

## La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo y su intento por la descongestión judicial

### *The extrajudicial settlement in administrative dispute matters and its attempt for judicial disconvention*

Andrés Galofre Campo <sup>1</sup> ✉

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Comercial. Magíster en Derecho Privado y agente profesional de la Superintendencia de Sociedades.

#### Fecha correspondencia:

Recibido: marzo 30 de 2022.

Revisado: agosto 22 de 2022.

Aceptado: agosto 30 de 2022.

#### Forma de citar:

Galofre, Andrés. "La conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa y su intento por la descongestión judicial". En: Revista CES Derecho. Vol. 13. No. 3, septiembre a diciembre de 2022, p. 106-127. <https://dx.doi.org/10.21615/cesder.6671>

#### Open access

© Derecho de autor

Licencia creative commons

Ética de publicaciones

Revisión por pares

Gestión por Open Journal System

DOI: 10.21615/cesder.6671

ISSNe 2145-7719

Publica con nosotros

## Resumen

La Ley 640 de 2001 modifica normas relativas a la conciliación, solucionando las diferentes controversias entre sujetos particulares, concebida por la Constitución Política de 1991 con la finalidad de reducir el uso de las vías jurisdiccionales para resolver conflictos.

El objetivo del texto es un análisis enfocado en el cumplimiento del propósito de descongestionamiento del aparato judicial en Colombia mediante la conciliación extrajudicial, mediante estadísticas presentadas por la Procuraduría General de la Nación.

Por último, la finalidad que trae la figura acarrea un contenido loable y de aplaudir, el cual uno de ellos es la descongestión del aparato judicial, al margen de dicha finalidad, la realidad nos ha enseñado que en la práctica está alcanzando los fines para los cuales fue establecida a pesar de sus opositores.

**Palabras claves:** conciliación; extrajudicial; implicaciones; descongestión; económica; practica.

## Abstract

Law 640 of 2001 modifies norms related to conciliation, solving the different controversies between private subjects, conceived

by the Political Constitution of 1991 with the purpose of reducing the use of jurisdictional channels to resolve conflicts.

The objective of the text is an analysis focused on the fulfillment of the purpose of decongesting the judicial apparatus in Colombia through extrajudicial conciliation, through statistics presented by the Attorney General's Office.

Finally, the purpose that the figure brings carries a laudable and applauding content, which one of them is the decongestion of the judicial apparatus, apart from said purpose, reality has taught us that in practice it is reaching the ends for the which was established despite its opponents.

**Keywords:** conciliation; out of court; implications; decongestion; economic; practice.

## Introducción

Sin lugar a dudas el poder judicial dentro del Estado de Derecho reviste una enorme relevancia para todos los administrados, ya que a través de él es que todas las personas, en principio, logran zanjar sus diferencias sometiendo al juicio de un tercero -el Juez- la solución para el caso que ha creado una disputa o controversia.

Desde el punto de vista Constitucional, en el artículo 116 de la Carta Fundamental, se encuentra dispuesto que quienes se encuentran facultados para administrar justicia son La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, así como la Justicia Penal Militar. Sin embargo, un poco más adelante, en su parágrafo tercero, la misma Constitución hace una salvedad en el sentido de afirmar que “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (Constitución Política de 1991 de Colombia, art 116, parágrafo tercero).

Podemos encontrar, entonces, desde la misma Constitución Política la posibilidad de investir a particulares, de manera transitoria, de la capacidad de administrar justicia. Para los efectos del presente documento basta con resaltar que la figura del conciliador, que será objeto de profundo análisis y desarrollo más adelante, se encuentra contemplada por la misma. Cuando se piensa en acudir ante los órganos que administran justicia en nuestro país, reflejados en el poder judicial del Estado de Derecho, se debe verificar primero cuáles son los presupuestos que hacen viable dicha opción y revisten con un manto de certeza aquellas pretensiones que se quieren poner en consideración de un Juez. Dentro de los múltiples requisitos para acudir ante una autoridad judicial, antes de entrar a revisar factores como la competencia y la forma de determinarla; a quienes se debe demandar; la forma de notificar una demanda; entre muchos

otros, se debe revisar lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia ha denominado “requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción”.

A partir de la creación de la Ley 640 de 2001 *“por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”* (Ley 640, 2001), que constituye el desarrollo normativo al cual hace referencia el citado artículo 116 de la Constitución Política de 1991, se plantea la conciliación como un precepto de orden normativo (a nivel de Ley). Por ende, como se dijo en el párrafo precedente, antes de revisar aspectos técnicos de un proceso es menester revisar en la citada Ley, así como en el Código General del Proceso (CGP) o el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), para determinar si junto con la interposición de una demanda, de acuerdo con la naturaleza del litigio, se debe adjuntar o no un acta de conciliación (en caso, claro está, que ésta haya sido fallida).

Dentro del escenario, en la cual un acta de conciliación, haya sido exitosa por completo o parcialmente, tiene como conocemos efectos de Fuerza vinculante y Merito ejecutivo, el cual somete a las partes al cumplimiento de lo conciliado y plasmado en dicha acta conciliatoria, y de que por tanto, si una de las partes incurriera en incumplimiento de lo constatado en la presente acta, podría la parte interesada presentarse ante la vía ejecutiva y solicitar el cumplimiento de lo estipulado y/o conciliado dentro de la acta de conciliación, a fin de hacer exigible un derecho, por contener una obligación clara, expresa y exigible, lo anterior es una clara situación como sustento de lo planteado por uno de los pensadores más grandes del siglo XX, el cual señala en su obra *Derecho y Moral contribuciones a su análisis* que, *“la eficacia esta en cuanto a la validez de la norma”* (Hart, 1907-1992), razonamiento del cual se materializa con la norma a partir de la regulación del párrafo primero del artículo 1, 14 y 34 de la Ley 640 de 2001 y, los artículos 422 y 469 de la Ley 1564 de 2012, el cual a partir de la regulación de un conjunto de normas permite ser impuesta e exigible, como ciertamente plantea Hart (Hart, 1907-1992).

