos pueden ser creados con autorización previa (L.640/01).

La Ley 640 del 2001, también instituye el requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativo para las acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, acción de Reparación Directa y la acción Contractual, fortaleciendo los centros de conciliación al autorizarlos para adelantar conciliaciones en materia de lo contencioso administrativo, creando nuevas disposiciones como la exclusión de conciliar elementos que se podían dar a su vez por medio de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, incorporando un marco normativo conciliatorio que van desde las características formales de las audiencias, hasta los contenidos de las actas conciliatorias, identificando la conciliación extrajudicial por su carácter facultativo, falta de aplicación por su independencia lo cual conllevó a una falta generalizada del cumplimiento en el proceso, generando así sobre costos en el sistema técnico y normativo (L.640/01).

El artículo 13 de la Ley 1385 del 2009, expresa la forma como la conciliación es vista como un requisito fundamental de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en cuanto a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, precisando, los requisitos para la procedibilidad, de una forma reiterativa ante el Ministerio Público (citado en Agencia Nacional de Defensa Judicial del Estado, 2014). Generando así, un agotamiento del requisito de procedibilidad en los procesos las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Según lo anterior, su conceptualidad repercute en que la acción que se llega a interponer fuere la de nulidad y restablecimiento de derecho. En tal sentido, la conciliación

extrajudicial tiene lugar en el momento en que no hay valides en los recursos gubernamentales, por lo cual se crea la necesidad de acudir ante un conciliador. Así, en el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, se evidencia como se incluye la acción de repetición consagrada en el inciso segundo de dicho artículo.

Por tal motivo, para los años 2008 y 2009, se buscó un afianzamiento de las MASC por medio de la creación del “Marco para la Implementación de la Conciliación con Equidad”, teniendo como fin, el afianzamiento de la administración de justicia en Colombia, pretendiendo el afianzamiento institucional a nivel estructural. La conciliación con Equidad, como se llamó este marco, busca la integración de los sectores con mayor marginalidad dentro del entorno social, con el fin de estimular la creación de asociaciones conciliatorias en un nivel cívico para la integración comunitaria en un ámbito local, y así, interconectarla a una escala global mediante el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2009).

Este marco, pretende acobijar la conciliación desde su concepción filosófica ya que el marco jurisprudencial existente no es visto como un todo, sino como una herramienta base que va en concordancia con el talento humano, entendiendo este como el gestor y responsable en la implementación conciliatoria para la unificación local y global. Asimismo, este marco busca generar conocimiento sobre estos modelos conciliatorios con el fin de generar una proyección dos en uno, que se fundamenta en la descongestión técnica del sistema administrativo de justicia, mediante la creación de herramientas que faciliten la solución de controversias en el Estado. Esto repercute en la generación de capital semilla que permita generar reducciones de costos en el corto plazo, ya que la conexión institucional entre el Estado y el particular es un generador de confianza para la atracción inversionista en un nivel general.

En la actualidad, este ha funcionado como una herramienta para el estímulo comunicativo entre el Estado y los particulares, principalmente en zonas de difícil acceso a la justicia. El Decreto 75 del 2010 ha instaurado mecanismos comunicativos para la solución de controversias entre organismos estatales y entes particulares en un contexto de vulnerabilidad de los derechos fundamentales (Dec.75/10). Ante esto, fue necesario hacer una actualización a las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012, mediante el Decreto 1829 del 2013 con la creación de Centros de Arbitraje para la obtención de una validación que permita formar en materia de conciliación en el Derecho; al igual que la obligatoriedad para dar control al manejo documental y los programas de asesoramiento para su utilización (L.23/91; L.446/98; L.640/01 y 1563/12).

Así y desde un sentido amplio, la conciliación permite una mayor flexibilidad discursiva entre las partes, minimizando fomentando el desarrollo pacífico de las controversias y al mismo tiempo, intentando minimizar las asimetrías existentes entre los actores que involucran en el conflicto, según lo predispuesto en la Ley 446 del 2008. La Corte Suprema de Justicia (citado en Melo, 2001) ha hecho énfasis en la pluralidad existente en el proceso conciliatorio, teniendo en cuenta que no caduca la responsabilidad patrimonial de un servidor público cuando el daño se haya producido por su culpa, dando así una obligatoriedad al Estado de responder y suplir por todos los daños patrimoniales efectuados en disputa y durante el proceso, tal cual lo indica el artículo 90 de la Carta Magna (Const. P., art.90, 1991).

Esto genera algunas contrariedades si se tiene en cuenta que la conciliación en Colombia en un principio más que ser un promotor de la equidad y velar por los Derechos Fundamentales y el principio de libertad jurídica, meramente busca el descongestionamiento técnico, por lo que la mezcla, legal, comunicativa y filosófica se convierten en elementos físicos

y morales para su cumplimiento en un marco netamente liberal en cuanto a su acción. De este modo, todas las variantes de la conciliación pretenden formalizar unas variables esencialmente informales para buscar esos acuerdos filosóficos que dan pie al proceso conciliatorio, dando inicio al ciudadano común como eje fundamental del marco jurisprudencial.

Esto deja como resultado la pretensión de la conciliación de ser integrada dentro de la formalidad jurídica en un sentido donde su fin es el descongestionamiento judicial, más no suplir las necesidades específicas de su esencia. Por esta razón, el artículo 11 de la Ley 640 del 2001 intentó organizar los centros conciliatorios, omitiendo aspectos naturales, según lo estipula la Constitución, como la búsqueda de la integración social del Estado con las esferas institucionales, así como fomentar el dialogo intercomunitario para la resolución de conflictos en un país históricamente violento y dividido (L.640, art.11, 1991). Esta transformación conductiva, se vio vulnerada en el Decreto 030 del 2002, ya que el reglamentar una estructura documental, transforma el ambiente comunicativo para el desarrollo del proceso, generando afectaciones en la procedibilidad entre actores (Dec.030/02).

## Capítulo II

### Conciliación en materia de lo contencioso administrativo

La jurisdicción de lo contencioso administrativo se fundamenta en la solución de conflictos inter-instituciones estatales y con particulares, teniendo como eje fundamental el actuar como consultor gubernamental en la resolución de litigios en todas las escalas de la esfera pública y público-privada. En un sentido general, desde lo contencioso administrativo, se recomienda y resuelve aquellas acciones que afecten directamente el bienestar institucional, por lo que la integración del recurso del proceso conciliatorio, resulta fundamental para la prosperidad democrática en un marco de equidad e integración institucional y socio-territorial (Universidad de los Andes, 2013; Consejo de Estado, s.f.).

Esta integración, se deriva de la importancia de crear mecanismos alternativos para instrumentalizar el transcurrir de un conflicto, ya que además de ser un estímulo al orden, promueve nuevas y más eficientes alternativas para su solución. La integración de la conciliación a la materia de lo contencioso administrativo, permite integrar aquellos comportamientos anti-jurídicos en el flujo comunicativo entre el/la ciudadano/a y el Estado, sirviendo, como un puente para estimular el flujo comunicativo y convivencial de las esferas estructurales del país, sirviendo además, como un modelo de control de las asimetrías actitudinales de Colombia en todos sus niveles.

El Nuevo Código del Proceso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), validado en la Ley 1437 del 2011, se ha convertido en un manual para la comprensión del proceso conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo, ya que pretenden reforzar el ordenamiento jurídico mediante la protección explícita de los derechos

fundamentales de los colombianos, mediante la protección constitucional del interés general por encima del particular (L.1437/11). Siendo esta, una fuente de descripción subjetiva si se tienen en cuenta los choques existentes entre particulares y el Estado. En virtud de dicho principio, la conciliación en materia de lo contencioso administrativo regula una serie de actitudes las cuales son netamente dependientes de la calidad interpretativa del juez del proceso, donde se prima el principio idealista de la moralidad, la neutralidad y transparencia.

Por esta razón, el presente artículo abordará el marco normativo de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, para luego pasar a los requisitos de elaboración y el procedimiento ante la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta una serie de variables tales como la calidad interpretativa de la norma, las dificultades existentes para su elaboración y el difícil acceso en su procedimiento en un territorio multi-dinámico como en el que se encuentra el país. Teniendo en cuenta, además, el involucramiento de actores externos al proceso los cuales tienden a generar frenos en su inicio y proceso de desarrollo, ya que el nombramiento del funcionario del Ministerio Público genera demoras que en últimas producen un estancamiento del proceso.

Asimismo, se deben tener en cuenta los vacíos existentes en la interpretación entre el nuevo y el antiguo CPACA, ya que las líneas jurisprudenciales existentes generan contrariedades elaborativas del proceso conciliatorio, de ahí que sea necesario partir de la división entre el valor humano y la importancia técnica del proceso, ya que los elementos procedimentales permiten determinar la dinámica específica para la cual ha sido creada y así comprender las conclusiones sobre su desarrollo.

### **2.1. Marco Jurídico de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo**

La conciliación en materia de lo contencioso administrativo es una herramienta que busca la prosperidad institucional por medio de la solución de controversias inter organizaciones entre entes gubernamentales y particulares. Esto de acuerdo con el artículo 116 de la Constitución Política, la cual expresa la importancia de los ciudadanos de usar la justicia como un elemento propio en la consecución del derecho. Entendiendo la conciliación como un elemento extra procesal y procesal en un sentido equitativo y de voluntariedad entre las partes, la cual, se entrelaza en un sentido formal con el cumplimiento de su solución apegada a los tradicionalismos gubernamentales, las cuales se alejan del principio conceptual de la conciliación como elemento equitativo.

Mahecha (2013), afirma que la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo presenta una variación diferencial en las formas como se realizan los elementos procesales ante los cambios culturales que son necesarios para el adentramiento de la conciliación para el mejoramiento del sistema de administración de justicia nacional. De ahí que esta variación se fundamentara como el primer cimiento para la construcción de la conciliación en lo contencioso administrativo, más aun si se tiene en cuenta su cobertura que parte de la protección del bienestar humano con el entrelazamiento de la preservación del sistema de la administración de justicia nacional, siendo además eje fundamental para la construcción de la conciliación en la Constitución de 1991 y de la elaboración del acta para la administración alimenticia de los menores.

Sin embargo, la formalidad de la conciliación en lo contencioso administrativo desde un sentido global se da por medio de la Ley 23 de 1991, haciendo referencia a la conciliación como eje circulante entre el institucionalismo estatal y el particular, mediante la realización de

trámites para la circulación contextual en un marco legal (L.23/91). Martínez y Hernández (2016), resaltan que dicha ley, ha sido el principal marco para dar cabida a los MASC desde el sentido más amplio al contexto actual, ya que su instauración, fundamentó una cadena de lineamientos jurisprudenciales para construir el significado actual de la conciliación.

Por tal motivo, la presente ley fue reforzada con el Decreto 768 de 1993, con la regulación del sistema de juzgamiento conciliatorio en el pago de obligaciones de la Nación. Esto, teniendo en cuenta factores técnicos como la gestión documental, siendo el precursor del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual se ha ido formando con elementos normativos que datan de la constitución de 1991 hasta la actualidad (Dec.768/93; Const. P., 1991). De ahí que el Decreto 2511 de 1998, haga referencia a la importancia de la conciliación extrajudicial en esta materia, fundamentando, la importancia de la demostración probatoria para la estimación de aspiraciones (Dec.2511/98). Resaltando además, que en este punto se da inicio formal a los procesos conciliatorios desde un carácter procesal, a partir de la solicitud individualizada de las partes, siendo este el precursor normativo del ordenamiento estructural.

El Decreto 1818 de 1998 fue creado como un elemento de complementariedad, con el fin de exponer el orden normativo y explicativo de los mecanismos de solución de conflictos, partiendo del principio de la capacidad humana para la administración de justicia (Dec.1818/98). Dicho Decreto parte de la división entre lo familiar, laboral, de inmuebles y académicas, dejando entrever una serie de cuestionamientos sobre su funcionamiento si se tiene en cuenta la gesticulación entre los centros conciliatorios con los representantes legales de las partes y las instituciones integrantes dentro de la controversia. Esto va en contravía al artículo 16 de la misma, el cual hace énfasis en el carácter privado de la controversia, teniendo en cuenta que la

participación multitudinaria de los actores que producen una expansión hemisférica en los aspectos actitudinales y dimensionales del proceso.

La subjetividad que se le da al juez ante la libertad interpretativa existente en el marco jurídico colombiano, ha permitido el surgimiento de un sinnúmero de conceptos que repercuten directamente en los límites sancionatorios para las partes en disputa. Partiendo, de los usos materiales que van desde los meros elementos testimoniales hasta herramientas documentales que son especificados según el tipo de conciliación administrativa dada. El Decreto 1214 del año 2000, se ha encargado de mantener el principio de privacidad en la conciliación con la estructuración técnica de los comités conciliatorios, mediante la configuración de sus comités los cuales están en el deber de promulgar ordenamientos normativos para su organización y crecimiento, aun cuando existan ciertas salvedades técnicas como la participación del Ministerio Público (Dec.1214/00).

Por tal motivo, García y Cordero (2010), enfatizan que aunque el juez tenga la potestad y obligación constitucional de actuar con objetividad, en el ámbito procesal debe existir un órgano procesal, que en términos contextuales es el comité conciliatorio. Sin embargo, la imparcialidad sistematizada en dichos procesos, es derivada de los intereses por parte del Ministerio Público, dejando al juez como actor representativo del Estado dejando en entredicho la independencia procesal desde el ámbito argumentativo. Así entonces, en Colombia dicha subjetividad queda evidenciada con el aglomeramiento procesal y documental, ya que si bien la Ley 1437 del 2011 da cabida a la aceleración para la aplicación procesal en lo contencioso administrativo el proceso de demanda y nulidad presenta carencias derivadas de las fallas conceptuales existentes (L. 1437/11; Segura, Segura y Cardona, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley 640 del 2001, considerada como la base del orden estructural de la conciliación en un sentido general tal y como se expresó en el capítulo anterior, ha pretendido generar una configuración y transformación de las audiencias conciliatorias extrajudicialmente, desde el sentido de procedibilidad de los distritos judiciales (L.640/01). Repercutiendo, en el estímulo para la independencia jurisdiccional con el fin de atraer mayores procesos extrajudiciales para su más pronta y fácil solución, dejando afectaciones en las calidades procesales derivadas de las tecnificaciones en pro de dar soluciones prontas y en su mayoría de las veces ineficientes ante la sobredemanda existente para la solución de controversias.

Por esta razón, la Ley 640 del 2001 deroga el artículo 80 de la Ley 23 de 1991, desde el sentido que la conciliación en lo contencioso administrativo fue transformada de la siguiente manera:

La conciliación administrativa prejudicial sólo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada. Si no fuere posible acuerdo alguno, el agente del Ministerio Público firmará el acta en que se dé cuenta de tales circunstancias, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá a los interesados la documentación aportada y registrará en su despacho la información sobre lo ocurrido. Parágrafo 1°. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo. Parágrafo 2°. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado (L.640, art.80, 2001).

