



UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

**LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA FRENTE A
LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA Y ECONOMÍA PROCESAL
Caso de la ciudad de Valledupar**

**Álvaro Amaya
Natalya Daza Luquez**

Docente
Dra. Nidia Robles

Artículo de investigación para optar el título de especialista en Derecho Administrativo

**FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
VALLEDUPAR – COLOMBIA
2015**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	3
Palabras Clave	3
TEMA.....	3
INTRODUCCION	4
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	6
HIPOTESIS.....	7
Objetivo General	7
Objetivos Específicos	7
ESTADO DEL ARTE	9
METODOLOGÍA.....	12
Diseño o Enfoque de la investigación	12
Tipo de investigación utilizada	12
DESARROLLO DEL TRABAJO	13
Principios de Eficacia y Economía Procesal en la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa	17
La Conciliación en la Constitución Política de Colombia (1991).	19
La Conciliación en la normatividad.....	19
Conciliaciones extrajudiciales en materia contenciosa administrativa – caso Valledupar – año 2014.....	21
CONCLUSIONES	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28
ANEXO 1.....	31

RESUMEN

En los procesos de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se incluye en la primera audiencia, una etapa conciliatoria; por ello, el Juez debe tener dotes de conciliador por excelencia; sin embargo, con el fin de que los litigios no lleguen hasta instancias judiciales, en los procesos contenciosos administrativos que se tramiten bajo los medios de control de controversias contractuales, nulidad y restablecimiento del derecho y la reparación directa; la conciliación extrajudicial es un requisito *sine qua non* para acudir ante el juez que tiene competencia para conocer de tales asuntos. Por ello y en virtud de los principios de eficacia y economía procesal, cabe indagar si este Mecanismo Alternativo de Solución de conflictos es un instrumento útil a la hora de resolver conflictos entre el Estado y los particulares o entre entidades públicas; si se puede afirmar que éste es un mecanismo que puede ayudar a la descongestión de los despachos judiciales a nivel nacional o si por el contrario, es un trámite innecesario por la ineficiencia demostrada con el sinnúmero de conciliaciones fallidas en sede de la Procuraduría General de la Nación.

Palabras Clave: Conciliación Extrajudicial, requisito de procedibilidad, eficacia, celeridad, conflicto contencioso administrativo.

TEMA

MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN EL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION

La conciliación extrajudicial ha sido sin lugar a dudas, un acierto para la vida jurídica del Estado Colombiano, con esta herramienta jurídica se logra de cierto modo, la justicia social.

La presente investigación hace un recorrido por los inicios de éste mecanismo alternativo de solución de conflictos por excelencia y su desarrollo legal, doctrinal y jurisprudencial en Colombia. Esta investigación va dirigida a la comunidad académica, especialmente a los profesionales del derecho que en algún momento de su vida laboral se toparán con esta herramienta que se cuenta como una de las más eficaces en materia de resolución de conflictos.

La conciliación es una herramienta que brinda a los que la utilizan seguridad jurídica, eficiencia y economía en los asuntos que se tramiten por intermedio de ella. Se vio como un instrumento que podía ser utilizado para ayudar a descongestionar los despachos judiciales a nivel nacional; no obstante, en materia contenciosa administrativa vemos que los resultados son desalentadores en tratándose de ahorro de tiempo, dinero y desgaste del aparato jurisdiccional.

Los pésimos resultados obtenidos a través de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, ha sido uno de los motivos para realizar esta investigación, además de la necesidad de cuestionar mediante un estudio crítico, a fondo, acerca de la verdadera eficacia de la Conciliación extrajudicial cuando son conflictos de carácter administrativo que se llevan a cabo en las diferentes Procuraduría Judiciales para asuntos administrativos de la ciudad de Valledupar, soportado en verdaderas cifras allegadas desde la entidad competente.

Así mismo, nace de la observación de la realidad actual que se vive en las diferentes entidades públicas y en los juzgados administrativos de Valledupar; de un lado, cada vez son más las solicitudes de conciliación que se allegan por motivos de

Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa y Controversias Contractuales. Desde entidades del orden municipal hasta entidades del orden nacional con sede en esta ciudad o en el Departamento del Cesar son convocadas para que concilien los conflictos derivados de la administración pública.

No obstante más del 90 % de las solicitudes de conciliación que son realizadas ante los diferentes despachos de los Procuradores no son conciliadas, simplemente se hacen por cumplir el requisito de procedibilidad que impone la ley para las personas que quieren acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a debatir sus conflictos.

Teniendo en cuenta la esencia de la Conciliación como institución jurídica y la aplicación de los principios de eficacia y economía procesal, se despierta nuestro interés en saber porque para los asuntos civiles, de familia, comerciales, etc., la conciliación resulta ser de gran utilidad, contrario sensu, para asuntos contencioso administrativo es sólo un derrotero para que se continúe con los procesos ante los jueces administrativos.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La conciliación extrajudicial ha tenido gran acogida en el mundo jurídico. Su inclusión se previó con dos finalidades, lo que hace indicar que tiene una característica que le imprime una finalidad dualista; la primera, es que se desarrolla con el fin de resolver pacífica y económicamente los conflictos de intereses entre las partes; y la segunda, ayuda a la descongestión de los despachos judiciales los cuales a nivel nacional se encuentran atiborrados de procesos que por años cursan allí.