Sin lugar a dudas la implementación del mencionado requisito de procedibilidad tiene como fin principal la promoción de los denominados Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos o Controversias (MASC), pues éstos permiten descongestionar las cargas laborales de quienes tengan facultades jurisdiccionales, mostrándole a sus potenciales usuarios que en las más de las veces es factible llegar a una solución de la controversia suscitada sin necesidad de poner en movimiento todo el aparato jurisdiccional del Estado.

Es entonces de éste método alternativo de resolución de controversias, la conciliación, del que se pretende ocupar a lo largo del presente documento, haciendo una completa y detallada exposición de sus fuentes, su razón de ser y las consecuencias de su implementación, todo lo anterior enfocado a realizar un análisis de sus implicaciones económicas tanto para las partes como para el Estado mismo.

## Evolución normativa

En Colombia la Ley que regula hoy en día todo lo atinente a la conciliación como MASC, incluyendo en uno de sus acápite la conciliación como requisito de procedibilidad, la historia que tiene esta figura no solo en la legislación nacional sino también internacional nos obliga a realizar un recuento histórico para conocer su procedencia.

La Ley de las XII Tablas (451-450 a. C.) reconocía fuerza vinculante dentro de lo que las partes de un conflicto convinieran. En el régimen judicial de la antigua China, Confucio sostenía que la mejor resolución de un conflicto es con el acuerdo y no mediante la coacción judicial. El Código Manuelino de 1521 instituía como un requisito previo el uso de la conciliación para acudir a la jurisdicción ordinaria posteriormente.

Más adelante en España, en las llamadas Ordenanzas de Bilbao (1737), se estatúa que la tramitación de cualquier juicio debía suspenderse hasta tanto los cónsules llamaran a las partes en conflicto y propusieran una transacción entre ellas, mientras que, en Francia, el Código de Procedimiento Civil de 1806 estableció la conciliación como un procedimiento obligatorio de manera previa a acudir ante un Juez.

Ahora bien, así como en el anterior recuento histórico de la conciliación (breve pero ilustrativa de la trayectoria que ha tenido esta figura en el mundo jurídico) podemos evidenciar la vasta historia que ha tenido la conciliación, su historia en Colombia no es menos antigua. Desde el año 1825, con la Ley 13 de dicho año, se estableció que no podía darse trámite a proceso contencioso civil alguno sin que previamente se haya agotado el trámite de conciliación ante algún alcalde municipal o parroquial.

Más adelante, en el Código Civil Colombiano (Ley 57, 1887), en su artículo 15 se hace referencia a la “Renunciabilidad de los Derechos”, disponiendo que *“podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia”* (Ley 57, 1887, art 15). En este artículo se les concede a las partes la facultad de renunciar a ciertos derechos, lo cual puede entender como una forma de conciliación o acuerdo, facultad que a su vez se encuentra limitada por el artículo 16 del mismo texto normativo, el cual dispone que *“no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres.”* (Ley 57, 1887, art 16). Posteriormente, la Ley 120 de 1921 hace extensivos los MASC, dentro de ellos lga conciliación a ámbitos como el Derecho Laboral.

Con la expedición del Código de Procedimiento Civil, Decreto 1400 de 1970 (CPC) y su posterior modificación mediante el Decreto 2282 de 1989, se introdujo en el artículo 101 la denominada Audiencia Inicial y todo su trámite. En dicho artículo se establece una etapa de conciliación en los procesos ordinarios y abreviados, la cual se encuentra revestida de un carácter obligatorio y

tiene por objeto la terminación del proceso de forma anticipada al obtener un acuerdo conciliatorio entre las partes mediante el cual logran dirimir sus controversias.

Posteriormente, en el año 1991 se expide la Ley 23 *“Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales y se dictan otras disposiciones”* (Ley 23, 1991), norma que, como su título indica, busca crear mecanismos que permitan la descongestión de los despachos judiciales. Dentro de dichas medidas se encuentran vastos acápite que hacen referencia a la conciliación en materia laboral, en asuntos de familia, en asuntos concernientes a la jurisdicción contenciosa administrativa, así como la conciliación en equidad y los centros de conciliación.

Sin duda alguna esta Ley permite vislumbrar con mayor claridad, por primera vez en la historia normativa en Colombia de la materia que nos convoca, la finalidad latente que nos trae la implementación de la conciliación como requisito de procedibilidad de carácter obligatorio antes de acudir a las jurisdicciones antes mencionadas. En efecto, que la misma Ley en su título afirme que los mecanismos en ella contenidos -dentro de los cuales encontramos la conciliación- buscan descongestionar los estrados judiciales, nos deja ver con claridad la finalidad de aminorar los efectos económicos (entre otras finalidades) que conlleva el excesivo uso del aparato jurisdiccional por parte de los particulares.

Después de este extenso recorrido histórico en materia de conciliación en Colombia, arribamos a la Ley 640 del año 2001, la cual citamos en líneas precedentes, mediante la cual se instaura como tal en el sistema jurídico colombiano la figura de la conciliación como requisito de procedibilidad ante la jurisdicción. Esta Ley trae un vasto desarrollo de características y obligaciones tanto de los conciliadores como de los centros de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho y en equidad, así como la conciliación judicial, entendida como aquella que se produce en el curso de un proceso, en contraposición a aquella extrajudicial, que como hemos venido diciendo es la que se produce de manera previa a dar inicio a un proceso judicial.

Aquello que se somete al juicio o decisión del Juez es un conflicto, el cual puede definirse como una situación tensa surgida entre dos o más sujetos, quienes se encuentran en desacuerdo frente a un tema particular, ya sea porque sus pretensiones son diametralmente opuestas o bien porque buscan emplear medios excluyentes para alcanzar sus objetivos.

Los conflictos hacen parte de la naturaleza del ser humano, y de ellos se derivan teorías elaboradas a lo largo de la historia como la del Contrato Social (Jean-Jacques Rousseau, 1762), planteada por Jean-Jacques Rousseau, la cual a su vez dio paso a una gran cantidad de autores denominados *Contractualistas*, quienes plantean el contrato social como un desprendimiento de cierta libertad y poder, otorgado al Estado, quien a cambio otorga una serie de derechos dentro de los que se encuentra la capacidad de poder acudir a un poder -el judicial- a dirimir

una controversia. Por conflicto se debe entender como *“problema, cuestión, materia de discusión. Conflicto de competencia, de jurisdicción”* (Real Academia Española - RAE).

