



**ACREDITACIÓN
INSTITUCIONAL EN
ALTA CALIDAD**
Resolución 008607 de mayo 16 de 2022

**El control fiscal y la conciliación en materia de lo contencioso administrativo.
Análisis jurisprudencial de la Sentencia C-071 de 2024 de la Corte Constitucional**

Autor

Luis Miguel Mejía Martínez

Artículo de investigación presentado para optar por el título de Magíster en Derecho
Administrativo

Asesor

David Sierra Sorockinas, Doctor en Derecho

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA)

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín, Antioquia, Colombia

2025

José Rodrigo Flórez Ruiz

Rector

Universidad Autónoma Latinoamericana

Hernán Darío Aguiar Garcés

Decano de Escuela de Posgrados

Nataly Vargas Ossa

Coordinadora de Maestría en Derecho Administrativo

Juan Camilo Mejía Walker

Juan Paulo Serrano Roa

Evaluadores

El trabajo de grado fue sustentado el 19 de junio de 2025 y obtuvo una aprobación unánime de conformidad con el Acuerdo 195 del Consejo Académico de 2016, lo cual quedó en el consignado en el acta de evaluación de trabajos de grado # 07 de 2025.

Resumen.

El artículo analiza la regla de la Ley 2220 de 2022 que introduce al ordenamiento legal colombiano un nuevo estatuto de conciliación en el ámbito contencioso administrativo, destacando la obligación de la Contraloría General de la República de emitir un concepto fiscal sobre los acuerdos conciliatorios que pudieren generar un daño fiscal, según lo estipulado en su artículo 113. Esta obligación fue demandada por la contraloría y declarada inconstitucional en Sentencia C-071 de 2024 por la Corte Constitucional colombiana bajo el argumento de que interfería con la independencia judicial y vulneraba la separación de poderes. El objetivo del artículo fue analizar la sentencia, evaluando las razones que llevaron a la Corte a esta declaración de inconstitucionalidad, explorando si la decisión esta adecuadamente fundamentada a la luz de los fines de la conciliación administrativa y el control fiscal. El ejercicio emplea una metodología dogmática centrada en la interpretación de la sentencia. El estudio concluye que el fallo podría haber restringido el control fiscal sobre los acuerdos conciliatorios, lo que plantea interrogantes sobre como equilibrar la función fiscalizadora con la independencia judicial en estos procesos.

Palabras Clave. *Administración pública, conciliación, control fiscal, jurisprudencia.*

Fiscal control and conciliation in administrative litigation.

Case law analysis of Ruling C-071 of 2024 of the Constitutional Court

Abstract

This article analyze the rule of the Act 2220 of 2022, that introduces a new conciliation statute into the Colombian legal system in the field of administrative litigation. It focuses on the obligation imposed on the Comptroller General of the Republic to issue a fiscal opinion on conciliation agreements that could result in budgetary losses, as stipulated in Article 113. This obligation was challenged by the Comptroller's Office and subsequently declared

unconstitutional by the Colombian Constitutional Court in Ruling C-071 of 2024, because it infringed upon judicial independence and violated the principle of separation of powers. The article aims to analyze this ruling by assessing the Court's reasoning for striking down the provision and examining whether the decision is well-founded, considering the objectives of administrative conciliation and fiscal oversight. Employing a doctrinal methodology centered on interpreting the ruling, the study concludes that the decision may have weakened fiscal oversight over conciliation agreements, raising concerns about how to reconcile fiscal control with judicial independence in these processes.

Keywords. *Public Administration, Conciliation, Fiscal Control, Ruling.*

Introducción

El 30 de junio de 2022 el Congreso de la República de Colombia promulgó la Ley 2220 de 2022, mediante la cual se expidió un nuevo estatuto de conciliación, en el cual se establecieron los requisitos innovadores para la aprobación judicial de acuerdos conciliatorios. El mencionado estatuto, en su artículo 113, señalaba que la Contraloría General de la República tenía –dentro de sus responsabilidades– la obligación de conceptuar en materia fiscal si el acuerdo generaba un daño fiscal, cuando este fuera superior a los 5000 SMLMV (salarios mínimos legales mensuales vigentes).

La Contraloría General de la República demandó por inconstitucionalidad dicho inciso del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022. Mediante Sentencia C-071 de 2024, la Corte decidió mayoritariamente declarar inconstitucional la obligación de las contralorías de emitir un concepto en los acuerdos conciliatorios de lo contencioso administrativo. Adujo el tribunal constitucional que esa obligación no se encuadra dentro de la función de control fiscal; como consecuencia, este señaló que la intervención del ente de control afectaría la independencia judicial que tiene el juez en las aprobaciones judiciales de estos acuerdos. En síntesis, la Corte afirmó que habría un desconocimiento de la separación de poderes.

A pesar de la decisión mayoritaria, dos de los nueve magistrados salvaron el voto, manifestando que el legislador tiene la potestad de asignarle a la Contraloría General de la República la función de conceptuar sobre los acuerdos conciliatorios habilitada en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022. Las magistradas disidentes (Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo

Schlesinger) aducen que la responsabilidad constitucional de esta entidad es precisamente el control y vigía de los recursos públicos en cualquier momento sin desconocer la separación de poderes. Así, se deberá tener en cuenta que la decisión no fue unitaria y hay, incluso en el interior de la propia Corte, razones y argumentos que deben ser analizados con detenimiento.

La jurisprudencia actualmente constituye una fuente esencial del derecho en Colombia, y su estudio es fundamental para comprender la aplicación práctica de las normas jurídicas en el país (Ponce Flores, 2023 & Suárez Jiménez, 2021), a través de la jurisprudencia los juristas y operadores del derecho pueden entender cómo se han resuelto casos específicos y cómo se pueden aplicar los principios y reglas jurídicas en situaciones concretas (Corte Constitucional, Sentencias SU-113 de 2018 y SU-380 de 2021). Por lo tanto, el análisis de los fallos presenta una oportunidad única para la comprensión de la dinámica y la evolución del derecho en Colombia.

Esta investigación, entonces, tiene por objetivo realizar un análisis sincrónico de la Sentencia C-071 de 2024, para evaluar las razones que dio el tribunal constitucional en la declaratoria de inconstitucional de la norma, con la finalidad de evidenciar si a la luz de las finalidades de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo y del control fiscal la decisión mayoritaria de la Corte Constitucional está suficientemente argumentada y, así, determinar si la disposición finalmente era beneficiosa o no para todas las partes que participan en la aprobación judicial de los acuerdos conciliatorios. En términos metodológicos, un ejercicio de *sententia ferenda* (Courtis, 2006).

El estudio se estructura de la siguiente manera: (i) se hace una descripción de la sentencia; (ii) se analizan los argumentos de la Corte y (iii) se hace una crítica a las razones de la Corte a la luz de los fines de la conciliación en materia de lo contencioso administrativo y del control fiscal, con el fin de determinar si la decisión de la corte fue adecuada.

Para determinar el cumplimiento de estos objetivos se adopta una metodología dogmática, de acuerdo con Celis Vela (2024). Se inicia con la interpretación de la sentencia, para posteriormente generar un análisis de *sententia lata* de las razones de la Corte Constitucional para declarar inexecutable la obligación de emitir un concepto en las conciliaciones. Así como también, se lleva a cabo un ejercicio de integración, en el cual se contrastan las razones con las funciones constitucionales que tienen las contralorías y con las

normativas que regulan la conciliación en Colombia, específicamente aquellas que abordan la intervención de la contraloría en los acuerdos conciliatorios.