Empero, hasta el día de hoy, ninguna de las dos finalidades se ha logrado. ¿El motivo? Muchas son las causas de tener estos resultados. En algunas ocasiones porque los demandantes creen que si el proceso no llega donde un operador judicial no van a obtener los mejores resultados para sus pretensiones o que si se realiza un arreglo en una conciliación extrajudicial, el resultado de la misma puede no ser cumplido a cabalidad como si se hiciera con una sentencia judicial.

Si bien es cierto, muchos procesos han terminado en la etapa prejudicial de una manera positiva, no es menos cierto que en la mayoría de los casos, las partes en conflicto, cumplen este requisito simplemente para superar un derrotero más y llegar así a la etapa judicial, lo cual es a todas luces muy distinto de la finalidad que busca la conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo de solución de conflicto, haciéndola una herramienta jurídica ineficaz siendo esto incongruente por lo contenido en el principio de eficacia y economía procesal, principios estos propios del derecho administrativo.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Teniendo en cuenta los principios de Eficacia y Economía Procesal, es la conciliación extrajudicial un mecanismo eficaz para solucionar los conflictos que derivan en medios de control presentados ante la jurisdicción contenciosa administrativa – caso Valledupar?

HIPOTESIS

Resulta necesario sacar de la vida jurídica colombiana la etapa de la conciliación extrajudicial en los procesos de Reparación Directa, Controversia Contractual y/o Nulidad y Restablecimiento del Derecho, llevados a cabo en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, puesto que en la práctica, este mecanismo alternativo de solución de conflictos, se torna ineficaz al no cumplir con los principios de eficacia y economía procesal que debe tener todo proceso conciliatorio ante la Procuraduría General de la Nación.

OBJETIVOS

Objetivo General

Determinar si es eficaz la conciliación extrajudicial que se debe desarrollar antes de impetrar los medios de control de nulidad y restablecimiento de derecho, controversias contractuales y reparación directa en la jurisdicción contencioso administrativa en virtud de los principios de eficacia y economía procesal, los cuales se llevan a cabo en la Procuraduría General de la Nación en la ciudad de Valledupar.

Objetivos Específicos

Definir la conciliación como método alternativo de solución de conflicto en procesos contencioso administrativa.

Advertir las implicaciones que tienen sobre los principios de eficacia y economía procesal, la ineffectividad de las conciliaciones extrajudiciales contenciosa administrativa.

Analizar los resultados obtenidos a través de la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, de las conciliaciones extrajudiciales en la ciudad de Valledupar en materia contenciosa administrativa para el año 2014.

ESTADO DEL ARTE

La conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos por medio del cual “dos o más personas gestionan por sí mismos la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador” según lo establecido por la Ley 446 (1998).

En general, la conciliación es un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, mediante el cual, las personas involucradas en una controversia o conflicto, en uso de su autonomía privada y con la intermediación de un tercero imparcial y neutral, buscan obtener un acuerdo que ponga fin al mismo. (Ministerio del Interior y de Justicia, 2007, pág. 16).

Otro concepto obtenido de la doctrina es que “la conciliación es un mecanismo por medio del cual las personas involucradas en un conflicto, pueden resolverlo de una manera respetuosa, mediante un acuerdo satisfactorio y justo para ambas partes”. (Academia Foro Justicia, 2000).

La Conciliación es un mecanismo jurídico de solución pacífica de conflictos, a través del cual “las partes mediante un acuerdo satisfactorio pueden solucionar sus controversias siempre que ellas sean susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley”. (Pontificia Universidad Javeriana, 2000).

Para el Dr. Bertín Ramírez, la conciliación debe entenderse como un “*acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, con la ayuda de un conciliador*”.(Bertín Ramirez, 1999).

La Honorable Corte Constitucional, ha señalado las características de la conciliación, indicando que:

La implantación de estos mecanismos en los distintos sistemas jurídicos coincide con el logro de cuatro objetivos básicos comunes: (i) facilitar el acceso a la justicia; (ii) proveer una forma más efectiva de solución a los conflictos; (iii) mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos; y (iv) aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia estatal formal. (Sentencia C-1195, 2001).

Recientemente, en reciente Sentencia C-222, la Corte Constitucional (2013), dio una definición de conciliación extrajudicial y a su vez indicó las características de la misma:

Son características propias de la conciliación: es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; 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; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercute de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia. (Sentencia C-222, 2013).

Por su parte, el honorable Consejo de Estado (Auto, 2000), indicó:

La conciliación en el derecho administrativo es un importante mecanismo para la composición de litigios y para la descongestión de despachos judiciales con el fin de asegurar un eficaz acceso a la Administración de Justicia, tal y como lo ordenan el Preámbulo y los artículos 2 y 229 de la Constitución Política.

Si bien es cierto, muchas son las características de la conciliación, en materia contenciosa administrativa, ésta figura ha sido subutilizada, puesto que las estadísticas demuestran que sólo se tiene en cuenta como requisito de procedibilidad (por cuanto éste es un requisito obligatorio), para acceder a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Tal como lo indica el Dr. Melo Santos, citado anteriormente, *“la prepotencia de la administración es un enemigo de la conciliación*(Conciliación Contenciosa Administrativa, 2001, pág. 33)”, de un lado está el Estado que, con la superioridad acostumbrada, hace presencia en los despachos de los Procuradores y con la simple indicación que “no existe ánimo conciliatorio” desdibuja la esencia del mecanismo, acabando de plano con la conciliación.