Esto, en virtud de la búsqueda de la descongestión de despachos mediante una integración que refleja la escasez recursiva en la distribución de recursos para los diferentes tipos de conciliación, más aún cuando se hacen las divisiones redistributivas entre el Estado y el

particular para el pago procesal. La cuestión radica en que se pretende descongestionar el sistema de administración de justicia en asuntos concernientes al Estado en un contexto donde este es un actor primario en la vida social del país debido a sus dinámicas territoriales, generando que la búsqueda de disminuir los tiempos y procesos para la solución de controversias mediante la estimulación del uso de la conciliación extrajudicial, presente una disparidad elaborativa si se tiene en cuenta que este proceso debe tener una validación por parte de Ministerio Público.

El CCA (2012), ha intentado dar orden a estas disparidades mediante la construcción estructural de un sistema bajo los principios de “economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a la norma” (art.3), dejando de lado el principio de equidad que se pretende dar desde la informalidad y voluntariedad de la conciliación extrajudicial para una más fácil respuesta a la solución de controversias. Así, el CCA queda en una disputa conceptual entre la preservación efectiva de los Derechos Humanos, y las afectaciones del patrimonio estatal desde un sentido institucional y monetario, teniendo en cuenta las disposiciones del Consejo de Estado, en un marco donde se ha hecho un intento por entrelazar ambos elementos conceptuales, pero que, debido a las diferencias contextuales, su trabajo elaborativo es un proceso que conlleva una serie de costos tangibles, que como se ha visto en el marco normativo, el sistema de justicia no pretende abarcar.

Aunque la legislación colombiana no define qué es la conciliación en equidad o cuál es la conciliación en derecho, se entiende que la primera es cuando el conflicto se resuelve informalmente y en razón a la búsqueda de una solución equitativa para las partes. La segunda, cuya característica es la formalidad, el apego a los rituales legales propios del Estado de Derecho positivista, es cuando el conflicto se resuelve no buscando el equilibrio

entre los intereses de las partes sino el cumplimiento del derecho; que entre otras cosas define cuándo es conciliable un litigio (pag.2).

Estas palabras, expuestas por González (2005), denotan como la conciliación en lo contencioso administrativo es una herramienta técnica para la descongestión y transformación institucional, más que ser un elemento base para la solución de controversias, evidenciado en las exposiciones comunicativas expuestas en la normatividad conciliatoria, las cuales denotan una fuerte dependencia a las subjetividades ambientales de los diferentes procesos a los que son llevadas las conciliaciones.

En tal sentido, la norma colombiana ha pretendido hacer una transformación contextual del concepto de conciliación, ya que se intentan abarcar las asimetrías existentes entre los actores en disputa, por lo que este término es tomado desde un cimiento comunicativamente subjetivo en pro de no delimitar espacios jurisprudenciales que afecten el principio de legalidad por el cumplimiento romántico del principio de equidad. Tal es la premura de las limitaciones que da la equidad en el cumplimiento de la norma conciliatoria, que el CCA no especifica los principios jurisprudenciales de la conciliación, dejando entrever en su artículo 192, que la conciliación más que equitativa, debe ser justa, aun cuando se presenta una disparidad generalizada debido a las proporciones estatales, incluyendo, inclusive, que las instituciones y/o quién hace de mediador está regido por la misma.

## **2.2. Requisitos de la conciliación en lo contencioso administrativo**

Si bien la conciliación en lo contencioso administrativo está dividida en extrajudicial, judicial y arbitral, es pertinente especificar los requisitos de cada una, para comprender su conexión. Para la conciliación extrajudicial, la cual parte de su carácter preventivo para no acudir a la formalidad procesal con la única participación de un encargado del

Ministerio Público, el cual legaliza lo pactado. El primer paso para efectuar la conciliación extrajudicial fundamentada en la existencia de un daño antijurídico por parte del órgano estatal, para después sí es necesario interponer una demanda formal. Este requisito (procedibilidad) será efectuado únicamente en el momento en que se efectúe la audiencia conciliatoria. En los términos de la Ley 640 del año 2001, el requisito de procedibilidad se cumplirá cuando:

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1o. del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación (L.640, art.35, 2001).

El inciso 1, del artículo 20 de dicha ley también expresa:

Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. Las partes por mutuo acuerdo podrán prolongar este término. La citación a la audiencia deberá comunicarse a las partes por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia (L.640, art.20, 2001).

Esto deja un espacio abierto teniendo en cuenta la cantidad de ramas conciliatorias en el país. Por ejemplo, el artículo 38 de la misma ley, afirma que están involucradas las responsabilidades civiles contractuales, pertenencias y compraventas, exceptuando todo tipo de proceso verbal, denotando una alteración al sentido amplio de la conciliación. Las solicitudes conciliatorias extrajudicialmente deben presentarse a encargados que intervienen ante los jueces

o tribunales competentes. Estas presentaciones se pueden dar por parte de personas naturales o jurídicas, las cuales, presentan un freno institucional debido a la sobre demanda existente que es finiquitada en un alargamiento de los procesos conciliatorios.

Para la solicitud, se deben cumplir con una serie de requisitos técnicos que son la especificación del funcionario al que va dirigida la solicitud, presentar una solicitud individualizada, exponer las diferencias en la conciliación, los hechos y sus fundamentos, demostrar que la vía e instrumentos gubernamentales fueron agotados, especificar qué se busca en la conciliación (intereses personales), juramentar la no presentación de demandas en base a los mismos hechos y la firma de quien solicita el proceso. Por tal motivo, se crea una necesidad por establecer elementos fundamentales con el fin de equilibrar los intereses entre particulares y colectividades estatales, las cuales deben ir ligadas con una mayor claridad de las pruebas contextuales existentes en la construcción de los daños y factores en disputa (Ruíz, 2017).

Esta es una razón por la cual se ha evidenciado un estancamiento general, teniendo en cuenta la marginalidad administrativa existente, la cual se debe primeramente a que en el ámbito local, los jueces locales no presentan competencia, por lo que el proceso tiene que ser llevado a otro agente competente según la nulidad, la reparación directa y controversias contractuales expuestas en los artículos 137, 140 y 141 del CCA respectivamente. En dicho sentido el Decreto 1716 del 2009 ha hecho énfasis en que las entidades públicas también pueden acudir a la conciliación desde un sentido de gratuidad. Su aprobación oficial se dará por parte del juez pertinente (Dec.1716/09).

La conciliación desde el sentido del arbitramento se encuentra en una encrucijada que se deriva de la reforma a la justicia. Por ejemplo, el Proyecto Ley 107 del año 2018 pretende cambiar toda la estructura relacionada al arbitramento dentro del contexto de la administración

de justicia (L.107/18). Esto quiere decir, que si es aprobada en el Congreso de la República, se generará un retroceso al desarrollo conciliatorio en el país, derivado, primero, del reforzamiento económico a lo concerniente a los pagos del arbitraje y demás proyecciones procesales de la conciliación; segundo, porque al transformar el papel del árbitro, la potestad completa queda bajo la voluntad subjetiva del juez, produciendo alteraciones al orden sistemático del proceso conciliatorio al dejar una confrontación directa entre las partes; y tercero, al ser un estímulo a la pérdida de autoridad por parte de los árbitros debido al aumento de las suspensiones conciliatorias derivadas de las transformaciones en los ordenamientos jurídicos.

Uprimny (2017), resalta que este problema se debe principalmente de la “conceptualización y cuantificación” de las formas y significado que se le da a la impunidad desde un sentido general, evidenciado en un colapso sistematizado que se ve expuesto en la elaboración de múltiples reformas a la justicia en menos de una década, sumado a la incidencia y dependencia política e interpretativa por parte de las altas Cortes. Esto, teniendo en cuenta que dichas reformas han incidido como único fin, generar una disminución de los costos productivos de los procesos, omitiendo las complicaciones institucionales que esto acarrearía.

Aun así, el marco nacional ha intentado generar claridades conceptuales tales como la Resolución 0518 de 1995, la cual especifica que los centros arbitrales han sido constituidos para “administrar los procesos de solución de controversias”, más no para resolverlos, generando así, una clarificación del papel real del árbitro en los procesos conciliatorios (Cámara de Comercio de Bogotá, 2014). A esto el artículo 168 del Código General del Proceso expone que la proyección estructural del arbitramiento debe regular y controlar todo lo relacionado con infraestructura física e intelectual, produciendo que en últimas son quienes establecen la potestad de validar del proceso.

Una vez validado el proceso, se celebra la instalación de la audiencia reconociendo la personalidad jurídica de los apoderados y de ahí, luego de expuestas las diferencias, el árbitro propone una serie de posibles resultados en un tiempo no superior a noventa días, según el caso, para luego citar a la audiencia y llegar a una posible solución, y así, finalmente, el tribunal decide la distribución de los honorarios para el pago del proceso, denotando así, un punto de equilibrio en la distribución de gastos derivados de la solución de controversias. De la misma forma, se evidencia como este proceso ha pretendido coordinar el flujo conciliatorio, ya que los actores directos en disputa suelen acudir a árbitros diferenciales por lo que es deber del despacho, unificar dicho proceso y llevarlo al que sea considerado, más competente.

Si con las herramientas expuestas anteriormente no existe una solución, es necesario llevar la conciliación a un proceso judicial. Para esto, el artículo 12 del Decreto 1716 del 2009 especifica que el acuerdo conciliatorio desde el ámbito judicial en materia de lo contencioso administrativo requiere según la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado (Dec.1716, art.12, 2009):

(1) Que no haya operado el fenómeno jurídico procesal de la caducidad del término para accionar, (2) que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por las partes, (3) que las partes estén debidamente representadas y que sus representantes tengan capacidad para conciliar, (4) que el acuerdo conciliatorio cuente con las pruebas necesarias, (5) que no sea violatorio de la ley, y (6) que no resulte lesivo para el patrimonio público (pag.50).

Esto significa que el proceso conciliatorio en materia judicial queda en una línea entre las afectaciones patrimoniales-estatales y la garantía institucional de justicia, debido a que llevar el proceso conciliatorio a esta instancia, simboliza una serie de falencias existentes por

parte del marco normativo y productivo nacional, para la disminución de recursos en el desarrollo del proceso. La intervención en este proceso se da mayoritariamente por el incumplimiento o vencimiento de los tiempos para el pago de las obligaciones impuestas en el proceso a las instituciones estatales, demostrando así, como en el país no existe una política integral para la centralidad judicial y así controlar de manera efectiva los diferentes procesos existentes en el sistema de justicia nacional (Cortés, 2015).

Esto deja un quebrantamiento del significado de los intereses estatales de acuerdo al Decreto 4085 del 2011, ya que se genera una contrariedad complementaria a las ya expuestas las cuales se derivan del interés patrimonial y el específico que se encuentra en controversia, produciendo, que de una u otra manera se generen una serie de choques internos del institucionalismo estatal, dejando una delgada línea del significado de orden público, justicia y prosperidad normativa (Dec.4085/11). En este sentido, el principio de justicia se ve afectado por la usencia de equidad, dejando entrever como la complejidad para acceder a la conciliación judicial, presenta una serie de vacíos que siempre generará desequilibrios en el actuar de alguna de sus partes. De ahí la complejidad para su integración.

### **2.3. Proceso conciliatorio ante la Procuraduría General de la Nación**

El Decreto 262 del año 2000 establece que entre las facultades de la Procuraduría General de la Nación están el desarrollo de la función de árbitro, formular políticas en pro de ejercer control y disciplina con fines de supervisión administrativa y judicial a los centros conciliatorios con el objetivo de proteger los Derechos Humanos (Dec.262/00). Así, Desde la Procuraduría se debe destinar un monto económico para el trámite judicial de los procesos conciliatorios luego de tenerse en cuenta la no afectación patrimonial del Estado. Es decir, luego de que el proceso sea considerado como un acto de procedibilidad.

De igual manera, el ordenamiento administrativo de los procesos conciliatorios debe ser organizado desde la Procuraduría cuando estos hagan cumplimiento a obligaciones y/o alteraciones patrimoniales del Estado, dejando entrever como la preocupación de este mecanismo radica en la salvaguardia estatal en todas sus esferas. Significando la obligación de este organismo de velar por la coherencia lógica en la distribución presupuestal de la conciliación, resaltando, como la Procuraduría ha hecho objeciones sobre el aislamiento interpretativo del marco conciliatorio de la siguiente forma:

Por lo tanto, los motivos que dan lugar a la hipótesis revocatoria del artículo 69 (CCA) no pueden entenderse de manera indeterminada, aislada, ni al margen del debido proceso. Antes bien, la manifiesta ilegalidad, tanto de las conductas reprochadas como de los medios utilizados para acceder a la prestación económica que se cuestione, debe probarse plenamente en el procedimiento administrativo que contemplen las pernotadas disposiciones, para lo cual el titular del derecho prestacional o sus causahabientes deberán contar con todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental (circula número 056, Bogotá, 2004).

El artículo 69 del CCA, hace referencia a:

Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución o a la Ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause un agravio injustificado al administrado.

Para la existencia de fallas normativas o especificidades especiales del caso, la potestad interpretativa estará a cargo del juez del proceso según lo estipula la ley 297 del año 2003, delimitando así la revocatoria del acto administrativo sin el razonamiento del particular (L.297/03). Dicho lo anterior, la Procuraduría también está en el deber de expedir actos administrativos una vez haga un análisis del proceso para determinar si fue justo o no su resultado, haciendo el papel de garante para el cumplimiento de la norma y la validez constitucional. El papel de la Procuraduría se hace con la intervención del Consejo de Estado, teniendo en cuenta la repercusión jurídica y social existentes en los procesos en materia de lo contencioso administrativo, significando esto que la Procuraduría está también en el deber de proteger y controlar las funciones de los comités conciliatorios, según el Decreto 1214 del año 2000 y así generar una integración coordinada con el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho por medio de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (Dec.1214/00).

Así, las conciliaciones en las que interviene la Procuraduría requieren la estimación de un resultado para la posterior discusión por parte del comité conciliatorio, lo que repercute en un estímulo a la imparcialidad de un proceso conciliatorio caracterizado por el trabajo triangular

del Estado por promover el bienestar del Derecho desde un sentido institucional y social. En concordancia con el artículo 10 de la Ley 640 del 2001 el cual establece:

Las personas jurídicas sin ánimo de lucro y las entidades públicas podrán crear centros de conciliación, previa autorización del Ministerio de Justicia y del Derecho. Los centros de conciliación creados por entidades públicas no podrán conocer de asuntos de lo contencioso administrativo y sus servicios serán gratuitos (L.640, art.10, 2001).