Las fuentes de información utilizadas en este ejercicio incluyen: (i) Sentencia C-071 de 2024 y los documentos del proceso de constitucionalidad (demanda, intervenciones y salvamentos de voto); (ii) disposiciones normativas relativas a las funciones de la contraloría y a la conciliación (la Constitución Política de Colombia, Ley 610 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 2195 de 2022 y Ley 2220 de 2022, Acto Legislativo 04 de 2019, Decreto Ley 403 de 2020); (iii) la literatura académica (textos de doctrina sobre la conciliación, las funciones de las contralorías y sobre la gestión del conflicto estatal).

En definitiva, este artículo busca ofrecer una evaluación crítica de la Sentencia C-071 de 2024. Este análisis ayuda a comprender mejor los límites y las posibilidades de la contraloría en los procesos de conciliación y a reflexionar sobre el equilibrio entre el control fiscal y la independencia judicial dentro del derecho administrativo colombiano.

1. Descripción del fallo: Sentencia C-071 de 2024

La descripción se dividirá en cinco partes, esto con el fin de dar más claridad respecto de la decisión tomada por la Corte. Se tendrá entonces: (i) disposición demandada, (ii) motivos de la demanda, (iii) razones de la decisión de la Corte Constitucional, y (iv) decisión de la Corte.

1.1. Disposición demandada: Artículo 113 de la Ley 2220 de 2022

El artículo presentado en la 113 de la Ley 2220 de 2022, objeto de la demanda, tiene como objetivo principal determinar características primordiales relacionadas con las funciones de la Contraloría en el proceso de aprobación judicial de conciliaciones extrajudiciales fuera de ley. En *primer lugar*, establecía la competencia de la contraloría para emitir un concepto. En *segundo lugar*, definía los plazos específicos para el envío tanto del concepto de la Contraloría como del fallo del juez administrativo. En *tercer lugar*, disponía las condiciones bajo las cuales dichos acuerdos pueden ser aprobados, con miras a proteger el interés público. Finalmente, en *cuarto lugar*, se introducía la participación de grupos especializados de la Contraloría. Es menester puntualizar estos aspectos, pues son claves para

comprender las razones que llevaron a la Corte Constitucional a adoptar su decisión en torno a esta disposición legal.

Tenemos, entonces, lo que disponía inicialmente el artículo parcialmente demandado.

Artículo 113. Aprobación judicial.

- [1] El agente del Ministerio Público remitirá, dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la correspondiente audiencia, el acta de acuerdo total o parcial de conciliación, junto con el respectivo expediente al juez o corporación competente para su aprobación y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público, para lo cual tendrá un término de 30 días contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio.
- [2] El concepto de la Contraloría será obligatorio en aquellos casos superiores a 5000 salarios mínimos legales mensuales.
- [3] El juez competente al asumir el conocimiento del trámite conciliatorio informará a la Contraloría respectiva sobre despacho judicial a cargo del trámite.
- [4] La decisión de aprobación o improbación judicial deberá ser adoptada dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que venza el plazo de la Contraloría para conceptuar. El plazo que tiene el juez para adoptar la decisión podrá prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario.
- [5] Los términos aquí establecidos son perentorios e improrrogables.
- [6] La providencia que decida sobre el acuerdo conciliatorio deberá ser notificada a las partes y al agente del Ministerio Público que adelantó la conciliación extrajudicial y a la contraloría quienes podrán interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación.
- [7] No podrá realizarse aprobación parcial de los acuerdos conciliatorios, salvo aceptación expresa de las partes.
- [8] La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.
- [9] El acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el correspondiente auto aprobatorio debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

[10] La Contraloría General de la República, [sic] conformará grupos de trabajo especializados a través de las delegadas correspondientes según el sector, para la atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se surtan ante ésta¹.

De modo que, la disposición en cuestión versaba sobre la aprobación judicial de los acuerdos conciliatorios en materia de lo contencioso administrativo. No huelga recordar que en el ordenamiento jurídico colombiano ya existía una disposición normativa similar (art. 24, Ley 640 de 2011), en la cual se determinaba la obligación de enviar todos los acuerdos conciliatorios al juez o corporación que fuese competente para su aprobación o improbación.

En la disposición demandada (art. 113, Ley 2220/22), no obstante, se incluía un nuevo control, el cual consistía en enviar los acuerdos a la Contraloría General de la República o a las contralorías territoriales –dependiendo de la competencia–, con el fin de que estas conceptuaran ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afectaba o no el patrimonio público. Conceptuar, indicaba la disposición, solo sería obligatorio en aquellos casos en que el acuerdo incluyese sumas superiores a los 5000 SMLMV.

En consecuencia, esta carga administrativa adicional representaba un reto desde lo burocrático. El desarrollo normativo previo regulaba suficientemente las funciones de las contralorías y los procesos de responsabilidad fiscal (Ley 42 de 1993, Ley 87 de 1993, Ley 610 de 2000, Ley 617 de 2000, Ley 1474 de 2011, Ley 1551 de 2012, Ley 1712 de 2014), otorgando a las contralorías funciones específicas de vigilancia y control fiscal sobre los recursos públicos en Colombia, pero no incluía las funciones específicas en las conciliaciones.

Adicionalmente, el artículo en análisis (art. 113, Ley 2220/22) determinaba que el juez competente –al asumir el conocimiento del trámite conciliatorio– informara a la contraloría respectiva sobre despacho judicial a cargo del trámite. De modo que el juez debería tomar la decisión de aprobación o improbación judicial dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha en que venza el plazo de la contraloría para conceptuar. Dicho plazo podría prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario.

¹ La numeración de los incisos está fuera del texto. Se incluyen para facilitar la lectura del texto.

No obstante, la rigidez de los plazos establecidos en el artículo 113, aunque pretendía agilizar los procedimientos y asegurar la eficiencia, podría haber generado limitaciones en el ejercicio de la discrecionalidad del juez.

En Colombia, el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) establece los principios de celeridad y eficacia procesal, los cuales –podrían considerarse como fundamento para la implementación de este tipo de términos– son perentorios e improrrogables. Estos principios justifican la inclusión de plazos en los contextos correspondientes, asegurando la agilidad y la eficiencia en el desarrollo de los procesos.

Asimismo, la norma superior, la Constitución Política, en su artículo 29 garantiza –en todo caso– el debido proceso, en donde se presentan y determinan las facultades de los jueces para tomar decisiones basadas en una valoración completa y suficiente de los elementos probatorios, el contexto y otros, sin la necesidad de verse restringidos por plazos inflexibles que puedan comprometer la calidad de sus decisiones. Por lo tanto, era clave determinar la rigidez de los términos establecidos en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, ya que podría poner en riesgo el principio de justicia material que busca que las decisiones sean justas y bien fundadas.

Asimismo, en la disposición (art. 113, Ley 2220/22) se observaba que la providencia que decidiera sobre el acuerdo conciliatorio debería ser notificada a las partes y al agente del Ministerio Público que adelantaba la conciliación extrajudicial y a la contraloría. Esta entidad podría interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación. Estos enunciados encontraban pleno sustento en lo regulado en el Código Civil colombiano que, en su artículo 28, consagra el respeto a la autonomía de la voluntad las partes dentro de los acuerdos conciliatorios. prestan mérito ejecutivo permitiendo su ejecución directa ante el incumplimiento.