Así, de esta manera, los particulares renuncian a tomar o hacer justicia por su propia mano, ejerciendo actos de venganza para quedar *“a mano”* (Leyes de las XII Tablas, Ley del Talión, 450 a. de C) y reconocen en el poder judicial del Estado la única y suprema facultad de dirimir las controversias suscitadas entre los particulares que han celebrado el contrato social.

Sin embargo, además de los medios de solución de un conflicto o controversia determinado a través de un tercero -dentro de los cuales el más importante es el del papel del Juez, pero no el único-, existen otros medios de resolución de controversias que implican el dialogo directo y la solución entre las partes del problema; los primeros se llaman métodos heterocompositivos, mientras los segundos se llaman métodos autocompositivos.

El acto de conciliar implica la búsqueda de la armonía de intereses encontrados o contrapuestos, los cuales pueden llegar a coincidir en un punto determinado. Sin embargo, aunque su planteamiento a nivel normativo trae reglas y pautas claras en cuanto a su procedimiento, los medios de conciliar son en extremo elásticos, pues lo importante en último término es alcanzar un acuerdo entre las partes. Así, están permitidos todos los medios y mecanismos para conciliar siempre que no se vean vulnerados los derechos fundamentales de las partes, dentro de los cuales debe dársele especial vigilancia al derecho a la defensa.

La Ley 640 de 2001, a la cual hemos hecho referencia a lo largo del presente documento, en su artículo 19 establece que *“Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción desistimiento y conciliación, ante los conciliadores de centros de conciliación, ante los servidores públicos facultados para conciliar a los que se refiere la presente ley y ante los notarios”* (Ley 640, 2001, art. 19). En su artículo siguiente, la misma Ley dispone que, si de conformidad con la Ley el asunto materia del futuro litigio es conciliable, deberá citarse a las partes a la audiencia de conciliación extrajudicial dentro del término establecido por la misma Ley -que para efectos del presente análisis no reviste mayor relevancia-.

Es así como la legislación colombiana ha establecido, como se ha venido diciendo, la necesidad de agotar un requisito de procedibilidad previo a acudir ante la jurisdicción, el cual no puede ser concebido como un simple paso más que debe darse con el fin de poder demandar, sino más bien como una gran oportunidad para dar fin a una controversia sin necesidad de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado, evitando así todas las consecuencias -económicas y de otra índole- que de ello se desprende.

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, se pronunció en el siguiente sentido *“Como se ha expuesto a lo largo de esta providencia, el propósito fundamental de la administración de justicia es hacer*

*realidad los principios y valores que inspiran al Estado social de derecho, entre los cuales se encuentran la paz, la tranquilidad, el orden justo y la armonía de las relaciones sociales, es decir, la convivencia (Cfr. Preámbulo, arts. 1o y 2o c.p.). Con todo, para la Corte es claro que esas metas se hacen realidad no sólo mediante el pronunciamiento formal y definitivo de un juez de la República, sino que asimismo es posible lograrlo acudiendo a la amigable composición o a la intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata, pues, de la implementación de las denominadas “alternativas para la resolución de los conflictos”, con las cuales se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que a través de instituciones como la transacción, el desistimiento, la conciliación, el arbitramento, entre otras, los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias, que igualmente plantean la presencia de complejidades de orden jurídico (...)*” (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996).

Para la Corte es claro que los denominados MASC cumplen una función de diametral relevancia en la búsqueda de descongestionar los despachos judiciales, reconociendo que la impartición de justicia no necesariamente debe provenir de la autoridad judicial, pues como bien lo dice el artículo 116 de la Carta Fundamental, los particulares -entendidos como aquellos mencionados en la providencia citada anteriormente- pueden encontrarse revestidos de la capacidad de impartir justicia de manera transitoria.

Como sustento doctrinal de lo anterior, Romero Díaz (2006) señala que, *“es oportuno dejar sentado que métodos alternativos para la solución de las controversias, como la mediación, la transacción, el arbitraje y, por supuesto, la conciliación, presentan más ventajas para la resolución de los conflictos que las ofrecidas por un proceso judicial”* (Romero Díaz, 2006).

Ahora bien, la Corte Constitucional no se limita a analizar la facultad de los particulares de impartir justicia de manera transitoria a través de los denominados MASC, sino que también, en Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra, hacen referencia a los fines de la conciliación en los siguientes términos, *“en primer lugar, la conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. (...) Como mecanismo de acceso a la justicia, la conciliación constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal. (...) En segundo lugar la conciliación promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos. (...) En tercer lugar, la conciliación contribuye a la consecución de la convivencia pacífica, uno de los fines esenciales del Estado (art. 2). (...) En cuarto lugar, la conciliación favorece la realización del debido proceso (art. 29), en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto. (...)”* (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1195 de 2001).

En concordancia con esos fines a que hace referencia el Alto Tribunal Constitucional, sale al paso de nuevo Romero Díaz (2006), quien, respecto a los fines de la conciliación, afirma que éstos son:

1. *“Mitigar la congestión de los tribunales, así como reducir [...] el costo y la demora en la resolución de conflictos;*
2. *Incrementar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos; • Facilitar el acceso a la justicia; y,*
3. *Suministrar a la sociedad una forma más efectiva de resolución de disputas.”* (Romero Díaz, 2006, p.3).

De las anteriores citas podemos concluir que uno de los principales fines de la implementación de la conciliación como un requisito de procedibilidad previo a acudir ante la jurisdicción y poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado radica en la necesidad de descongestionar los despachos judiciales del país, tema que será objeto de profundo análisis en el acápite siguiente de este escrito.

En concordancia con lo afirmado por Romero Díaz (2006), autores como Castaño García (2004) y González Rey (2010) coinciden en afirmar que la conciliación tiene como último objetivo o finalidad evitar a las partes el costo de un proceso dispendioso -honorarios de un abogado, eventuales medidas cautelares, honorarios de auxiliares de la justicia, costas procesales, entre muchos otros, sometiendo su controversia a mecanismos más expeditos o expeditos, los denominados MASC, dentro de los cuales el más popular de ellos es sin duda la conciliación. Al conciliar, las partes se permiten alcanzar una solución mediante la renuncia recíproca de ciertos derechos, evitándose así incurrir en los altos costos en materia económica que representaría para cada una de ellas el poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado.