En su forma directa, la Procuraduría se adentra en todo lo que tiene que ver con los comités conciliatorios, por lo que este vela por la protección civil, comercial y familiar que constituyan un involucramiento con órganos estatales. De ahí, que los conciliadores, compuestos por el director, subdirector, coordinador así como el personal administrativo, sean considerados como funcionarios de la Procuraduría General de la Nación. De ahí que se deba partir del Código de Ética de este organismo el cual prima los principios de respeto a la dignidad humana, probidad y buena fe (Procuraduría General de la Nación, s.f.).

En dicho sentido, la Procuraduría es quien administrará las pruebas que determinan el curso de la controversia, al igual que como lo hace con sus funcionarios de acuerdo con el Código del Procedimiento Civil (CPC), teniendo en cuenta el deber de la Procuraduría de velar por el respeto de la Constitución Política y la coherencia judicial en un marco de protagonismo institucional teniendo en cuenta su importancia como eje conector entre el interés social y gubernamental. En este sentido, la Corte Constitucional ha explicitado:

El poder disciplinario cuyo ejercicio se le atribuye a la Procuraduría, es un predicado necesario del ejercicio de la función de vigilancia superior de la conducta oficial de todas las personas que desempeñen funciones públicas, con independencia del origen de su vinculación (Procuraduría General de la Nación, 2018, pag. 2).

Desde esta perspectiva, la conciliación en lo contencioso administrativo es una herramienta que pretende combatir la corrupción desde un marco hemisférico donde se contribuya a la construcción social mediante la integración con la estructura institucional del Estado, instrumentalizando la interpretación como un carácter disciplinar dentro del Derecho constitucional colombiano. Aun así, se presentan una serie de contrariedades a la prevalencia del interés general primados en el artículo 277 de la Constitución Política, ya que el interés general no centra su enfoque en el entorno social, sino netamente a la consolidación estructural del orden gubernamental, significando esto, la realización de un trabajo integral para la protección del patrimonio del Estado (Const. P., art.277, 1991).

Esto repercute directamente con una fuerte dependencia al papel real de la Procuraduría General de la Nación en el país, ya que sus formas de intervención, sumado a los manejos que les da a los servidores públicos, lo dejan con un papel protagónico dentro del sistema de administración de justicia, donde se expone una falta de implementación procesal a un nivel interinstitucional debido a la desarticulación, entre otras con el SIICAAC y la Fiscalía (Morales, 2015). Por tal motivo, la procuraduría trabaja partiendo de la rigidez sancionatoria con la construcción de un comité de vigilancia que observe en un sentido amplio el actuar de las ramas a las que se conectan a este ente, para luego seguir con un Registro de Transparencia, según la resolución 118 del 17 de febrero del 2003; y posteriormente con el control de las salas de despacho en pro de generar una descentralización judicial que permita una mejor cobertura en todo el territorio nacional (Procuraduría General de la Nación, 2018).

El artículo 16 de la Ley 1285 de 2009 especifica el papel de la Procuraduría en el ordenamiento procesal en materia de despachos en lo contencioso administrativo, desde un marco espaciotemporal con el fin de primar la relevancia a los elementos temporales para luego

otorgar mayor primacía a aquellos elementos de carácter especial (L.1285; art.16, 2009). La alteración procesal atraerá un serial de sanciones por parte de la Procuraduría de acuerdo con el tipo de afectación directa e indirecta tanto de los implicados directos como de los organismos correspondientes. En tal sentido, la Procuraduría cumple un papel antagónico al ser el hilo conductor entre el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la ciudadanía, aun cuando en la mayoría de entes locales no exista competencia para desarrollar procesos conciliatorios en lo contencioso administrativo (Galán, 2015).

Partiendo de la resolución 104 del 3 de abril del año 2017, el papel del procurador en el proceso conciliatorio es netamente preventivo con el fin de gestionar y administrar los Derechos Humanos de los ciudadanos colombianos ante las falencias administrativas existentes en el entorno estatal. Esto significa, que los procuradores están en la labor directa de ejercer el papel de conciliadores en pro de hacer velar los principios fundamentales de la Constitución Política. De acuerdo a la Ley 1285 de 2009, desde la Procuraduría se pueden seleccionar procuradores con actuación directa en los tribunales y demás despachos en pro de la protección gubernamental y ciudadana. Esto significa un encauzamiento entre el principio conciliatorio de comunicación y solución de controversias, con la garantía de la proyección patrimonial del Estado, además de las labores típicas para la administración de los comités conciliatorios con el fin de no vulnerar la estructura del proceso (L.1285/09).

Esto genera un choque con las premisas expuestas en el artículo 82 de la Ley 472 de 1998, ya que se contrarían las disposiciones ciudadanas sobre el ordenamiento representativo en dichos procesos, teniendo en cuenta las labores del procurador en la administración y prevalencia del bien común en el entornos institucional del Estado, repercutiendo en la participación obligatoria del Ministerio Público (L.472, art.82, 1998). Como complemento, se adicionan una

serie de disposiciones las cuales incrementan el papel protagónico de la Procuraduría General de la Nación en la conciliación de lo contencioso administrativo, partiendo de ser el garante y promotor para facilitar la resolución de acuerdos desde la conciliación extrajudicial aun partiendo en la defensa de los acuerdos “luego de ser impugnados” (L.1367, art. 5, 2009).

Con el fin de atender de mejor manera la conciliación, el procurador está en la potestad de hacer una distribución y reconfiguración de los cargos en el proceso, según lo vea conveniente, haciendo una transformación en todo el proceso organizacional de las formas y elementos como son usadas las conciliaciones en lo material administrativo. Esto, con el fin de dar un estímulo a la proyección principal de la conciliación en el sistema de administración de justicia nacional la cual es obtener una mayor y más eficiente cobertura con un menor costo productivo y monetario. En dicho sentido, el sistema conciliatorio demuestra cómo está en un proceso de transformación periódica si se tiene en cuenta su dinamismo y como su dependencia con la Procuraduría además de generar un incentivo a la cobertura y el orden, incentiva a la centralización administrativa, minimizando la carga en un sector de la administración de justicia, pero incrementándola en otros.

Esto significa, que la Procuraduría se fundamenta netamente a las proyecciones legales de la conciliación, dejando de lado situaciones esenciales como la convivencia triangular entre el particular, el ente en disputa y el Estado como garante del Derecho. Por tal motivo, el quebrantamiento de este relacionamiento significa un quebrantamiento a los valores democráticos (Dussán, 2009). Por ende, más allá de que la centralización expuesta pretenda tener cierta apertura con la administración de Procuradurías Delegadas, el papel protagónico de la Procuraduría en el Consejo de Estado le da una completa maniobrabilidad en el sistema de justicia nacional.

Aun así, la maniobrabilidad de los procuradores permite obtener el control de la nulidad administrativa en pro de otorga un orden jurídico, entendiendo esta como un elemento subjetivo que deriva de la interpretación contextual de los intereses de las partes así como del ordenamiento jurisprudencial, afectando a su vez todo lo relacionado con la defensa de las acciones públicas en pro de la protección del patrimonio estatal. En dicho sentido, el control y vigilancia por parte de la Procuraduría se hace en su retórica teórica, más que para proteger el bienestar común en salvaguardar los intereses estatales, teniendo en cuenta una serie de fundamentaciones que van desde la protección del patrimonio estatal, hasta la descongestión de los despachos judiciales.

### **Capítulo III**

#### **Ventajas y desventajas de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo**

Desde una perspectiva general, la conciliación en materia de lo contencioso administrativo fue creada bajo dos premisas. La primera, con el fin de descongestionar los despachos judiciales, los cuales repercuten directamente en la disminución de costos tanto espacio-temporales, como monetarios y humanos. La segunda, entretanto, para ejercer un afianzamiento institucional mediante el estímulo de una solución más fácil e integral de controversias entre organismos estatales y actores particulares.

En el último tiempo, la conciliación en lo contencioso administrativo se ha visto envuelta en una serie de cuestionamientos derivados de la eficiencia existente en un proceso formativo que data desde la instauración de la Constitución Política de 1991. La Ley 23 de este año, por ejemplo, expresaba que la principal función de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo data de ser un MASC, lo que significa que su fuente se fundamenta en el apoyo institucional en la aglomeración judicial (L.23/91). Sin embargo, en la elaboración

estructural de la conciliación, apenas se empieza a denotar las complejidades contextuales de las dinámicas internas en relación con el histórico rompimiento institucional con algunas zonas del país que se derivan de un contexto complejo a raíz del conflicto armado interno.

Estas dinámicas han profundizado la complejidad del proceso formativo de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, ya que la ausencia institucional produce dificultades en la interpretación e instauración normativa en zonas donde la ley, se da mediante formas empíricas con la atención directa de órganos alternos a los del Estado. Sin embargo, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2011), ha hecho un intento con la consolidación territorial del institucionalismo gubernamental por medio con el estímulo que se le da a la conciliación mediante el apoyo directo de entes locales con trascendencia comunitaria en pro de fomentar la participación directa de la ciudadanía en el sistema de administración de justicia.

En cierto sentido, el régimen jurisprudencial ha intentado desarrollar la conciliación en lo contencioso administrativo desde un cimiento de su fundamento filosófico, exponiendo el conflicto como eje central para la construcción y afianzamiento estructural del Estado. Esto, teniendo en cuenta que las discrepancias existentes por los métodos metodológicos para la solución de controversias, hacen parte fundamental para la consolidación del sistema conciliatorio, ya que incentiva la discusión académica, institucional y social, produciendo en últimas, una apropiación conceptual en un sistema natural del ser humano como fuente esencial de la filosofía del Derecho.

Como se ha visto en el transcurso de este escrito, se genera la intervención tanto directa como indirecta de terceros en pro de fundamentar una armonización que parta desde una perspectiva individual, para luego abarcar fundamentos colectivos en un territorio

mayoritariamente conflictivo como lo es el conglomerado general del país. Para esto, el proceso transicional de la conciliación del país requiere un sinnúmero de fuentes que estimulen el cambio tanto personal como jurisdiccional. Teniendo en cuenta la existencia de una serie de factores idiosincráticos los cuales generan complejidades en el cumplimiento de los procesos conciliatorios, derivándose en la inexistencia de equidad y el arraigo doctrinal del tradicionalismo judicial a raíz de la prospectiva asimétrica existente.

La misma secuencia se da con la filosofía del Derecho, la cual ha ido perdiendo la esencia de desarrollo convivencial y pacifista que se pretende con el fin de fomentar la justicia, la igualdad y la equidad en todas las esferas sociales. Dejando así entrever como la conciliación y el derecho están esencialmente ligadas por las implicaciones que pretende, ya que para el cumplimiento de ambas fuentes, se debe tener en cuenta el poder de la renuncia, entendiendo este como las limitaciones tácitas existentes que se derivan del principio de cumplimiento y obligatoriedad fundamental a las cuales se tienen que acoger todos los ciudadanos de cierto territorio en determinado contexto.

De ahí que la Ley 1437 del 2011 haga referencia que la conciliación en materia de lo contencioso administrativo en lo siguiente:

Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (L.1437, art.1, 2011).

Esto significa que la conciliación tiene como fin real, fuera de los principios expresados anteriormente, fomentar la integración de todas las estructuras del poder con el

entorno social, lo que repercute directamente con la garantía interpretativa que le es otorgada tanto al juez como a los actores externos que intervienen en el proceso conciliatorio, generando una serie de variables y contrariedades que son expuestas desde los principios judiciales en la Ley 1437 del 2011:

Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad (L.1437, art.3, 2011).

Esto genera un romanticismo explicitado en la exposición de los cuestionamientos existentes en la actualidad con la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, ya que se le da una apertura especial al flujo interpretativo, estimulando la parcialidad institucional en primar los intereses estatales sobre los particulares por los sobrecostos existentes en los fallos decisionales. En tal sentido y para apaciguar estas carencias, el artículo 3 de la Ley 1437 del 2011, abre unas disposiciones normativas ante los vacíos jurídicos existentes que en últimas generan el maniobrar estatal en el cumplimiento de sus intereses como actor independiente dentro de un sistema de cumplimiento igualitario (L.1437, art.3, 2011).

Por tal motivo es menester determinar el significado real de lo que ha sido la conciliación en materia de lo contencioso administrativo en el entorno nacional, analizando tanto sus ventajas como desventajas, dentro de un marco normativo estructural, para luego determinar sus repercusiones en el cumplimiento territorial. Esto, teniendo en cuenta el significado

constitucional y sistémico de la conciliación desde un precepto empírico en pro del mejoramiento de la convivencia social e interinstitucional.

### **3.1. Ventajas y desventajas de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo en el marco de la Ley 1716 del 2009**

Hacer referencia de la procedibilidad en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, significa partir del hecho de una solución de controversias con la mediación de un conciliador de una forma semi-formalizada con el fin de evitar el descongestionamiento de despachos. La sentencia C-166 del 1993, estipula que se debe primar “la asunción de una mentalidad cerrada por principio al dialogo y la predisposición a bloquear la potencialidad del instrumento diseñado al efecto por la ley, convirtiéndolo en nugatorio” (citado en Martínez, 2018), significando así, como la procedibilidad de la conciliación extrajudicial pretende interponer la integración ciudadana en un marco interactivo intercomunitario e interinstitucional para una solución pacífica de controversias, de ahí que sea necesario interponer y analizar tanto las ventajas como desventajas en un marco normativo que da forma a la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo en el país.

- **Ventajas:**

El artículo 2 del Decreto 1716 el cual complementa la Ley 1285 del año 2009 expone lo siguiente:

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales 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 derogado posteriormente por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) (Dec. 1716, art. 2, 2009).

Esto, significa que la conciliación extrajudicial desde un sentido general involucra directamente aquellos órganos estatales que generen complejidades en su accionar con actores particulares. Repercutiendo directamente con las formas relacionales entre el Estado con sus ciudadanos debido a los incentivos que se dan para el mejoramiento comunicativo interinstitucional desde un precepto igualitario aun cuando la conciliación tenga un permanente respaldo por la Ley.

Lo anteriormente expuesto traduce que el sistema de administración de justicia nacional, pretende realizar una nivelación de poderes desde un sentido tácito, la cual se fundamenta en como los comités y demás entes encargados de llevar a cabo los procesos conciliatorios deben velar por la protección de los intereses del Estado desde un sentido general, en una forma donde no existan afectaciones presupuestales ni organizacionales a sus órganos internos. Entretanto, se ha pretendido que la normativa colombiana sea el protector del particular en la solución de controversias, buscando un punto de equilibrio en la arena conciliatoria en pro de una solución justa y teóricamente equitativa del proceso.