Por otro lado se encuentra el ideal de que no se pueden conciliar asuntos en los que esté de por medio el erario. Nada más desacertado que seguir este lineamiento equivocado puesto que es en la etapa de la conciliación extrajudicial donde se puede hacer un “buen arreglo” en el que la entidad no salga tan perjudicada económicamente, obviamente con el estudio previo de cada caso en particular. Esto refleja que al interior de las entidades públicas no se da buena acogida a las solicitudes de conciliación y se corrobora esta tesis con los resultados obtenidos de las estadísticas que emiten las diferentes Procuradurías para asuntos administrativos.

METODOLOGÍA

Diseño o Enfoque de la investigación

Ésta es una investigación desarrollada bajo el método cualitativo, en donde se hace un dedicado estudio de situaciones fácticas, legales y jurídicas las cuales se han conocido a través de documentos y observación directa. La investigación cualitativa posee un enfoque multimetódico, en el que se incluye un acercamiento interpretativo y naturalista al sujeto de estudio, lo cual significa que el investigador cualitativo estudia las cosas en sus ambientes naturales, pretendiendo darle sentido o interpretar los fenómenos en base a los significados que las personas les otorgan. (Alvarez-Gayou, Camacho y López, Maldonado, Trejo, Olgún, & Pérez, 2015); dicho de otra forma, las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir y luego perspectivas teóricas) que van de lo particular a lo general.

Tipo de investigación utilizada

Teniendo en cuenta que en el desarrollo de esta investigación analiza y describe en detalle un fenómeno que se está dando en la ciudad de Valledupar, es entonces una investigación cualitativa, de tipo descriptiva con una marcada tendencia al análisis lógico jurídico, el cual “consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas”. (Amoros, 2008).

DESARROLLO DEL TRABAJO

La Conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que tuvo su inclusión en el ordenamiento jurídico colombiano en el Código de Procedimiento Civil expedido mediante los decretos números 1400 y 2019(1970), en su artículo 101, que a la letra reza:

Cuando se trate de procesos ordinarios y abreviados, salvo norma en contrario, luego de contestada la demanda principal y la de reconvención si la hubiere, el juez citará a demandantes y demandados para que personalmente concurren, con o sin apoderado, a audiencia de conciliación, saneamiento, decisión de las excepciones previas y fijación del litigio.(Congreso de la República, 1970).

Con la inclusión de este precepto jurídico se le da la posibilidad a las partes dentro de un proceso litigioso, poder solucionar sus diferencias con la ayuda del juez como conciliador; este es un paso obligatorio que debe dar el juez de conocimiento en el desarrollo del proceso judicial, con el fin terminar rápidamente el conflicto en sede judicial.

Con la expedición de la Ley 23 (1991), por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones, se exalta la capacidad resolutoria de la conciliación; y se le da un impulso a este mecanismo alternativo de solución de conflictos en materia contenciosa administrativa al contemplarla en su artículo 59, el cual fue incorporado en el Decreto 1818(1998) en el artículo 56:

Artículo 56°. Asuntos susceptibles de conciliación. Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través

de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (Antiguo Código). Artículos 138, 140, 141 y 142 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, (Nueva codificación).

No obstante lo anterior, el Estado legislador quiso darle un impulso mayor a la conciliación para temas contencioso administrativos, por ello, mediante el Decreto 1214 (2000), se indicó la necesidad de crear Comités de Conciliación en las entidades públicas para hacerle frente a los conflictos que pudieran aparecer, así mismo, estos comités son los encargados de expedir conceptos e indicar la viabilidad de utilizar el mecanismo de la conciliación para dirimir el conflicto presentado; posteriormente, mediante la Ley 1285(2009), que se encargó de reformar la ley estatutaria de Administración de Justicia, modificó el numeral 1 del artículo 42 de la Ley 270 de 1996 el cual quedó de la siguiente manera:

Artículo 42 A: Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

El tema de la conciliación extrajudicial ha sido estudiado por numerosos tratadistas y decantado por la misma jurisprudencia de las altas cortes colombianas que ven en ella un mecanismo eficaz, rápido y sobre todo económico para solucionar conflictos. En materia contenciosa administrativa, tratándose de un tema novedoso y que surge como requisito de procedibilidad en tres medios de control específicos, la conciliación figura como pieza clave para proteger el patrimonio del Estado y brindar a la comunidad el espíritu de paz y justicia social.

Para temas que se ventilan en la jurisdicción contenciosa administrativa, la conciliación se vislumbraba como un método eficaz. En la actualidad la conciliación contenciosa administrativo es especialmente novedosa, compleja y se convierte en la oportunidad de solucionar por la vía del diálogo dirigido por un conciliador, investido transitoriamente de la función jurisdiccional un conflicto entre el Estado y uno o varios miembros de la comunidad; constituyéndose en una de las políticas nacionales de mayor importancia para la administración de justicia y por ende para la sociedad con la cual “se busca transmitirle a la colectividad un mensaje de convivencia pacífica y diálogos que supone la solución civilizada de los conflictos”. (Dussán Hernández, 2009, pág. 229).

