

La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y sus “verdaderos” efectos en la congestión judicial El caso de la jurisdicción contencioso-administrativa*¹

DAVID DÍAZ GUZMÁN²
ANDRÉS FELIPE GARCÍA ÁVILA³

RESUMEN

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han discutido la importancia y necesidad de la conciliación por cuanto la consideran un “medio efectivo” para enfrentar la congestión judicial que afronta la administración de justicia en Colombia. Por ello, el legislador y el gobierno nacional han establecido e impulsado la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, a través del artículo 13 de la Ley 1285 de 2009. Hoy, cuatro años después de entrar a regir dicho requisito, el presente trabajo pretende analizar los verdaderos efectos del requisito de procedibilidad mencionado en cuanto a (i) la reducción de la congestión judicial en la jurisdicción contencioso-

* Artículo ganador del Concurso José Ignacio de Márquez Junior 2013. Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2013. Fecha de aceptación: 13 de enero de 2014.

- 1 Un agradecimiento especial para Daniel A. Monroy C. por sus comentarios a las diferentes versiones de este documento.
- 2 Estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Monitor del Departamento de Derecho Económico y de la cátedra de Matemáticas para Derecho de la Facultad de Derecho de la misma Universidad. Miembro del Grupo de Estudio en Matemáticas para Derecho –Pierre de Fermat– del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia. Correo-e: diaz_d_01@hotmail.com.
- 3 Estudiante de pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Investigador del Departamento de Derecho Financiero y Bursátil de la misma Universidad. Correo-e: andresfelipe9210@gmail.com.

administrativa y (ii) algunos efectos económicos que han surgido por la implementación de dicho requisito en el Estado colombiano.

Palabras clave: Administración de justicia, Derecho Administrativo, conciliación pre-judicial.

Clasificación JEL: H830, K390, K410.

SETTLEMENT AS A REQUISITE BEFORE TRIAL AND ITS "TRUE" EFFECTS
ON CASE BACKLOGS
THE CASE OF CONTENTIOUS-ADMINISTRATIVE JURISDICTION

ABSTRACT

Both doctrine and jurisprudence have discussed the importance of settlement since they consider it as an "effective way" to deal with case backlogs that faces the administration of justice in Colombia. Therefore, the legislator and the government have established and promoted the settlement as a requisite before trial in contentious-administrative actions, through article 13 of 1285 Act of 2009. Today, four years after the implementation of the law, this paper analyzes the real effects of the aforementioned requisite in terms of: (i) reducing case backlogs in the contentious-administrative jurisdiction, and (ii) some economic effects that have emerged by the implementation of this requisite in the Colombian State.

Keywords: Administration of Justice, Administrative Law, Settlement.

JEL Classification: H830, K390, K410.

1. INTRODUCCIÓN

La congestión judicial es un grave problema que enfrenta la justicia colombiana. Tal es así que los medios de comunicación han señalado de manera constante la necesidad de enfrentar este problema. En este orden, un artículo del diario *El Espectador* (2012), referido a la congestión e ineficiencia que tiene que afrontar el ciudadano común al ingresar al aparato jurisdiccional, resalta los datos expuestos por el Consejo Superior de la Judicatura y afirma que a diciembre de 2011 había 2,5 millones de procesos judiciales pendientes de solución en la jurisdicción colombiana.

De la misma manera, el informe *Doing Business 2013* (World Bank, 2012) indica que Colombia ocupa el puesto 154 entre 185 países analizados en términos de percepción de eficiencia en la resolución judicial de controversias contractuales. De suerte que, conforme a dicho informe, Colombia se ubica como uno de los países más lentos en lo correspondiente al funcionamiento del sistema judicial, lo cual infiere la necesidad de implementar medidas oportunas y sobre todo "efectivas" para enfrentar el problema de la congestión judicial.

En el mismo sentido, el informe final de la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia (2010: 85) señaló en su momento que

(...) en el caso de la jurisdicción contencioso administrativa, si bien el volumen de procesos tiene una menor magnitud que en la justicia ordinaria, la situación de disminución de inventarios es crítica. En efecto, en 2008 los Juzgados Administrativos sólo evacuaron un 35% de sus inventarios totales, mientras que los Tribunales Administrativos registraron un 47% y el Consejo de Estado, un 31% de evacuación total.

Con todo, el presente trabajo se circunscribe al ámbito de la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA), reparación directa (art. 140 CPACA) y controversias contractuales (art. 141 CPACA), conforme al artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.

Específicamente este trabajo discute el cumplimiento del objetivo de descongestión de este mecanismo alternativo de solución de conflictos (MASC).

En efecto, según lo expuesto por GIRALDO ÁNGEL (2004), CASTAÑO GARCÍA (2004), ROMERO DÍAZ (2006) y la Corte Constitucional⁴, se puede afirmar que los MASC tienen co-

4 Corte Constitucional. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA. En esta sentencia, la Corte hace la siguiente aclaración: "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 (...).

"Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no sólo 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. Adicionalmente, debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de que trata el artículo 95 superior, como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Num. 5o.) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Num. 6o)".

Entre otras sentencias, como la C-163 del 17 de marzo de 1999, M.P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, la Corte indicó que "Además, estos mecanismos alternativos de resolución de conflictos encuentran base constitucional no sólo en su reconocimiento expreso en el artículo 116 superior sino también en otros principios y valores constitucionales. Así, su presencia puede constituir una vía útil, en ciertos casos, para descongestionar la administración de justicia formal, con lo cual se potencia la eficacia, celeridad y efectividad de la justicia (CP art. 228). Además, y más importante aún, la Carta establece un régimen democrático y participativo (CP art. 1º), que propicia entonces la colaboración de los particulares en la administración de justicia y en la resolución de sus propios conflictos".

mo objetivos, entre otros, la resolución de las diferencias entre las partes envueltas en una controversia; propender por la participación de las partes en los procesos de resolución de conflictos; facilitar el acceso a la justicia, y descongestionar la administración de justicia.

Sobre este mismo particular, ROMERO DÍAZ (2006: 2) señala en concreto 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".

Más adelante, el mismo autor expone cuáles son los objetivos de los MASC. Estos son:

- *Mitigar la congestión de los tribunales, así como reducir [...] el costo y la demora en la resolución de conflictos;*
- Incrementar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos;
- Facilitar el acceso a la justicia; y,
- Suministrar a la sociedad una forma más efectiva de resolución de disputas (ídem: 3) (destacado fuera de texto).

En lo que corresponde concretamente con la conciliación, existe también consenso doctrinario en que lo que esta pretende es evitar el costo de un proceso dispendioso, sometiéndose entonces las partes a mecanismos más expeditos y más baratos que les permitan a estas dar solución a una controversia sin incurrir en los gastos de un proceso, según CASTAÑO GARCÍA (2004), ROMERO DÍAZ (2006) y GONZÁLEZ REY (2010). Igualmente, se ha dicho que la conciliación tiene como objetivo facilitar el acceso a la administración de justicia, en especial el de los sectores menos favorecidos de la sociedad, aspecto principalmente resaltado por GIL ECHEVERRY (2003), CASTAÑO GARCÍA (2004), FLÓREZ GACHARNÁ (2004), GIRALDO ÁNGEL (2004), HERNÁNDEZ TOUS (2005), ROMERO DÍAZ (2006) y la misma Corte Constitucional⁵.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y MARCO GERARDO MONROY CABRA. En este caso la Corte distingue como fines de la conciliación los siguientes: "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. (...) En quinto lugar, 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. (...)". Igualmente en la Aclaración de voto de RODRIGO UPRIMNY YÉPES a la Sentencia C-1196 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA, se dice lo siguiente: "Sin que deba ser su objetivo esencial, la conciliación también puede permitir una cierta descongestión de los tribunales de controversias que, por sus características, no conviene que reciban un tratamiento judicial. Este alivio de la carga de trabajo de los jueces podría permitir que el aparato judicial se tornara más eficaz para solucionar otros conflictos, que sí requieren intervención judicial. El acceso a la administración de justicia, y su credibilidad y legitimidad, deberían verse incrementados, lo cual redundaría en beneficio de

Asimismo, otro de los objetivos de este mecanismo resaltado por la doctrina es el de posibilitar la participación de la comunidad en los procesos de resolución de conflictos, tal y como lo señalan CASTAÑO GARCÍA (2004), HERNÁNDEZ TOUS (2005), ROMERO DÍAZ (2006) y GÓMEZ CASTRO (2010). Este último objetivo, como lo indican GIRALDO ÁNGEL (2004) y CASTAÑO GARCÍA (2004), se vincula estrechamente con otros objetivos, tales como el de propiciar una cultura de convivencia ciudadana, o en otros casos, servir de instrumento de transformación cultural implementando la concertación, la tolerancia y, por otra parte, haciendo posible la justicia por consenso.

Para dichos efectos encontramos que la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos representa ciertas ventajas respecto de otros MASC, las cuales bien pueden identificarse con los mismos objetivos que la conciliación pretende. En este sentido, ROMERO DÍAZ (2006) señala tres puntos en los cuales la conciliación es un mecanismo útil para la solución de conflictos, y resalta otros objetivos que serán señalados más adelante.

Además, como lo afirman HENAO PÉREZ (1996), CASTAÑO GARCÍA (2004), HOYOS BOTERO (2005) y ROMERO DÍAZ (2006), la conciliación pretende generar la paz y fortalecer la democracia; también busca respaldar acuerdos lícitos y equitativos por los cuales las partes diriman sus conflictos, como lo fija LEZCANO MIRANDA (2006), y ofrecer a la sociedad una forma más efectiva de la solución de conflictos, como lo plantean CASTAÑO GARCÍA (2004), ROMERO DÍAZ (2006), LEZCANO MIRANDA (2006), GONZÁLEZ REY (2010) y la Corte Constitucional⁶.

Respecto de la conciliación como requisito de procedibilidad, autores como HERNÁNDEZ TOUS (2005) y la Corte Constitucional⁷, dicen que esta acentúa el objetivo de la promoción de la convivencia pacífica. También han dicho que la conciliación como requisito de procedibilidad crea un espacio de encuentro y de entendimiento para que las partes logren dirimir sus conflictos, o de otro modo propongan fórmulas de arreglo o negociación anticipada; además se enfocan en la importancia de garantizar la realización del debido proceso y el acceso a la administración de justicia⁸.

la democracia y la paz en nuestras sociedades”. Asimismo, Corte Constitucional. Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1992, M.P.: FABIO MORÓN DÍAZ: “El artículo 10o., trae un conjunto de sanciones por la inasistencia a las audiencias de conciliación, excepción hecha de las audiencias previstas en los artículos 2º y 16 numeral 3º, según lo dispone. (...) Se trata pues de obligar a la asistencia a las audiencias de conciliación en tanto pasos necesarios, que comprometen el interés público, en el logro de mayores niveles de eficiencia en las soluciones de justicia, sin perjuicio de dejar a salvo, el papel de la voluntad de las partes en la decisión de conciliar o de no hacerlo. Lo que acarrea las sanciones no es pues la voluntad de conciliar o no hacerlo, sino la inasistencia a la audiencia en tanto oportunidad procesal necesaria. Con lo cual no resulta contrario el precepto a la voluntariedad propia del debido proceso de la conciliación, y sí un instrumento propiciatorio de esta y por consiguiente de la descongestión de los despachos judiciales”. En el mismo sentido, Corte Constitucional. Sentencia C-713 del 15 de julio de 2008, M.P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

6 Op. cit. Corte Constitucional. Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y MARCO GERARDO MONROY CABRA.

7 Corte Constitucional. Salvamento de voto de MARCO GERARDO MONROY CABRA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, RODRIGO ESCOBAR GIL y EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT a la Sentencia C-893 del 22 de agosto de 2001, M.P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

8 Corte Constitucional. Sentencia C-1292 de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA. En esta sentencia, en la

Por último, están esbozadas en la doctrina las ventajas de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, y entre las más importantes encontramos la pronta efectividad de los derechos de los administrados, el ahorro patrimonial del Estado y ahorro patrimonial de la parte demandante, la protección efectiva de los derechos de los administrados, evitar la incertidumbre jurídica y *la congestión de la jurisdicción*; permite la solución de pequeñas causas, garantiza la integridad del patrimonio público, evidencia la conflictividad del Estado, permite el intercambio de argumentos entre los apoderados de las partes en conflicto antes de someterse a un largo y costoso juicio, y mejora la calidad de las demandas (GONZÁLEZ REY, 2010).