Aunque hasta ahora la doctrina, al hacer referencia a las bondades que implica la celebración de audiencias de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad solo hace alusión a los menores costos en que incurren las partes, el doctrinante González Rey (2010) hace referencia no solo al ahorro patrimonial de las partes, al que hemos hecho referencia en párrafos precedentes, sino también el ahorro patrimonial por parte del Estado (González Rey, 2010), pues ante un menor número de controversias debatidas en el seno de la jurisdicción y un mayor número de ellas debatido en centros de conciliación, el Estado logra disminuir sus gastos y hacer una inversión más efectiva en dirimir aquellas controversias que en efecto ameritan la intervención de la autoridad judicial.

Para reforzar el argumento acerado, se consideran por demás de las vastas consecuencias económicas que trae la conciliación como método de resolución de controversias,

recientemente la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia 50001233100020031038401 (45109), del 23 de Julio de 2016, Consejero Ponente Dr. Hernán Andrade, recordó que dentro de los amplios poderes disciplinarios con que cuenta el Juez para llevar el proceso se encuentra el de imponer sanciones en caso de inasistencia a dichas audiencias (Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia 50001233100020031038401 de 2016). Así, recalcando la importancia que para el ordenamiento jurídico colombiano y la administración de justicia tiene la figura de la conciliación, se hace notar la seriedad con que ésta debe afrontarse, pues no es “*un paso más*” que debe saltarse para acceder a la administración pública de justicia, sino una clara oportunidad de resolver las disputas sin necesidad de poner en movimiento la rama jurisdiccional del Estado, evitando así costos tanto para las partes como para el Estado mismo y permitiendo, a su vez, la descongestión de los estrados judiciales permitiendo una justicia más rápida y eficiente.

### **Efecto de la descongestión en los estrados judiciales**

Como se ha podido vislumbrar de las ideas plasmadas en el capítulo precedente, son innumerables las bondades que tanto doctrina como jurisprudencia le reconocen a la figura de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción. Es así como varios doctrinantes, tales como Hoyos Botero (2006) afirma precisamente que, si bien la conciliación trae varios beneficios, como la preponderancia de las partes en la resolución de un conflicto, el fin de una paz duradera en la sociedad, entre muchos otros, su real y principal efecto práctico y la razón principal por la cual fue instaurada reside en propiciar la descongestión de los despachos judiciales (Hoyos Botero, 2006). En concordancia con lo anterior salta a la vista lo afirmado por Junco Vargas (2005), quien considera que la creación de la figura de la conciliación extrajudicial en derecho tiene como clara finalidad la descongestión de los despachos judiciales (Junco Vargas, 2005), problemática que estaba amenazando gravemente y aún hoy en día lo hace la correcta administración de este fundamental servicio público, la justicia.

En el mismo sentido, y como lo hemos venido haciendo a lo largo del presente escrito, las notas doctrinales previamente acotadas encuentran su respaldo en la jurisprudencia del Alto Tribunal Constitucional colombiano, quien en Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra -ya citada unas cuantas líneas atrás-, respecto a la conciliación como mecanismo de descongestión de los estrados judiciales afirma que, “*la conciliación repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia, al contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero sí a intentar una fórmula de arreglo al conflicto por fuera de los estrados judiciales, la audiencia de conciliación ofrece un espacio de diálogo que puede transformar la relación entre las partes y su propia visión del conflicto, lo que contribuye a reducir la cultura litigiosa aun en el evento en que éstas decidan no conciliar*” (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-1195 de 2001).

La anterior posición sentada por la Corte Constitucional ya había sido sentada tiempo atrás, en la Sentencia C-037 de 1996, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se establece que, *“para esta corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no solo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de trascendental significado para la descongestión de los despachos judiciales, problema éste que desafortunadamente aqueja en forma grave y preocupante a la administración de justicia en el país”* (Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996).

En el mismo sentido se pronuncia la misma corporación en Sentencia C- 160 del 17 de marzo de 1999, donde no vacila en afirmar, acerca de la conciliación, que ésta, *“es un instrumento que busca lograr la descongestión de los despachos judiciales, asegurando la mayor eficiencia y eficacia de la administración de justicia, pues éstas se aseguran en mayor medida cuando a la decisión de los jueces sólo se someten las causas que están en capacidad de resolver oportunamente y sin dilaciones”* (Corte Constitucional, Sentencia C-160 de 1999).

En aras de resumir un poco lo que tanto doctrina como jurisprudencia han afirmado respecto de esta figura, podemos decir que a pesar de un sinnúmero de fines altruistas que se le pueden atribuir a la implementación de esta figura como requisito previo a acudir ante la jurisdicción en Colombia, su efecto práctico más importante es el de descongestionar los despachos judiciales.

### **La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo**

Por las especiales características que reviste la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, hemos considerado de vital importancia desarrollarla en un capítulo independiente, pues su implementación tiene unas características especiales, y su discurrir en el universo jurídico colombiano se encuentra lejos de ser pacífico.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 *“Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”* (Ley 1285, 2009, art.13) a partir de la entrada en vigencia de la citada Ley, cuando la materia en torno a la cual gire un asunto sea de naturaleza conciliable, la conciliación extrajudicial siempre constituirá requisito de procedibilidad previo al ejercicio de la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Acción de Reparación Directa y la Acción de Controversias Contractuales.

La razón de ser de la anterior disposición la podemos ver en concordancia con lo expuesto hasta ahora respecto a la finalidad de descongestionar los despachos judiciales. En efecto, la propia Comisión de Expertos para la Reforma a la Justicia, en su Informe Final emitido en el año 2010, reconoce el latente problema de la falta de celeridad en el desarrollo de los procesos judiciales, el cual tiene como causa fundamental la excesiva demanda de justicia por parte del

conglomerado social, el cual produce ineludiblemente congestión en los despachos judiciales, tema que ha sido abordado en el acápite anterior.