No obstante, la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa no ha tenido el mismo éxito que tiene por ejemplo en el derecho laboral o civil tal como lo indicó en alguna oportunidad el Dr. Mauricio González Cuervo, Ex Presidente de la Corte Constitucional citado por Osorio, quien indica que estadísticamente se comprobó que la mayoría de solicitudes de conciliación culminan en acuerdo; de ahí que puede afirmarse que esta figura procesal está llamada a cumplir una doble función, parafraseando lo expresado por el mencionado tratadista, de una parte principalmente, está induciendo hábitos sociales proactivos de resolución de conflictos, a partir de la búsqueda de acuerdo entre las propias partes; y de otro lado, está contribuyendo en buen grado a la utilización racional de los instrumentos que nos ofrece la justicia formal.(Osorio Villegas, 2002, pág. 82).

Como bien se indicó en líneas precedentes, en este campo de lo contencioso administrativo la conciliación extrajudicial no ha tenido la efectividad debida, ello se debe a ciertos aspectos, entre los que se cuentan: (i) Que la mentalidad de los servidores públicos, indica que “es mejor no comprometer por esta vía el erario público y esperar por lo tanto una sentencia judicial”, (Melo Santos, 2001, pág. 34) (ii) Que las personas no le tienen la confianza necesaria a la conciliación en tratándose de entidades públicas, se presupone una imagen negativa de los usuarios judiciales frente al servicio de la Procuraduría General de la Nación en temas de conciliación puesto

que los procuradores también son empleados del Estado.(iii) Que en ciertas oportunidades se concilian las diferencias en el despacho de un Procurador para asuntos administrativos y que posteriormente son improbadas por los jueces administrativos. Bien se podría decir que la conciliación extrajudicial ante los Procuradores delegados para asuntos administrativos, ha sido lo no esperado. Si bien es cierto, la conciliación es una herramienta con que se ahorra tiempo, y desgaste del aparato judicial, existe aún la cultura de no conciliar con el Estado.

En un estudio realizado para obtener el título de Abogados de los señores Leidy Prada y Álvaro Sanabria estudiantes de la Universidad de Santander – Sede Bucaramanga, el cual fue desarrollado en la ciudad de Bucaramanga con datos específicos obtenidos del trabajo de campo, se logró determinar que la simple conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en asuntos contencioso administrativos no ha dado el resultado esperado por lo cual se torna ineficaz y que si bien es cierto, la conciliación como tal es un instrumento importante en la vida jurídica del Estado, éste debe ser dado a conocer a toda la comunidad y mucho más aún a las personas que ejercen cargos públicos dentro de la administración.(Prada Álvarez & Sanabria, 2010),

Acogemos la tesis de estos estudiantes como bien se dijo anteriormente; en el caso particular de la ciudad de Valledupar, por los pésimos resultados que se dan con respecto de las conciliaciones extrajudiciales en la ciudad de Valledupar. Confirma esta teoría el estudio del Dr. Melo Santos, quien indica que:

En el ámbito de la conciliación en el derecho administrativo, no puede entenderse que las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares se desarrollen en un plano de igualdad. Al contrario, nada más distante a la concepción de la conciliación que la mentalidad de una de las partes de sentirse superior a la otra, concepción que constituye un obstáculo para el buen desarrollo y éxito de la conciliación. (Melo, 2001, p. 33).

Por menos, la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa se denota como el “elefante blanco” de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia contenciosa administrativa; no sólo los por argumentos esgrimidos con anterioridad, también lo es porque muchos de los asuntos que se concilian ante los Procuradores Delegados para asuntos administrativos al momento de ser revisados por un Juez administrativo son improbados por éste, afectando así la eficacia de este mecanismo de resolución de conflictos y de paso los principios de eficacia y economía procesal, importantísimos tanto para la administración de justicia como para la descongestión de los despachos judiciales, pues es con la utilización de estos mecanismos alternativos de manera eficaz que se puede ayudar en la descongestión de los despachos judiciales administrativos los cuales se encuentran atiborrados de procesos y que pudieron solucionarse a través de la conciliación extrajudicial. A continuación se analizarán los principios mencionados y su incidencia en la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa.

Principios de Eficacia y Economía Procesal en la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa

Etimológicamente, con respecto a la palabra EFICACIA, la Real Academia de la Lengua Española(1992), indica que proveniente del latín *Efficacia* y que se entiende como “la capacidad de alcanzar el efecto que espera o se desea tras la realización de una acción”.

Si la eficacia es la capacidad de alcanzar el efecto que se espera o se desea tras la realización de una acción, para nuestro estudio, esta acción corresponde entonces a la conciliación, es decir, si al llevarse a cabo este mecanismo como requisito legal para impetrar los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, las partes intervinientes en el proceso conciliatorio alcanzan el efecto deseado; al igual, los operadores judiciales, que esperan la descongestión de sus despachos.