En última instancia, la normativa en estudio (art. 113, Ley 2220/22) disponía que la Contraloría General de la República determinaría la conformación de los grupos de trabajo especializados a través de las delegadas correspondientes según el sector, para la atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se surtan ante esta. Esta inclusión de nuevos lineamientos implicaba para la contraloría la asignación de responsabilidades adicionales, que requerían la incorporación de recursos humanos y técnicos adecuados para poder

cumplir de manera eficiente con estas nuevas tareas, lo que suponía una carga adicional para la entidad.

En síntesis, el estudio del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022 permite de manera clara identificar y comprender las distintas normas involucradas, destacando sus complejidades y matices. Destacándose como la implementación de un nuevo control introduce una serie de implicaciones significativas tanto para las entidades encargadas del control fiscal, como para los jueces que intervienen en el proceso.

1.2 Motivos de la demanda de inconstitucionalidad

La Contraloría General de la República presentó demanda contra el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, argumentando que la habilitación a la contraloría vulneraba dos principios fundamentales: la independencia judicial y la autonomía de las partes involucradas. Determinó que (i) la participación de la contraloría afectaba la independencia de los jueces, al otorgarle a un órgano administrativo la facultad de influir en las decisiones judiciales, aunque de manera no vinculante. Señaló que, al incluir el concepto de la Contraloría, el proceso judicial podría verse comprometido por factores externos que no necesariamente se ajustaban a los intereses de justicia, sino a criterios fiscales que excedían la competencia de la rama judicial.

La demanda también apuntó a (ii) la afectación de la autonomía de las entidades públicas dentro de sus funciones establecidas por ley, que, como cualquier otra parte en una conciliación, las cuales tenían total autoridad y poder de decisión sobre los términos de los acuerdos sin la intervención de otro órgano del Estado. La contraloría, al emitir un concepto sobre la conveniencia de estos acuerdos, estaba limitando la capacidad de las entidades para negociar y resolver sus disputas de manera autónoma, lo que se podría percibir como una intromisión indebida.

Adicionalmente, la accionante argumentaba que (iii) la medida era desmedida. A pesar de que la intervención de la contraloría pretendía proteger el patrimonio público, consideraba que este objetivo no justificaba la limitación de la autonomía judicial y administrativa. Así, se podría determinar que la participación de la contraloría no aportaba una protección significativa que no pudiera lograrse a través de otros mecanismos de control fiscal ya existentes, y que, al contrario, se creaba una carga innecesaria en el proceso.

1.3 Análisis del problema: examen de constitucionalidad

La Corte Constitucional de Colombia ejerce su función jurisdiccional principalmente en el ámbito del control concentrado de constitucionalidad, el cual se lleva a cabo cuando se le presenta una demanda de inconstitucionalidad (Roa, 2020). De acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, la Corte tiene la responsabilidad de “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación”. Esto significa que la Corte no actúa de oficio, ni aborda asuntos constitucionales por iniciativa propia, su intervención está restringida a los casos que le son planteados a través de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Así entonces, la Corte se convierte en un actor clave en la protección de derechos constitucionales y en la interpretación de la Constitución, asegurando que las leyes y actos administrativos se ajusten a los principios constitucionales (Alviar, 2007; Mendieta, 2010; Ramírez, 2014).

Con la precisión clara sobre los límites de la interpretación que tiene el tribunal, podemos analizar la reconstrucción que se hizo del problema jurídico. La Corte Constitucional colombiana evaluó este alrededor del examen de constitucionalidad del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, a través de un enfoque detallado según las condiciones establecidas por el marco normativo del control de constitucionalidad. La Corte desentrañó los elementos del caso, centrándose en los principios constitucionales involucrados, tales como la independencia judicial y la autonomía administrativa. Este análisis resulta fundamental para examinar si la norma en cuestión respetaba o no los límites y competencias establecidos en la norma superior.

Posterior a la realización del estudio de los requisitos procesales, la Corte procedió a determinar el problema jurídico construyendo la pregunta que guiaría la argumentación, dentro del texto de la sentencia, así:

¿La intervención de la CGR [Contraloría General de la República] en el proceso judicial de aprobación del acuerdo conciliatorio mediante un concepto sobre si este afecta o no el patrimonio público, ante el juez de conocimiento que debe aprobar la conciliación, y el hecho de que aquel sea obligatorio en acuerdos superiores a 5000

SMLMV, así como las reglas sobre información del despacho judicial a la CGR, el inicio del plazo para que el juez tome la decisión a partir del concepto, la posibilidad de apelar la decisión y la creación de grupos internos de trabajo para rendirlo, contenidas en el artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, desconocen la autonomía funcional de la CGR, la competencia del contralor general de la República para decidir sobre la intervención de la entidad, y la autonomía judicial y, por ende, vulneran los artículos 113, 117, 119, 267 y 268 de la Constitución?

De modo que la Corte procede a la reconstrucción del problema jurídico partiendo de la integración de la unidad normativa, fundamentada en el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, aclarando que, esta procede cuando un ciudadano demanda una disposición cuya interpretación ética o normativa no es clara o es ambigua, asimismo, se aplica a los casos en los cuales la norma cuestionada está replicada en otras disposiciones del ordenamiento jurídico que no han sido impugnadas o cuando el precepto demandado está vinculado de manera intrínseca con otra norma que, en su primer análisis, plantea dudas sustanciales de constitucionalidad (Sentencia C-260 de 2023).

La reconstrucción del problema jurídico resulta clave para entender si la norma demandada desconoce o no los límites establecidos por la Constitución (Roa, 2015), lo cual es crucial para asegurar que todas las disposiciones legales se ajusten a los principios constitucionales en Colombia y que su implementación no atente contra derechos y principios fundamentales. Este proceso de reconstrucción y análisis detallado por parte de la Corte es necesario para garantizar que la Constitución sea respetada en todos los ámbitos del derecho.

Inicialmente, el cuestionamiento por parte de la accionante en la demanda de inconstitucionalidad se centraba exclusivamente en ciertos apartados del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022. Específicamente se refería al segundo inciso, que establecía que el concepto sería obligatorio solo en los casos en que los acuerdos versaran sobre una suma que superara los 5000 SMLMV. También se planteaban dudas sobre el inciso cuarto (parcial), que determinaba que la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio se tendría que dar por parte del juez hasta un máximo de dos meses después de que la contraloría diera el

concepto, y dudas sobre el inciso sexto (parcial), que permitía al ente de control fiscal interponer el recurso de apelación contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación.

Posteriormente, debido a la integración normativa, el análisis de constitucionalidad se amplió para incluir otros apartados del mismo artículo. Esto incluyó el primer inciso (parcial) que mencionaba que el término para remitir el acuerdo conciliatorio a la CGR sería de 30 días, contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio. Incluyéndose también el tercer inciso, que establecía que el juez competente para aprobar el acuerdo debía informar a la contraloría sobre el despacho judicial a cargo del caso. Para extenderse, asimismo, al inciso décimo, que obligaba al ente de control a crear grupos de trabajo para garantizar una atención oportuna de los traslados en conciliaciones que se tramitaran ante él. Todo eso se vinculaba al concepto que debía emitir la CGR, ya que su participación era, a juicio del legislador, necesaria en el proceso de conciliación administrativa.