No obstante los diversos objetivos señalados, lo más relevante para efectos del presente trabajo es que existe consenso doctrinal mayoritario respecto a que uno de los principales objetivos de la conciliación es el de funcionar como un mecanismo de descongestión de la administración de justicia, mejorando así la eficacia y eficiencia del aparato judicial en la solución de conflictos. En este sentido se han referido autores como CASTAÑO GARCÍA (2004), ROMERO DÍAZ (2006), LEZCANO MIRANDA (2006), GONZÁLEZ REY (2010), HENAO PÉREZ (1996), HOYOS BOTERO (2005), JUNCO VARGAS (2007), HERNÁNDEZ TOUS (2005), GÓMEZ CASTRO (2010), GIRALDO ÁNGEL (2004) y la Corte Constitucional⁹.

Así, por ejemplo, autores como HOYOS BOTERO (2005) argumentan que si bien la conciliación responde a una necesidad que se impone para recuperar la paz, las buenas relaciones interpersonales y el protagonismo de las partes en conflicto, es ante todo un mecanismo de descongestión. En el mismo sentido, JUNCO VARGAS (2007) menciona que los criterios orientadores de la creación de la conciliación en el medio jurídico colombiano tienen que ver posiblemente con la intención que en principio tuvo el legislador de establecer una herramienta apropiada para combatir la congestión de los despachos judiciales. De forma análoga, GIRALDO ÁNGEL (2004) afirma que la puesta a disposición de la conciliación a la ciudadanía hace que esta la utilice de manera oportuna, para lograr una solución más expedita a una conflictividad reprimida:

intervención del Procurador General de la Nación se dijo: "En cuanto al requisito de procedibilidad, sostiene el Procurador General de la Nación que 'es perfectamente válido que el legislador establezca como requisito para ejercer el derecho de acción, el agotamiento previo del trámite conciliatorio, ya que éste no es incongruente con los derechos fundamentales de acción y del debido proceso judicial, pues cumplen similar función teleológica'. A su juicio, es del resorte de la libertad de configuración política del legislador la implantación de la conciliación como un requisito de procedibilidad, no sólo para facilitar la resolución de conflictos y la convivencia pacífica, sino para contribuir a la descongestión de los despachos judiciales". Op. cit. Corte Constitucional. Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y MARCO GERARDO MONROY CABRA.

- 9 Op. cit. Corte Constitucional. Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y MARCO GERARDO MONROY CABRA. En esta sentencia, la Corte señala 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". Op. cit. Aclaración de voto de RODRIGO UPRIMNY YEPES a la Sentencia C-1196 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: ALFREDO BELTRÁN SIERRA. Op. cit. Corte Constitucional. Sentencia C-592 del 7 de diciembre de 1992, M.P.: FABIO MORÓN DÍAZ.

La Ley 23 [de 1991] nació con la finalidad de servir de mecanismo para "la descongestión de los despachos judiciales", como dice el epígrafe de la misma. (...) En la medida en que los mismos ciudadanos pudieron acceder a los mecanismos alternativos de solución de conflictos, y que el tiempo de respuesta de éstos fue breve, la comunidad comenzó a buscar la solución a toda esta conflictividad reprimida (GIRALDO ÁNGEL, 2004, p. XX).

Por otro lado, la Corte Constitucional, en la sentencia C-037 de 1996, también menciona la importancia de la conciliación como mecanismo de descongestión y argumenta que

Para esta Corporación, las formas alternativas de solución de conflictos no solo responden a los postulados constitucionales anteriormente descritos¹⁰, sino que adicionalmente se constituyen en instrumentos de transcendental 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.

La Corte reitera esta postura en la sentencia C-1195 de 2001, por la cual se aduce la efectividad de la conciliación para la contribución de los servicios que prestan los despachos judiciales:

(...) 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 conciliar¹¹.

De la misma manera, la Corte Constitucional habla de la descongestión de los despachos judiciales y en este mismo sentido se ha pronunciado al indicar que

(...) [la conciliación] 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 dilaciones¹².

10 Corte Constitucional. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, M.P.: VLADIMIRO NARANJO MESA. Se entiende por postulados constitucionales "(...) 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.)".

11 Corte Constitucional. Sentencia C-1195 del 15 de noviembre de 2001, M.P.: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y MARCO GERARDO MONROY CABRA.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-160 del 17 de marzo 1999, M.P.: ANTONIO BARRERA CARBONELL.

De tal trascendencia es el problema de la congestión judicial y tal es el consenso de que la conciliación es un mecanismo que combate efectivamente dicho problema que la misma Presidencia de la República, por medio de la Directiva Presidencial n.º 05 del 22 de mayo de 2009, indicó –aludiendo expresamente a la Ley 1285 de 2009– que:

(...) 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.

Teniendo en cuenta que el artículo 13 de la Ley 1285 establece como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa el adelantamiento de la conciliación extrajudicial, cuando se trate del ejercicio de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, se hace necesario impartir instrucciones para el adecuado ejercicio de la conciliación por parte de los Comités instituidos para el efecto, en los siguientes términos todo ello de conformidad con el Decreto No. 1716 de 2009 y demás normas concordantes (destacado fuera de texto).

Atendiendo a los objetivos de la conciliación previamente referidos, y en especial a la gestión judicial, el legislador, mediante el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, y de la misma manera la Presidencia de la República por medio de la directiva mencionada, llegan a la misma conclusión al establecer el requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa con el objetivo de disminuir la entrada de procesos a la administración de justicia. En efecto, tal como lo menciona la misma Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia:

Ante la situación de congestión que ha prevalecido en la justicia colombiana, se han desarrollado medidas legislativas y reglamentarias en procura de establecer mecanismos de descongestión y agilización en el trámite de procesos judiciales (...). Entre las últimas medidas se destaca la Ley 1285 de 2009, que reforma la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/96) (Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia, 2010: 83).

De igual forma, el Consejo Superior de la Judicatura en diversos informes presentados al Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia, estableció que el germen de la congestión judicial es la sobredemanda de servicios judiciales y por ende existe la necesidad de combatir la congestión judicial para darle más fluidez a la administración de justicia. En consecuencia, dicha entidad estableció en el año 2009 el Plan Nacional

de Descongestión, de conformidad con el artículo 15 de la Ley 1285 del mismo año, el cual tiene una serie de objetivos, entre los cuales resaltaron la necesidad de implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos para lograr la descongestión de la administración de justicia¹³.

Así, un estudio realizado por la Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia¹⁴, comisión creada por el Decreto 4932 de 2009, puso de presente la magnitud del problema de la congestión judicial. En dicho estudio se hace un diagnóstico de la problemática en el siguiente sentido:

En su informe al Congreso, el Consejo Superior de la Judicatura reveló una situación de congestión judicial preocupante, en la medida en que en las diversas jurisdicciones de la Rama, al final del año 2008, existían 3'045.884 expedientes sin evacuar. El caso más delicado ocurre en los juzgados que componen la jurisdicción ordinaria, en los cuales se registraron al cierre del año 2008, más de 2'700.000 expedientes que no habían sido evacuados. De la totalidad de expedientes existentes en dichos despachos, en el año 2008 únicamente se evacuaron poco más de 1'467.885, correspondientes al 35% de los inventarios (ídem: 84).

En su evaluación de la jurisdicción contencioso-administrativa, la Comisión continúa el diagnóstico:

En el caso de la jurisdicción contencioso administrativa, si bien el volumen de procesos tiene una menor magnitud que en la justicia ordinaria, la situación de disminución de inventarios es crítica. En efecto, en 2008 los juzgados administrativos sólo evacuaron un 35% de sus inventarios totales, mientras que los Tribunales Administrativos registraron un 47% y el Consejo de Estado, un 31% de evacuación total" (ídem: 85).

- 13 En el informe presentado al Congreso respecto de la administración de justicia en el año 2012, el Consejo Superior de la Judicatura estableció que el Plan Nacional de Descongestión tiene como objetivos "consolidar una justicia al día, disminuyendo los procesos en inventarios para contar con cargas laborales razonables en los despachos judiciales; incrementando el número de fallos producidos en las distintas jurisdicciones (...); estableciendo con otras instituciones del Estado convenios para implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos; brindando asesoría jurídica para la efectiva utilización de los servicios de justicia; mejorando los mecanismos existentes y facilitando las herramientas para la toma de decisiones judiciales; disminuyendo los tiempos procesales para poder cumplir con los términos normativos; minimizando los costos procesales en las distintas especialidades y jurisdicciones; mejorando los procedimientos judiciales mediante la realización de convenios interinstitucionales; implementando un sistema de monitoreo de casos, para la determinación en línea del estado de tramitación de los mismos; estableciendo metas de productividad articuladas con la calificación de servicios; organizando una especialidad particular para la atención del pequeño conflicto; generando transparencia y credibilidad en el servicio esencial de administración de justicia". Disponible en: Informe al Congreso de la República sobre el estado actual de la administración de justicia (2012: 95).
- 14 Esta comisión fue creada, según el artículo 1 del Decreto 4932 de 2009, con el objetivo de evaluar la posibilidad y alcance de una reforma estructural a la justicia que tenga en cuenta la colaboración de las diferentes ramas del poder y el balance institucional, funcional y técnico, que debe haber entre ellas, respetando la autonomía propia de la Rama.

También, dicha Comisión expone el grave problema de congestión judicial en cuanto a la duración de los procesos:

De otra parte, es necesario resaltar que la duración de los procesos judiciales en Colombia es preocupante. La Comisión observa que un proceso civil ordinario puede tener una duración de 2.048 días, equivalentes a más de cinco años y medio. Resulta aún más crítica la situación en materia contencioso administrativa, en la cual un proceso tarda alrededor de 90 meses en la primera instancia y en promedio 163 meses en la segunda instancia, lo cual equivale a más de trece años y medio (ídem: 87).

Cabe decir que este no es el primer intento de exigir el trámite de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, pues la Ley 640 de 2001, en su artículo 37, estableció dicho requisito para las acciones de reparación directa y controversias contractuales, mas sin embargo dicho requisito nunca se aplicó por la falta de conciliadores necesarios para que entrara en vigencia, según el artículo 42 de la misma ley¹⁵.