Igualmente, este artículo prevé la iniciación de la conciliación extrajudicial mediante el principio de ganar-ganar, desde una perspectiva de que el acuerdo conciliatorio parte de un grado de pérdida simbólica derivada del proceso y posterior resultado final. De ahí que el párrafo segundo de dicho artículo, especifica que “el conciliador velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles”, para determinar a su vez, como solo serán discutibles los temas relacionados a la

exposición de disputas dada entre las partes, con el fin de buscar una solución pronta y sin la intervención de nuevas controversias.

Dichas normas, pretenden generar una descongestión judicial mediante la apertura de las brechas administrativas a nivel documental, más aun si se tiene en cuenta el artículo 116 de la Carta Magna, el cual hace referencia de la participación ciudadana como actor directo para la administración de justicia (Páramo, 2010). Por esta razón, el capítulo II del CCA, ha especificado como la procedibilidad de la conciliación extrajudicial desde un marco complementario al Decreto 1716 del 2009, con el fin de abrir paso a la omisión en el proceso conciliatorio en factores relacionados a la vulnerabilidad transcurativa en el flujo comunicativo en dicho segmento (Dec.1716/09).

Esto significa que la procedibilidad es parte fundamental para fomentar la comunicación asertiva entre las partes en disputa teniendo en cuenta el principio de diálogo para la superación de controversias. Fundamentando, el cambio contextual que se pretende hacer en todas las esferas estructurales del país a raíz del principio tradicionalista de solución de controversias mediante el uso de diferentes tipos de violencia por parte tanto del Estado como de los particulares. Sin embargo, el concepto jurídico No. 14 del 14 de julio del año 2016, enfatiza que el Decreto 1716 del 2009 es improcedente a toda vez que no ha existido concreción en la distribución de costos productivos (Dec.1716/09; Contraloría Departamental del Tolima, 2017).

Esto se debe principalmente al orden que se le ha dado a la conciliación desde el ámbito jurídico, donde se resalta como dicho Decreto ha dado una serie de requisitos fundamentales para darle forma desde un sentido institucional a la comunicación entre el Estado y los particulares para la solución de controversias. Esto, como parte del proceso transicional por el que pasa el institucionalismo colombiano, donde se pretende darle forma al estímulo para la configuración

cultural en el flujo convivencial en todas las estructuras nacionales. De ahí que para realizar la petición formal de la conciliación extrajudicial, se requiera una serie de premisas que parten de lo siguiente:

a) La designación del funcionario a quien se dirige; b) La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso; c) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan; d) Las pretensiones que formula el convocante; e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería; f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso; g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario; h) La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones; i) La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos; j) La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes; k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla; l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes (art. 6).

Lo anterior se hace con el fin de fomentar el orden técnico de los flujos convivenciales en un marco constitucional del país, promoviendo el surgimiento de medidas para la liberación administrativa en el incentivo que se da a las comunidades, de hacer parte activa del sistema de administración de justicia, así como estimar una serie de directrices las cuales permiten fomentar, fundamentar y ordenar la aplicación para la reparación directa,

mediante soluciones rápidas y concretas (Peñarete, 2018). Permitiendo así, determinar como la conciliación aun cuando está integrado en los MASC, es un mecanismo de reparación directa, además de ser como un mecanismo de medición el cual expone la eficiencia institucional en un marco general, teniendo en cuenta su esencia para la utilización de esta herramienta antes de ser integrada a un marco de mayor formalidad.

La conciliación extrajudicial al no ser un elemento netamente formal deja un espacio para ser una herramienta cambiante en un proceso de permanente cambio como lo son las dinámicas y el mismo sistema de administración de justicia colombiano, siendo una fuente de Derecho que permite dar garantía de la conjunción de un Estado Social de Derecho, gracias al cumplimiento del marco constitucional en la protección de los intereses generales de los ciudadanos desde un sentido patrimonial. Esto da claridad al artículo 2 del Decreto 1716 del 2009 en un sentido que explicita por qué la conciliación extrajudicial hace parte de los MASC, ya que fuera de pretender recuperar situaciones particulares tangibles vulneradas, su premisa real es velar por el principio de bienestar cívico ante la supresión antijurídica del Estado (Dec.1716, art.2, 2009; Ruíz, 2017).

De ahí que también se permita proteger los daños morales causados ante la vulneración de derechos fundamentales que fomentan el alejamiento territorial y consigo, la concentración de poder en zonas determinadas como lo son las grandes ciudades y órganos administrativos. Por esta razón, el Decreto 1716 del 2009 fundamenta la obligatoriedad en la utilización de un abogado, con el fin de maximizar la utilización normativa y así generar un estado de igualdad en la participación procesal ante los manejos tradicionalistas que puedan existir en los comités conciliatorios (Dec.1716/09).

Rey (2010), enfatiza que la construcción del Decreto 1716 del 2009 se muestra como el incentivador del cambio cultural en el contexto del sistema de administración de justicia nacional, ya que la procedibilidad de la conciliación extrajudicial es expuesta como una fuente alternativa en el derecho que pretende integrar herramientas dialécticas para la solución directa de una controversia. Esto quiere decir, que al generar una participación directa en el prospecto judicial colombiano, también se legalizan las soluciones directas en el entorno comunal, dando más herramientas para la solución pacífica de controversias, según lo estipula el artículo 24 de la misma

Por tal motivo, la conciliación extrajudicial es una fuente complementaria ante los vacíos jurídicos existentes en el sistema de administración de justicia, ya que cubre las falencias históricas que se han presentado para solucionar el sinnúmero de conflictos existentes entre el Estado y sus ciudadanos. De ahí que la misma Ley en su artículo 19, especifique como los comités conciliatorios tienen como uno de sus deberes minimizar las asimetrías existentes entre los actores participantes en las disputas, previniendo la exposición de coques jurídicos que se puedan presentar y que sean usados de forma desigual por alguno de los actores que se encuentran en disputa, exponiendo una complejidad cambiante en la conciliación extrajudicial como fuente directa y complementaria del derecho nacional, como fuente de confiabilidad normativa y atracción de incentivo internacional.

- **Desventajas:**

Así como la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ha sido una herramienta estructural para el mejoramiento de algunos segmentos del sistema de administración de justicia, presenta a su vez algunas disparidades las cuales producen grandes cuestionamientos sobre su labor. Decreto 1716 del 2009 hace referencia al carácter interpretativo

tanto del juez, como del resto del comité conciliatorio, dejando apertura a un sinnúmero de soluciones subjetiva las cuales no van acordes a la coherencia del proceso, aún, cuando los tecnicismos documentales permitan dar cierto orden al sistema interpretativo durante el proceso conciliatorio (Dec.1716/09).

Esto produce una generación de confrontaciones entre los intereses de ambas partes, donde sale a relucir las proporciones participativas y protagónicas de los actores directos en disputa. Asimismo, dejar una apertura tan amplia de la interpretación jurídica y contextual, se convierte primero en un incentivo adicional para la realización del maniobrar ilegal las cuales conllevan a la promoción final de actitudes corruptas, relacionadas con pagos indebidos a quienes participan en la solución de controversias.

Es de resaltar, que el artículo 6 de la misma, especifica que cuando no hay competencia local para cubrir el proceso conciliatorio, será trasladado a un centro competente, significando dos cosas: la primera, la falta de comprensión interpretativa la cual se deriva a una carencia en el entendimiento de la dinámica comunitaria y contextual. La segunda, a un incremento de los tiempos de desarrollo y resultado en el proceso conciliatorio, generando retrocesos administrativos e incentivando el surgimiento de nuevas controversias. Lo expuesto, repercute directamente con la falta de cobertura existente en algunas zonas del país, lo que significa que la administración de justicia se muestra como un elemento asimétrico dependiendo del lugar donde esté.

Esto deja prever parte de la falta de oficio estatal en algunas zonas marginales del país, ya que la falta de cobertura o incompetencia jurisdiccional en el ámbito local, repercute directamente con la ausencia y falta de garantía del Estado Social de Derecho que se busca promocionar con el desarrollo de los procesos conciliatorios. Aun cuando la conciliación

extrajudicial desde la procedibilidad demuestra un grado relativo de informalidad, el cubrimiento técnico promovido por la Procuraduría General de la Nación es fundamental para diezmar los daños antijurídicos existentes en el proceso, aun cuando se demuestra como el sistema de administración de justicia presenta una crisis en la estimación y distribución de recursos para el mejoramiento continuo de la transición del proceso conciliatorio.

La carencia de recursos, se finiquita con el afianzamiento de los tradicionalismos existentes en la solución de controversias, lo cual hecho que surja un sentimiento de escepticismo produciendo grandes cuestionamientos a la forma como se da la administración de justicia en el país. De igual manera, este escepticismo produce una ignorancia sistematizada para el uso y la comprensión de la conciliación de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, teniendo en cuenta a su vez, las complejidades existentes en la recolección de datos documentales, siendo este, un factor por el que los ciudadanos suelen pasar por alto el proceso conciliatorio, lo cual, deja en entredicho la labor real de la conciliación cuando su función principal se resume en la descongestión de despachos judiciales (Rey, 2010).

En tal sentido, se demuestra como la resolución de controversias queda netamente dependiente de un sentido particular, permitiendo el surgimiento de nuevos problemas individuales para cada uno de los actores directos en disputa. De igual manera, existen grandes cuestionamientos de los juristas por las formas de selección de los conciliadores, ya el no ser obligatoria la escogencia de un especialista en Derecho, lo cual es un generador de desconfianza para el surgimiento de acciones arbitrarias en favor de las conveniencias de los organismos estatales debido al carácter parcializado ante la incomprensión jurídica.

Rendón (2016) resalta que esto produce una incertidumbre generalizada debido a que la controversia es entregada a un actor externo para su desenvolvimiento y resolución, lo

cual genera alteraciones en las formas interpretativas de la justicia debido a que en su forma práctica, el interés real de la conciliación es expuesto como un elemento diferente a facilitar el flujo comunicativo interinstitucional, en un sentido donde se fundamenta más el trabajo para el mejoramiento técnico con el fin de fomentar una reducción de costos procesales. Viéndose demostrado, en las formas como se trabaja para el cumplimiento de lo pactado luego de culminado el proceso conciliatorio, dejando un sentido utópico en el cumplimiento de la norma debido a las exigencias para el cumplimiento de los pactos estipulados, explicitando las asimetrías existentes entre los actores directos de las disputas.

La situación expuesta, es un estímulo para el incremento de los costos procesales, debido a que el incumplimiento de los pactos, así como las alteraciones e interpretaciones no aceptadas ni captadas de la norma, producen una serie de congestiones del sistema judicial ya que estas conllevan a la incapacidad procesal para la resolución de conflictos, produciendo saturaciones en la instauración de demandas en un nivel general. Igualmente, las falencias del sistema de administración de justicia a nivel territorial, es un incentivo para el congestionamiento procesal, ya que las falencias físicas produce un acumulamiento general de la gestión documental para el cumplimiento de la norma, generando también otro estímulo para la generación de sobre costos en el bloque de solución pacífica de controversias.

En tal orden, se producen cuestionamientos sobre el sentido de procedibilidad ya que el estímulo interpretativo, deja una apertura sistematizada de su significado real en el marco del Decreto 1716 de 2009, teniendo en cuenta que el sentido de obligatoriedad se difumina al permitirse ciertos flujos económicos los cuales afectan directamente al Estado con las formas en que se realiza la distribución de pagos en el proceso conciliatorio, dejando entrever, la facultad

para la expansión de los tiempos para su cumplimiento otorgados hacia los entes estatales en disputa (Dec.1716, arts.9,16,19, 2009).

Aunque la conciliación en lo contencioso administrativo es una fuente bidimensional que busca trabajar sobre una serie de complementariedades para mejorar la intervención institucional mediante un trabajo estructural y comunicativo con la comunidad, presenta una serie de beneficios y desafíos los cuales buscan una fundamentación mediante la transformación cultural, en pro de consolidar un instrumento armónico que de garantía a los preceptos constitucionales. De ahí, el estímulo a la desconfianza, desconocimiento y falta de cobertura la cual se ven fundamentadas como barreras para el desarrollo de un elemento que aunque lleva un tiempo prudencial en el sistema de administración de justicia nacional, apenas se encuentra en un proceso de construcción y crecimiento, más aun cuando las dinámicas institucionales y territoriales de Colombia presentan un contexto multidimensional, las cuales repercuten directamente con los vacíos existentes en la interpretación jurídica para dar la mejor resolución posible a la controversia y así, no fundamentar el surgimiento y/o transformación de ciertas controversias.

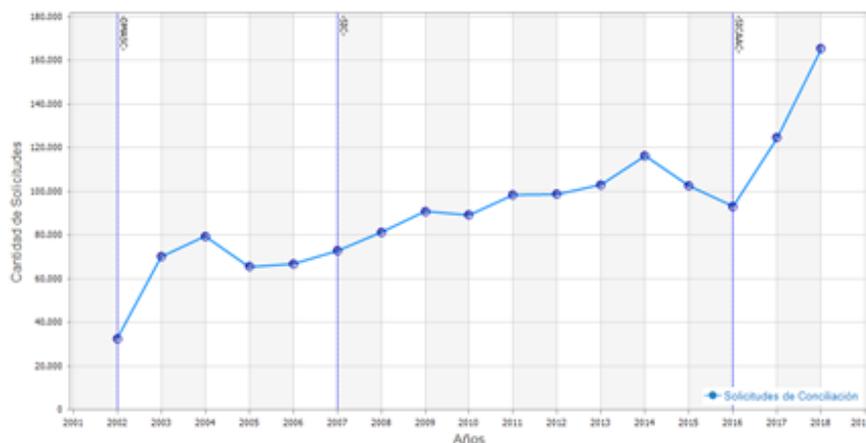
### **3.2 Flujo estadístico de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo**

Si bien la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo ha sido un elemento cuya configuración actual data de la construcción de la Constitución Política de 1991, apenas hasta el año 2001 adquiere su carácter formal mediante el estímulo organizativo que se le da con la instauración de la Ley 640 del 2001, con el fin, entre otras, de generar un cuadro estructurar que detallará la compatibilidad del sistema conciliatorio

en Colombia en un marco donde se ha hecho énfasis el permanente rompimiento entre el Estado con sus ciudadanos (Const. P., 1991; L.640/91).

Por tal motivo, el siguiente cuadro, retrata la evolución de la conciliación desde el ámbito territorial, determinando como esta ha sido una herramienta cada vez más usada en el entorno nacional, en un marco donde se analiza a profundidad la eficiencia existente en su utilización general. Para esto, se hace una delimitación espacio-temporal entre los años 2001, cuando se le da orden a la conciliación en materia de lo contencioso administrativo, hasta el último año de consolidación de datos estadísticos, los cuales permiten analizar la eficiencia transicional del sistema de administración de justicia (2018), haciendo una delimitación entre los registros por parte de la entonces Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (DMASC) (2001-2006), para luego pasar al Sistema de Información de la Conciliación (SIC) (2007-2015) y culminar con la medición el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amigable Composición (SICAAC) (2016-).