1.4 Decisión de la Corte

La Corte Constitucional colombiana declaró la inconstitucionalidad varios apartados específicos del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022, concluyendo que, estos contradecían los principios desarrollados en la Constitución Política de 1991. Como sabemos, el control de constitucionalidad es un mecanismo fundamental que garantiza la supremacía de la norma constitucional sobre las demás normativas del ordenamiento jurídico colombiano (Gómez Serrano, 2007), por ello, el análisis resulta esencial, ya que permite preservar la coherencia y el equilibrio dentro del sistema jurídico nacional.

La decisión, consignada en la Sentencia C-071 de 2024, se centró principalmente en declarar inexecutable los siguientes apartes de la disposición del artículo 113 de la Ley 2220 de 2022:

- La frase “y a la Contraloría General de la República para que conceptúe ante el juez de conocimiento sobre si la conciliación afecta o no el patrimonio público, para lo cual tendrá un término de 30 días contados a partir de la recepción del acuerdo conciliatorio” (inciso primero).
- Las expresiones “a la fecha en que se venza el plazo de la Contraloría para conceptuar” (inciso cuarto) “y a la Contraloría” (inciso sexto).
- Los incisos segundo, tercero y décimos completos.

Como resultado del análisis, la Corte declaró inexecutable los referidos enunciados normativos. El fallo enfatiza en que la autonomía de las entidades judiciales debe resguardarse, puntualizando que otorgar a entes de control, como la contraloría, atribuciones que excedan su marco constitucional podría generar desequilibrio en el sistema y vulnerar el principio fundamental de separación de poderes. En los apartados siguientes se ahonda en los fundamentos que sustentan la decisión del alto tribunal.

2 Fundamentos constitucionales del fallo

La Corte Constitucional colombiana, al examinar la decisión de la declaratoria de inexecutable, sustentó sus principales consideraciones en principios fundamentales relacionados con la independencia del poder judicial, en términos de la división de funciones de los órganos que constituyen el poder público y la autonomía de la contraloría en el ejercicio de sus funciones constitucionales. En este contexto, la Corte señala que el legislador tiene competencia constitucional, una posición que refuerza a lo largo de la sentencia y que no es motivo de cuestionamiento dentro del fallo.

En la Sentencia C-071 de 2024 la Corte adoptó un juicio integrado de proporcionalidad de intensidad intermedia, debido a la afectación significativa, a su juicio, de los principios de independencia judicial y separación funcional de poderes. En su análisis concluyó, entre otras cosas, que, aunque las medidas tenían como fin salvaguardar el patrimonio público, estas no eran idóneas ni proporcionales para cumplir dicho propósito.

En *primer lugar*, la Corte sostuvo que el concepto exigido a la CGR no se ajusta a las competencias constitucionales de esta entidad. Puntualizando que la obligación de emitir un concepto no corresponde al control fiscal en su faceta preventiva, concomitante, selectiva o posterior, ni cumple con los principios de selectividad y excepcionalidad que lo caracterizan. Además, desconoce la competencia del Contralor General de la República para formular advertencias dentro de los parámetros definidos por la Constitución.

En *segundo lugar*, la Corte, dentro de su argumentación, observó que los enunciados impugnados vulneraban la independencia judicial al otorgar al concepto de la CGR un poder disuasivo sobre las decisiones de los jueces. Esto contraviene la separación funcional de poderes, al introducir a un órgano técnico de vigilancia fiscal en un proceso judicial, y condiciona una decisión que, en derecho, corresponde únicamente al juez.

En *tercer lugar*, la Corte destacó que la protección del patrimonio público podía lograrse a través de mecanismos menos lesivos para la autonomía judicial y la autonomía de la CGR. Enfatizando que la contraloría ya cuenta con herramientas suficientes en el marco del control preventivo y concomitante y la Procuraduría General de la Nación tiene la facultad de verificar las afectaciones al patrimonio público en las conciliaciones extrajudiciales.

Así las cosas, la Corte concluyó que las disposiciones de la norma impugnada eran desproporcionadas porque sacrificaban innecesariamente la independencia judicial y la autonomía de la CGR, sin una justificación válida. Además, indicó la Corte que el objetivo de proteger el patrimonio público podía lograrse sin afectar principios fundamentales de la Constitución, como la independencia de los órganos del poder público y la separación de funciones.

Ahora, al analizar en detalle los argumentos del alto tribunal, es importante subrayar que, según la Corte, el legislador tiene plenas facultades para desarrollar o establecer funciones para que sean asumidas por la CGR, pero con una restricción clave: esas funciones deben estar alineadas con los modelos de control fiscal y de vigilancia previstos en la Constitución de 1991 y deben garantizar la protección efectiva del patrimonio público. De acuerdo con la Corte, la intención del legislador de reemplazar el control fiscal tradicional con un concepto previo carece de las características esenciales de los modelos fiscales previstos, lo que altera las funciones constitucionales por parte del legislador.

De la misma manera, la Corte consideró que esta sustitución propuesta no solo introduce una nueva competencia para el ente de control, sino que esta competencia está por fuera de su quehacer constitucional.

Además, adujo la Corte que el concepto exigido para la contraloría derivaba en una medida desproporcionada, toda vez que la misma genera un sacrificio de principios constitucionales (autonomía de los órganos judiciales y autonomía del control fiscal), lo que no está compensado con la satisfacción de otro principio de la misma índole.

Es relevante destacar que la autonomía e independencia judicial consagrados en la Constitución son pilares fundamentales para el adecuado ejercicio de la función judicial. La carta magna ha determinado la existencia de la rama judicial como parte del poder público y refuerza que la administración de justicia es una función pública cuya decisión está exclusivamente sometida a la ley, sin interferencias externas (Constitución Política de 1991,

arts. 113, 228 y 230). Ello implica que los jueces pueden tomar decisiones libres de presiones de cualquier otro órgano del poder público.

El alto tribunal, históricamente, ha sido enfático en resaltar la importancia de que los jueces no se vean sometidos a presiones, recomendaciones o determinaciones de otros órganos del poder público, incluso si estas provienen de la misma rama judicial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-128/21, SU-174/21, T-450/18, C-496/16). Por tanto, cualquier intento de implementar el control fiscal de la CGR es una influencia directa sobre las decisiones judiciales, lo que vulnera esa autonomía y pone en peligro la imparcialidad que debe caracterizar a los jueces. Ello, a juicio de la Corte, va en contra de la función constitucional de la contraloría cuyo rol debe centrarse en el control fiscal, no en intervenir directamente en el ejercicio de la justicia.

De esta manera, conforme al principio de independencia judicial consagrado en el artículo 228 de la Constitución y reforzado por el artículo 230 de la norma superior, el juez tiene la obligación de fallar en derecho. De modo que, aunque en algunos procedimientos el juez puede recibir conceptos o recomendaciones de otros órganos, como la Procuraduría y la Contraloría, sobre dichas intervenciones el juez no debe permitir que estas condicionen desvíen su actuación.