Con todo, se puede concluir preliminarmente que la doctrina, la jurisprudencia, el gobierno nacional, el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura han supuesto la importancia de la conciliación como un mecanismo que facilita el cumplimiento del objetivo de descongestionar los despachos judiciales, incluso aquellos pertenecientes a la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, a pesar de lo indicado, consideramos que la efectividad del mecanismo en cuanto al cumplimiento de este objetivo resulta cuando menos cuestionable en la praxis.

En este orden, el problema que se pretende abordar en el presente trabajo se refiere a indagar acerca de cuál ha sido el impacto en términos de reducción de la congestión judicial de la introducción de la conciliación en materia contencioso-administrativa como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales conforme a la Ley 1285 de 2009.

La hipótesis que se pretende demostrar es que no existen argumentos o pruebas de que la introducción del requisito de procedibilidad por la Ley 1285 de 2009 en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales haya tenido efectos en materia de descongestión.

Demostrar la hipótesis mencionada permite dudar razonablemente de la pertinencia de seguir insistiendo en el mantenimiento de la obligatoriedad de la conciliación como requisito de procedibilidad en acciones de lo contencioso-administrativo, lo cual actualmente tiene un impacto económico negativo, tal y como también se demostrará en el presente estudio.

15 Artículo 42. Trans. Las normas previstas en el presente capítulo entrarán en vigencia gradualmente, atendiendo al número de conciliadores existentes en cada distrito judicial para cada área de jurisdicción. (...) En consecuencia, con base en el último reporte anualizado disponible expedido por el Consejo Superior de la Judicatura sobre número de procesos ingresados a las jurisdicciones civil, laboral, de familia y contencioso administrativa, independientemente, el Ministerio de Justicia y del Derecho determinará la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad para cada distrito judicial y para cada área de la jurisdicción una vez aquél cuente con un número de conciliadores equivalente a por lo menos el dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entren a cada distrito.

En este sentido, para dar respuesta a la pregunta y proporcionar argumentos para sustentar la hipótesis ya esbozada, este trabajo desarrollará la siguiente estructura: (i) En la primera parte, se describirá el contenido de algunas cifras oficiales obtenidas, las cuales incluyen aspectos tales como el número de solicitudes y trámites de conciliación adelantadas en materia contencioso-administrativa durante los últimos diez años; el número de ingresos de procesos a la jurisdicción contencioso-administrativa del año 2007 al 2012; el valor económico del costo de los procesos judiciales en lo contencioso-administrativo y la explicación de algunos de los gastos en que incurrió el Estado como los costos de los procuradores judiciales consecuencia de la introducción del requisito de procedibilidad objeto de estudio; se indicará de qué manera se obtuvo dicha información y por qué resultan pertinentes para probar la hipótesis. (ii) En la segunda parte, se realizará la discusión respecto de los datos obtenidos a fin de demostrar la hipótesis del trabajo, empezando por un análisis a las solicitudes de conciliación y a las conciliaciones con acuerdo; luego, por las cifras de ingreso de procesos a la jurisdicción contencioso-administrativa en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, tanto en conjunto como discriminadas; después se analizará la carga de trabajo y el gasto en salarios de los procuradores antes y después del requisito; y al final se comparará el gasto en salarios con el ahorro por los costos de los procesos en nulidad y restablecimiento y reparación directa. (iii) Por último, se presentarán algunas conclusiones y reflexiones finales.

2. JUSTIFICACIÓN DE LAS FUENTES E INFORMACIÓN OBTENIDA

Para demostrar la hipótesis expuesta en la sección introductoria es necesario evidenciar los siguientes supuestos:

- Si la conciliación verdaderamente sirve para prevenir el litigio como lo señalan la doctrina y la jurisprudencia, entonces debería haber un incremento apreciable del número de acuerdos con la introducción del requisito de procedibilidad.
- Si la conciliación tiene como fin la descongestión del sistema judicial, como lo señala también la literatura, entonces, al introducirse el requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, ello implicaría un impacto en los ingresos de procesos a la misma jurisdicción.

El hecho de que esos supuestos se demuestren como ciertos implicaría que estarían razonablemente justificadas las medidas gubernamentales tendientes a atender el aumento de solicitudes de conciliación que supone la introducción del requisito de procedibilidad. Por el contrario, si se demuestra que estos supuestos al menos no son fiables, podría entrarse a dudar acerca de la pertinencia de las medidas gubernamentales tendientes a atender el aumento de las solicitudes de conciliación por efecto del requisito de procedibilidad.

Ahora, para poder demostrar la veracidad de estos supuestos, consideramos, se requiere información respecto de:

- Número de solicitudes de conciliación en materia administrativa, conciliaciones con acuerdo, sin acuerdo, aplazadas e inasistencia.
- Número de solicitudes de conciliación discriminados por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, con acuerdo, sin acuerdo, aplazadas e inasistencia.
- Ingresos de procesos en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En lo que corresponde al impacto económico del requisito de procedibilidad, consideramos que lo relevante son los recursos invertidos por el Estado para dar respuesta al aumento de las solicitudes de conciliación por efecto de la introducción del requisito de procedibilidad. En concreto, para apreciar el impacto económico que ha desencadenado el requisito de procedibilidad se requiere información acerca de:

- Número de procuradores.
- Salarios de los procuradores.
- Gastos administrativos y operacionales de la Procuraduría asociados a la atención de conciliaciones consecuencia de la introducción del requisito de procedibilidad.
- Costo promedio para la administración de justicia de un proceso en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

La hipótesis descrita en la sección introductoria se demostrará analizando los datos de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 138 CPACA), reparación directa (art. 140 CPACA) y controversias contractuales (art. 141 CPACA), requisito introducido por el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

Específicamente, se compararán los datos de las conciliaciones llevadas a cabo antes y después de la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. Para dicha comparación, se tomará un rango de datos entre los años 2004 y 2012, por cuanto solo se dispone de los datos desde el 2004 y la información está compilada hasta el 2012, según la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación, con lo cual no se puede hacer más que una comparación entre los años 2004 y 2008, cuando no había requisito de procedibilidad, y los años 2009 a 2012, cuando ha regido el requisito de procedibilidad en mención.

Consideramos, sin embargo, que un rango de cuatro años, esto es, desde el año 2009 hasta el 2012, es suficiente para percatar si en realidad el requisito de procedibilidad ha ayudado a la descongestión de los despachos judiciales.

Para efectos, se solicitaron las estadísticas e informes que posee la Procuraduría General de la Nación en lo que corresponde a la conciliación extrajudicial en la jurisdicción contencioso-administrativa, por cuanto esta entidad es la encargada de realizar las conciliaciones administrativas por disposición legal como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Para estos efectos, fue necesario contar con datos discriminados de solicitudes de conciliación, conciliaciones con acuerdo, sin acuerdo, aplazadas e inasistencias a la audiencia de conciliación, todo lo anterior para el período comprendido entre los años 2004 y 2012. Lo anterior se solicitó a la misma entidad con el fin de constatar el efecto que tuvo el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 en la Procuraduría, y la manera como se ha comportado el mecanismo en dicha sede.

En respuesta a la solicitud, la Procuraduría General de la Nación suministró los datos de las conciliaciones extrajudiciales administrativas entre los años 2004 y 2012 no discriminados por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, información que se sintetiza en la siguiente tabla:

TABLA 1. CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES ADMINISTRATIVAS ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012 EN PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Solicitadas	10.797	9.049	9.352	7.865	6.653	60.925	56.187	44.311	46.296
Con acuerdo	3.840	3.419	3.554	2.676	2.565	2.855	3.004	4.606	3.389
Sin acuerdo	4.043	2.955	2.929	3.088	3.035	37.986	52.598	39.221	41.412
Aplazadas	3.006	3.760	4.379	4.058	3.350	6.204	13.736	14.935	14.317
Inasistencia	SD ¹⁶	SD	SD	SD	SD	SD	8.933	8.321	7.895

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.¹⁶

En la misma respuesta a la solicitud, la Procuraduría suministró los datos de las conciliaciones extrajudiciales administrativas entre los años 2010 y 2012 discriminadas por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, controversias contractuales y nulidades-repetición. Dichos datos se muestran en la Tabla 2:

TABLA 2. CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA, CONTROVERSIAS CONTRACTUALES Y NULIDADES-REPETICIÓN ENTRE LOS AÑOS 2010 Y 2012

Acción	Nulidad y restablecimiento			Reparación directa			Controversias contractuales			Nulidades-repetición		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Solicitadas	40.450	28.479	30.625	12.506	12.867	12.964	2.978	2.813	2.450	253	152	257
Con acuerdo	964	1.997	1.267	853	1.403	1.240	1.171	1.175	855	16	31	27
Sin acuerdo	40.649	25.561	27.837	10.077	11.781	11.813	1.693	1.740	1.607	179	139	155

16 Sine data.

Acción	Nulidad y restablecimiento			Reparación directa			Controversias contractuales			Nulidades-repetición		
	Año	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011
Aplazadas	7.163	7.294	7.096	4.928	5.778	5.781	1.503	1.808	1.354	142	55	86
Inasistencia	6.804	5.763	5.420	1.642	1.996	2.016	436	430	399	51	132	60

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

También se solicitaron las estadísticas e informes que posee la Procuraduría General de la Nación sobre el número de procuradores encargados de la conciliación administrativa en el período comprendido entre los años 2004 y 2012, con el fin de constatar el impacto que ha tenido el requisito de procedibilidad en cuanto al personal requerido para hacer frente al mismo, así como los costos en que ha incurrido el Estado para hacer frente al incremento de solicitudes de conciliación consecuencia de la implementación del requisito de procedibilidad, lo cual se ilustra en la siguiente tabla:

TABLA 3. NÚMERO DE PROCURADURÍAS ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012

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

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

También se solicitó el salario mensual devengado por los procuradores encargados de la conciliación administrativa entre los años 2004 y 2012, con el fin de evidenciar el gasto en salarios que ha tenido que afrontar el Estado con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad¹⁷, lo cual se ilustra en la siguiente tabla:

TABLA 4. SALARIO MENSUAL DEVENGADO DE PROCURADORES JUDICIALES II ADMINISTRATIVOS Y PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012

Año	2004	2005	2006	2007	2008
Salario mensual devengado	\$ 11'515.146	\$ 12'216.417	\$ 12'834.688	\$ 13'481.602	\$ 14'248.705
Año	2009	2010	2011	2012	2012 ¹⁸
Salario mensual devengado	\$ 15'341.582	\$ 15'648.412	\$ 16'144.467	\$ 16'951.690	\$ 19'567.809

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.¹⁸

- 17 Hay que tener en cuenta que en el presente trabajo solo se analizará el costo de los salarios de los procuradores, por lo cual no se contemplaron los demás costos de infraestructura, gastos administrativos, servidores públicos como secretarios, escribientes, etc., pues la Procuraduría General de la Nación –pese a la solicitud formulada– no cuenta con estos datos y los mismos no se pueden calcular con la información suministrada. Con todo, la entidad aclaró que los datos se suministraron “según registros del sistema administrativo y financiero “sial” y decretos salariales anuales”.
- 18 Hay que aclarar que el primer 2012 es desde el 1º hasta el 26 de enero y el segundo 2012 es desde el 27 de enero hasta el 31 de diciembre.

Por otro lado, en lo relacionado con los procesos en la jurisdicción contencioso-administrativa, se solicitaron las cifras de ingresos de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales en materia administrativa, en el periodo comprendido entre 2004 y 2012, al Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto ellos son los que llevan las cifras de ingresos y egresos de todos los procesos de las distintas jurisdicciones.