Al momento que se admite por parte del operador judicial la demanda; si es del caso, éste debe advertir que se haya desarrollado el requisito de procedibilidad de la conciliación y ya para la primera audiencia dentro del proceso, por mandato de la ley, debe desarrollar una nueva etapa conciliatoria entre las partes; es decir, que además de sus múltiples funciones, el juez debe ser conciliador, lo que deja serios interrogantes con respecto a la efectividad de la conciliación extrajudicial, no porque el juez funja como conciliador, sino porque en la mayoría de los casos, las conciliaciones extrajudiciales las declaran fallidas, teniendo el convocante que de igual manera accionar el aparato jurisdiccional para resolver su conflicto.

Con respecto al principio de Economía Procesal, éste indica que las actuaciones que realice la administración, bien sea de orden administrativo, judicial o extrajudicial, se haga de manera rápida, esto es, en el menor tiempo posible, tratando de disminuir todos los gastos posibles y sin dilatar el procedimiento; para ello, la administración cuenta con herramientas y/o mecanismos como la conciliación extrajudicial, la cual tiene la finalidad que un conflicto en donde una de las partes sea una entidad pública, pueda mediante un proceso llevado a cabo en la Procuraduría General de la Nación y ante Procuradores delegados para asuntos administrativos, arreglar las diferencias que tiene con su contraparte de manera rápida y a un bajo costo.

La incidencia de estos dos principios en la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa es muy importante puesto que los postulados que los conforman, deben desarrollarse en debida forma al momento de conciliar lo que de contera determinará que el mecanismo sea efectivo; no obstante, los resultados no se compadecen de la inversión de tiempo y recursos que invierte el Estado para practicar las conciliaciones extrajudiciales y mucho menos, en el tiempo que esperan los convocantes para acceder a la administración de justicia.

Si bien es cierto, la conciliación extrajudicial contenciosa administrativa no ha tenido el resultado esperado, éste es un mecanismo alternativo de solución de

conflictos por excelencia el cual tiene sustento constitucional, legal y jurisprudencial; a continuación, su ubicación dentro de cada una de estas normatividades.

La Conciliación en la Constitución Política de Colombia (1991).

Nos muestra la Carta Política en su artículo 116 en sus incisos 3° y 4° lo siguiente:

Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos.

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.

Se observa que la norma superior brinda la posibilidad de que los particulares de manera transitoria, cumplan con una función pública como es la de administrar justicia. Este es el fundamento constitucional para que se desarrollara la conciliación en temas contenciosos administrativos, esto es, cuando existen pretensiones pecuniarias de la parte convocante.

La Conciliación en la normatividad.

En el capítulo V de la Ley 23 (1991), por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar y se dictan otras disposiciones, aparece la figura de la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa. Esta disposición fue modificada por el artículo 70 de la Ley 446 de 1998, por lo cual se a la letra reza:

Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o

por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Cabe anotar que el Código Contencioso Administrativo fue derogado por la Ley 1437 (2011) por medio de la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en sus artículos 138, 140 y 141, traen los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, respectivamente.

La normatividad por excelencia que contiene las disposiciones de los MASC – Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, entre ellos, el de la Conciliación es el Decreto 1818 de 1998, por medio del cual se expide el Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos que en sus artículos 59 y subsiguientes indican el procedimiento a seguir frente a una conciliación en materia contenciosa administrativa.

Para los conflictos que se deben ventilar en la jurisdicción contenciosa administrativa también se deben seguir las indicaciones que se encuentran contenidas en la siguiente normatividad:

- Ley 446 de 1998, por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
- Ley 640 de 2001, Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

- Ley 1285 de 2009 - Reforma la Ley 270 Estatutaria de la Administración de Justicia Artículo 8 Mecanismos Alternativos.
- La Ley 1395 de 2012, Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.
- Decreto 1829 de agosto 27 de 2013, por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998 y 640 de 2001.
- Ley 1437 de 2012, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 80 de 1993, Utilización de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en controversias contractuales.

A pesar de ser una herramienta constitucional, tener copiosa normatividad y ser desarrollada extensamente por vía de jurisprudencia, la conciliación en materia contenciosa administrativa, no ha podido obtener los mejores resultados en su práctica, a continuación haremos un análisis detallado de los resultados que obtuvo la Procuraduría General de la Nación en materia de conciliaciones extrajudiciales contenciosa administrativas llevadas a cabo en la ciudad de Valledupar en el año 2014.

Conciliaciones extrajudiciales en materia contenciosa administrativa – caso Valledupar – año 2014.

Para obtener los resultados obtenidos en nuestra investigación, se solicitó a través de derechos de petición ante las Procuradurías Delegadas para asuntos administrativos en la ciudad de Valledupar, las estadísticas de resultados con respecto a las solicitudes de conciliación que se radicaron en el año 2014. (Ver anexo 1).

De la estadística obtenida tenemos el alarmante dato que confirma nuestra posición frente a la Conciliación Extrajudicial en materia contenciosa administrativa.

En Valledupar se encuentran cinco (5) Procuradurías delegadas para asuntos contencioso administrativo. Se debe tener en cuenta que ante ellas es que se presenta la solicitud de conciliación cuando existan conflictos entre Estado y particulares o entre entidades estatales, que deban ser tramitados conforme a lo normado en los artículos 138, 140 y 141 de la Ley 1437 de 2011.