Adicionalmente, la Corte consideró que, si bien el concepto que debía rendir la CGR sobre la afectación o no del patrimonio público, se podría encuadrar ante un escenario de colaboración armónica y que puede beneficiar la protección de este. Sería, empero, una colaboración que implicaría alto sacrificio, ya que influye, por un lado, en el ejercicio autónomo de las competencias de la CGR y, por otro, en la autonomía e independencia judicial.

La Corte, además, argumentó que la protección del patrimonio público –función principal de las contralorías– pueden lograrse sin sacrificar la autonomía de estas, ni la autonomía e independencia judicial. Así, existen escenarios de colaboración armónica entre las ramas y órganos del Estado como el que se encuentra el artículo 57 del Decreto-Ley 403 de 2020, que trata de la asistencia de la CGR a las audiencias de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, una colaboración que no afecta el equilibrio de principios.

En este punto, es oportuno reflexionar que el Decreto 403 de 2020 ya permitía a la Contraloría intervenir en los trámites de audiencias de conciliación dentro de los procesos contenciosos administrativos, pero se otorgaba autonomía de decidir si intervenir o no

hacerlo; en otras palabras, era una norma no directiva. De esta manera, a juicio de la Corte, se logra vislumbrar que la medida del artículo 113 es desproporcionada, frente a la que se faculta en el Decreto-Ley 403 de 2020, pues la primera sacrifica los principios de autonomía de la CGR para el ejercicio de sus funciones, y la independencia y autonomía judicial; mientras que los lineamientos expuestos en el Decreto-Ley 403 establecen un mecanismo de colaboración armónica entre las entidades.

Se observa cómo los magistrados de la Corte enfocaron sus esfuerzos, análisis y argumentos en sustentar que, a pesar de que el legislador tiene la facultad de dar nuevas competencias a la CGR, estas deben encajar en su función de protección del patrimonio público, siempre atendiendo a que, esa protección no genere un desequilibrio de principios constitucionales.

En este contexto, los magistrados por decisión mayoritaria consideran que la protección del patrimonio público es una función legítima de la CGR, pero no por ello, sus tareas preventivas pueden poner en riesgo la estructura del sistema constitucional y democrático del país.

En síntesis, la Corte determinó en la Sentencia C-071 de 2024 la declaratoria de inexecutable de varias disposiciones específicas del artículo 113, bajo los argumentos decantados a detalle, principalmente, al considerar que las disposiciones que involucraban a la Contraloría General de la República en el proceso de conciliación extrajudicial en el ámbito de lo contencioso administrativo, otorgándole una facultad ineludible de conceptuar sobre la afectación del patrimonio público, así como los plazos para su intervención, no se ajustaban al marco constitucional colombiano.

2.1 Salvamento de voto

El salvamento de voto en Colombia, recordemos, es una figura que permite a los magistrados apartarse de la decisión mayoritaria adoptada por el órgano colegiado. Este mecanismo se funda en los principios de pluralismo y transparencia, que otorga a los miembros disidentes la oportunidad de justificar y registrar las razones jurídicas y constitucionales que sustentan su oposición al fallo emitido (Jiménez Olivares, 2006). Es oportuno establecer que los salvamentos no tienen efectos vinculantes sobre la decisión, pero resultan invaluable, toda vez que enriquecen el debate jurídico al ofrecer perspectivas que

pueden ser importantes en futuros casos o reformas legales. Asimismo, estos refuerzan la legitimidad de las instituciones al evidenciar que las decisiones son el producto de deliberaciones profundas y no de una visión única o unánime.

Para el caso concreto, como objeto de estudio, se observa que, aunque la mayoría de los magistrados de la Corte Constitucional votaron a favor de la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 113 de la Ley 2220 del 2022, las magistradas Natalia Ángel Cabo y Cristina Pardo Schlesinger decidieron no acompañar esta decisión, y ofrecieron argumentos a favor de permitir la intervención de la Contraloría General de la República (de acuerdo con la regulación del artículo en comento) en los acuerdos conciliatorios.

El argumento principal expuesto de las magistradas en desacuerdo giró alrededor de que la participación de la Contraloría General de la República no representaba una intromisión inapropiada en la tarea de los jueces. De acuerdo con su posición, el control preventivo de las finanzas, a través de la emisión de un dictamen anticipado, era una herramienta útil para garantizar que los acuerdos de conciliación no causaran detrimento a los fondos públicos.

Además, consideraron de manera clara que la autonomía de los jueces no se veía afectada por la intervención de la CGR al pronunciarse sobre los acuerdos de conciliación, dado que su concepto no gozaba de carácter obligatorio, siendo un concepto meramente orientador. Asimismo, señalaron que la colaboración entre órganos del Estado, consagrada en la normativa en discusión, permitía una interacción armónica que, lejos de invadir competencias, promovía una gestión más eficiente, protegiéndose el patrimonio público. De modo que justificaron que, en situaciones en las cuales se gestionan sumas significativas de fondos públicos, la inspección fiscal previa era un medio de seguridad legítimo y esencial.

3 Impacto en la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo

La Sentencia C-071 de 2024 podría tener un impacto directo en la forma en que se llevan a cabo los procesos de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo en Colombia, ya que es claro que el legislador pretendió con la norma en análisis que se ofreciera una mayor seguridad jurídica tanto a las entidades públicas como a los particulares que participaran en este tipo de acuerdos.

De acuerdo con González (2023), la conciliación en el ámbito administrativo no solo es una alternativa eficaz, sino que también fortalece la habilidad de las partes para resolver sus disputas de manera independiente, sin la intervención de factores externos que impacten las decisiones.

3.1. Argumentos doctrinales al fallo de la sentencia: dos posturas divergentes

Desde que la Corte Constitucional colombiana declaró la inexecutable de los apartes del artículo 113 de la Ley 2220 de 2002, diversos conceptos han surgido desde la academia, como el de Verónica Peláez Gutiérrez, quien destacó que, a su juicio, la Corte incurre en yerros cuando argumenta la inexecutable sobre la base de que este el concepto obligatorio no entraba dentro de las funciones de la CGR. Según la jurista, este razonamiento ignora el alcance del control preventivo y concomitante soportado en el acto legislativo 04 de 2019 y pasa por alto que la participación de la CGR ya venía facultada con el Decreto 403 de 2020 (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:02:45).

De esta manera, Peláez Gutiérrez discordó con la declaratoria de inexecutable, aduciendo principalmente que el legislador es autónomo de dar la competencia a la Contraloría para participar en este trámite. Además, en este caso, se trata de una participación solo de voz. Así, esta obligación no implicaba una violación al principio de separación de poderes por no ser un concepto vinculante (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:10:34). Peláez Gutiérrez remarca que el concepto hubiera servido para enriquecer los análisis del juez, enfatizando, en últimas, que el juez a cargo sería el único con la autoridad para aceptar o rechazar el acuerdo conciliatorio (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:12:23).

Ahora bien, la doctrina no ha sido uniforme en estos casos y también hay voces disidentes que hallan en la sentencia de la Corte un correcto razonamiento. Por ejemplo, Juan Gabriel Rojas López presenta una crítica a la intervención obligatoria de la CGR en la conciliación.

Para Rojas López cualquier intervención de un órgano técnico del poder ejecutivo, incluso si no es vinculante, puede generar una presión sobre el juez que comprometa su imparcialidad. Este autor argumenta que, aunque la participación de la CGR sea solo consultiva, podría influir en la percepción de las partes involucradas, dándole a la opinión de

la contraloría un peso desproporcionado. A su parecer, esto afecta la independencia judicial, ya que el juez podría sentirse presionado, aunque no esté obligado a seguir el concepto emitido por la CGR.