En respuesta al derecho de petición, se obtuvieron los siguientes datos:

TABLA 5. INGRESOS DE PROCESOS A PRIMERA INSTANCIA EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA Y CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Nulidad y restablecimiento	71.249	70.261	52.859	74.526	97.566	120.752
Reparación directa	14.831	14.660	13.572	14.725	25.061	38.788
Controversias contractuales	1.663	1.388	1.331	1.421	2.195	3.716
Total	87.743	86.309	67.762	90.672	124.822	163.256

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por el Consejo Superior de la Judicatura.

La anterior tabla expone los datos a partir del año 2007, por cuanto el Consejo Superior de la Judicatura solo posee las cifras de ingresos a primera instancia en las anteriores tres acciones, desde 2007. Cabe decir que dichos ingresos deben entenderse según un estudio realizado por el Observatorio de Reforma a la Justicia (2013: 66-67), en el cual se explica la diferencia entre las solicitudes de conciliación y los ingresos a la jurisdicción año a año¹⁹.

También se indagó con el Consejo Superior de la Judicatura el costo promedio de un proceso en nulidad y restablecimiento del derecho, en reparación directa y en controversias contractuales, con el fin de calcular cuánto se ahorra la administración de justicia en términos de los costos de un proceso por cada conciliación con acuerdo que se dé en las procuradurías.

19 En el presente estudio se indica lo siguiente:

Teniendo en cuenta la precisión metodológica anterior, se presentan algunas inconsistencias de información que deben ser revisadas, tal es el caso de ingresos nuevos que aparecen para el régimen anterior en el segundo semestre de 2012, situación que a la luz de la entrada en vigencia de la Ley 1437 solo encuentra explicación en los movimientos de procesos por cambio de competencia (reingreso), tipo de ingreso que no ha sido considerado dentro del ejercicio por no ser efectivo no obstante lo cual se encuentran casi 40.000 procesos en esta situación.

Adicionalmente se hace una separación entre primera y segunda instancia, para poder obtener información decantada sobre la demanda nueva de justicia en lo contencioso administrativo, que no se vea alterada por aquellos procesos que tienen que ver a movimientos y etapas dentro de la misma jurisdicción, sin ser ingresos nuevos. Por ello cuando se presentan los resultados de ingresos y egresos de procesos, corresponden a los datos efectivos, es decir aquellos que realmente entraron o salieron de la instancia con decisiones de fondo y no a aquellos que corresponden a rechazos, inadmisiones, entradas y salidas por descongestión, ni tampoco a los procesos que se envían a otros despachos.

En respuesta a la solicitud correspondiente, la entidad afirmó que el costo promedio por proceso en nulidad y restablecimiento del derecho es de \$ 2'063.422 y el de un proceso de reparación directa es de \$ 2'929.042, según un estudio de costos procesales a nivel jurisdiccional y por especialidad y tipos de proceso que hizo esta misma entidad en el 2010.²⁰

Con los datos recogidos, se procederá en la siguiente sección a hacer un análisis de los mismos.

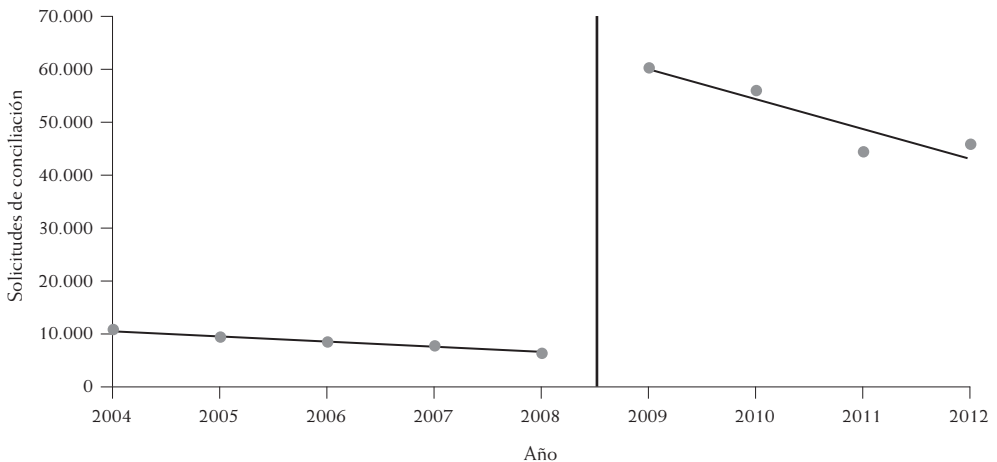
3. DISCUSIÓN DE LOS DATOS

Si con la Ley 1285 de 2009 se introduce la obligatoriedad de agotar el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se esperaría que una vez en vigencia de aquella se diera un incremento apreciable de las solicitudes de conciliación.

Como se indicó en la sección anterior, la Procuraduría General de la Nación cuenta con las cifras de solicitudes de conciliación en materia contencioso-administrativa para el periodo entre el 2004 y el 2012, tal y como se expuso en la Tabla 1.

La Gráfica 1 ilustra el número de solicitudes de conciliación entre los años 2004 y 2012:

GRÁFICA 1. SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

Como se puede apreciar, con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009, efectivamente hubo un incremento significativo en el número de solicitudes de conciliación ante la

20 En relación con las cifras dadas por el Consejo Superior de la Judicatura desconocemos la fuente primaria a la que esta entidad acudió para responder el derecho de petición y por ende no hay forma de cotejarlas.

Procuraduría. Concretamente pasó de 6.653 en 2008 a 60.925 solicitudes en 2009, lo que significa un incremento del 815,75% en el número de solicitudes de conciliación en materia contencioso-administrativa, o sea, un aumento de 9 veces del 2008 al 2009.

Dicho incremento se corrobora al calcular el promedio de conciliaciones que se solicitaban antes de la entrada en vigencia de la Ley 1285 y cuántas se han venido solicitando a partir de la entrada en vigencia de dicha ley. Al respecto, se tiene que en promedio se solicitaban 8.743 conciliaciones cada año entre el 2004 y el 2008, y que en promedio se solicitaron 51.930 conciliaciones cada año entre el 2009 y el 2012, lo cual significa que hubo un aumento del 493,94%, casi 6 veces más, en el número de solicitudes de conciliación.

Ahora, si bien la Ley 1285 introdujo la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, ello no quiere decir que las conciliaciones con acuerdo aumenten en la misma proporción que lo hicieron las solicitudes de conciliación. De hecho, se esperaría que las conciliaciones con acuerdo como porcentaje de las solicitudes de conciliación disminuyan debido a que los acuerdos de conciliación que se dieron sin requisito de procedibilidad se van a seguir dando con requisito en la misma proporción, pues que se soliciten más conciliaciones debido a una exigencia de procedibilidad no conlleva necesariamente a que se concilie más.

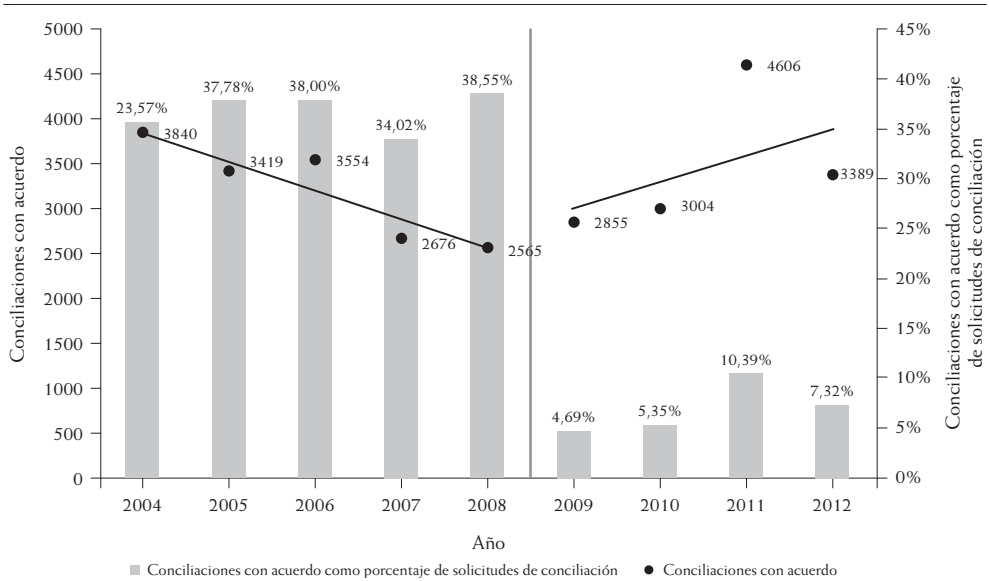
Sobre este particular, y como ya se indicó, la Procuraduría cuenta con las cifras de las conciliaciones con acuerdo en materia contencioso-administrativa para el periodo comprendido entre el 2004 y el 2012, tal y como se expuso en la Tabla 1. La Gráfica 2 expone el número de conciliaciones que llegaron a acuerdo y las conciliaciones con acuerdo como porcentaje de solicitudes de conciliación, entre los años 2004 y 2012:

Como se puede apreciar en la anterior gráfica, las conciliaciones con acuerdo siguen un patrón muy disímil al compararlo con la tendencia de las solicitudes de conciliación (Gráfica 1), al menos en lo que respecta entre los años 2009 y 2012.

En efecto, entre los años 2004 y 2008 las solicitudes de conciliación pasaron de 10.797 a 6.653 (Tabla 1), lo que significa una reducción del 38,38%. Para el caso de las conciliaciones con acuerdo, se pasó de 3.840 en el 2004 a 2.565 en el 2008 (Tabla 1), lo que significa una reducción del 33,20%; cabe hacer notar la similitud entre estos dos porcentajes. Mientras que entre los años 2009 y 2012 las solicitudes de conciliación pasaron de 60.925 a 46.296, lo que significa una reducción del 24,01%. Para el caso de las conciliaciones con acuerdo, pasaron de 2.855 en el 2009 a 3.389 en el 2012, lo que significa un aumento del 18,70% (*vid.* Tabla 1 y Gráfica 1).

Sin embargo, conforme se ilustra en la Gráfica 2, no se aprecia un cambio drástico en el número de conciliaciones con acuerdo con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. Así, calculando el promedio de conciliaciones con acuerdo entre los años 2004 y 2008 –sin requisito de procedibilidad– y el promedio de conciliaciones con acuerdo entre los años 2009 y 2012 –con requisito de procedibilidad–, da que en promedio hubo 3.211 conciliaciones con acuerdo cada año, entre los años 2004 y 2008, y en promedio hubo 3.464 conciliaciones con acuerdo cada año, entre los años 2009 y 2012. Con los anteriores promedios, se denota que, con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad, hay en promedio un aumento de 7,87% en las conciliaciones con acuerdo.

GRÁFICA 2. CONCILIACIONES CON ACUERDO VS. CONCILIACIONES CON ACUERDO COMO PORCENTAJE DE SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

Igualmente, la Gráfica 2 muestra el porcentaje de las conciliaciones con acuerdo respecto de las solicitudes de conciliación, entre el 2004 y 2012. Como la gráfica ilustra, el porcentaje de conciliaciones con acuerdo respecto de las solicitadas bajó sustancialmente con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad. En promedio, entre los años 2004 y 2008 hubo un 36,79% de conciliaciones con acuerdo respecto de las solicitudes, a diferencia de un promedio de 6,94% entre los años 2009 y 2012, lo cual se traduce en una reducción del 81,14%, 5 veces menos, en el porcentaje de conciliaciones con acuerdo respecto de las solicitudes de conciliación.