Pues bien, en el mismo informe la Comisión ofrece una serie de alternativas y soluciones a corto, mediano y largo plazo, dentro de las cuales para efectos del presente estudio resaltamos aquella contenida en el literal d. del capítulo VII del mencionado informe final, el cual hace alusión a Conflictos”. Al respecto la Comisión afirma que, *“debe tenerse en cuenta que el aprovechamiento de estos mecanismos implica una reducción de la litigiosidad, en la medida en que las controversias no resultan siendo resueltas por una instancia judicial, sino por medios autocompositivos, o bien heterocompositivos a cargo de terceros que no integran las jurisdicciones de la administración de justicia. Las ventajas radican en que, a la vez que se reducen los asuntos en los despachos judiciales, las partes que participan del conflicto alcanzan soluciones más prontas, que implican menores costos en el trámite del procedimiento, a la vez que implican menores exigencias formales”* (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, informe final de 2010, P. 88, 89).

Después de la anterior cita, que, aunque aplica para todos los procesos cuenta con especial relevancia para aquellos propios de la jurisdicción contencioso administrativa, es pertinente decir que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en su Capítulo II, consagra los requisitos de procedibilidad. En su artículo 161 se consagra lo que el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 ya había establecido: la conciliación será un requisito de procedibilidad previo a instaurar las 3 acciones (Ley 1285, 2009, art.13), hoy en día medios de control en él descritos. Sin embargo, así como en la jurisdicción ordinaria existen ciertas excepciones al requisito de procedibilidad, como aquellos casos en que procedan medidas cautelares, en la jurisdicción contencioso administrativa existen algunas otras, como aquellos casos cuya materia verse sobre obligaciones tributarias.

En efecto, desde el mismo Poder Ejecutivo se ha querido resaltar la importancia de la figura de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo. Es por ello que el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, a través de la Directiva Presidencial No. 05 del año 2009, indica a sus Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes, Gerentes, directores y representantes legales de entidades descentralizadas, entre otros, ciertas instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo. En dicho documento el máximo jefe del Ejecutivo afirma lo siguiente:

*“en tal sentido, la conciliación es una de las más eficaces herramientas para la resolución de los conflictos jurídicos y con su implementación se busca involucrar a la comunidad en la solución directa de sus diferencias a través de un instrumento flexible, ágil, efectivo y gratuito en materia contencioso administrativa.*

(...)

*Las reformas introducidas a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia por la Ley 1285 de 2009, contribuyen a la necesidad de fortalecer la conciliación extrajudicial como mecanismo eficaz para la solución de conflictos, con el propósito de avanzar en la descongestión de la Administración de Justicia y hacer efectivo el derecho de acceso a la misma”* (Presidente de la República, Directiva Presidencial No. 05 de 2009).

Un aspecto que era objeto de constantes debates era el relacionado con la conciliación como requisito de procedibilidad previo a acudir ante Tribunales de Arbitramento con el fin de resolver controversias derivadas de la celebración de un contrato estatal. Pues bien, esto también conlleva un gran impacto económico por cuanto el acudir a un Tribunal de Arbitramento, que es un ejercicio de la disposición contenida en el artículo 116 Constitucional, citado al inicio del presente escrito- conlleva una carga económica sustancial para los interesados, aunque permite obtener una resolución a la controversia suscitada de una forma mucho más expedita. Así, el considerar la conciliación como requisito de procedibilidad ante este tipo de procesos arbitrales muchas veces borraba la percepción de inmediatez en la resolución de una controversia, pero desde el Decreto 1069 del 26 de Mayo de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”* se dejó claro, en el párrafo quinto (5to) del artículo 2.2.4.3.1.1.2, que *“el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad, no será necesario para efectos de acudir ante los tribunales de arbitramento encargados de resolver controversias derivadas de contratos estatales”* (Decreto 1069, 2015, art. 2.2.4.3.1.1.2).

Sin embargo no todo son buenas noticias en éste ámbito, pues en contraposición a lo dispuesto en el artículo periodístico citado, el cual basa sus afirmaciones en datos proporcionados por la misma Procuraduría General de la Nación, ente encargado de llevar a cabo las conciliaciones en materia de lo contencioso administrativo, ante la Cámara de Representantes cursó el Proyecto de Ley 233/16C, del 19 de Abril de 2016, mediante el cual se pretendía reformar las Leyes 640 de 2001 y 270 de 1996 en el sentido de eliminar la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad previo a demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Según un artículo publicado por el periódico *Ámbito Jurídico* (2016) el 26 de Abril de 2016, en la exposición de motivos de la reforma que se proponía se afirma que, *“en la mayoría de los casos los funcionarios públicos que representan a la Entidad Pública optan por no demandar, lo cual puede responder a una de las siguientes razones: i) El temor de los funcionarios a afrontar con posterioridad investigaciones tanto disciplinarias como judiciales por haber concedido el pago de determinada suma de dinero por parte del Estado sin contar con una orden judicial y, ii) La falta de recursos que aqueja a la Entidad Pública que representa. Esta última razón se explica en que, si se concilia, se evita incurrir en gastos procesales pero la entidad se obliga a desembolsar la suma conciliada de inmediato, mientras que si se opta por acudir ante la*

*jurisdicción el posible pago solo se tendrá que realizar una vez agotados todos los recursos y todas las instancias, lo cual, una vez más, a la congestión de los estrados judiciales no sucederá en un periodo menor a tres años” (Ámbito Jurídico, Eliminarían conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso administrativos, 2016).*

Sin embargo, al ser éste un tópico de una volatilidad tal que su realidad se ve cambiante día tras día, fue emitido el Decreto 1167 del 19 de Julio 2016 *“Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*. En dicha norma, entre muchos otros temas, se toca lo referente a la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, realizando una serie de modificaciones que pasaremos a estudiar a continuación.

La modificación sustancial más importante que trae la norma citada radica en la extensión de aquellos casos en que debe cumplirse con el requisito de procedibilidad objeto de análisis en el presente escrito, ya que mientras el texto original del artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015 -Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho- consagra en su párrafo primero (1ro) que no son susceptibles de conciliación *“Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 74 de la Ley 80 de 1993”* (Decreto 1069, 2015, art. 2.2.4.3.1.1.2), el citado Decreto 1167 de 2016 adiciona lo siguiente: *“(…) salvo las excepciones específicas establecidas en la ley”* (Decreto 1167, 2016).