Mientras Peláez Gutiérrez defiende la idea de una colaboración armónica entre los poderes del Estado, Rojas López subraya el peligro de que cualquier tipo de intervención externa, por mínima que sea, pueda alterar el equilibrio de poderes y comprometer la integridad del proceso judicial.

Es importante resaltar que es común, en el ejercicio de la administración de justicia recibir conceptos por parte del Ministerio Público, entidad que cumple su función constitucional al emitir opiniones fundadas para que sean consideradas en las decisiones judiciales. Estos conceptos no son vinculantes, lo que garantiza que el juez mantenga su plena autonomía al momento de fallar, conforme a la Constitución y la ley.

No obstante, desde otra perspectiva, la intervención de la CGR establecida como obligatoria impactaba la independencia judicial, además de la percepción de que el proceso de conciliación estaba sujeto a una revisión que podría afectar la autonomía de las partes (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:15: 54). Tal y como lo señala Juan Gabriel Rojas López, quien además consideró que esta disposición se convertía en un obstáculo adicional a los ya existentes en la conciliación extrajudicial, lo que podría entorpecer y dilatar el asunto al momento de pensar en tomar una decisión de conciliar (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:20:37).

Adicionalmente, Rojas López argumenta que la conciliación se debe mantener como una herramienta lo más sencilla posible porque implementar más trabas reduciría, la ya preocupante efectividad de esta figura (Universidad Externado de Colombia 2024, 1:20:39). Finalmente, Rojas López opinaba que, en este contexto, la conciliación extrajudicial puede convertirse en un obstáculo para el acceso a la justicia, ya que –al añadir más trámites al proceso, como la solicitud de un concepto previo de la CGR– se suscitan más requisitos. Así, concluye Rojas López, este concepto, que puede ser emitido o que probablemente no se obtendría sino fuera obligatorio, solo contribuye a retrasar aún más los procedimientos (Universidad Externado de Colombia, 2024, 1:22:00)

De acuerdo con Zapata (2022), sin esta figura las entidades ostentarían total libertad para negociar y llegar a acuerdos que permitan la solución efectiva de los conflictos, sin la

presión adicional de un ente de control fiscal que podría vetar o condicionar el resultado: la CGR deberá, entonces, seguir haciendo parte de estas conciliaciones únicamente con voz, de acuerdo con el literal f) del artículo 57 de Decreto-Ley 403 de 2020, con el fin de equilibrar el control fiscal con la autonomía judicial, ya que al final sería más un ente de consulta que una interferencia en el acuerdo final a tomar entre el Estado y el particular.

3.2. La Conciliación Extrajudicial y el Control Fiscal

Es necesario proceder con un análisis detallado de la competencia establecida en el literal f) del artículo 57 del Decreto 403 de 2020, en relación con el artículo 113 de la Ley 2220, en cuanto a las funciones asignadas a la Contraloría General de la República en el proceso de conciliación extrajudicial. No obstante, a pesar de que la CGR se limitaría a participar con voz y no con voto en dichos procedimientos, la facultad de emitir un concepto técnico podría resultar insuficiente para cumplir de manera efectiva su función de control fiscal. El hecho de que la intervención de la CGR se restrinja a una función consultiva, sin una capacidad decisional vinculante sobre la aprobación o improbación de los acuerdos, podría dar lugar a deficiencias en la vigilancia efectiva de los recursos públicos. La reducción de su participación a una mera recomendación, sin atribuciones que le permitan influir en la decisión final, podría comprometer la eficacia del control fiscal en el marco de los acuerdos conciliatorios que involucren recursos del Estado.

En definitiva, una limitación como esta pone en riesgo el cumplimiento de las funciones de control fiscal, ya que la Contraloría General de la República, al no tener la facultad de vetar o modificar los acuerdos, se vería restringida en su capacidad de actuar proactivamente frente a posibles irregularidades que afecten el patrimonio público. Por lo tanto, el control fiscal podría quedar diluido, haciendo que la intervención de la CGR sea más simbólica que sustantiva, sin un impacto real en la protección de los recursos públicos.

El fallo analizado buscó garantizar la independencia judicial y la autonomía de las partes en los acuerdos conciliatorios, pero no contempla cómo la decisión de inexecutable puede impactar en la prevención de efectos adversos en la sostenibilidad fiscal a largo plazo.

Peláez Gutiérrez (2018) sostiene que el Estado colombiano ha mostrado en diversas ocasiones que la conciliación sigue siendo una prioridad, por ese motivo se expidió la Ley

2220 de 2022 y buscó fortalecer los acuerdos en lo contencioso administrativo con la inclusión de la CGR.

Ahora, el fallo reafirma el rol de la conciliación extrajudicial como un mecanismo fundamental para la administración de justicia para Colombia en la actualidad, subrayando su importancia como herramienta para garantizar el acceso a una justicia eficiente y oportuna, toda vez que resalta como este impacta positivamente en la descongestión de los tribunales y promueve la solución pacífica y ágil de los conflictos (Procuraduría General de la Nación, 2024; Torres, 2021; De la Oliva Santos, 1991). La Sentencia C-071 de 2024, así, puntualiza el valor de esta herramienta como invaluable, toda vez que, la conciliación contribuye en la construcción de relaciones más armoniosas y en la prevención de la escalada de las disputas, evitando procesos judiciales largos y costosos (Torres, 2021). Además, incentiva una cultura de diálogo y entendimiento entre las partes involucradas, lo que favorece la construcción del tejido social y reduce la carga sobre el sistema judicial (Procuraduría General de la Nación, 2024).

La Sentencia C-071 de 2024 refleja un avance significativo en la consolidación de la conciliación extrajudicial como un mecanismo eficaz para la resolución de conflictos en el ámbito administrativo. Esta decisión, desde ciertas miradas, proporciona mayor seguridad jurídica, permitiendo que tanto entidades públicas como particulares puedan negociar y llegar a acuerdos de manera fluida, sin intervenciones externas que podrían generar incertidumbre dentro del proceso. Además, el fallo refuerza la importancia y validez de la conciliación extrajudicial como herramienta para lograr la resolución pacífica de los conflictos administrativos.

No obstante, aunque la sentencia representa un paso hacia la consolidación de la conciliación como un medio actual y eficaz para la resolución de conflictos en el ámbito administrativo, la declaración de inexecutable de la intervención obligatoria de la CGR podría subestimar la importancia del control fiscal en estos procesos. Si bien se busca preservar la autonomía administrativa, el control externo tiene una función fundamental en garantizar que los acuerdos conciliatorios no afecten negativamente el patrimonio público ni vulneren los principios de legalidad y transparencia. Al eliminar la intervención obligatoria de la CGR, se corre el riesgo de que, en algunos casos, los acuerdos alcanzados no reflejen

adecuadamente el interés público o de que no se evalúen correctamente sus implicaciones fiscales, lo que podría resultar en consecuencias negativas para el Estado y la sociedad.