De lo indicado se puede concluir que (i) si bien existió un incremento en el número de acuerdos con la introducción del requisito de la conciliación como procedibilidad a partir del año 2009, dicho incremento parece ser poco significativo; por otra parte, (ii) que la introducción de dicho requisito de procedibilidad supuso una reducción significativa en el índice de acuerdos como porcentajes de las solicitudes de conciliación, concretamente, mientras que previo a la Ley 1285 de 2009, la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, posterior a la misma Ley, la conciliación fracasa en 93 de 100 intentos.

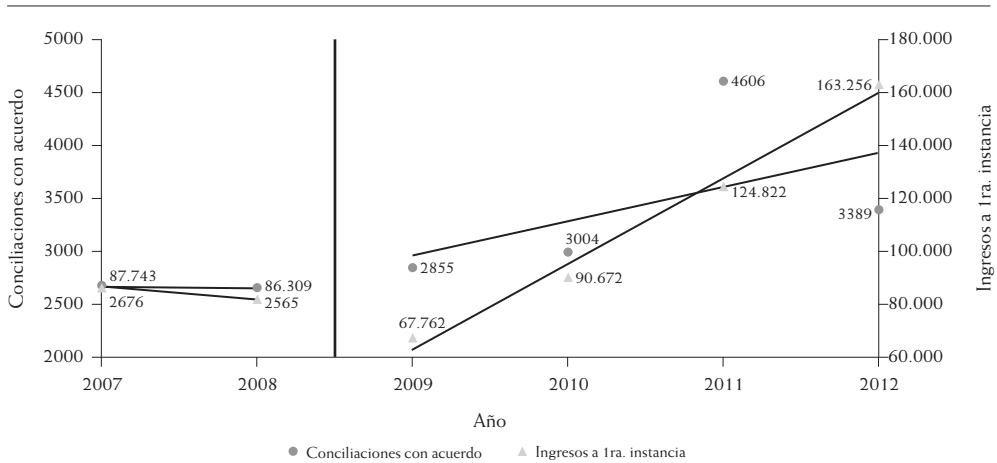
Con este primer análisis al número de solicitudes de conciliación y a las conciliaciones con acuerdo entre el 2004 y el 2012, pasamos ahora a analizar los datos de los procesos en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales que ingresan a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Dado que la conciliación debería impactar en una reducción de la congestión, se supondría que entre más conciliaciones con acuerdo se tramiten en la Procuraduría, menor debería ser el ingreso de procesos a la jurisdicción.

Como ya se indicó, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con las cifras de ingresos de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales para el periodo entre el 2007 y el 2012, tal y como se expuso en la Tabla 5.

La Gráfica 3 muestra las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales entre los años 2007 y 2012:

GRÁFICA 3. CONCILIACIONES CON ACUERDO VS. INGRESO DE PROCESOS A PRIMERA INSTANCIA EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA Y CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Como se puede apreciar, en la Gráfica 3 se constata que el número de ingresos ha ido en aumento en el transcurso de los años, solo con una baja entre los años 2008 y 2009. De hecho, los ingresos pasaron de 67.762 en el 2009 a 163.256 en el 2012, lo que significa un incremento del 140,93% a pesar de que las conciliaciones con acuerdo pasaron de 2.855 en el 2009 a 3.389 en el 2012, esto es, un incremento del 18,70% en el número de acuerdos²¹.

Aplicando un análisis de coeficiente de correlación²² entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, se esperaría que dicho coeficiente entre

21 Esto último tal y como se puede evidenciar también en la Gráfica 2.
 22 La correlación es una medida de la relación existente entre dos variables. Su valor está comprendido entre -1 y 1. Si es negativo, la relación entre las variables es inversa, es decir, a medida que aumentan los valores de una decrecen los de la otra. Si es positivo, la asociación es directa, es decir, los valores de una variable aumentan con la otra. Un valor de cero indica ausencia de relación (http://www.divestadistica.es/es/diccionario_estadistico.html#C).

estas dos variables fuese cercano a -1 , siendo que las conciliaciones con acuerdo aumenten y los ingresos de procesos disminuyan.

Calculando la correlación referida para el periodo de 2007 a 2012, dicho cálculo arroja un coeficiente de 0,5756, de lo cual se puede concluir que hay una correlación directa media –por acercarse a 0,5– entre el número de conciliaciones con acuerdo y el número de ingresos de procesos en las anteriores acciones. Haciendo el mismo cálculo para el periodo de 2009 a 2012, dicho coeficiente es de 0,4843, lo que supone una relación directa media entre las dos variables, siendo que ambas variables aumentan en el periodo en cuestión²³.

La Tabla 6 muestra el porcentaje de conciliaciones con acuerdo respecto de los ingresos de procesos en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales entre los años 2007 y 2012:

TABLA 6. CONCILIACIONES CON ACUERDO COMO PORCENTAJE DE INGRESO DE PROCESOS A PRIMERA INSTANCIA EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA Y CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2007 Y 2012

Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Conciliaciones con acuerdo como porcentaje de ingresos	2,96%	2,89%	4,04%	3,21%	3,56%	2,03%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Como se aprecia en la Tabla 6, las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales no es muy significativo, siendo que el promedio de las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en las anteriores acciones es de 3,11%, un porcentaje muy pequeño. Evaluando el promedio antes y después de la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad, el promedio de las conciliaciones con acuerdo como porcentaje del ingreso de procesos a primera instancia entre el 2007 y el 2008 es de 2,92%, y entre el 2009 y el 2012 es de 3,21%.

Con el anterior análisis se quiere decir que si bien hubo en promedio 3.323 conciliaciones con acuerdo cada año entre 2004 y 2012 (Tabla 1), dicha cifra no es muy significativa en relación con el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, pues representa un porcentaje de apenas un 3,11%.

23 Vale mencionar que en el presente trabajo no se hizo una correlación para el periodo de 2007 a 2008, pues una correlación de un periodo de apenas dos años no es fiable y además porque no se poseen cifras anteriores al año 2007 con las cuales construir las correspondientes variables. También cabe precisar que las correlaciones presentadas deben analizarse teniendo en cuenta que las conciliaciones que han llegado a un acuerdo desde 2007 hasta 2012 no tienen una gran significación en cuanto a que dichas conciliaciones con acuerdo representan un porcentaje muy pequeño de los ingresos de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Datos discriminados por tipos de acción

Cabe también hacer un análisis respecto de los datos discriminados tanto de conciliaciones como de procesos en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, para ver si eventualmente el requisito de procedibilidad se comporta de manera diferente para alguna de las anteriores tres acciones consideradas de manera independiente.

Haciendo uso del coeficiente de correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia discriminados por nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, se esperaría que con el requisito de procedibilidad, al aumentar el número de conciliaciones con acuerdo, baje el ingreso de procesos a la jurisdicción en las acciones referidas tomadas cada una por aparte, o lo que es lo mismo, se esperaría que la correlación entre estas dos variables sea cercana a -1 , siendo que las conciliaciones con acuerdo aumenten y los ingresos de procesos disminuyan.

Como se dijo antes, la Procuraduría cuenta con las cifras de las conciliaciones en materia contencioso-administrativa discriminadas por acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales para el periodo entre el 2010 y el 2012, y se hizo un estimativo de las conciliaciones discriminadas del año 2009 como se muestra en la Tabla 7²⁴:

TABLA 7. CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA Y CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012

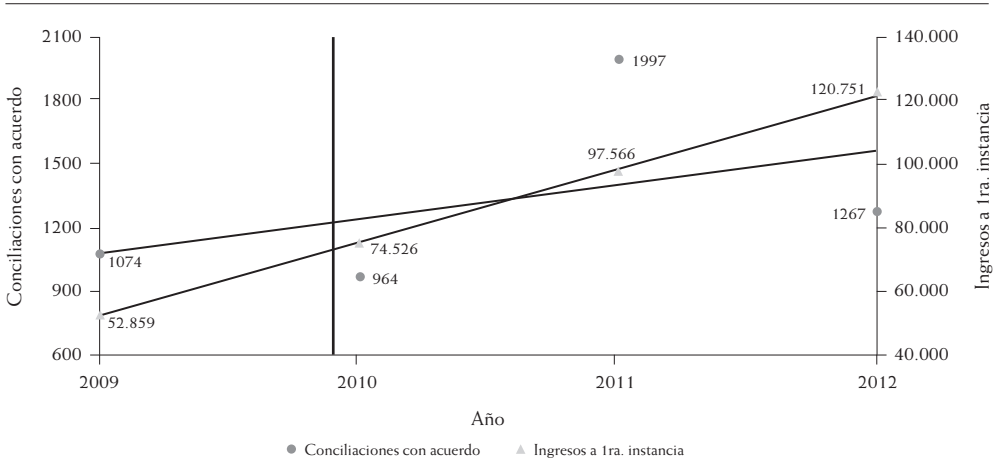
Acción	Nulidad y restablecimiento				Reparación directa				Controversias contractuales				
	Año	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Solicitadas		41.107	40.450	28.479	30.625	16.104	12.506	12.867	12.964	3.440	2.978	2.813	2.450
Con acuerdo		1.074	964	1.997	1.267	908	853	1.403	1.240	854	1.171	1.175	855
Sin acuerdo		26.549	40.649	25.561	27.837	9.841	10.077	11.781	11.813	1.461	1.693	1.740	1.607
Aplazadas		3.113	7.163	7.294	7.096	2.377	4.928	5.778	5.781	672	1.503	1.808	1.354
Inasistencia		SD	6.804	5.763	5.420	SD	1.642	1.996	2.016	SD	436	430	399

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

24 Valga aclarar que los datos suministrados por la Procuraduría General de la Nación para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, solo están discriminados a partir del año 2010, por lo cual, para cada uno de los datos discriminados de las anteriores acciones se calculó la proporción que representan del total de conciliaciones contencioso-administrativas de la Tabla 1 para los años 2010 a 2012. Luego se calcularon los promedios de estas proporciones y se aplicaron a los datos de las conciliaciones contencioso-administrativas del año 2009 para calcular el número de conciliaciones discriminadas en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales para el 2009. Dichos resultados se resaltan en las columnas correspondientes de la Tabla 7.