Desde la entrada en vigencia de la Ley 23 de 1991, cuya finalidad era la de descongestionar los despachos judiciales, se vislumbraba que los mecanismos alternativos de solución de conflictos serían los actores principales para lograrlo. Se pensó que con la conciliación que en materia civil, comercial y de familia, había hasta ese momento, dado resultados benéficos para la administración de justicia y a las partes en general, también produciría los mismos efectos con respecto a los casos que debieran ser ventilados en la jurisdicción contenciosa administrativa.

Sin embargo, de acuerdo a datos específicos de las cinco (5) Procuradurías delegadas para asuntos administrativos que se encuentran en la ciudad de Valledupar, podemos concluir que la conciliación extrajudicial no ha tenido ese efecto en materia contenciosa administrativa, ni siquiera aun cuando existe la posibilidad de conciliar judicialmente un conflicto.

La Procuraduría 47 Judicial para asuntos administrativos tuvo en el 2014 un total de 315 conciliaciones efectivamente tramitadas, de las cuales sólo un total de 25 tuvieron acuerdos conciliatorios, obteniendo así un 7.94% de eficacia en la conciliación extrajudicial.

Con respecto a la Procuraduría 75 Judicial, tenemos que el año inmediatamente anterior se tramitaron 284 solicitudes de conciliación frente a esto, las que tuvieron

acuerdo conciliatorio fue un total de 19, obteniendo así un 6.9% de eficacia de la conciliación.

En la Procuraduría 76, fueron 273 solicitudes de conciliación efectivamente tramitadas de las cuales, sólo un total de 20 tuvieron acuerdo conciliatorio, lo que indica que se obtuvo con ello un 7.33% de eficacia.

Los datos obtenidos de la Procuraduría 185, son: 225 solicitudes debidamente tramitadas, 9 de éstas tuvieron acuerdo conciliatorio, lo que arroja un resultado de 4.0% de eficacia.

Para la Procuraduría 123 Judicial, hubo 125 solicitudes efectivamente tramitadas, de ellas, 26 fueron conciliadas, lo que indica que hubo un 20.8% de eficacia de la conciliación extrajudicial, lo que convierte a este despacho en el más eficiente de los cinco que se encuentran en la ciudad de Valledupar.

La fuente de las anteriores cifras es la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, sustraídas del reporte estadístico consolidados de gestión de las Procuradurías Judiciales Administrativas para el año 2014.

Analizando las cifras descritas en líneas precedentes, se tiene que la conciliación extrajudicial en materia contenciosa administrativa no tiene la efectividad que se espera tenga un mecanismo alternativo de solución de conflicto en donde el contenido de las pretensiones a conciliar son netamente económicas; máxime si se deben conciliar el gasto de dineros públicos, lo que desafortunadamente deja de lado los principios de eficacia y economía procesal que debe tener en cuenta toda entidad administrativa, tal como lo reza el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 que consagra el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Las cifras también revelan la resistencia de las diferentes entidades a no promover la cultura de la conciliación al interior de cada entidad, ni analizar a fondo las

diferentes solicitudes de conciliación allegadas a éstas; lo que se contrapone a los principios de eficacia y economía procesal que es menester de la administración pública. Nada más contrario a la finalidad de los principios del derecho administrativo que no concederle la importancia necesaria a las conciliaciones extrajudiciales que se llevan a cabo en las diferentes Procuradurías.

Si bien es cierto, la conciliación en materia administrativa puede brindar mejores resultados si se promoviera la cultura de la conciliación, también es muy cierto que esa promoción se debe hacer desde la cabeza visible de cada entidad para que al final, se puedan cumplir sus cometidos de agilidad, facilidad y economía; así mismo, para que teniendo mucha más efectividad en las conciliaciones extrajudiciales contenciosas administrativas, se pueda colaborar a la descongestión de los jueces administrativos, tal como ocurre en materia civil, de familia o laboral.

Por último, la respuesta a nuestra pregunta de investigación es que la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos no es eficaz, ya que desdibuja esta importante herramienta jurídica puesto que las entidades públicas tienen la cultura de “no conciliar” con la equivocada idea de resolver el conflicto a su favor en sede judicial, lo que hace más gravosa la situación de la entidad convocada puesto que la mayoría de las veces, las sentencias dictadas son desfavorables a la entidad pública.

Y se considera que no es idónea puesto que es mucho más la inversión que hace el Estado para desarrollar las conciliaciones, no se compadecen de los resultados de las mismas. De otro lado, los administradores públicos y sus asesores, no se detienen a analizar de manera minuciosa los requerimientos de los convocados, contrario sensu, los resultados obtenidos fueran diferentes.

Empero, no solo se desdibuja la figura misma de la conciliación, igual suerte corren los principios de eficacia y economía procesal a ver que no logran materializarse con la conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos; aunque esta herramienta también funge como un prerequisite para acceder ante los jueces

respectivos, su importancia radica en que es una forma alternativa, económica y fácil de solucionar conflictos que ha sido recibida con escepticismo por muchos administradores públicos, lo que ha incidido en los resultados vistos en la ciudad de Valledupar, lo que, desde la visión jurídica, nos lleva a más incertidumbres que soluciones; no obstante, esta figura jurídica aún se encuentra en pleno desarrollo por lo que se espera en el futuro, sirva para lo que se creó, poder resolver los conflictos de manera pacífica, económica y rápida además de poder descongestionar los estrados judiciales.