### Solicitudes de conciliación por año



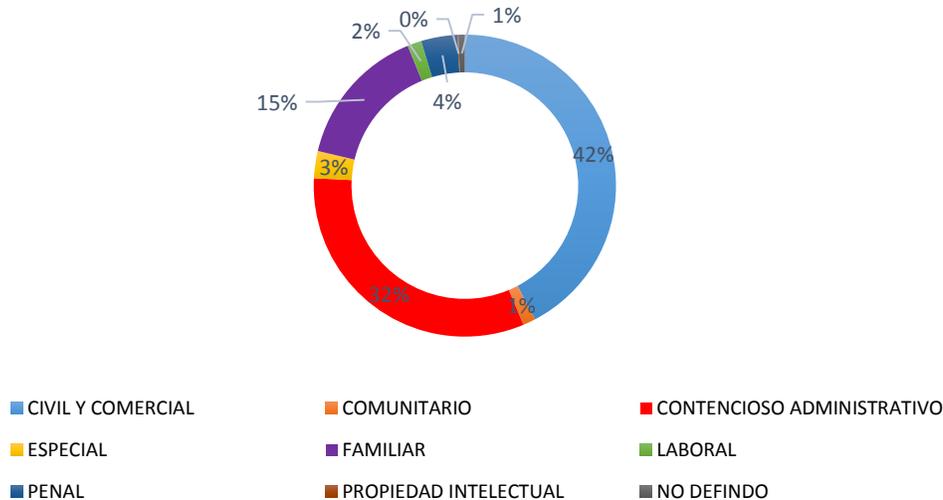
*figura 1 Solicitudes de conciliación extrajudicial por año tomado textualmente del Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición (SICAAC), 2019.*

El cuadro anterior, evidencia como para el año 2001 se obtuvieron más de 32.000 solicitudes, para luego tener un ascenso medio, hasta el año 2014, de 80.000 solicitudes anuales, teniendo en cuenta que para ese año hubo 117.000 solicitudes, presentando posteriormente una disminución de dos años hasta alcanzar 93.100 solicitudes, y luego, finalizar con un incremento histórico hasta llegar a más de 165.000 solicitudes. Es decir, más del 600% del inicio de registro diecisiete años atrás. Los motivos del incremento acelerado de los procesos conciliatorios son netamente dependientes de análisis contextuales que parten de la posible intensificación de controversias existentes entre entes gubernamentales y actores particulares, los cuales fundamentan una realidad explícita que repercute directamente con el mejoramiento institucional en la consecución y cobijamiento de estas controversias.

Otro factor se debe a la credibilidad que ha ido ganando el institucionalismo colombiano para el control en el proceso de solución de controversias, fundamentados en prospectos como la intensificación o terminación de un segmento fundamental del conflicto armado interno, lo cual incentiva a una presencia más eficiente de los órganos estatales en territorios marginales, además de un conocimiento generalizado de las herramientas y así mismo, la importancia de los MASC para la convivencia comunitaria en un marco tradicionalista donde se fundamenta una cultura de paz en pro de la integración territorial de Colombia.

Si bien del año 2001 al año 2018 se presentaron más de más 400.000 solicitudes, apenas un poco más de la mitad fueron aceptadas de las cuales al menos 25.000 son parte de lo contencioso administrativo tal y cual lo expresa el siguiente cuadro:

### Consolidado conciliaciones aceptadas 2001-2018



*figura 2 Consolidado de conciliaciones extrajudiciales aceptadas 2001-2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación (2019).*

Lo anterior demuestra como la conciliación en materia de lo contencioso administrativo es una de las fuentes principales por las cuales los ciudadanos presentan más solicitudes y así mismo, evidenciando, a su vez, como las complejidades técnicas existentes se convierten en un freno para la adquisición de una mayor cobertura institucional tanto en forma individual como territorial. De ahí que la conciliación como requisito de procedibilidad en lo contencioso administrativo sea usado como un instrumento de promoción para la integración institucional con las comunidades y personas que se pueden encontrar en situaciones de marginalidad, ya que permite el encuentro conceptual entre dos partes con el fin de garantizar un proceso que se presenta en un estado de vulnerabilidad por la ineficiencia técnica del Estado.

El cuadro número dos, también demuestra como la conciliación es una herramienta técnica para una solución tangible de ciertas controversias como aquellas de carácter comercial, con una repercusión total del 42% sobre el total de solicitudes conciliatorias aceptadas. Sin

embargo, y aun cuando aquellas relacionadas a lo contencioso administrativo tienen gran representatividad, existen grandes cuestionamientos los cuales se relacionan a una serie de variables fundamentadas en prospectos institucionales con carente cobertura en el órgano estatal. Es decir, que las anteriores gráficas se deben analizar desde la dimensión participativa, expresada en la gran cantidad de solicitudes del 2018 frente al 2001, pero también existe un cuestionamiento sobre la cantidad de rechazos, las cuales oscilan el 50%.

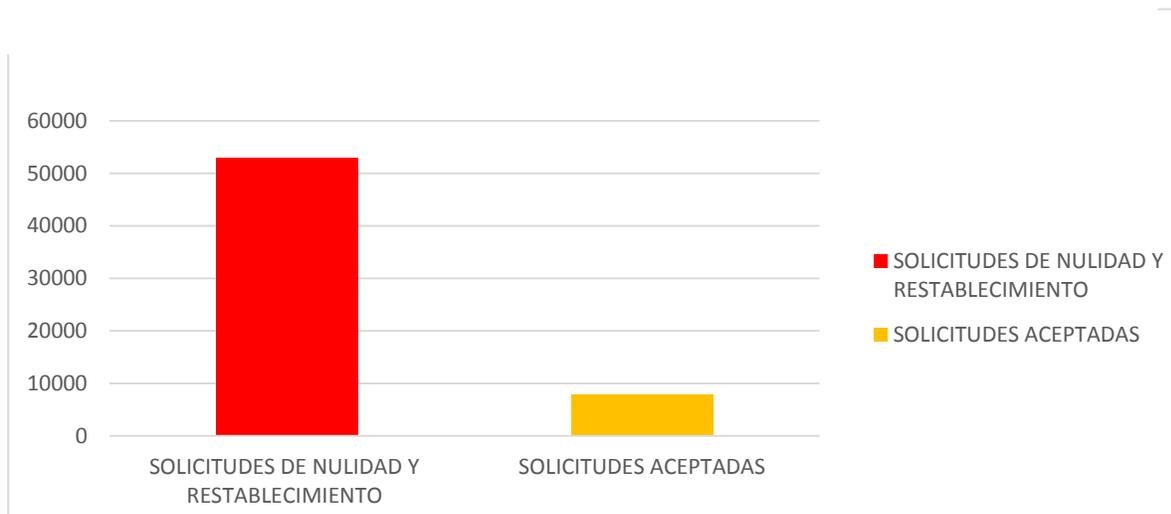
Esto deja un cuestionamiento sobre las incongruencias existentes en el marco conciliatorio, ya que si bien Guzmán y Ávila (2014), exponen que una de las razones para la estructuración y posterior formalización de la conciliación extrajudicial, se da para el descongestionamiento documental. La realidad muestra una carencia organizacional para moldear esta necesidad en un marco de eficiencia y garantía. Demostrando, el desconocimiento general para el cumplimiento de los requisitos para la consolidación del proceso conciliatorio extrajudicialmente, lo cual beneficia en últimas al actor estatal ya que, además de fundamentar un daño antijurídico, queda en una posición de libertad ante la carencia de facultades para el cobijamiento de la necesidad particular.

Desde otra dimensión se demuestra la gran cantidad de falencias jurídicas existentes en el país para el cumplimiento y el regimiento de la Carta Magna, vulnerando la obligatoriedad semi-formalizada existente en la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, ya que desde un marco de una visión gradual donde aunque existe mayor participación, se incrementa a su vez la omisión participativa en dichos procesos. Asimismo, el requisito de procedibilidad debe ser comprendida de forma independiente para cada segmento judicial, teniendo en cuenta el número de procesos existentes y las grandes diferenciaciones entre cada

una, lo cual genera un incremento a los valores procesales derivados de los apoyos doctrinales en la libertad interpretativa dadas en la Decreto 1716 del año 2009 (Dec.1716/09).

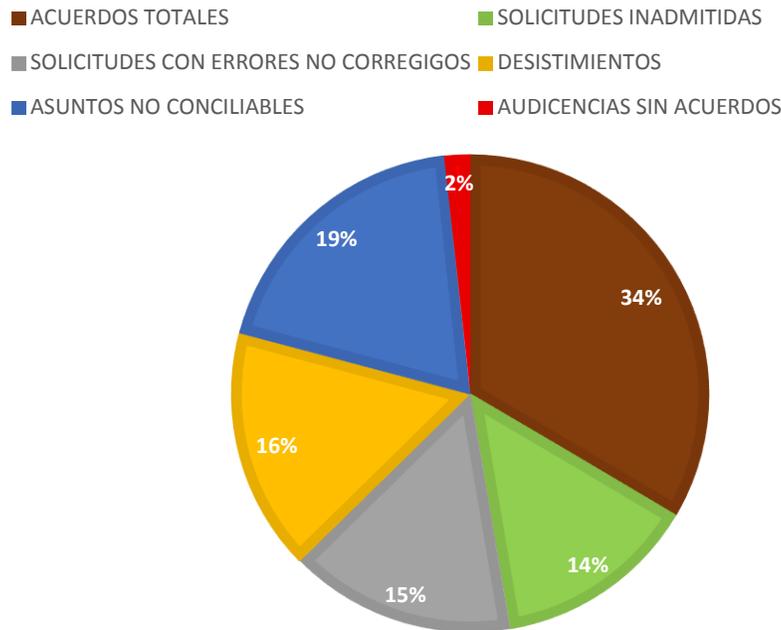
De las más de 20.000 procesos de conciliación en materia de lo contencioso administrativo entre los años 2001 y 2018, al menos la mitad se presentaron este último año, haciendo una significación de las más de 52.000 solicitudes de Nulidad y Restablecimiento del derecho, admitiendo, de ese número, solo 8.000. Es decir, al menos el 15%. De los 8000, hubo 2686 acuerdos, sumado a que al menos 1.100 fueron inadmitidas, 1228 necesitaron correcciones en el proceso, 1300 desistieron de continuar, al menos 1500 no lograron conciliarse, y 137 celebraron audiencia sin acuerdos; significando, primero, una falta de entendimiento general para la interpretación y uso de la conciliación; segundo, una congestión generalizada ante esta falta de entendimiento, y tercero; falencias interpretativas de la norma y el contexto.

**Solicitudes para la conciliación de Nulidad y Restablecimiento**



*figura 3 Cuadro de solicitudes para la conciliación de nulidad y restablecimiento. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación (2019).*

**Consolidado conciliación de nulidad y restablecimiento 2018**



*figura 4 Consolidado conciliación de nulidad y restablecimiento 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación, (2019).*

Lo anteriormente expuesto, se finiquita en que apenas hubo el establecimiento de 2686 acuerdos sobre los 7882 del total expuesto en el cuadro número 3, finiquitando así una representatividad del 34%. Significando que apenas el 5.4% de las solicitudes tengan una efectiva respuesta y solución. Mientras que el 19.6% de las solicitudes encuentra algún tipo de barrera en el proceso resolutivo. Dentro de lo contencioso administrativo la nulidad y restablecimiento del Derecho es el elemento que mayores dificultades genera al sistema de administración de justicia por la libertad interpretativa, las dinámicas territoriales en relación con el conflicto armado interno y el uso desmedido de la fuerza por parte de la Fuerza Pública,

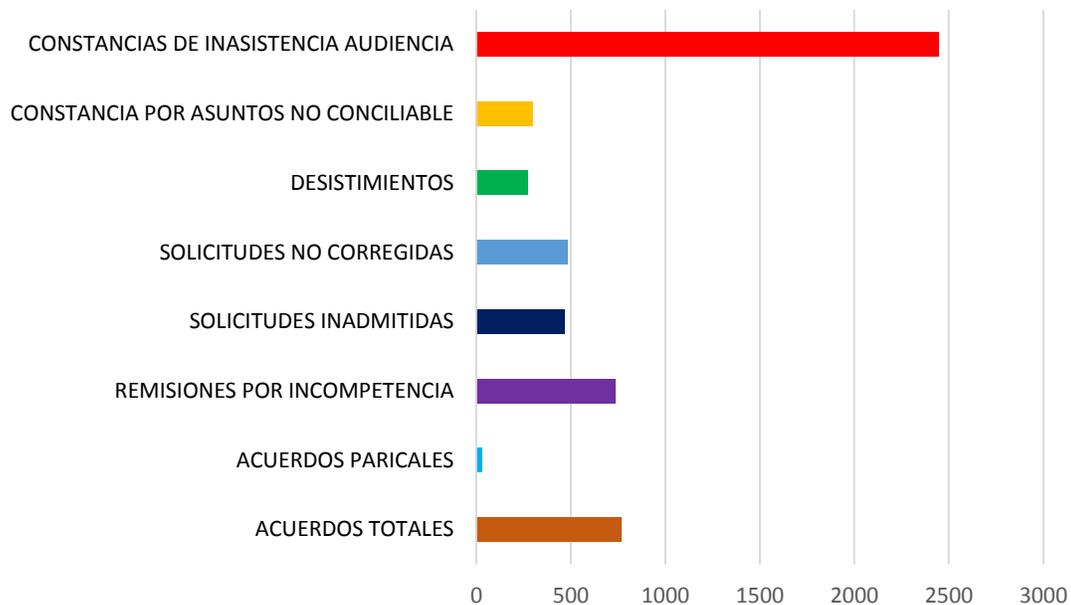
*Figura 3. Cuadro de solicitudes para la conciliación de nulidad y restablecimiento. Elaboración propia fundamentada en los datos del SICAAC y la Procuraduría General de la Nación (2019).*

sumado a

la falta de cobertura para la prestación de servicios básicos, fundamentando, la sobredemanda para la prestación de dicha herramienta. Al analizar la reparación directa, como el elemento más solicitado después de la nulidad y restablecimiento del Derecho, se evidencia que para el año 2018 se presentaron 764 acuerdos conciliatorios; es decir, 1922 menos frente a la nulidad y restablecimiento, evidenciado además en 39.205 solicitudes menos.

Sin embargo, su eficiencia deja algunos cuestionamientos en relación a las pretensiones institucionales existentes, ya que lo material de la respuesta, hace que su adentramiento sea con mayores dificultades prácticas que el resto de los elementos que componen la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo. De ahí que exista un cuestionamiento general el cual se fundamenta en alteraciones existentes a elementos procesales que datan de marcos jurídicos contextuales para la libre determinación y flujo procesal. Esto significa, que los elementos prestacionales por parte del garante del Derecho abren la apertura interpretativa reforzando las asimetrías existentes en el proceso conciliatorio.