3.3. Relevancia de la conciliación extrajudicial en materia del contencioso administrativo en Colombia

Así las cosas, en este punto es importante contemplar que, según el Sistema de Información de la Conciliación, el Arbitraje y la Amable Composición (SICAAC) de los 80.000 casos registrados de solicitudes de conciliaciones extrajudiciales en Colombia entre los años 2016 y 2024, solo 1555 correspondieron al ámbito de lo contencioso administrativo, tal como se observa en la figura a continuación:

Figura 1.

Conciliaciones Extrajudiciales en Colombia entre los años 2016 y 2024



Nota: El gráfico representa el comportamiento de Conciliaciones Extrajudiciales en Colombia entre los años 2016 y 2024. Tomado de: SICAAC (2024).

Las observadas cifras evidencian, *in primis*, que la conciliación extrajudicial en este campo está lejos de conquistar las expectativas de descongestión para la que fue fomentada la herramienta. Este bajo porcentaje no solo pone de manifiesto la limitada utilización de este mecanismo para resolver asuntos de lo contencioso administrativo, sino que también refleja que existen barreras estructurales, culturales y normativas que deberían ser consideradas y que pueden estar restringiendo su aplicación. Dentro de estos obstáculos, es preciso estimar

que se encuentra, por ejemplo, la falta de confianza en la efectividad del procedimiento, el temor al riesgo fiscal o disciplinario por parte de los servidores públicos y la preferencia por soluciones judiciales tradicionales. Por ello, se hace evidente la necesidad de que se trabaje en políticas públicas más robustas que fomenten la conciliación extrajudicial como una herramienta viable y eficiente, garantizando, además, la protección del interés público y el patrimonio estatal.

En este contexto debe considerarse que la ausencia de la intervención obligatoria de la CGR se puede interpretar como la falta de un respaldo técnico y fiscal, lo que podría desalentar a los comités de conciliación de las entidades públicas a proponer fórmulas de arreglo. Ello se debería, en gran parte, al temor de que sus decisiones puedan dar lugar a investigaciones de carácter fiscal, penal o disciplinario. Dicho recelo encuentra fundamento en el principio de responsabilidad establecido en el artículo 6 de la Constitución Política de 1991, que compromete a los servidores públicos a responder por la infracción de la Constitución y la ley, así como la extralimitación en sus funciones, además, encuentra sustento en la Ley 610 de 2000, que regula la responsabilidad fiscal y la Ley 1952 de 2019 que establece sanciones para el manejo indebido de recursos públicos, lo que genera un contexto de inseguridad jurídica que desincentiva la adopción de posturas conciliadoras, por las amplias responsabilidades asociadas.

Por otro lado, no se comparte el argumento de la Corte, según el cual el propósito de la disposición, de acuerdo al trámite legislativo, fue impedir el ejercicio del control fiscal una vez emitido el concepto, ya que dicho planteamiento afecta de manera significativa la función de vigilancia fiscal. Si la cuestión radica en determinar si, después de emitir concepto favorable o no, el control fiscal queda excluido o limitado, la respuesta a la luz del derecho colombiano es una rotundamente negativa. El control fiscal en su carácter preventivo, concomitante y posterior, tal como lo establece el Acto legislativo 04 de 2019, no se encuentra subordinado al acto de emitir un concepto. Además, su ejercicio posterior es esencial para garantizar que las decisiones adoptadas, incluso en el marco de la conciliación, cumplan con los principios de legalidad, transparencia y protección del patrimonio público. Restringir este control a etapas previas contradice la finalidad misma de la vigilancia fiscal, que busca evaluar la gestión pública en todas sus dimensiones, incluyendo posibles afectaciones surgidas tras la adopción de acuerdos conciliatorios.

Finalmente, un aspecto que no parece contemplado en el fallo, pero que merece ser abordado, es la necesidad de fortalecer las capacidades técnicas y jurídicas de las entidades públicas para participar en conciliaciones. La ausencia de la intervención obligatoria de la CGR no elimina la posibilidad de errores en la negociación que deriven en acuerdos desfavorables para el Estado. Por ello, resulta pertinente desarrollar herramientas normativas y prácticas que brinden mayor seguridad a las partes, con lineamientos claros para la evaluación del impacto fiscal de los acuerdos y capacitaciones dirigidas a los representantes de las entidades públicas. Este enfoque no solo enriquece, sino que abre nuevas líneas de reflexión sobre como optimizar el uso de la conciliación extrajudicial como mecanismos alternativos de solución de conflictos, equilibrando la eficiencia procesal con la protección de los recursos públicos y el interés general.

En síntesis, el impacto de la Sentencia C-071 de 2024 sobre la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo en Colombia plantea tanto avances como retos. Si bien fortalece la independencia judicial y la agilidad en la resolución de los conflictos, es necesario reflexionar sobre los posibles vacíos que podrían surgir tras la eliminación de la intervención obligatoria de la CGR. Esta medida, aunque busca evitar interferencias externas, se considera que debilita el control sobre los recursos públicos, lo que invita a deliberar sobre la necesidad de control fiscal efectivo en estos procesos.

Conclusiones

La Corte Constitucional colombiana resolvió, mediante la Sentencia C-071 de 2024, una demanda de inconstitucionalidad presentada contra artículo 113 de la Ley 2220 de 2022. Esta normativa establecía la obligatoriedad de la intervención de la CGR frente a las audiencias de conciliación extrajudicial de lo contencioso administrativo. Tras el análisis correspondiente, el alto tribunal declaró inexecutable apartes importantes del artículo 113, al considerar que estos contenidos excedían los límites constitucionales establecidos para la CGR.

Dentro de las principales conclusiones del análisis se determina que la Sentencia C-071 de 2024 representa un avance significativo en el fortalecimiento de la conciliación extrajudicial como mecanismo eficaz para la resolución de conflictos en el ámbito de lo contencioso administrativo. Esta herramienta fue diseñada para reducir la carga procesal de

los tribunales y fomentar una cultura de diálogo y acuerdo. Aunque aún su aplicación enfrenta retos debido a barreras estructurales, culturales y normativas, tales como la falta de preparación sobre el proceso y la resistencia al cambio de algunos sectores, el fallo contribuye a posicionar la herramienta como una alternativa viable y necesaria dentro del sistema judicial colombiano.

En otros aspectos, el análisis permitió vislumbrar que, si bien desde ciertas perspectivas la postura del alto tribunal refleja una preocupación legítima sobre la preservación de la autonomía e imparcialidad judicial, principios fundamentales del Estado de Derecho, no se comparte la decisión de suprimir el concepto obligatorio de la CGR en estos procesos. La participación de este organismo con facultades de voz y no de voto, no solo aportaba un control técnico y financiero relevante, sino que también se constituía en un mecanismo preventivo que evitaba acuerdos que pudiesen lesionar el patrimonio público. En este sentido, los conceptos de la CGR enriquecen el proceso conciliatorio con su experiencia técnica.

La ausencia de la CGR como actor obligatorio podría suscitar un vacío en el control fiscal dentro de sus facultades previas y concomitantes, afectándose la transparencia y la sostenibilidad de los acuerdos logrados. Esto cobra especial relevancia en un contexto como el colombiano, en donde se debe propiciar el uso eficiente de los recursos públicos como prioridad porque consolida la confianza ciudadana en las instituciones. El análisis decanta que, si bien la Corte procuró agilizar los trámites conciliatorios al simplificar el procedimiento, esta medida puede ser contraproducente al subestimar la importancia de controles externos que garanticen el respeto por los principios de legalidad y sostenibilidad fiscal. De modo que, aunque la participación obligatoria de la CGR puede percibirse como una interferencia, su ausencia total compromete el análisis integral de los acuerdos.