CONCLUSIONES

En primera medida, se debe indicar que la conciliación extrajudicial en todas las áreas del derecho ha sido una de las herramientas más oportunas que entró en diferentes tiempos y de distintas maneras en el ordenamiento jurídico colombiano.

Este mecanismo de resolución de conflictos ha sido muy importante desde épocas remotas, dando a las partes la oportunidad de arreglar sus diferencias de manera civilizada, estando en un ambiente propicio y en compañía de un tercero llamado “conciliador” quien debe apoyar la gestión.

Al ver la ayuda que dio a los juzgados civiles, la conciliación se traslada al derecho administrativo, con lo cual queda en cabeza de la Procuraduría General de la Nación las conciliaciones que pudieran darse en esa materia. Con la conciliación extrajudicial se logra de un lado, la descongestión de los estrados judiciales y de otro, el ahorro de tiempo, dinero y gasto del aparato jurisdiccional.

Las entidades públicas no han tenido en cuenta a la conciliación extrajudicial como primera medida para solucionar los conflictos que puedan presentarse, lo que desdibuja la esencia de la conciliación misma, toda vez que no se dinamiza la toma de decisiones por parte de los administradores públicos, lo que de contera dificulta el ahorro presupuestal que pueda tener la entidad convocada.

En definitiva, la Conciliación Extrajudicial en asuntos contencioso administrativo en la ciudad de Valledupar, al igual que en las otras ciudades, tal como nos pudimos dar cuenta por el análisis de estudios sobre el mismo tema en la ciudad de Bucaramanga y Bogotá, no está dando los resultados esperados por diferentes factores que sumados, causan gran detrimento patrimonial a las entidades públicas a nivel municipal y departamental.

Así, pues, después de analizar los resultados de las diferentes Procuradurías de la ciudad de Valledupar, se debe indicar que no se compadece el gasto en el que debe incurrir el Estado colombiano para tener la infraestructura y logística adecuada para prestar el servicio de conciliación en la Procuraduría General de la Nación y sus Procuradurías auxiliares, con los resultados que arrojan las estadísticas de esta entidad, máxime, cuando en el proceso contencioso administrativo, los jueces tienen dos oportunidades para conciliar las diferencias entre las partes, lo que también hace que se ahorre tiempo y dinero a todos los intervinientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Academia Foro Justicia. (2000). ABC de la Conciliación. *Año 2. Vol. 7.* Bogotá D.C.: Legis.
- Alvarez-Gayou, J. L., Camacho y López, S., Maldonado, G., Trejo, C., Olgúin, A., & Pérez, M. (2015). *La investigación Cualitativa.* (U. A. Hidalgo, Ed.) Obtenido de www.uaeh.edu.mx/scige/boletin/tlahuelilpan.
- Ámbito Jurídico. (6 al 9 de Agosto de 2001). Se fortalece la Conciliación. *Ámbito Jurídico.*
- Amoros, E. (2008). (U. C.-E. Economía., Ed.) Obtenido de www.usat.edu.pe/carreras1/economia 272.
- Auto, Exp. 18298 (Consejo de Estado 10 de Noviembre de 2000).
- Bertín Ramirez, L. E. (1999). *Cartilla sobre la Conciliación Administrativa.* Bogotá D.C. : Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- Cámara Nacional de Comercio de Bolivia. (2006). Obtenido de www.BoliviaComercio.org.bo
- Caravantes, J. d. (1856). *Tratado Histórico, Crítico Filosófico de los Procedimientos Judiciales en Materia Civil.* (Vol. 1). Madrid, España.
- Congreso de la República. (6 de Agosto de 1970). Código de Procedimiento Civil - Ley 1400. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República. (1921). Ley 120. Bogotá D.C. , Colombia.
- Congreso de la República. (22 de Enero de 2009). Ley 1285. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República. (1934). Ley 14. Bogotá D.C. , Colombia.
- Congreso de la República. (18 de Enero de 2011). Ley 1437. Bogotá D.C., Colombia.
- Congreso de la República. (21 de Marzo de 1991). Ley 23. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República. (8 de Julio de 1998). Ley 446. Bogotá D.C., Colombia.

Congreso de la República. (26 de Mayo de 1887). Ley 57. Bogotá D.C. , Colombia.

Congreso de la República. (6 de Enero de 2001). Ley 640. Bogotá D.C. , Colombia.

Constituyente, A. N. (1991). Constitución Política de Colombia.

Dussán Hernández, O. (2009). *Revista Virtual Prolegómenos - Derechos y Valores XII (Julio-Diciembre)*. Obtenido de www.redalyc.org/articulo.oa?id=87617269015> ISSN 0121-182X.

López Blanco, H. F. (1992). *Comentarios al decreto de descongestión de la justicia.* . Bogotá D.C. : ABC Editores.

Melo Santos, J. C. (2001). *Conciliación Contenciosa Administrativa.* (U. Javeriana, Ed.) Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (29 de Junio de 2000). Decreto 1214. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (7 de Septiembre de 1998). Decreto 1818. Bogotá D.C., Colombia.

Ministerio del Interior y de Justicia. (2007). *Guía institucional de conciliación en civil.* Obtenido de www.unal.edu.co

Nisimblat, N. (s.f.). *Artículo La Conciliación Laboral. Profesor Cátedra Solución de Conflictos.* Bogotá D.C.: Fundación Universitaria San Martín .