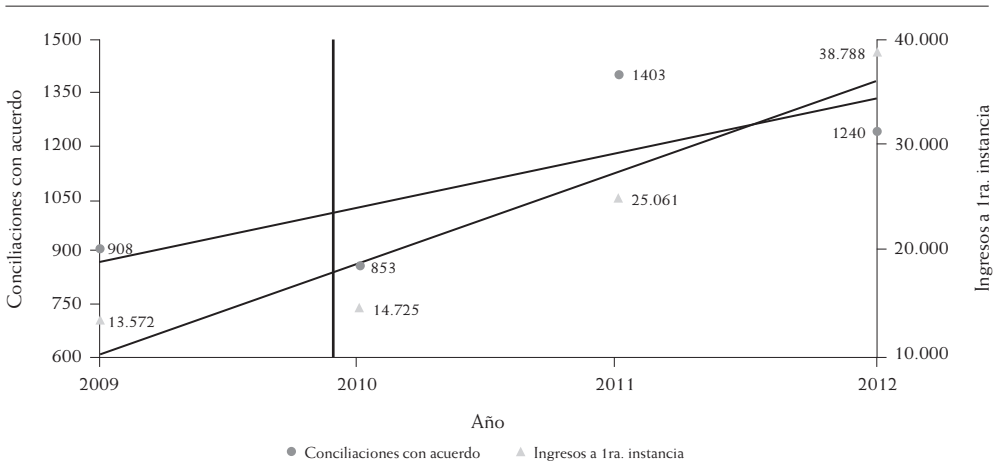
Las gráficas 4, 5 y 6 muestran las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia discriminados por nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales entre los años 2009 y 2012:

GRÁFICA 4. CONCILIACIONES CON ACUERDO VS. INGRESOS A PRIMERA INSTANCIA EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012



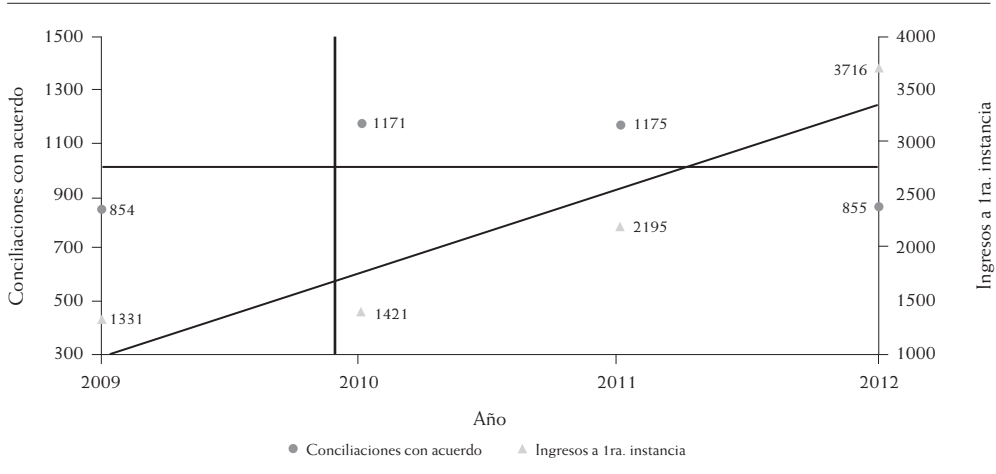
Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

GRÁFICA 5. CONCILIACIONES CON ACUERDO VS. INGRESOS A PRIMERA INSTANCIA EN REPARACIÓN DIRECTA ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

GRÁFICA 6. CONCILIACIONES CON ACUERDO VS. INGRESOS A PRIMERA INSTANCIA EN CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Calculando el coeficiente de correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho entre los años 2009 y 2012, este arroja un resultado de 0,4464, lo que supone una correlación directa media, siendo que ambas variables aumentan en el periodo en cuestión, como se aprecia en la Gráfica 4. Algo similar, aunque con menor probabilidad, puede decirse de la correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en reparación directa entre los años 2009 y 2012 (Gráfica 5), que arroja un coeficiente de 0,7212, lo que supone una correlación directa entre media y fuerte entre las dos variables en cuestión.

Por último, en lo que respecta a la correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en controversias contractuales entre los años 2009 y 2012, arroja un resultado de $-0,3694$, lo cual indica una relación inversa entre débil y media, por aproximarse dicho valor a $-0,5$ y 0 , siendo que las conciliaciones con acuerdo se mantienen constantes y el ingreso de procesos a primera instancia aumenta, como se aprecia en la Gráfica 6.

Cabe precisar que dichas correlaciones deben analizarse teniendo en cuenta que las conciliaciones que han llegado a un acuerdo desde el 2009 hasta el 2012 discriminadas por acciones no tienen una gran significación en cuanto a que dichas conciliaciones con acuerdo representan un porcentaje muy pequeño de los ingresos de procesos a primera instancia, por lo menos a lo que se refiere a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa, respectivamente.

Sin embargo, una tendencia diferente se observa en lo que corresponde a los acuerdos conciliatorios e ingresos de acciones por controversias contractuales. Concretamente, en este contexto, los acuerdos de conciliación representan un porcentaje de entre el 19% al

45% –según el año– respecto de los ingresos a la jurisdicción, lo cual es contrastable con los porcentajes que fluctúan entre el 1% y el 6% en las demás tipos de conciliaciones y acciones, tal y como se evidencia en la Tabla 8.

TABLA 8. CONCILIACIONES CON ACUERDO COMO PORCENTAJE DE INGRESO DE PROCESOS EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, REPARACIÓN DIRECTA Y CONTROVERSIAS CONTRACTUALES ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012

Año	2009	2010	2011	2012
Nulidad y restablecimiento del derecho	1,99%	1,28%	2,01%	1,04%
Reparación directa	6,27%	5,48%	5,30%	3,10%
Controversias contractuales	39,08%	45,18%	34,87%	18,70%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

Como se aprecia en la Tabla 8, las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho en el periodo de 2009 a 2012 es muy poco significativo, siendo que el promedio de esta es de 1,58%. Lo mismo puede decirse de las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en reparación directa en el periodo de 2009 a 2012, cuyo promedio es de 5,04%.

En cuanto a las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en controversias contractuales entre los años 2009 y 2012, el promedio es de 34,46%, por lo que se infiere que la conciliación extrajudicial sí es un mecanismo que al menos en lo que corresponde a esta acción sí constituye una herramienta que ayuda a la descongestión de los despachos judiciales de manera significativa respecto de los procesos en controversias contractuales. Sin embargo, no se puede asegurar que dicha efectividad esté siquiera coadyuvada, potenciada con la obligatoriedad de la conciliación de prejudicial conforme la Ley 1285 de 2009, dado que (i) en este caso el mencionado coeficiente de correlación de $-0,3694$ indica una relación inversa entre débil y media entre las dos variables en cuestión, que si bien es negativa, (ii) resulta cuando menos extraño que durante los años 2009 a 2012, el ingreso de procesos a primera instancia aumente en vez de disminuir; además (iii) también resulta desorientador el hecho de que entre el 2009 y el 2012 los acuerdos como porcentaje de ingresos en lo que respecta a las acciones contractuales tengan una tendencia decreciente, al pasar del 45,18% en el 2010 al 18,7% en el 2012, tal y como se evidencia en la Tabla 8.

Finalmente, cabe reiterar que en lo correspondiente al análisis de los efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad discriminado por el tipo de acciones indicados en la presente subsección, este debe tomarse como una aproximación en todo caso incompleta en la medida que las entidades consultadas no cuentan con información oficial acerca de las conciliaciones solicitadas y los acuerdos discriminados por tipo de acción antes del 2010, y por tanto, un estudio más exacto no resulta posible.

Con todo, lo recién indicado, así como lo hasta acá mencionado, permite más bien afirmar que en la praxis no existen argumentos ni pruebas que permitan inferir razonablemente que la introducción del requisito de procedibilidad de que trata la Ley 1285 de 2009 tenga algún efecto en lo que corresponde a la descongestión judicial.

Ahora, la anterior afirmación –susceptible de controversia– no debiera tomarse más que como un mero hallazgo académico con eventuales reflejos en la doctrina mencionada en la sección introductoria. Ello a menos que el Estado –partiendo de la hipótesis improbadada de que la conciliación como requisito de procedibilidad tenga algún efecto apreciable en materia de descongestión– implemente medidas tendientes a responder al incremento de las solicitudes de conciliación, lo cual sería cuando menos cuestionable, situación que efectivamente se dio con el incremento de los procuradores judiciales encargados de atender las conciliaciones (*vid.* Tabla 3), lo cual ciertamente ha tenido un importante efecto económico, tal y como se procede a argumentar en la siguiente subsección.

Análisis de las medidas gubernamentales tendientes a atender el incremento de las solicitudes de conciliación como consecuencia de la introducción del requisito de procedibilidad

Tal y como se muestra en la Gráfica 1, la introducción de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa supuso en promedio un incremento del 493,94% en las solicitudes de conciliación ante la Procuraduría General la Nación. Ante dicho incremento, se esperaba que la misma entidad –con ayuda del gobierno nacional– incrementara el personal para atender tal situación. Situación esta que efectivamente sucedió, tal y como se evidenció en la Tabla 3.

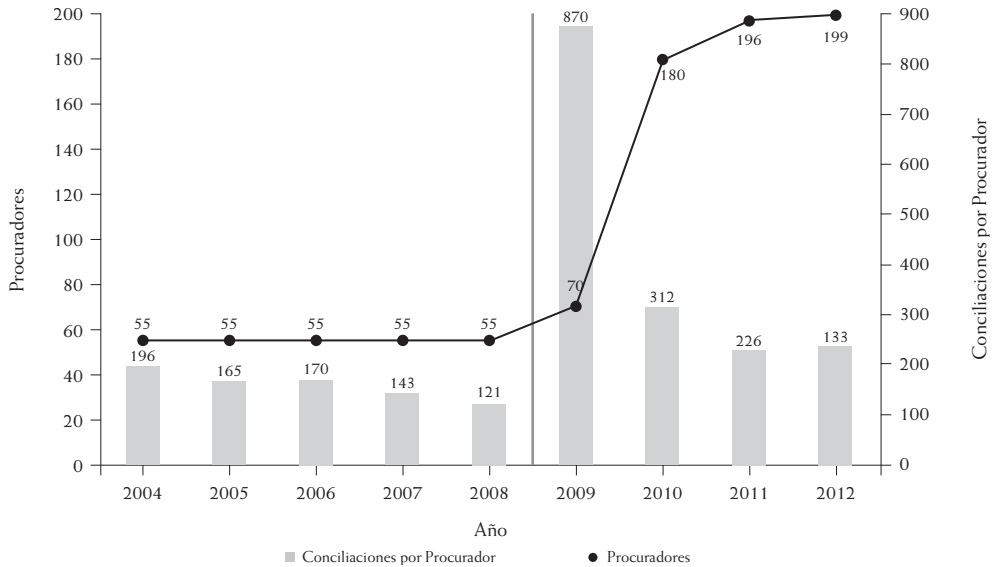
Ahora, si tal como recién se evidenció, parece razonable dudar que en efecto la conciliación como requisito de procedibilidad funciona como un mecanismo efectivo de cara al problema de la congestión judicial, entonces, por la misma razón resultarían cuestionables las medidas gubernamentales implementadas para responder a los predecibles efectos que la Ley 1285 de 2009 suponía a este respecto. Ello máxime si tales medidas representan gastos que cuando menos resultarían económicamente injustificados.

Por supuesto que sería deseable hacer un análisis que incluya la totalidad de los gastos que, al menos, la Procuraduría General la Nación ha incurrido para dar respuesta a lo ordenado por la Ley 1285 de 2009 en lo que corresponde al requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa. Sin embargo, como ya se evidenció, esta entidad no cuenta con la información requerida y dichos gastos no resultan objetivamente calculables (*vid.* Nota *supra* 14). En consecuencia, el análisis que prosigue se refiere exclusivamente a los gastos asociados a la contratación y mantenimiento de los procuradores judiciales encargados de atender las conciliaciones en materia contencioso-administrativa²⁵.