Resulta fundamental que las futuras políticas o reformas legislativas complementen el análisis iniciado en esta decisión jurisprudencial, incorporando mecanismos alternativos de supervisión fiscal que no impidan, y que, en la realidad, propicien y permitan el desarrollo de la función preventiva y concomitante de la Contraloría General de la República.

En conclusión, se respaldan los argumentos expuestos en la Sentencia C-071 de 2024, en su objetivo de consolidar aún más a la conciliación extrajudicial dentro de lo contenciosos administrativo como un medio eficiente y propicio en el contexto actual. No obstante, se

enfatisa que es necesario considerar llenar los vacíos que deja la declaratoria de inexecutable de los apartes del artículo 113, al suprimir la intervención obligatoria de la CGR. Solo mediante la implementación de medidas de control, como estas, será posible alcanzar un equilibrio real entre la agilidad procesal, la independencia judicial y la responsabilidad fiscal.

Bibliografía

- Alviar, H. (2007). Usos y límites de la acción pública de inconstitucionalidad. En J. Alexey (Ed.), *Teoría constitucional y políticas públicas* (pp. 480-481). Universidad Externado de Colombia.
- Celis Vela, D. A. (2024). La investigación dogmática en el derecho: un análisis reconstructivo sobre el quehacer académico de los juristas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 54(141). <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v54n141.a9>
- Colombia. Congreso de la República (1993). *Ley 42 de 1993*, "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen". Diario Oficial No. 40.732, de 27 de enero de 1993.
- Colombia. Congreso de la República (1993). *Ley 87 de 1993*, "Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial 41120 de noviembre 29 de 1993.
- Colombia. Congreso de la República (1995). *Ley 222 de 1995*, "Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones". Diario Oficial No. 42.156, de 20 de diciembre de 1995.
- Colombia. Congreso de la República (1998). *Ley 446 de 1998*, "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.". Diario Oficial No. 43.335 de 8 de julio de 1998.
- Colombia. Congreso de la República (2000). *Ley 610 de 2000*, "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías". Diario Oficial No. 44.133 de 18 de agosto de 2000.

Colombia. Congreso de la República (2000). *Ley 617 de 2000*, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000.

Colombia. Congreso de la República (2011). *Ley 1474 de 2011*, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Diario Oficial No. 48.128 de 12 de julio de 2011.

Colombia. Congreso de la República (2012). *Ley 1551 de 2012*, “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. Diario Oficial No. 48.483 de 6 de julio de 2012

Colombia. Congreso de la República (2012). *Ley 1564 de 2012*, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012.

Colombia. Congreso de la República (2014). *Ley 1712 de 2014*, “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial 49084 de marzo 6 de 2014

Colombia. Congreso de la República (2019). *Ley 1952 de 2019*, “Por medio de la cual se expide el código general disciplinario se derogan la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.”. Gaceta del Colombia. Congreso de la República.

Colombia. Congreso de la República (2019). *Acto Legislativo 04 de 2019*, “Por medio del cual se reforma el Régimen de Control Fiscal”. Diario Oficial número 51.080 del 18 de septiembre de 2019.

Colombia. Congreso de la República (2021). *Proyecto de Ley No. 411 de 2021* Cámara, 008 de 2021 Senado, “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones”. Gaceta del Colombia. Congreso de la República.

Colombia. Congreso de la República (2022). *Ley 2220 de 2022*, “Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial No. 52.081 de 30 de junio de 2022.

Colombia. Congreso de la República (2024). *Código Civil Colombiano*. Última actualización 31 de diciembre de 2024. Diario Oficial No. 52.964 del 8 de diciembre de 2024.

Colombia. Corte Constitucional (2016). *Sentencia C-496 de 2016*, MP. María Victoria Calle Correa

Colombia. Corte Constitucional (2018). *Sentencia SU-113 de 2018*, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Colombia. Corte Constitucional (2018). *Sentencia T-450 de 2018*, MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez

Colombia. Corte Constitucional (2021). *Sentencia SU-128 de 2021*, MP. Cristina Pardo Schlesinger

Colombia. Corte Constitucional (2021). *Sentencia SU-174 de 2021*, MP. José Fernando Reyes Cuartas

Colombia. Corte Constitucional (2021). *Sentencia SU-380 del 2021*, M.P Diana Fajardo Rivera

Colombia. Corte Constitucional (2023). *Sentencia C-260 del 12 de julio de 2023*, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Colombia. Corte Constitucional (2024). *Sentencia C-071 del 07 de marzo de 2024*, M. P. Juan Carlos Cortés González

Constitución Política de la República de Colombia de 1991 (1991). Última actualización: 31 de diciembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.964 - 8 de diciembre de 2024).

Courtis, C. (2006). El juego de los juristas, ensayo de caracterización de la investigación dogmática. En: C. Courtis, *Observar la Ley. Ensayos sobre metodología de la investigación jurídica*. (pp. 105- 156). Madrid: Trotta.

De la Oliva Santos, A. (1991). *Sobre la cosa juzgada (civil, contencioso-administrativa y penal, con examen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)*. Centro de Estudios Ramón Areces.

Gómez Serrano, L. (2007). *El control de constitucionalidad en Colombia: evolución histórica*. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley.

Jiménez Olivares, R. A. (2006). Los salvamentos de voto como fuentes de la renovación de la jurisprudencia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 9(18), 335-356. Universidad Militar Nueva Granada.

- Mendieta, D. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: A propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 120, 1-20.
- Peláez Gutiérrez, V. (2018). *La conciliación en el derecho administrativo colombiano*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ponce Flores, G.R. 2023. El uso de la jurisprudencia de la Colombia. Corte Constitucional por el Tribunal Constitucional peruano: ¿hacia el diálogo judicial? *Revista derecha del Estado*. 58 (dic. 2023), 29–60. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n58.02>.
- Presidencia de la República de Colombia (2020). *Decreto Ley 403 de 2020*, “Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal”. Diario Oficial No. 51.258 de 16 de marzo 2020.
- Procuraduría General de la Nación. (2024). *Conciliación administrativa*. Procuraduría
- Ramírez, G. (2014). La demanda en forma en la acción pública de inconstitucionalidad. *Revista Justitia*, 126.
- Roa, J. (2015). *La acción pública de constitucionalidad a debate* (Número 96 de temas de derecho público, pp. 24-25). Universidad Externado de Colombia.
- Suárez Jiménez, D. (2021, agosto 3). *Imperio de la ley y la jurisprudencia: una mirada desde la interpretación sistemática*. *Ámbito Jurídico*. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/imperio-de-la-ley-y-la-jurisprudencia-una-mirada-desde-la-interpretacion>
- Torres, E. (2021). La conciliación contenciosa administrativa. Análisis desde la tutela judicial efectiva. *Prolegómenos*, 24(48). <https://doi.org/10.18359/prole.5457>
- Universidad Externado de Colombia (18 de Julio de 2024). *Conversatorio: La conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa*. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ag9NDlVnunY&t=3654s>
- Zapata, R. (2022). Conciliación administrativa y control fiscal: una tensión necesaria. *Revista de Derecho Fiscal*, 14(2), 25-44.