



**Artículo de Grado Derivado de
Diplomado en Conciliación con
Enfoque Diferencial**

CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN CASOS DE DESAPARICIÓN FORZADA

Administrative Reconciliation in Cases of Enforced Disappearance

CRISTIAN EDINSON CASTANEDA DUARTE¹

DIEGO ALEJANDRO MARTINEZ SANCHEZ²

Corporación Universitaria Remington
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Programa de Derecho
2025

¹ Estudiante de X semestre del programa de derecho de la Corporación Universitaria Remington
cristian.castaneda.5798@miremington.edu.co

² Estudiante de X semestre del programa de derecho de la Corporación Universitaria Remington
diego.martinez.7152@miremington.edu.co

RESUMEN

Este artículo analiza la viabilidad jurídica de la conciliación en el derecho contencioso administrativo colombiano, enfocándose en su aplicación en casos de desaparición forzada, a partir de un enfoque jurídico-analítico, se examina el marco normativo y jurisprudencial aplicable enfocado a la conciliación en derecho, destacando que la misma es un mecanismo de acceso efectivo a la justicia y de reparación integral para las víctimas.

Se resalta la importancia de los comités de conciliación como entidades esenciales en la prevención del perjuicio legal, particularmente cuando el Estado puede ser considerado culpable por acción u omisión. Según la Circular Externa 05 de 2025 emitida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se establecen criterios objetivos para establecer la admisibilidad de la conciliación: presencia de jurisprudencia firme, falta de obligación de protección, implicación de entidades estatales y reconocimiento institucional del suceso. El artículo concluye que, en lugar de ser un proceso formal, la conciliación puede convertirse en un medio legítimo y humano para asegurar los derechos de las víctimas, siempre y cuando se implemente con responsabilidad, y sin reemplazar las responsabilidades estatales de verdad. **Palabras clave:** conciliación, desaparición forzada, prevención del daño, ley 2220 de 2022.

ABSTRACT

This article analyzes the legal viability of conciliation in Colombian administrative litigation law, focusing on its application in cases of enforced disappearance. Using a legal-analytical approach, it examines the applicable regulatory and jurisprudential framework focused on conciliation in law, highlighting that it is a mechanism for effective access to justice and comprehensive repair for victims.

The importance of conciliation committees is highlighted as essential entities in preventing legal harm, particularly when the State may be held culpable by action or omission. According to External Circular 05 of 2025 issued by the National Agency for the Legal Defense of the State, objective criteria are established to determine the admissibility of conciliation: presence of firm jurisprudence, lack of obligation to provide protection, involvement of state entities, and institutional recognition of the successor. The article concludes that, rather than being a formal process, conciliation can become a legitimate and humane means of ensuring victims' rights, provided it is implemented responsibly, with a differentiated approach, and without replacing state responsibilities for truth and equity.

Key words: conciliation, forced disappearance, harm prevention, Law 2220 of 2022.

INTRODUCCIÓN

La historia colombiana ha estado marcada por el conflicto de distintas naturalezas, ello ha traído consigo las más grandes vulneraciones de los derechos humanos. Ahora bien, debido a estas vulneraciones en continuada jurisprudencia el estado ha sido declarado responsable por acción u omisión, en este mismo escenario, los casos de desaparición forzada deben ser analizados con mayor detalle, más aún deben analizarse la procedencia de la conciliación pues ello significa un acceso rápido y efectivo a la administración de justicia y una vía legítima para la reparación integral de las víctimas en los casos donde el estado puede ser responsable. Pero este análisis no es del todo sencillo es por ello que resulta indispensable desarrollar elementos que determinen cuando es jurídicamente viable conciliar casos en los cuales el estado sea señalado como responsable por acción u omisión en hechos de desaparición forzada.

Dentro del desarrollo de este trabajo se pretende analizar la conciliación en materia contencioso administrativa pero desde un enfoque que permita la aplicación de la conciliación como mecanismo de resolución de conflictos en especial para casos de desaparición forzada. Para ello entonces se plantean los siguientes objetivos específicos: contextualizar la figura de la conciliación en el derecho contencioso administrativo colombiano y su aplicación en casos de desaparición forzada; examinar el papel de la conciliación como herramienta para la prevención del daño antijurídico y la garantía de los derechos de las víctimas en el marco de la desaparición forzada; e identificar los criterios objetivos y jurisprudenciales que orientan la viabilidad de la conciliación en casos de desaparición forzada.