Osorio Villegas, A. M. (2002). *Conciliación mecanismo alternativo de solución de conflictos por excelencia.* Bogotá D.C. : Pontificia Universidad Javeriana.

Pontificia Universidad Javeriana. (2000). *Cartilla del Centro de Conciliación.* (F. d.-C. Jurídico, Ed.) Bogotá D.C.

Prada Álvarez, L., & Sanabria, Á. A. (2010).
www.repositorio.uis.edu.co/jspui/bitstream/123456789/8120/2/134860.pdf. (B.
Universidad de Santander, Ed.)

Real Academia de la Lengua Española. (1992). *Diccionario*. Madrid: Espalsa Calpe
S.A.

Sentencia C-1195 (Corte Constitucional 15 de Noviembre de 2001).

Sentencia C-222 (Corte Constitucional 17 de Abril de 2013).

ANEXO 1.

PROCURADURIA DELEGADA PARA LA CONCILIACION ADMINISTRATIVA

Reportes estadísticos consolidados de gestión de las Procuradurías Judiciales Administrativas 2014

ACTUACIONES 2014	ACUERDOS CONCILIATORIOS	EFFECTIVAMENTE TRAMITADAS	Acuerdos por admisiones condición 5%	% APROBACION ACUERDOS - MINIMO 50%	VISITAS A LAS ENTIDADES	CAPACITACIONES A COMITES DE CONCILIACION	TOTAL CONCEPTOS PRESENTADOS	CONCEPTOS EN EL PROCESO ORAL	ACTUACIONES CONCILIACION JUDICIAL	CONCEPTOS PROMEDIO MENSUAL	NUMERO DE CITACIONES A AUDIENCIA	ACTUACIONES EN TRIBUNALES DE ARBITRAMIENTO	INTERVENCION EN AUDIENCIA INICIAL	INTERVENCION EN AUDIENCIA DE PRUEBAS	INTERVENCION EN AUDIENCIA DE ALEGACIONES Y JUZ.	INTERVENCION EN PRUEBAS EN TRIBUNALES Y JUZGADOS.
178 TUNJA	37	410	9,02%	77,42%	4	4	96	53	87	9	220	4	119	48	12	37
	130	2.252	5,77%	#1DIV/01	35	27	1.495	726	774	15						
VALLEDUPAR																
47 VALLEDUPAR	25	315	7,94%	80,95%	7	7	52	7	12	5	30	1	31	2	4	0
75 VALLEDUPAR	19	284	6,69%	75,00%	11	9	40	0	167	4	172	1	37	35	12	29
76 VALLEDUPAR	20	273	7,33%	100,00%	11	9	121	35	62	11	347	0	130	17	3	28
123 VALLEDUPAR	26	125	20,80%	100,00%	6	2	72	9	34	7	24	0	7	11	0	0
185 VALLEDUPAR	9	225	4,00%	75,00%	8	8	77	25	49	7	187	6	68	37	22	3
	99	1.222	8,10%	86,19%	43	35	362	76	324	7						
VILLAVICENCIO																
48 VILLAVICENCIO	26	206	12,62%	88,46%	0	1	97	4	67	9	34	2	12	6	0	5
49 VILLAVICENCIO	32	199	16,08%	81,25%	4	1	110	22	56	10	36	7	6	14	6	31
94 VILLAVICENCIO	27	229	11,79%	82,35%	8	3	132	62	200	12	432	0	870	163	12	20
205 VILLAVICENCIO	7	77	9,09%	80,00%	0	2	151	104	316	14	402	0	128	78	52	43
206 VILLAVICENCIO	5	206	2,43%	100,00%	0	0	147	104	166	13	214	0	129	18	34	9
	97	917	10,58%	88,41%	12	7	637	296	805	12						
YOPAL																
53 YOPAL	7	77	9,09%	#1DIV/01	3	3	78	41	102	7	179	24	44	60	10	43
72 YOPAL	5	206	2,43%	100,00%	0	1	77	44	51	7	130	0	56	40	7	58
182 YOPAL	1	197	0,51%	#1DIV/01	3	0	107	75	26	10	138	3	65	41	1	29
	13	480	2,71%	#1DIV/01	6	4	262	160	179	8						
OTRAS SEDES																
214 BARRANCA/BMEIA	8	130	6,15%	100,00%	0	0	20	5	19	2	40	0	7	7	0	1
219 BUENAVENTURA	8	202	3,96%	100,00%	6	0	101	72	75	9	435	0	140	61	5	21
198 dACATATIVA	89	255	34,90%	#1DIV/01	1	0	75	45	79	7	243	0	27	14	0	18
199 GIRARDOT	31	293	10,58%	77,27%	0	0	139	105	39	13	302	0	55	16	0	19
220 LETICIA	19	68	27,94%	30,77%	2	0	61	46	33	6	130	0	54	48	22	30
221 MOCOA	18	226	7,96%	100,00%	0	0	0	0	14	0	225	0	0	0	0	0
AMBIENTAL Y AGRARIA SAN ANDRES	9	102	8,82%	100,00%	1	0	191	70	52	17	209	0	75	55	9	36