De ahí que hayan más de 4000 casos sobre barreras existentes durante el proceso conciliatorio que van desde constancias de inasistencia (2.447), hasta solicitudes inadmitidas por errores conceptuales tal y cual se verá en el cuadro número 5, explicitando falta de garantías para el cumplimiento normativo de la conciliación, vulnerando la credibilidad constitucional en el resguardo general, mediante el acoplamiento conceptual para el beneficio institucional en el afianzamiento de la esfera estructural de un Estado Social de Derecho.

**Resolución de elementos que alteran la conciliación directa 2018**

*figura 5 Resolución de elementos que alteran la conciliación directa 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019).*

La figura número 5 expone como la inasistencia es la principal falencia en la consolidación eficiente y efectiva de los procesos conciliatorios en su forma directa. Una de las razones de este fenómeno se deriva en las falencias existentes en la infraestructura de despachos de algunas zonas del país, ya que muchos al no ser considerados competentes, deben direccionar el proceso a un despacho de otro territorio, generando dificultades para su confrontación, desarrollo y posterior resolución, resaltando que si bien se tiene en cuenta el contexto geográfico de Colombia, se evidencian dificultades para el transporte y conocimiento de la idiosincrasia zonal, impidiendo la participación activa en el proceso.

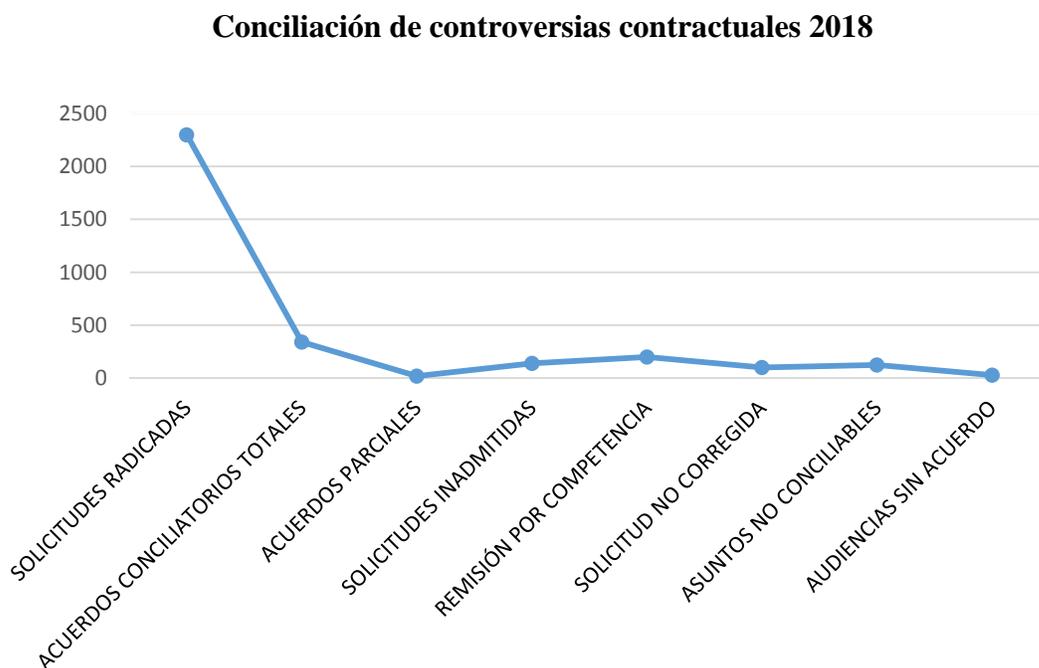
De igual manera, se evidencia como la exposición de los elementos anteriormente expuestos, son un fundamento técnico por parte del Estado, teniendo en cuenta que no se tienen en cuenta las barreras argumentativas y retóricas para la participación formal en la conciliación, fundamentando la complejidad circulante del sistema de administración de justicia, más aún cuando en el país solo hay 40 municipios que cuentan con centros conciliatorios formalmente autorizados por el Ministerio Público. Aun cuando están habilitadas más de 900 notarías para el cumplimiento del control conciliatorio en todo el rentado nacional, su tamaño físico y administrativo produce un estancamiento en los procesos conciliatorios, teniendo en cuenta la alta concentración institucional viéndose ejemplificado en como Bogotá y Medellín concentran más de 100 notarías disponibles para dicho proceso.

Asimismo, existe un desconocimiento general de las formas institucionales para abarcar la participación conciliatoria a nivel nacional, a tal punto que según el último informe de Ministerio de Justicia y del Derecho (2018), solo hubo un abarcamiento del 14% de los procesos conciliatorios por parte de las notarías, de los cuales ninguno tuvo que ver con lo contencioso administrativo. De igual manera, se evidencia como la conciliación en su marco institucional, tiene una centralidad especial por la supervisión de las disputas comerciales, dejando de lado el abarcamiento de la protección del bienestar general en un nivel social. El Ministerio de Justicia y del Derecho (2018) también ha expuesto como este problema se fundamentó en que solo haya una cobertura del 4% en el cumplimiento de los procesos conciliatorios, entre otras cosas, porque la totalidad de centros arbitrales se encuentran en grandes y medianas ciudades, dejando de lado las principales zonas de disputa como lo son aquellas consideradas socialmente marginales.

En Colombia, la conciliación no se ha visto como un mecanismo de trabajo integrativo de todas las zonas del país, evidenciado en la inexistencia de ningún centro de

conciliación y arbitraje en zonas rurales, teniendo en cuenta que estos se encuentran específicamente en Bogotá y Medellín, sumado a Cali, Pereira, Barranquilla y Cartagena. De ahí que exista un interés mayor para solucionar controversias comerciales, ya que genera una afectación directa a nivel industrial y administrativa en un nivel macro. Esto deja además una encrucijada relacionada con la congestión judicial ya que aún se ve como se encuentra fundamentado el centralismo judicial lo cual impide el acceso a la justicia de zonas medias y de alta marginalidad.

Por esta razón, la conciliación extrajudicial por controversias contractuales se muestra como un mecanismo aunque necesitado, con una carencia participativa superlativa, teniendo en cuenta los grandes problemas que tiene el Estado en las principales zonas marginales tal como se muestra en el siguiente cuadro:



*figura 6 Conciliación de controversias contractuales 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019).*

Asimismo, el cuadro 6 expone también una falencia que repercute directamente con la participación directa del Estado en los territorios que integran el país, teniendo en cuenta la alteración de la procedibilidad extrajudicial con el abarcamiento las falencias en los actos administrativos ante la falta de cumplimiento de ciertas condiciones que se fundamentan en como la norma y la debilidad institucional, refuerza el sentido de la controversia contractual, generando que esta entre en una espiral donde se exponen los vacíos gubernamentales mediante la vulneración del significado de Estado Social de Derecho, ya que se vulnera el sentido de medida cautelar ante la falta de un recurso técnico, obligando a dictaminar una serie de decisiones subjetivas que no denoten las falencias existentes.

El Ministerio de Justicia y del Derecho se proyecta para el 2018 como la institución líder en la construcción de un sistema de justicia accesible, que juega un papel fundamental en la creación de una sociedad con igualdad, equidad y seguridad y en la cual se garantiza el goce efectivo de derechos y libertades (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018).

Lo anterior, es el concepto del Ministerio de Justicia y del Derecho para especificar el camino a seguir en el proceso de la reforma a la justicia, la cual ha contemplado la intervención en zonas de alta marginalidad. Esto significa, respaldado en el Decreto 1427 del 2017, que en la conciliación de reparación contractual existe una doble falla generalizada, ya que se vulnera el objeto de la misma, en la coordinación de la administración de justicia en su sentido estructural. Por tal motivo, en contrariedad de los artículos 6 y 8 de la misma, representan como la administración de justicia muestra solo un interés real en las grandes ciudades, con la proyección expuesta en el inciso doce sobre la cooperación judicial.

Esto se fundamenta en la forma en que municipios marginales como el Bajo Baudó, en el departamento del Chocó, o Buenos Aires, en Cauca, no presentan solicitudes para la

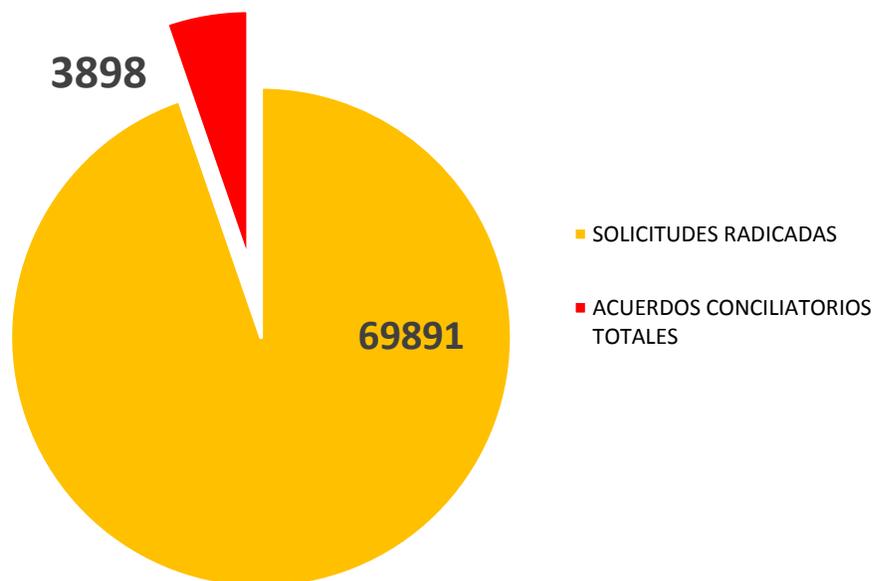
realización de procesos conciliatorios de ninguna índole, dejando en entredicho el verdadero papel de la conciliación en el sistema de administración de justicia nacional. La alta concentración administrativa ha hecho que las conciliaciones por reparación en lo contencioso administrativo solo sean de 78 sobre más de 800 solicitudes, significando una eficiencia menor al 10% (Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición, 2019).

De igual manera, para el año 2018 solo hubo 252 operadores habilitados para llevar a cabo procesos conciliatorios en lo contencioso administrativo de más de 8000 distribuidos en las demás ramas, produciendo una falla distributiva del 26%, demostrando además como la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo aún no se encuentra completamente integrada a lo que son los MASC. Esto genera choques conceptuales y estadísticos entre el Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición (SIICAAC) y la Procuraduría, ya que no existe un registro único de los procesos conciliatorios existentes, dejando como resultado, una inhabilidad judicial el cual impide un estudio sistemático sobre la labor real de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, debido a que su división fundamenta la falta de cobertura institucional debido a la realización de acciones descoordinadas en su conceptualización (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018).

Estas falencias han producido una disparidad fundamentada en las formas como la SIICAAC y la Procuraduría General de la Nación no cuentan con una coordinación técnica e informativa, evidenciada en las variaciones estadísticas existentes entre ambas. Esto se debe a que la Procuraduría está en todas las ciudades capitales de Colombia, mientras que la SIICAAC, no está en zonas marginales como Guaviare, para cubrir disputas en lo contencioso administrativo. Aun así, la misión del Ministerio de Justicia y del Derecho se centra en unificar

técnicamente a la SIICAAC con la procuraduría para el año 2020, con el fin de obtener una mayor y más estructurada cobertura tanto física, como técnica y conceptual. Siendo esta una necesidad primordial, teniendo en cuenta el reflejo del cuadro número 7, donde se demuestra la eficiencia general de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo para el año 2018.

#### **Eficiencia general de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo 2018**



*figura 7 Eficiencia general de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos de la Procuraduría General de la Nación (2019).*

El

cuadro anterior muestra como de 6891 solicitudes generales para la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, solo se llevaron a cabo 3898. Es decir, solo el 5% del total de las solicitudes, suponiendo además las complejidades existentes en la jurisdicción de lo contencioso administrativo en lo concerniente con tutelas, acciones de cumplimiento y salvaguardia constitucional, teniendo en cuenta que más allá de que se hayan creado ciertos mecanismos su

escencia aun no genera un desarrollo superlativo si se tiene en cuenta la cobertura presente (Calderón, 2002).

En tal sentido, se demuestra una falencia histórica el cual se fundamenta en la afectación del flujo comunicativo entre el Estado, como garante del Derecho, con los actores en disputa, ya que se expone una falta de entendimiento y coordinación para el mejoramiento técnico, teniendo en cuenta que el 90% de las solicitudes procesales fueron rechazadas por falencias técnicas, interpretativas, argumentativas y sobre todo comunicativas, teniendo en cuenta las complejidades existentes a nivel social, como lo es el multidinamismo y multiculturalidad que caracterizan a un país históricamente conflictivo y separado del ideal del Estado Social de Derecho. Esto, teniendo en cuenta que la conciliación es más que la mera comunicación entre las partes directas en disputa, creando la necesidad de hacer un enfoque especial a los instrumentos necesarios para la trascendencia local, municipal y nacional (González, 2005).

La convivencia pacífica en los territorios es uno de los fundamentos por las que se demuestra la incursión institucional en ciertas zonas del país, mediante un trabajo coordinado en el ámbito local, teniendo en cuenta que la descongestión de despachos permite un mejor abarcamiento sistemático de ciertas situaciones que permiten la efectiva integración ciudadana con el sistema de administración de justicia. La Ley 640 del 2001 hace énfasis en la necesidad y obligatoriedad de agotar las medidas requeridas para el flujo conciliatorio con el fin de fomentar una fácil y pronta solución. Sin embargo, el cuadro 7 deja en evidencia la complejidad para cumplir con dicho proceso, resaltando la diferencia dialectiva de un Estado que no ha aprendido

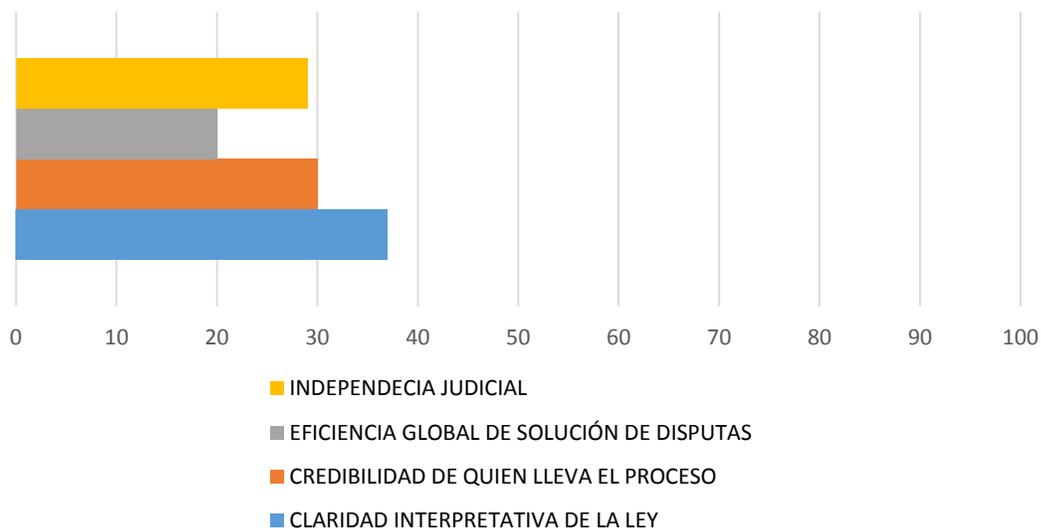
a dirigirse a los tan diferentes territorios y culturas que lo componen, centralizando su lenguaje al contexto general de las grandes ciudades.