Así, el Decreto en mención introduce una modificación sustancial en el sentido de permitirle al legislador incluir a través de una Ley algunas excepciones a esa regla, ampliando así el espectro sobre el cual recae el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, al menos de manera potencial, pues mientras el legislador no introduzca dichas excepciones al ordenamiento jurídico la prohibición de dicha exigencia, así como para asuntos de índole tributaria y aquellas acciones que ya hayan caducado, seguirá vigente.

Así, podemos concluir en lo atinente al tema de que trata el presente acápite que el debate frente a la utilidad práctica que reviste la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa está lejos de llegar a un consenso. En efecto, desde los estamentos estatales, tanto la comisión de expertos de reforma a la justicia como el propio jefe del poder Ejecutivo, se pretende implementar como un mecanismo de descongestión de los estrados judiciales que permita una administración de justicia con mayor celeridad y a menores costos, tanto para el Estado como prestador del servicio como para los particulares y el Estado como usuarios de él, al evitarse los costos de representación, gastos procesales, peritos y demás auxiliares de la justicia, por nombrar algunos de esos costos.

Sin embargo, otros consideran que en la práctica las audiencias de conciliación en materia contencioso administrativo no se están tomando como una oportunidad de zanjar las

diferencias suscitadas entre dos partes sino, más bien, como un paso previo al que se debe acudir, aunque las partes lo hagan sin intención alguna de poner fin al conflicto que los convoca a través de la aplicación de esta herramienta. Tal debate ha llegado hasta la Rama Legislativa del poder público, donde, como se dijo, cursó un proyecto de Ley que pretendía eliminar el mencionado requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa.

Sin embargo, el Gobierno parece haberle salido adelante a los detractores de esta figura en materia de lo contencioso administrativo, ampliando su rango de aplicación de manera potencial, como se pudo exponer de manera breve pero concisa unas líneas atrás.

Pues bien, las consideraciones respecto a este tema, así como a la problemática general planteada a lo largo del presente documento, serán objeto de un capítulo aparte.

## Análisis y Resultados

### La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo en la realidad

La cantidad de solicitudes para conciliar, las conciliaciones sin acuerdo, las conciliaciones con acuerdos y las conciliaciones tramitadas en audiencias entre los años dos mil cuatro (2004) y dos mil veinte (2020) son obtenidas por la Procuraduría General de la Nación en las publicaciones tituladas *“La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa”* David Díaz Guzmán y Andrés Felipe García y *“Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia”* Fernando Carrillo Flórez e Iván Darío Gómez Lee. Con la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación en su ejercicio, se analizaron para contestar si actualmente en la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativo cumple con el propósito de descongestionar el aparato jurisdiccional en Colombia, los cuales se analizaron de la siguiente forma.

**Tabla No. 1.** Audiencias de Conciliación ante la Procuraduría General de la Nación entre los años 2004 y 2012.

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solicitadas	10797	9049	9352	7865	6653	60925	56187	44311	46296
Con acuerdo	3840	3419	3554	2676	2565	2855	3004	4606	3389
Sin acuerdo	4043	2955	2929	3088	3035	37986	52598	39221	41412
Aplazadas	3006	3760	4379	4058	3350	6204	13736	14935	14317

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Los acuerdos efectuados entre los años 2004-2012, que fueron sometidos a estudio de aprobación por los despachos judiciales, representan un 4.98% del total de expedientes que pudieron conciliarse en esos años y que simbolizan un total de 309.035 en asuntos conciliables, de lo cual es posible concluir en que se desocupó o descongestionó un cinco por ciento (5.0%) de todos los procesos ordinarios que llegarían ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, evitando que estos ingresaran a dicha Delegatura.

Lo primero que se debe aclarar es que, como se visualiza fácilmente de la información presentada, se está haciendo referencia únicamente a procesos en que la conciliación extrajudicial es un requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, ya que son únicamente esta clase de asuntos los que se concilian ante las Procuradurías. Ahora, de la Tabla No. 1 se logra demostrar con facilidad un aumento exponencial de las solicitudes de conciliación en materia contencioso-administrativa, la misma se explica a través de la Ley 1285 de 2009, el cual entra a regir como requisito de procedibilidad obligatorio, en materia contencioso-administrativa, la conciliación extrajudicial para las acciones o medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Controversias Contractuales y Reparación Directa.

Sin embargo, aunque entre los periodos 2004-2008 y 2009-2012 se presenta un incremento de más de 50.000 solicitudes de conciliación extrajudicial para cumplir con el requisito de procedibilidad ante lo contencioso administrativo, la diferencia en materia de conciliaciones finalizadas con éxito está lejos de guardar la misma proporción. En efecto, aunque entre el 2008 y 2009 se presenta un incremento superior a las 50.000 solicitudes de conciliación, las audiencias culminadas con acuerdo mantienen un promedio que oscila entre las 3.500 y las 4.500, y son las audiencias que terminan sin acuerdo las que a partir del año 2009 sufren un incremento exponencial, aunque un poco menor que el crecimiento del número de audiencias solicitadas.

**Tabla No. 2.** Procuradores asignados para surtir audiencias de conciliación entre los años 2004 y 2012.

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Procuradores	55	55	55	55	55	70	180	196	199

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Tabla No. 3.** Salario devengado por Conciliadores de la Delegatura para la Conciliación Administrativa de la Procuraduría General de la Nación entre los 2004 y 2012.

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Salario Mensual	\$ 11'515.146	\$ 12'216.417	\$ 12'834.688	\$ 13'481.602	\$ 14'248.705
Año	2009	2010	2011	2012 (Enero)	2012 (Febrero – Diciembre)
Salario Mensual	\$ 15'341.582	\$ 15'648.412	\$ 16'144.467	\$ 16'951.690	\$ 19'567.809

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico. La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativo.

Por otra parte, en la [Tabla No. 2](#) se logra observar cómo a partir del año 2009 el número de procuradores asignados para atender las audiencias de conciliación se acrecienta año a año hasta llegar al punto de casi cuadruplicarse para el año 2012, información que necesariamente debe verse relacionada con lo expuesto en la [Tabla No. 3](#), donde se evidencia que el incremento del gasto salarial para los procuradores se aumenta de forma desproporcionada a partir del año 2009.