25 Por supuesto, cabe advertir que este no es el primer trabajo que cuestiona la existencia y el mantenimiento de los procuradores judiciales. Sobre este particular, UPRIMNY YEPES (2013) manifiesta que en efecto “Los

La Gráfica 7 muestra el número de procuradores judiciales II administrativos y para la conciliación administrativa y para la conciliación que año a año, en promedio ha correspondido a cada uno de estos:

GRÁFICA 7. NÚMERO DE PROCURADORES JUDICIALES II ADMINISTRATIVOS Y PARA LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA VS. SOLICITUDES DE CONCILIACIÓN POR PROCURADOR ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

Como ilustra la Gráfica 7, la carga de trabajo, en lo que a solicitudes de conciliación se refiere, aumentó desde la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. En promedio, entre los años 2004 y 2008, la carga de trabajo por procurador fue de 159 solicitudes de conciliación por año, siendo que las solicitudes de conciliación por procurador disminuyeron de 196 en 2004 a 121 en 2008 y que en ese periodo hubo 55 procuradores por año. La cifra de solicitudes por procurador se elevó en 2009 a 870 solicitudes, siendo que en dicho año hubo 70 procuradores. La carga de trabajo disminuyó después para los años 2010 a 2012, siendo que en promedio la carga por procurador fue de 257 solicitudes de conciliación, debido al aumento del número de procuradores, que pasó de 70 en 2009 a 180 en 2010, 196 en 2011 y 199 en 2012.

Con base en la misma Gráfica 7, se evidencia que con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad, la carga de trabajo –solicitudes de conciliación que corresponde a cada procurador– aumentó un 447,51% en el año 2009 respecto del promedio de solicitudes de conciliación por Procurador de los años 2004 a 2008. Igualmente, si se compara el

procuradores judiciales (PJ) son cargos redundantes y costosos. Deberían entonces suprimirse, o al menos su número debería ser reducido radicalmente”.

promedio de solicitudes de conciliación que corresponde a cada procurador entre los años 2004 a 2008 y 2010 a 2012, se puede concluir que la carga de trabajo para cada procurador aumentó en un 61,64%, siendo que para los años 2010, 2011 y 2012 se vincularon a la Procuraduría 125, 141 y 144 procuradores más, a los 55 que venían antes de la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad.

Salarios: Ahora, conforme a la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación, se tienen las cifras de salarios de los procuradores judiciales II administrativos y para la conciliación administrativa entre los años 2004 y 2012. La Tabla 9 muestra el salario anual y gasto total anual en salarios de Procuradores entre los años 2004 y 2012:

TABLA 9^[26] SALARIO ANUAL Y GASTO TOTAL ANUAL EN SALARIOS DE PROCURADORES ENTRE LOS AÑOS 2004 Y 2012

Año	Procuradores	Salario anual por procurador	Total
2004	55	\$ 199'090.045	\$ 10.949'952.491
2005	55	\$ 201'053.614	\$ 11.057'948.768
2006	55	\$ 202'534.800	\$ 11.139'414.003
2007	55	\$ 201'573.544	\$ 11.086'544.899
2008	55	\$ 199'150.071	\$ 10.953'253.908
2009	70	\$ 205'706.257	\$ 14.399'437.970
2010	180	\$ 205'161.979	\$ 36.929'156.152
2011	196	\$ 204'680.571	\$ 40.117'391.839
2012	199	\$ 237'743.294	\$ 47.310'915.464

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

A continuación, se calculó el gasto total anual en salarios de procuradores haciendo la suposición de que, de no haber entrado a regir el requisito de procedibilidad en materia administrativa en el año 2009, hubieran seguido siendo 55 procuradores judiciales II administrativos y para la conciliación administrativa. Luego se procedió a restar el gasto total anual de 55 procuradores al gasto total anual real entre los años 2009 y 2012 para conocer cuál ha sido el gasto adicional en salarios de procuradores a partir de la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad en el 2009. La Tabla 10 expresa dicho resultado:

26 En dicha tabla, la columna de procuradores muestra el número de procuradores para cada año, la columna de Salario anual se calculó multiplicando el Salario Mensual Devengado por 12 meses para cada año, previo haber actualizado el valor de todos los salarios mensuales desde enero de 2004 hasta diciembre de 2012 al valor del mes de agosto de 2013 con el IPC, y la columna del Total se calculó multiplicando el salario anual por el número de procuradores existentes para cada año.

TABLA 10. DIFERENCIA ENTRE EL GASTO TOTAL ANUAL EN SALARIOS DE PROCURADORES Y EL GASTO TOTAL ANUAL EN SALARIOS DE PROCURADORES, SUPONIENDO QUE HUBIERAN SEGUIDO SIENDO 55 PROCURADURÍAS ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012

Año	Total con procuradores reales	Total con 55 Procuradores	Diferencia
2009	\$ 14.399'437.970	\$ 11.313'844.119	\$ 3.085'593.851
2010	\$ 36.929'156.152	\$ 11.283'908.824	\$ 25.645'247.327
2011	\$ 40.117'391.839	\$ 11.257'431.383	\$ 28.859'960.456
2012	\$ 47.310'915.464	\$ 13.075'881.158	\$ 34.235'034.305
		Total	\$ 91.825'835.939

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación.

Tal y como se muestra, en los últimos cuatro años el Estado ha gastado \$91.825'835.939 adicionales a los que se hubiera gastado si hubiesen continuado los mismos 55 procuradores que existieron hasta el año 2008.

Costos ahorrados por conciliaciones con acuerdo

Como ya se dijo, con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad en materia contencioso-administrativa, hay en promedio 253 conciliaciones con acuerdo de más por año. El promedio de conciliaciones con acuerdo antes del requisito es de 3.211 cada año, y el promedio después de la entrada en vigencia del requisito es de 3.464 cada año, con lo cual hubo un aumento del 7,87% en las conciliaciones con acuerdo (*vid.* Gráfica 2). Claro está que dicho porcentaje representa tanto a las conciliaciones con acuerdo en nulidad y restablecimiento del derecho, como a las de reparación directa y controversias contractuales, por lo cual tomamos los porcentajes promedios de las conciliaciones con acuerdo que se calcularon para elaborar la Tabla 7, que son 37,61% para nulidad y restablecimiento del derecho, 31,81% para reparación directa y 29,91% para controversias contractuales, y los multiplicamos por el aumento del 7,87% para calcular qué porción de ese 7,87% es de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, respectivamente. Dicho cálculo arroja un resultado de 2,96% para nulidad y restablecimiento del derecho, 2,50% para reparación directa y 2,35% para controversias contractuales.

Sabiendo que –conforme se indicó en la sección segunda anterior– en promedio un proceso en nulidad y restablecimiento del derecho cuesta a la administración de justicia \$2'361.696 pesos²⁷, se calculó cuánto dinero se “ahorró” la administración de justicia por las conciliaciones extrajudiciales en nulidad y restablecimiento del derecho que lograron un acuerdo, suponiendo que al no lograr acuerdo las partes hubieran iniciado un proceso judicial. La Tabla 11 muestra en la fila de “ahorro” el anterior cálculo, multiplicando el

27 Cifra actualizada del año 2010 al 2013 con base en la variación anual del salario mínimo.

número de conciliaciones con acuerdo por el costo de un proceso en nulidad y restablecimiento del derecho.

TABLA 11. COSTOS AHORRADOS POR CONCILIACIONES CON ACUERDO EN NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012

Año	2009	2010	2011	2012
Conciliaciones con acuerdo ²⁸	1.074	964	1.997	1.267
Ahorro	\$ 2.536'461.031	\$ 2.276'674.520	\$ 4.716'306.033	\$ 2.992'268.274
Ahorro (hipotético) sin el aumento de 2,96%	\$ 2.463'537.958	\$ 2.211'220.290	\$ 4.580'712.573	\$ 2.906'240.776
Ahorro (hipotético) neto	\$ 72'923.073	\$ 65'454.229	\$ 135'593.460	\$ 86'027.498

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos y la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

En la misma tabla, la fila de ahorro sin el 2,96% expresa el valor en dinero ahorrado si no se hubiera presentado el aumento del 2,96% en las conciliaciones con acuerdo, o lo que es lo mismo, como si nunca hubiera habido requisito de procedibilidad²⁹. Para terminar, en la última fila se calculó la diferencia entre el ahorro y el ahorro sin el aumento de 2,96%.

Un cálculo similar se hizo para la acción de reparación directa, teniendo en cuenta que en promedio un proceso de este tipo le cuesta a la administración de justicia \$3'352.443 pesos³⁰ y que el incremento en el número de conciliaciones con acuerdo fue del 2,50% para este caso. Los resultados se expresan en la Tabla 12:

TABLA 12. COSTOS AHORRADOS POR CONCILIACIONES CON ACUERDO EN REPARACIÓN DIRECTA ENTRE LOS AÑOS 2009 Y 2012

Año	2009	2010	2011	2012
Conciliaciones con acuerdo	908	853	1.403	1.240
Ahorro	\$ 3.044'018.616	\$ 2.859'634.229	\$ 4.703'478.104	\$ 4.157'029.828
Ahorro (hipotético) sin el aumento de 2,50%	\$ 2.969'660.333	\$ 2.789'780.026	\$ 4.588'583.091	\$ 4.055'483.274
Ahorro (hipotético) neto	\$ 74'358.284	\$ 69'854.203	\$ 114'895.013	\$ 101'546.555

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos y la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

28 Vid. Tabla 2.

29 Suponiendo que dicho porcentaje del 2,96% es el efecto inferible –mas no seguro– que la introducción del requisito de procedibilidad ha tenido en lo que corresponde a las conciliaciones, acuerdos y acciones en materia de nulidad y restablecimiento del derecho.

30 Cifra actualizada del año 2010 al 2013 con base en la variación anual del salario mínimo.

Luego de los cálculos anteriores, se sumaron los ahorros netos de las conciliaciones con acuerdo en nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa y se le restó el gasto extra en salarios de procuradores, para los años de 2009 a 2012. La Tabla 13 muestra dichos resultados:

TABLA 13. AHORRO NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Y REPARACIÓN DIRECTA VS. GASTOS SALARIOS PROCURADORES EXTRAS

Año	2009	2010	2011	2012	Total
Ahorro (hipotético) neto	\$ 147'281.356	\$ 135'308.432	\$ 250'488.473	\$ 187'574.053	\$ 720.652.314
Gasto salarios (Tabla 10)	\$ 3.085'593.851	\$ 25.645'247.327	\$ 28.859'960.456	\$ 34.235'034.305	\$ 91.825.835.939
Diferencia	-\$ 2.938'312.494	-\$ 25.509'938.896	-\$ 28.609'471.982	-\$ 34.047'460.252	-\$ 91.105'183.624

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos y la información suministrada por la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura.

La última fila de la Tabla 13 expresa la diferencia año a año entre el ahorro –hipotético– que se ha tenido por la menor cantidad de procesos judiciales efecto de la introducción del requisito de procedibilidad, por un lado, y los gastos adicionales –solo en salarios de procuradores judiciales– que durante los mismos años se ha tenido.

Como se indicó, del año 2009 a 2012, el Estado ha gastado en salarios adicionales de procuradores \$91.825'835.939 como consecuencia de la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad y, teniendo en cuenta que, según los costos promedios de un proceso en nulidad y restablecimiento del derecho y en reparación directa, la administración de justicia se ha ahorrado un total de \$720'652.314 pesos entre el 2009 y el 2012, se puede concluir que el Estado ha presentado gastos de \$91.105'183.625 de más en los últimos cuatro años debido al requisito de procedibilidad³¹.