Esto genera un cambio en el significado del daño antijurídico, ya que su fundamento se envuelve en un elemento netamente contextual, significando la deconstrucción política en un sentido general. De ahí que se generen una serie de problemas nacientes derivados de las fallas tanto interpretativas como contextuales, teniendo en cuenta el principio de celeridad y cobertura que se le ha pretendido dar a la conciliación en lo contencioso administrativo.

Teniendo en cuenta, formas alternativas de hacer medición sobre su eficiencia como lo es el indicativo del consejo de competitividad, el cual muestra a Colombia con una confiabilidad para acceder a la justicia del 50%, con una confiabilidad global del 37% del sistema judicial nacional.

Asímismo, los métodos para la resolución de conflictos evidencian que solo hay una cobertura del 35% de todos los conflictos relacionados a lo contencioso administrativo, significando esto la fomentación de esta herramienta como un elemento que frena el proceso de desarrollo del sistema de administración de justicia nacional, generando así alteraciones a los más de COP\$2.5 billones utilizados para el mejoramiento administrativo en el territorio. La falta de credibilidad también se fundamenta en los llamamientos de corrupción existentes en todo el rentado nacional, generando afectaciones del 50% en el desarrollo transicional de la justicia nacional. Esto repercute directamente con una comprensión del marco legal 30%, lo cual repercute fácil y pronto desarrollo del sistema conciliatorio en el país tal y cual lo muestra el siguiente cuadro:

### Aspectos generales de la confiabilidad de la conciliación en lo contencioso administrativo 2018



*figura 8 Aspectos generales de la confiabilidad de la conciliación en lo contencioso administrativo 2018. Elaboración propia fundamentada en los datos del Consejo Privado de Competitividad (2018).*

En el análisis comparativo del Consejo Privado de Competitividad (2018), se evidencia como Colombia se encuentra en el puesto número 112 sobre 140 países en la garantía y confiabilidad de la justicia, siendo el noveno a nivel sudamericano, solo por detrás de Perú, teniendo en cuenta la omisión participativa de Bolivia, Paraguay y Venezuela. El cuadro anterior, funciona como complemento a estos datos teniendo en cuenta que en una calificación sobre 100 puntos, Colombia en ninguno llega siquiera la mitad. Entendiendo primeramente a la independencia judicial, como la descentralización administrativa en el sistema de justicia, siendo esta calificada con apenas 29 puntos sobre 100, teniendo en cuenta que países como Uruguay superan los 70 puntos.

En la eficiencia para la solución de disputas, se resalta la falta de cobertura existente para el abarcamiento y clarificación técnica de los procesos administrativos, mientras que la credibilidad de quien lleva el proceso está netamente ligado, primero, a las disparidades existentes entre los actores en disputa; y segundo, en los llamamientos y altos índices de corrupción existentes en el país, teniendo en cuenta donde se presenta un 63% de casos de corrupción en todo el sistema judicial, dejando entrever, a su vez, como esta corrupción se centra principalmente en las regiones Caribe, en la Orinoquía, Amazonía, sumado al departamento del Chocó. Sumado a esto, es menester resaltar como la calidad interpretativa genera grandes afectaciones al desarrollo de justicia nacional, ya que la apertura interpretativa funciona como un estímulo al surgimiento de problemas como la corrupción, la falta de cobertura y el incremento de los costos administrativos durante el transcurso de los trámites procesales (Consejo Privado de Competitividad, 2018).

### **3.3. Celeridad procesal en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo**

La razón principal para la instauración de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, se deriva de las ventajas procesales que en su teoría, son para el mejoramiento institucional en una esfera integrativa, teniendo en cuenta la durabilidad procesal la cual oscila entre los cinco y los siete años en un sentido general y entre los 3 y 7 meses en el específico. La conciliación se fundamentó como un incentivo a la tranquilidad procesal derivada de la distribución de las cargas técnicas y emocionales, teniendo en cuenta su durabilidad. Es decir, que se denotó la existencia distributiva con el fin de alivianar las cargas individuales y comunitarias en pro del mejoramiento convivencial en el ámbito local.

La Ley 446 de 1998 en su artículo 66 hace referencia la celeridad existente con la instauración del acta conciliatoria, teniendo en cuenta que este “presta como mérito ejecutivo”, resaltando la cuantía de la demanda, resaltando el artículo 1 de la Ley 1285 del año 2009, el cual dice (L.446/98; L.1285, art.1, 2009; Santos, 2001):

La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria (art.1).

De ahí, que la conciliación en lo contencioso administrativo tenga una protección especial, teniendo en cuenta su función y relevancia para la protección del valor de la Carta Magna. Sin embargo, la realidad ha evidenciado una carencia en la aplicabilidad teórico-práctica, teniendo en cuenta una serie de frenos existentes en el proceso. Por ejemplo, el cuadro número 4 explicitó el congestionamiento existente la realización de procesos conciliatorios, dejando entredicho la labor real de esta herramienta, teniendo en cuenta su estructura base para el descongestionamiento de despachos.

De igual manera, en los capítulos anteriores se resaltó como la conciliación se encontraba en un proceso de construcción luego de instaurada la Ley de Leyes en 1991, mediante el cubrimiento estructural de una serie de vacíos existentes los cuales imposibilitaron teóricamente la participación activa de las comunidades. Sin embargo, ese proceso de

construcción ha pasado por grandes variaciones que datan de las reformas existentes entre 1998 y el año 2015, en ese trabajo para la unificación técnica para un mejor abarcamiento del sistema conciliatorio en todo el territorio nacional.

Lo anterior, se traduce como el institucionalismo gubernamental, se ha preocupado en su forma retórica de velar por una serie de intereses específicos que no vulneren su economía, producción y administración, generando una serie de choques en los intereses entre los particulares y el Estado en la confrontación directa por el proceso conciliatorio. La Ley 1437 por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipula en su objeto:

Las normas de esta Parte Primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares (L.1437, art.1, 2011).

Lo anterior deja un cuestionamiento sobre los verdaderos intereses del Estado, ya que si bien la conciliación fue creada con el fin de fomentar un descongestionamiento judicial para obtener una reducción de gastos monetarios, administrativos y humanos, la no preservación del bienestar social fundamenta el desarrollo territorial, la armonía humana y la atracción productiva derivado de la desconfianza general de las acciones estatales, produciendo una disminución inversionista ante la incertidumbre generada por las proyecciones territoriales.

En tal sentido, se expone como las falencias existentes en la conciliación además de afectar el desarrollo del sistema de administración de justicia, abarca una serie de consecuencias estructurales que datan desde lo social, hasta lo político y comercial, dejando en entredicho el verdadero papel de la conciliación en la protección y preservación de los mandatos de la Constitución Política de Colombia. Esto se debe, en gran medida y tal cual se evidenció en el cuadro 8, a las falencias interpretativas existentes, ya que se abre un sinnúmero de marcos jurisprudenciales que más de ser lineales, son contradictorios teniendo en cuenta que su elaboración se hace para la cobertura en los grandes centros territoriales.

Según lo anterior, la mayoría de municipios no se encuentren competentes para realizar conciliaciones extrajudiciales en lo contencioso administrativo, generando retrasos que forman embotellamientos en la resolución de los procesos, u omisión es a su realización. En tal sentido, se genera una contrariedad en la aplicabilidad teórica si se tiene en cuenta el inciso número 2 del capítulo 3 de la misma Ley, la cual resalta el trato igualitario en los procesos a desarrollar entre las autoridades estatales y actores particulares, teniendo especial interés y centralidad con aquellas personas que se encuentren en zonas económicas vulnerables o presenten alguna vulnerabilidad en su condición general como ciudadano colombiano.

Esto repercute y altera directamente la Ley 640 del 2001, sumado al Decreto 1716 del 2009 con la extensión máxima de 3 meses luego de la solicitud, teniendo en cuenta la existencia de procesos que datan de años anteriores debido al embotellamiento procesal existente en el sistema administrativo. Además, teniendo en cuenta como la consecución de un consenso se convierte en una arena con la participación de múltiples actores tales como abogados y

árbitros los cuales producen que más del 90% de las conciliaciones no tengan una consecución de acuerdos (L.640, arts.20,21, 2001; Dec.1716/09).

La Sentencia C-893 del año 2001 resaltó la inequidad existente en la promulgación de la Ley 640 del 2001, teniendo en cuenta las dificultades para el acceso a la conciliación extrajudicial ya que además de no contar con plataformas administrativas eficientes para su ejecución, el proceso tiene un costo que un gran número de personas no puede pagar (C.E., C-893/01; L.640/01). Esto produjo que la Corte Constitucional describa las formas como se desarrolla la conciliación extrajudicial como un elemento discriminatorio y estratificado, teniendo en cuenta sus formas de ejecución y cobertura (Conteras y Díaz, 2010; Corte Constitucional, 2001).

En el presente contexto, se fundamenta en el cuestionamiento de como existen falencias en la retórica de acción e implementación de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo, ya que se han evidenciado los sobrecostos existentes en el proceso de desarrollo de esta herramienta luego de consolidada la Constitución Política de 1991. En última instancia, esto evidencia un quebrantamiento institucional derivada de la apertura interpretativa de la administración y la norma, la cual ha sido conllevada por fallas comunicativas a un nivel organizacional entre otras, por la alta concentración técnica, produciendo una serie de vacíos en la implementación judicial a nivel territorial.

Así, exponiendo una omisión al incremento de las falencias administrativas debido a los detrimentos patrimoniales existentes, teniendo en cuenta el razonamiento jurídico teniendo en cuenta los aportes jurisprudenciales generales en lo que significa la conciliación admirativa. De

ahí, la imposibilidad de las ciudades pequeñas de abarcar en el corto plazo las conciliaciones en lo contencioso administrativo, ya que además de no contar con una cuantía económica, no existe un arraigo patrimonial ni cultural para el soporte y/o respaldo convivencial entre los actores en disputa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es menester determinar como la urgencia de estimular la celeridad procesal ha producido una profundización de la crisis institucional, ya que al hacer un intento por acelerar los procesos transicionales para la instauración efectiva de la conciliación extrajudicial, se visualiza la existencia de una falta de coordinación y participación del Ministerio Público para fundamentar la introducción civil en la justifica restaurativa. Produciendo, un arraigo general a la desconfianza institucional la cual produce búsqueda de herramientas alternativas para la solución de controversias las cuales en su mayoría, se finiquitan con el surgimiento de violencias generalizadas.

Estos nuevos tipos de violencia, surgen a su vez de las falencias jurisprudenciales tanto en su elaboración, como en su cobertura e interpretación, la cual se deriva del centralismo institucional que se deriva de una escasa comprensión y apoyo general, lo cual produce contrariedades en las acciones de las acciones estatales, generando grandes afectaciones en la protección y preservación del bienestar y los Derechos de los particulares, produciendo que, aun cuando se acude a la instancia conciliatoria esta, presente grandes barreras durante su transcurrir procesal.

### **Conclusiones y Recomendaciones**

El presente trabajo investigativo se fundamentó en realizar un análisis descriptivo que demostrara las principales características de la conciliación en lo contencioso administrativo y su involucramiento al sistema de administración de justicia colombiano. Evidenciando que aunque su presencia ha estado enmarcada con la consolidación política de Colombia como Estado soberano, no fue sino hasta la consolidación de la Constitución de 1991 que esta adquiere realmente un cimiento sólido para su formalización en 2001 y su transformación con la reforma a la justicia para el año 2015.

Esto quiere decir, que el proceso por el que pasó la conciliación en materia de lo contencioso administrativo se ha visto estancada por una serie de factores los cuales son, primero el desconocimiento general de las dinámicas territoriales, entendiendo como las políticas conciliatorias presentan dificultades en la comprensión multi-dinámica del territorio colombiano; segundo, que las políticas y lineamientos técnicos que enmarcan la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo están realizadas únicamente para el cubrimiento de las grandes y medianas ciudades tales como Bogotá, Medellín o Pereira.

Como tercer punto, se evidencia como el sistema judicial colombiano, deja una amplia apertura interpretativa, generando múltiples entendimientos y conceptos para un contexto/situación y elemento jurídico específico, produciendo una serie de choques entre los intereses de las partes tanto en su forma directa e indirecta. Cuarto, que la libertad interpretativa, ha fomentado un cruzamiento conceptual y accionar interinstitucional entre los entes estatales, lo

cual es derivado de una falta comunicativa dejando una serie de vacíos jurídicos que en últimas dificultan el control y desarrollo de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo.

Entretanto, en el quinto punto, se evidencia como la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo presenta una serie de barreras técnico-documentales, produciendo que más del 80% de las solicitudes sean rechazadas y que alrededor del 90% no sean resueltas. Esto, ligado con los vacíos existentes en la infraestructura física, técnica y humana para un mejor cubrimiento comunitario si se tiene en cuenta que una de las misiones para la consolidación de la conciliación en las MASC, fue fomentar la participación directa de la ciudadanía para fomentar la existencia de un Estado Social de Derecho, especialmente en zonas marginales.

Como sexto punto, se evidencia que para el cumplimiento de los requisitos técnicos los actores en disputa deben acudir al apoyo de una serie de actores externos tales como abogados, testigos y demás, se determina cómo la intervención de actores externos en los procesos conciliatorios, son una de las fuentes por las que el 92% de los procesos conciliatorios no generan acuerdos, ya que la diversificación de los actores produce el estancamiento en la toma de decisiones, además de generar el riesgo del surgimiento de nuevos conflictos ante la creación de nuevos intereses.

Para el séptimo punto, se tiene en cuenta que con el fin de fomentar una reducción de los gastos administrativos, los particulares que hacen uso de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo deben realizar una serie de pagos técnicos que muchas personas no pueden cubrir, generando además de una estratificación de esta herramienta, una parcialidad sobre el actor teóricamente con mayor poder.