**Tabla No. 4.** Conciliaciones extrajudiciales ante la Delegatura para la Conciliación Administrativa de la Procuraduría General de la Nación entre los años 2017 y 2018.

Año	2017	2018
Solicitudes recibidas	61.932	69.881
Tramitadas en audiencia	40.850	46.237
Con acuerdo	5.136	4.110
Porcentaje de solicitudes recibidas con acuerdo	8,2%	5,8%
Porcentaje de tramites en audiencia con acuerdo	12,5%	8,8%

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Tabla No. 5.** Reporte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo recibido en primera o única instancia sobre el total de asuntos conciliables recibidos en despachos judiciales entre el 2016 y 2018 (incluidos los acuerdos conciliatorios extrajudiciales).

Tipo de despacho	Ingreso Efectivo	Egreso Efectivo	Inventario Final
Juzgados	265.948	170.284	365.299
Tribunales	43.087	19.343	69.706
Total	<u>309.035</u>	189.627	435.005

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

**Tabla No. 6.** Acuerdos conciliatorios recibidos en despachos judiciales entre los años 2016 y 2018.

Tipo de Despacho	Ingreso Efectivo	Egreso efectivo	Ingreso Final
Juzgados	14.943	14.658	529
Tribunales	436	441	46
Total	<u>15.379</u> (100%)	15.099 (98.17%)	575

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

De los 15.379 acuerdos conciliatorios recibidos por los distintos tipos de despachos entre los años 2016 y 2018, se evacuaron el 98,17% en conciliaciones administrativas a la terminación del 2018, lo que permite evidenciar que, dentro de esos periodos se ha presenciado un gran impacto positivo en la descongestión del aparato jurisdiccional, de acuerdo a los datos contenidos en las Tablas No. 4, 5 y 6.

**Tabla No. 7.** Cuadro de solicitudes y audiencias de conciliación administrativa en el año dos mil veinte (2020).

Año	2020
Solicitudes recibidas	28.998
Audiencias realizadas	11.805
Con acuerdo	5.423
Valor conciliado	\$ 86,2 mil millones
Tramitadas de forma no presencial	<u>20.232</u>

**Fuente:** Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico - La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial. El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La Delegatura para la Conciliación administrativa de la Procuraduría General de la Nación recibió un total de 28.998 solicitudes para transigir conflictos mediante la conciliación extrajudicial en el dos mil veinte (2020), sin embargo, de esa cantidad, solo se llevaron un 45% en audiencias y un 18% llegaron a un acuerdo conciliatorio, teniendo en cuenta: 1. El ánimo de conciliar de las partes y 2. La situación por la cual padeció el mundo por el Covid-19 (Afectando la justicia presencial), no obstante, como consecuencia de lo segundo, incentivo a la justicia para emplear un mejor acceso a la misma por medio de la virtualidad, lo cual, dio lugar a 20.232 solicitudes tramitadas de forma no presencial de las 28.998 solicitudes conciliatorias recibidas por la Delegatura para la Conciliación Administrativa en el dos mil veinte (2020), es decir, el 69% de las solicitudes presentadas ese año fueron de forma virtual, lo que permitió transar

conflictos mediante la conciliación extrajudicial y descongestionar el aparato jurisdiccional en cierta medida.

Ante la entrada en vigor de la Ley 1285 de 2009, como ya se ha dicho, comienza a regir el requisito procedibilidad de la audiencia de conciliación como paso previo para poder acudir ante la jurisdicción contencioso administrativo. Consecuencialmente, el número de solicitudes de conciliación a partir de ese año aumenta de manera exponencial y de la misma manera, necesariamente, aumenta el número de procuradores requeridos para atender una mayor demanda de audiencias de conciliación, lo que se traduce en un mayor presupuesto salarial para el estado pues debe pagar un salario a más procuradores.

El anterior incremento en el gasto público se debería ver justificado en la disminución de los procesos que ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se inician, pues ante una mayor demanda de audiencias de conciliación (de manera obligatoria, pues sin agotarla no puede acudirse ante la jurisdicción en los casos antes mencionados) se preveía un mayor número de conflictos solucionados por esta vía, sin necesidad de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del estado. Sin embargo, como se explicó en el análisis de la Tabla No. 1, el número de audiencias de conciliación cerradas con éxito se mantuvo estable.

Así pues, el Estado colombiano, a través de la Procuraduría General de la Nación, pasó de atender un promedio de 8.000 a 9.000 audiencias de conciliación por año, a atender un promedio de 50.000 audiencias de conciliación a partir del año 2009 (lo cual implica un mayor número de procuradores y por ende un pago salarial mayor). No obstante, a pesar de dicho incremento, tanto en audiencias de conciliación como en gasto salarial, el número de conciliaciones cerradas con éxito se mantuvo estable, lo cual quiere decir, necesariamente, que la finalidad de descongestionar los estrados judiciales y hacer más ágil la administración de justicia a través de la obligatoriedad de agotar un requisito de procedibilidad previo a acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa no se cumplía en esos tiempos y dicha obligatoriedad, por el contrario, le está representando un mayor gasto al estado.

Además del aumento del gasto representado en un mayor pago de salarios por verse obligado a contratar más funcionarios, éstos requieren de mayores espacios para trabajar e implementos, todo lo cual, representa un incremento en el presupuesto que el Estado debe destinar para atender las conciliaciones ante él solicitadas (a través de la Procuraduría General de la Nación).

En este orden de ideas, a pesar de la gran finalidad perseguida al instaurar la audiencia de conciliación (disminuir la congestión en el aparato judicial), dicho objetivo, entre los años dos mil cuatro (2004) y dos mil doce (2012), se encontraba lejos de cumplirse (Tabla No. 1), incluso, estaba haciendo más gravosa (en términos económicos) la labor y el servicio público de administrar justicia para el Estado Colombiano, tema contrario al logro que se obtuvo al

disminuir la carga de los jueces entre los años dos mil dieciséis (2016) y dos mil dieciocho (2018) (Tablas No. 4, 5 y 6), incluso, en el año dos mil veinte (2020) se tuvo un notable éxito con el propósito de disminuir la congestión en el aparato jurisdiccional (Tabla No. 7), dado que, superó el total de los acuerdos conciliatorios de los años 2016, 2017 y 2018 con 5.423 acuerdos conciliatorios, lo cual fue, un resultado loable al superar los años anteriores, pero, siempre a un costo elevado para llegar a dichos resultados. De esta manera, permite deducir con evidencias claras que, en la actualidad, la Conciliación Extrajudicial en materia contencioso-administrativo cumple con el propósito de descongestionar el aparato judicial en Colombia en la práctica.