CONCLUSIONES

La conciliación está relacionada con una serie de objetivos, como facilitar el acceso a la justicia especialmente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, suministrar a la sociedad una forma más efectiva para solucionar sus conflictos, evitar el costo de un proceso más dispendioso sometiéndose a mecanismos más expeditos, fomentar la participación de la comunidad en procesos de resolución de conflictos, propiciar una cultura de convivencia ciudadana, servir como instrumento de transformación cultural, generar la tolerancia y

31 Cabe decir que no se tomaron en cuenta las conciliaciones con acuerdo en acciones de controversias contractuales por cuanto no se posee el costo promedio de un proceso en dicha acción.

la paz, fortalecer la democracia, respaldar acuerdos lícitos y equitativos por los cuales las partes diriman sus conflictos y descongestionar la administración de justicia.

Respecto de este último objetivo, la doctrina, la jurisprudencia, el gobierno nacional, el Congreso de la República y el Consejo Superior de la Judicatura han resaltado la importancia de la conciliación para descongestionar los despachos judiciales y lo han implementado, como en el presente caso de estudio, para lograr aquel anhelado objetivo.

Sin embargo, lo que se pretendía evidenciar en este trabajo era el impacto en términos de reducción de la congestión judicial de la introducción de la conciliación en materia contencioso-administrativa como requisito de procedibilidad en las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales, y lo que se pretendió probar fue que realmente no existen argumentos o pruebas de que la introducción del requisito de procedibilidad como el de que trata la Ley 1285 de 2009 en las anteriores acciones, haya tenido efectos significativos en materia de descongestión.

Como se expuso en la discusión de datos, con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 hubo un incremento significativo en la solicitudes de conciliación ante las procuradurías, el cual, solo del 2008 al 2009 aumentó 815,75%. Esto se corroboró con el cálculo del promedio de conciliaciones que se solicitaban antes de la Ley 1285 y después de esta, el cual supuso un incremento del 493,94%, casi 6 veces más, en el número de solicitudes de conciliación.

Ahora, si bien se demostró un aumento en las solicitudes de conciliación, lo mismo no pasó con las conciliaciones con acuerdo, debido a la razón autoevidente de que una exigencia de procedibilidad de agotar audiencia de conciliación no conlleva necesariamente a que se concilie más.

Así, como se demostró en el trabajo, no hubo un cambio drástico en las conciliaciones con acuerdo con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009. En concreto, se verificó que solo hubo un aumento del 7,87% en las conciliaciones con acuerdo con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad. En este orden, si bien existió un incremento en el número de acuerdos con la introducción del requisito a partir del año 2009, dicho incremento es poco significativo. Además, la introducción de dicho requisito de procedibilidad supuso una reducción significativa en el índice de acuerdos como porcentajes de las solicitudes de conciliación, concretamente, mientras que, previo a la Ley 1285 de 2009, la conciliación fracasaba en 63 de cada 100 intentos, posterior a la misma Ley, la conciliación fracasa en 93 de cada 100 intentos. ¿Se justifica acaso mantener el requisito de procedibilidad por lograr ese 7% de acuerdos de más que se dan con la introducción del requisito de procedibilidad?

Por otro lado, como se supone que la conciliación debería impactar en una reducción de la congestión, se supondría que entre más conciliaciones con acuerdo se tramiten en la Procuraduría, menor debería ser el ingreso de procesos a la jurisdicción. Sin embargo, en la discusión de cifras se evidenció que los ingresos pasaron de 67.762 en el 2009 a 163.256 en el 2012, lo que significa un incremento del 140,93% a pesar de que las conciliaciones con acuerdo pasaron de 2.855 en el 2009 a 3.389 en el 2012, esto es, un incremento del 18,70% en el número de acuerdos.

Para ratificar lo anterior, en la discusión de datos se correlacionaron las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Dichas correlaciones arrojaron resultados contrarios a lo predecible, y en el mejor de los casos no son concluyentes.

De igual forma, se expuso en la discusión de datos que las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales no es muy significativo, siendo que el promedio de las conciliaciones con acuerdo respecto del ingreso de procesos a primera instancia en las anteriores acciones es de 3,11%, un porcentaje muy pequeño.

De igual forma, cuando se calculó el coeficiente de correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en nulidad y restablecimiento del derecho entre los años 2009 y 2012, este arroja un resultado de 0,4464, lo que supone una correlación directa media, positiva y no concluyente. Algo similar, aunque con menor probabilidad, puede decirse de la correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en reparación directa entre los años 2009 y 2012, que arrojó un coeficiente de 0,7212. En lo que respecta a la correlación entre las conciliaciones con acuerdo y el ingreso de procesos a primera instancia en controversias contractuales entre los años 2009 y 2012, arroja un resultado $-0,3694$, lo cual indica una relación inversa entre débil y media.

Dichas correlaciones se analizaron teniendo en cuenta que las conciliaciones que han llegado a un acuerdo desde el 2009 hasta el 2012, discriminadas por acciones, no tienen una gran significación en cuanto a que –como también se demostró– aquellas que concluyen con un acuerdo representan un porcentaje muy pequeño de los ingresos de procesos a primera instancia, por lo menos en lo que se refiere a las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y reparación directa, respectivamente.

En cuanto a los acuerdos conciliatorios e ingresos de acciones por controversias contractuales, los acuerdos de conciliación representaron un porcentaje de entre el 19% al 45% –según el año– respecto de los ingresos a la jurisdicción, lo cual es contrastable con los porcentajes que fluctúan entre el 1% y el 6% en los demás tipos de conciliaciones y acciones, por lo que se infiere que la conciliación extrajudicial sí es un mecanismo que al menos en lo que corresponde a esta última acción sí constituye una herramienta que ayuda a la descongestión de los despachos judiciales de manera significativa respecto de los procesos en controversias contractuales.

Sin embargo, no se puede asegurar que dicha efectividad esté siquiera coadyuvada, potenciada con la obligatoriedad de la conciliación prejudicial conforme la Ley 1285 de 2009, dado que en este caso el mencionado coeficiente de correlación de $-0,3694$ indica una relación inversa entre débil y media entre las dos variables en cuestión que, si bien es negativa, resulta cuando menos extraño que durante los años 2009 a 2012, el ingreso de procesos a primera instancia aumente en vez de disminuir; e igualmente resulta desorientador el hecho de que entre el 2009 y el 2012 los acuerdos como porcentaje de ingresos en lo que respecta a las acciones contractuales tengan una tendencia decreciente.

Por último, cabe reiterar que en lo correspondiente al análisis de los efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad discriminado por el tipo de acciones, este debe tomarse como una aproximación en todo caso incompleta en la medida que las entidades consultadas no cuentan con información oficial acerca de las conciliaciones solicitadas y los acuerdos discriminados por tipo de acción antes del 2010, y por tanto, un estudio más exacto no resulta posible.

Con todo, parece entonces razonable dudar de que efectivamente la conciliación como requisito de procedibilidad funciona como un mecanismo efectivo de cara al problema de la congestión judicial; entonces, por la misma razón resultarían cuestionables las medidas gubernamentales implementadas para responder a los predecibles efectos que la Ley 1285 de 2009 suponía a este respecto. Ello, máxime si tales medidas representan gastos que cuando menos resultarían económicamente injustificados.

En efecto, tal como se evidenció, con la entrada en vigencia del requisito de procedibilidad, la carga de trabajo –solicitudes de conciliación que corresponde a cada procurador– aumentó un 447,51% en el año 2009 respecto del promedio de solicitudes de conciliación por procurador de los años 2004 a 2008. Sin embargo, este predecible aumento en la carga de trabajo fue respondido con el ingreso de algo menos de 150 procuradores adicionales, cuyos salarios anuales superan los 230 millones de pesos por cada uno.

Al tener en cuenta solo los salarios de los procuradores delegados para la conciliación, se tiene que el Estado ha gastado \$91.825'835.939 adicionales a los que se hubiera gastado si hubiesen continuado los mismos procuradores que existieron hasta el año 2008. Gasto este que al menos desde el punto de vista económico aparece como razonablemente injustificado.

Por último, queremos resaltar –para efectos de una futura investigación– la preocupación acerca de la eventual congestión que se está presentando en las procuradurías por la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009 que originó que la carga de trabajo aumentara en un 447,51% del periodo entre 2004 y 2008 al 2009, y que, como no existían los suficientes procuradores judiciales para asumir el aumento de la carga de trabajo, supuso el ingreso de más procuradores. Sin embargo, como se puede verificar en la Tabla 1, resulta llamativo el hecho de que desde la entrada en vigencia de la Ley 1285, el aplazamiento de las conciliaciones en las procuradurías aparentemente tiene un comportamiento ascendente, lo cual lleva a sospechar que quizá se están presentando problemas de congestión ahora en dichos despachos.

BIBLIOGRAFÍA

CASTAÑO GARCÍA, 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: Leyer.

Comisión de Expertos de Reforma a la Justicia (2010). *Informe Final*. Bogotá.

El Espectador (21 de marzo de 2012). *Enfrentar el grave problema de congestión judicial*. Disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-333548-urgente-enfrentar-el-grave-problema-de-congestion-judicial-santo>. Consultado el 9 de septiembre de 2013.

- FLÓREZ GACHARNÁ, J. (2004). *La eficacia de la conciliación*. Bogotá: Librería ediciones del profesional Ltda.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, F. S. (2004). *La conciliación en el Derecho administrativo: ¿un reto para la justicia administrativa?* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GIL ECHEVERRY, J. H. (2003). *La conciliación extrajudicial y la amigable composición*. Bogotá: Temis.
- GIRALDO ÁNGEL, J. (2004). *Mecanismos alternativos de solución de conflictos – la justicia comunitaria*. Bogotá: Librería ediciones del profesional Ltda.
- GÓMEZ CASTRO, Y. A. (2010). *Solución pacífica, conciliación y arbitraje*. Bogotá: Grupo editorial Ibáñez.
- GONZÁLEZ REY, S. (1 de julio-diciembre de 2010). "Conciliación extrajudicial en asuntos contencioso administrativos: hacia un nuevo paradigma", en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 4, pp. 57-76.
- HENAO PÉREZ, J. C. (1996). *La conciliación en el Derecho administrativo*. Bogotá: Interconed.
- HERNÁNDEZ TOUS, A. (2005). *La conciliación extrajudicial en Derecho: como requisito de procedibilidad*. Bogotá: Leyer.
- HOYOS BOTERO, C. (2005). *La conciliación: un modelo bioético hermenéutico*. Medellín: Señal editora, tercera edición.
- JUNCO VARGAS, J. R. (2007). *La conciliación: aspectos sustanciales y procesales y en el sistema acusatorio*. Bogotá, 5.ª ed.
- Justicia, C. E. (2013). *Observatorio de Reforma a la Justicia: observatorio a la implementación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá.
- LEZCANO MIRANDA, M. E. (2006). *La justicia de todos: Mecanismos alternativos de solución de conflictos*. Medellín: Señal editora.
- ROMERO DÍAZ, H. J. (2006). *La conciliación judicial y extrajudicial: su aplicación en el Derecho colombiano*. Bogotá: Legis.
- UPRIMNY YEPES, R. (30 de junio de 2013). *Dejusticia*. Disponible en http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=sistema_judicial&publicacion=1535. Consultado el 12 de septiembre de 2013.
- World Bank (23 de octubre de 2012). *Doing Business 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*. Disponible en <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013>. Consultado el 9 de septiembre de 2013.