Teniendo en cuenta lo anterior se evidencia como la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo, fue creada para fomentar el descongestionamiento de despachos, la disminución de costos administrativos, la convivencia comunitaria, la integración general al sistema de administración de justicia y el respeto del bien común y los derechos fundamentales mediante la protección constitucional, no ha mostrado el 50% de los resultados esperados, dejando en entredicho sí es realmente necesario su uso para un país con múltiples contextos como Colombia, donde la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo ha sido usada más como un elemento productivo que como una fuente pura de la Filosofía del Derecho en el principio de integración y diálogo típicas en la naturaleza armónica del ser humano como ciudadano de un territorio.

Esto, deja como resultado que la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo desde su sentido formal, tenga un planteamiento que estimule la participación directa de la ciudadanía en el sistema de administración de justicia en el proceso de descongestión judicial. Sin embargo, en sentido material, presenta grandes falencias las cuales repercuten directamente en la estimación de la procedibilidad, la cual se deriva de la falta de competencia existente por la mayoría de los funcionarios públicos para la realización de dichos procesos, viéndose en como menos de la mitad de las conciliaciones presentan competencia para cumplir con todo su flujo contextual. Por tal motivo, es fundamental mejorar toda la arquitectura tanto física, como material, normativa y humana para una mejor cobertura espacio-temporal de los procesos, para así tener una mejor intervención e integración zonal, cultural y convivencial.

### Lista de referencias o Bibliografía

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2014). *Lineamientos jurisprudenciales sobre la conciliación judicial y extrajudicial en lo contencioso administrativo*. Bogotá: Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
- Arredondo, J. G. (2002). Mediación y mediadores en el tráfico jurídico romano. *Anuario de historia del derecho español*(72), 399-428.
- Barrón, C. G. (1999). La Conciliación: principales antecedentes y características. *Derecho PUCP*(52), 67-74.
- Calderón, L. A. (2002). Reflexiones sobre la congestión judicial en la Jurisdicción de lo contencioso-administrativo colombiana. *Dikaion*, 16(11), 130-142.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (24 de junio de 2014 ). *Reglamento centro de arbitraje y reconciliación Cámara de Comercio de Bogotá* . Recuperado de Cámara de Comercio de Bogotá: <https://www.centroarbitrajeconciliacion.com/Servicios/Arbitraje/Reglamento-y-normatividad>
- Consejo de Estado. [C.E.], agosto 22, 2001. M.P.: C. Vargas, Sentencia C-893/01. Gaceta Corte Constitucional [G.C.C.] (No. D-3399) Colombia.
- Consejo de Estado. (2011). *Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Consejo de Estado. (s.f.). *Sala de lo Contencioso Administrativo* . Recuperado de Consejo de Estado : <http://www.consejodeestado.gov.co/sala-de-lo-contencioso-administrativo-3/>
- Consejo Privado de Competitividad. (2018). *Informe nacional de competitividad 2018-2019*. Bogotá D.C.: Consejo privado de competitividad.
- Contreras, D. y Díaz, H. (2010). *La conciliación hacia la construcción de un mecanismo efectivo de acceso a la justicia* (Tesis de pregrado). Universidad Libre. Bogotá.

Corte Constitucional. [C.C.], abril 29, 1993. M.P.: G. Hernández, Sentencia C-166/93. Gaceta Corte Constitucional [G.C.C.] (vol. 1) Colombia.

Corte Constitucional. [C.C.], noviembre 15, 2001. M.P.: J. Cepeda, Sentencia C-1195/11. Gaceta Corte Constitucional [G.C.C.] (No. D-3519) Colombia.

Corte Constitucional. [C.C.], agosto 22, 2001. M.P.: C. Vargas, Sentencia C-893/01. Gaceta Corte Constitucional [G.C.C.] (D-3399) Colombia.

Cortés, C. G. (2015). *El sistema de defensa judicial del Estado colombiano y su incidencia en la creciente litigiosidad*. (tesis de posgrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.

Decreto 1829/13, agosto 23, 2013. Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_1829\\_2013.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1829_2013.htm)

Decreto 1427/18, agosto 29, 2018. Presidencia de Colombia. (Colombia).

Decreto 2126/97, agosto 29, 1997. Presidencia de Colombia.(Colombia). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18001>

Decreto 2511/98, diciembre 10, 1998. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1873365>

Decreto 2771/01, diciembre 20, 2001. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1489285>

Decreto75/2010, enero 18, 2010. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1691231>

Decreto 030/02, enero 14, 2002. Presidencia de Colombia.(Colombia). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6108>

Decreto 262/00, febrero 22, 2000. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/D-262-00.htm>

- Decreto 2158/48, junio 24, 1948. Presidencia de Colombia.(Colombia). Recuperado de <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/07/Manual-de-citacio%CC%81n-APA-v7.pdf>
- Decreto 1214/00, junio 29, 2000. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3839>
- Decreto 1716/09, mayo 14, 2009. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1336533>
- Decreto 2739/89, noviembre 7, 1989. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (Colombia). Recuperado de [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/codigo\\_menor.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/codigo_menor.htm)
- Decreto 2651/91, noviembre 25, 1991. Departamento Administrativo de la Presidencia de Colombia (Colombia). Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_2651\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2651_1991.html)
- Decreto 1818/98, septiembre 7, 1998. Presidencia de Colombia. (Colombia). Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6668>
- Díaz, D. y García, A. (2014). La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus "verdaderos" efectos en la congestión judicial. *Análisis económico del derecho*(41), 143-176.
- Dussán, O. (2009). La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 12(24), 229-238.
- Flórez, Y. S. (2016). Análisis de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Ambientales en Colombia. *Universidad Militar Nueva Granada*. Bogotá.
- Galán, J. C. (2015). La conciliación extrajudicial contenciosa administrativa. *Jurídicas CUC*, 11(1), 101-124.
- García, R. C. y Cordero, E. M. (2010). La subjetividad como factor determinante en el sentido de sentencia penal. *Ciencia Ergo*, 17(2), 177-182.

- González, Á. H. (5 de diciembre de 2005). *Observaciones a la conciliación en lo contencioso administrativo*. Recuperado de Revistas científicas editorial USCO: <https://www.journalusco.edu.co/index.php/pielagus/article/view/558/1059>
- Guzmán, D. D. y Ávila, F. G. (2014). La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus "verdaderos" efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso administrativa. *Revista de Derecho y Economía*(41), 143-176.
- Hernández, O. D. (2014). La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 12(24), 229-238.
- Ley 1367/09, diciembre 21, 2009. Función Pública [F.P.]: 47570. Colombia. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=38466>
- Ley 640/01, enero 5, 2001. Secretaría del Senado [S.S.]: 44.303. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0640\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html)
- Ley 297/03, enero 29, 2003. Secretaría del Senado [S.S.]: 45.079. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0797\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html)
- Ley 1285/09, enero 22, 2009. Secretaría del Senado [S.S.]: 47.240. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1285\\_2009.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html)
- Ley 1437/2011, enero 18, 2011. Secretaría del Senado [S.S.]: 47.956. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Ley 446/98, julio 8, 1998. Organización de Estados Americanos [OEA]: 43.335. Colombia. 1/mayo/2019. Recuperado de [http://www.oas.org/dil//esp/Ley\\_446\\_de\\_1998\\_Colombia.pdf](http://www.oas.org/dil//esp/Ley_446_de_1998_Colombia.pdf)
- Ley 1395/10, julio 12, 2010. Secretaría del Senado [S.S.]: 47.768. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1395\\_2010.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1395_2010.html)
- Ley 1563/2012, julio 13, 2012. Secretaría del Senado [S.S.]: 48.489. Colombia. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1563\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1563_2012.html)

- Ley 23/91, marzo 21, 1991. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [I.C.B.F]:  
39.752. Colombia. 21/abril/2019. 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)
- Ley 270/96, marzo 7, 1996. Secretaría del Senado [S.S.]: 42.745. Colombia. 1/mayo/2019.  
Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0270\\_1996.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html)
- Mahecha, Y. (2013). *Análisis de solicitudes de conciliación como requisito de procedibilidad para demandar el acto administrativo de carácter particular*. (tesis de posgrado). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá.
- Martínez, J. S. (2 de marzo de 2018). *Herida al requisito de procedibilidad*. Obtenido de Asuntos legales : <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/julian-solorza-martinez-523246/herida-al-requisito-de-procedibilidad-2605026>
- Martínez, L. y Hernández, M. (diciembre de 2016). *La conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativo frente al principio de acceso a la administración de justicia* (tesis de posgrado). Universidad Santo Tomás. Valledupar.
- Melo, J. C. (2001). *Conciliación contencioso administrativa* (tesis de pregrado). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio del Interior. (2009). *Marco para la implementación de la conciliación con equidad en Colombia*. Bogotá : Ministerio del Interior y de Justicia .
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2007). *Guía institucional de conciliación en administrativo*. Bogotá: Kronos.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2017). *Informe de gestión 2017. Programa Nacional de Conciliación Extrajudicial en Derecho, Arbitraje y Amigable Composición*. 2017: Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). *Metodología del proceso estadístico de la conciliación extrajudicial en Derecho*. Bogotá: Gobierno de Colombia.

- Ministerio de Justicia y del Derecho. (4 de Mayo de 2019). *Programa Nacional de Conciliación*.  
Obtenido de Obligación de los operadores :  
<https://www.minjusticia.gov.co/MASC/Obligacion-de-los-operadores>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (7 de Mayo de 2019). *¿Qué son los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)?* Obtenido de Ministerio de Justicia y del Derecho:  
<https://www.minjusticia.gov.co/MASC/-Qu%C3%A9-son-los-MASC>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). *Visión* . Obtenido de Ministerio de Justicia y del Derecho : <http://www.minjusticia.gov.co/Ministerio/Nuestra-Entidad/Visi%C3%B3n>
- Montaña, J. (2017). La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa: aplicación en la reparación directa. *Global lure*, 5, 195-210.
- Morales, L. E. (2015). *Naturaleza político-jurídica de la Procuraduría General de la Nación*. (tesis de posgrado). Universidad Católica de Colombia, Bogotá.
- Peña, A. M., Polo, C. y Solano, D. (s.f.). Conciliación extrajudicial, un análisis a su aplicación práctica desde un punto de vista jurídico . Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana.
- Peñarete, J. G. (enero de 2018). *Concepto Jurídico sobre procedimiento en el Comité de Conciliación para casos específicos* . Obtenido de Universidad Distrital Francisco José de Caldas : <https://www.udistrital.edu.co/sites/default/files/conceptos-juridica/2018-01/155.pdf>
- Peñuela, S. H.F. y Martínez, C. J. E. (2016). "Nuevas" lógicas autoritarias y crisis del Estado de Derecho en Colombia. Un análisis de la legislación penal de emergencia inscrita en el manejo jurídico de la protesta social. *Revista Verba Iuris*, 11(35), 13-39.
- Proyecto de Ley 107/2018. Secretaría del Senado [S.S.]. (2018). Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2018-2019/1245-proyecto-de-ley-107-de-2018>
- Presidencia de Colombia. (11 de julio de 2011). Código Contencioso Administrativo. Recuperado de

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_contencioso\\_administrativo.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_contencioso_administrativo.html)

Procuraduría General de la Nación. (21 de junio de 2018). *Directiva No 008*. Recuperado de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/PGN%20Directiva%20008%20de%202018.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (21 de junio de 2018). *Directiva número 008*. Recuperado de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/PGN%20Directiva%20008%20de%202018.pdf>

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *Principios éticos institucionales*. Recuperado de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/principios.page>

Procuraduría General de la Nación . (S.f.). *Guía para la presentación y tramite de las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo* . Bogotá: Procuraduria General de la Nación .

Quisbert, E. (2006). *Las XII Tablas*. Obtenido de Ermoquisbert: [http://ermoquisbert.tripod.com/dr/12t/12t\\_apunte.pdf](http://ermoquisbert.tripod.com/dr/12t/12t_apunte.pdf)

Real Academia Española. (2016). *Diccionario del español jurídico*. (Vol.8, Párrafo 2). Obtenido de Real Academia Española: <https://dej.rae.es/lema/conciliaci%C3%B3n>

Rendón, A. I. (2016). Ventajas y Desventajas de la Conciliación en la Resolución de Conflictos – Sobre Reparación del Daño al Medio Ambiente. *Revista Internacional Consinter de Direito*, 2(1). Obtenido de Revista Internacional Consinter de Direito: <https://editorialjurua.com/revistaconsinter/es/revistas/ano-ii-volume-iii/parte-1-direito-e-sustentabilidade/ventajas-y-desventajas-de-la-conciliacion-en-la-resolucion-de-conflictos-sobre-reparacion-del-dano-al-medio-ambiente/>

Resolución 194/ 2011, junio 16, 2011. Procuraduría General de la Nación.(Colombia). Recuperado de

[https://avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2011/48102/r\\_pgn\\_0194\\_2011.html](https://avancejuridico.com/actualidad/documentosoficiales/2011/48102/r_pgn_0194_2011.html)

Resolución 104/2017, abril 3, 2017. Procuraduría General de la Nación. (Colombia). Resolución número 104. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/DirectivaDDH/R-104-2017.pdf>

Rey, S. G. (2010). Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso adiministratvos: hacia un nuevo paradigma. *Revista Digital de Derecho Administrativo*(4), 57-76.

Ruíz, M. J. (2017). La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa: aplicación en la reparación directa. *Global Iure*, 5, 195-210.

Salinas, M. M. (2016). La conciliación como proceso transformador de relaciones en conflicto. *Revista Opinión Jurídica Universidad de Medellín*, 15(30), 127-144.

Santos, J. C. (2 de octubre de 2001). *Conciliación contencioso administrativa*. Obtenido de Pontifica Universidad Javeriana: <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-01.pdf>

Segura A. M., Segura, S. y Cardona, P. (2019). *Procedencia de la acumulación subjetiva de pretensiones en la jurisdicción de lo contencioso administrativo dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral*. Obtenido de Universidad Libre: <https://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/11923>

Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición. (19 de enero de 2019). *Estadísticas de conciliación extrajudicial en Derecho*. Obtenido de Sistema de información de la conciliación, arbitraje y la amigable composición: <https://www.sicaac.gov.co/Informacion/Estadistica>

Universidad de los Andes . (2013). *Rama Judicial* . Recuperado de Departamento de Ciencia Política: <https://c-politica.uniandes.edu.co/oec/index.php?ac=rj&main=4&id=1&dat=18#d1>

Uprimny, R. (abril de 2017). *La justicia colombiana en la encrucijada* . Obtenido de Dejusticia : [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi\\_name\\_recurso\\_50.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_50.pdf)

Villegas, A. M. (2002). Conciliación. Mecanismo alternativo de solución de conflictos por excelencia . (tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá .

### **Anexos**

1. Derecho de petición de información radicado ante la Procuraduría General de la Nación
2. Contestación del Derecho de Petición de información de la Procuraduría General de la Nación