## Conclusiones

Después del extenso camino recorrido a lo largo del presente escrito analizando las implicaciones tanto a nivel teórico como práctico de la implementación de la conciliación dentro del sistema jurídico colombiano como mecanismo de descongestión del aparato jurisdiccional del Estado, conviene realizar unas breves, pero concisas conclusiones que nos permitan sintetizar los planteamientos ofrecidos a lo largo de este texto.

La intención clara que el legislador ha expuesto para sustentar la necesidad de implementar dicha figura dentro del ordenamiento jurídico a través de varias normas –Decretos, Leyes, Códigos, entre otras- y en diversas ramas del Derecho (Derecho privado), hoy en día en el Código General del Proceso y en el Derecho Administrativo mediante el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; entre otras, no ha sido otra que la finalidad de descongestión de los estrados judiciales el propósito del uso de la llamada “Métodos Alternativos de Solución de Conflictos o Controversias – MASC”, la cual se encuentra su sustento en el artículo 116, de la Constitución de 1991.

Dicho propósito claramente trae un contenido meritorio y de ovacionar, el cual es descongestionar el aparato judicial como se ha podido demostrar previamente en los resultados aportados por la Procuraduría General de la Nación, demostrando que, en una gran cantidad de controversias es posible llegar a una resolución de conflicto sin requerir la vía ordinaria. A modo de ejemplo, en el 2020 la Procuraduría General de Nación realizó un total de 11.805 audiencias conciliatorias, de las cuales 5.423 obtuvieron acuerdo conciliatorio, lo que significaría por tanto un total de 5.423 conflictos de los cuales no hubo necesidad de que ingresaran por la vía jurisdiccional, demostrando la eficacia de la conciliación para la descongestión del aparato judicial (Tabla No. 7).

Así bien, podemos concluir que, en la práctica el interés loable de descongestionar los estrados judiciales es completamente válido y de aplaudir, dicho mecanismo alcanza los fines para los cuales fue establecido, cumpliendo en la actualidad con el propósito de descongestionar el aparato jurisdiccional en Colombia.

## Referencias

- Castaño, J. I. (2004). “Tratado sobre conciliación en materia civil, laboral, contencioso administrativo y familia, conciliación para casos de violación de derechos humanos. Conciliación en derecho, judicial, extrajudicial, como requisito de procedibilidad y en equidad”. Bogotá D.C.: Editorial Leyer.
- Conciliación logró ahorro millonario. El Nuevo Siglo, febrero 13 de 2015. Obtenido de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2015-conciliaci%C3%B3n-logr%C3%B3-ahorro-de-millonario>
- Díaz, D. García, A. (2014). “La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial”. En: Revista Con-texto de derecho y economía. No.41. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 143-176.
- González, S. (2010). “Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso-administrativos: hacia un nuevo paradigma”. En: Revista Digital de Derecho Administrativo. 4, pp. 57-76.
- Hart, H. (1907-1992). Derecho y Moral. Madrid: Ediciones jurídicas Olejnik.
- Hoyos, C. (2005). “La conciliación: un modelo bioético hermenéutico”. Medellín: Editorial Señal editora, tercera edición. <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/2-2015-conciliaci%C3%B3n-logr%C3%B3-ahorro-de-millonario>
- Real Academia Española. “Conflicto”. Obtenido de <https://dle.rae.es/conflicto>
- República de Colombia. Código Civil Colombiano. Ley 57. (de 1887). “El Código Civil comprende las disposiciones legales sustantivas que determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles”. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39535>
- República de Colombia. Congreso de la Republica. Ley 120. (04 de octubre de 1921). “Sobre conciliación y arbitraje en los conflictos colectivos del trabajo, que adiciona la Ley 78 de 1919, sobre huelgas”. Bogotá D.C, Colombia: Diario Oficial No. 17352 de 7 de octubre de 1920. Obtenido de <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1576657>
- República de Colombia. Congreso de la Republica. Ley 1285. (22 de enero de 2009). “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”. Bogotá D.C, Colombia: Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1285\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html)

República de Colombia. Congreso de la Republica. Ley 23. (21 de marzo de 1991). “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”. Bogotá D.C, Colombia: Diario Oficial No. 39.752 de 21 de marzo de 1991. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6546>

República de Colombia. Congreso de la Republica. Ley 640. (05 de enero de 2001). “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”. Bogotá D.C, Colombia: Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0640\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html)

República de Colombia. Consejo de Estado. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Obtenido de Sentencia 50001233100020031038401 (45109). Obtenido de <https://jurisprudencia.ramajudicial.gov.co/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

República de Colombia. Constitución Política de 1991 de Colombia, art 116, párrafo tercero. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia 037 de 1996. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa. (5 de febrero de 1996). Corte Constitucional. Obtenido de Sentencia C-037: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C 1195 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra. (15 de noviembre de 2001).

República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra. Versión digital disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1195-01.htm>

República de Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia. Decreto 1069. (26 de mayo de 2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74174>

República de Colombia. Presidencia de la Republica de Colombia. Decreto 1167 (19 de julio de 2016). “Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”. Bogotá D.C, Colombia. Diario Oficial del 2016. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73694>

República de Colombia. Presidencia de la Republica. (Directiva Presidencial No. 05). 22 de mayo de 2009. “Instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo”. Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=36300#:~:text=DIRECTIVA%20PRESIDENCIAL%2005%20DE%202009&text=Asunto%3A,22%20de%20mayo%20de%202009>

Romero, Díaz, H. J. (2006). “La conciliación judicial y extrajudicial: su aplicación en el Derecho colombiano”. Bogotá: Editorial Legis.

Vargas, Junco J. R. (2007). “La conciliación: aspectos sustanciales y procesales y en el sistema acusatorio”. Bogotá. 5ª ed.