Los mecanismos de resolución de conflictos según como son nombrados en la ley 220 de 2022 antes mecanismos alternativos de resolución de conflictos según la ley 640 de 2001 suelen apreciarse desde una perspectiva puramente formal, en especial la conciliación suele apreciarse como un requisito que debe agotarse antes de una demanda. Es precisamente por ello que es necesario un fortalecimiento, más cuando significa una manera en la que el estado puede garantizar el acceso a la justicia de manera efectiva y humanizada, promoviendo además la descongestión judicial. Este análisis es pertinente con el fin de poder delimitar la procedencia de la conciliación para casos de desaparición forzada y que no se analicen dichos

casos bajo una perspectiva revictimizante, además con un enfoque de prevención del daño y reducción de grandes condenas judiciales.

La metodología a emplear es de tipo cualitativo, desde un enfoque jurídico analítico; pues se pretende realizar una revisión documental de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, con un especial enfoque en el relevante concepto emitido por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante la circular externa 05 del 19 de mayo de 2025, así como las sentencias del Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El marco teórico tiene como sustento los principios del derecho administrativo, el derecho internacional de los derechos humanos y tal como se expresó en el párrafo anterior los lineamientos definidos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; es por ello que se abordan conceptos como el daño antijurídico, la responsabilidad patrimonial del Estado, la conciliación administrativa, la desaparición forzada y los estándares internacionales de reparación. Pero, además, por su importancia en el desarrollo en equidad los enfoques diferenciales y de género en la atención a las víctimas.

Para finalizar, este artículo se encuentra distribuido en tres capítulos mismos que corresponden al desarrollo de los objetivos específicos, en los cuales se desarrolla: primero, se pretende realizar una aproximación conceptual y normativa de forma general pues solo es con el objetivo de brindar un cimiento robusto en el lector; segundo, se analiza la manera en la cual la conciliación es una herramienta útil para prevenir y reparar el daño antijurídico, resaltando el papel fundamental que cumplen los comités de conciliación; tercero, analizar los criterios jurídicos que guían la procedencia de la conciliación.

DESARROLLO DEL ARTICULO

Capítulo 1. La Conciliación En El Derecho Administrativo Colombiano Y Su Aplicación En Casos De Desaparición Forzada

El flagelo de la desaparición forzada es una realidad social, es por ello que el derecho administrativo debe adaptarse con el fin de evitar el daño y en caso de encontrarse al estado como responsable de este; ofrecer mecanismos eficientes para su reparación. Aquí precisamente es donde la conciliación es una alternativa viable, más cuando nuestro sistema de justicia no siempre goza de celeridad. Este capítulo tiene por objeto examinar el marco jurídico

y jurisprudencial aplicable a casos de conciliación en materia de responsabilidad del estado por desapariciones forzadas.

De manera inicial el elemento normativo con mayor incidencia en el tema es la ley 2220 de 2022, en ella encontramos la definición de la conciliación como “mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador” (Estatuto de Conciliación, Ley 2220 de 2022, Artículo 3)

En línea con lo anterior la ley 2220 también establece aún más la calificación del conciliador pues tratándose de casos en materia contencioso administrativo tal como se encuentra descrito en el título V capítulo 1 artículo 95, solo podrán ser adelantadas dichas conciliaciones ante los los agentes del Ministerio Público; en específico, ante:

Procuradores judiciales que desempeñan funciones de intervención ante los jueces o tribunales administrativos competentes para aprobar la respectiva conciliación. En las ciudades donde exista más de un procurador judicial para asuntos administrativos, el asunto se someterá a reparto. Si la controversia es de competencia del Consejo de Estado en única instancia, el trámite conciliatorio estará a cargo del procurador delegado que actúe ante la sección competente para conocer del asunto. (Procuraduría General de Colombia, 2024)

Pero ¿cómo alinear la conciliación en materia de desaparición forzada? La responsabilidad del estado colombiano ha sido reconocida desde el ámbito jurisprudencial a través del Consejo de estado, por ejemplo, en la sentencia del 23 de septiembre de 2022 (Rad. 56047), se declaró la responsabilidad del Estado por la desaparición de dos personas que fueron detenidas por el Ejército y posteriormente retirada de la estación sin dejar rastro. Y de igual forma en la decisión (Rad. 48669, 2021), se responsabilizó a la Policía Nacional por no registrar adecuadamente la liberación de un detenido que luego desapareció. Es precisamente debido a este tipo de eventos que el comité contra la desaparición forzada, entidad que hace parte de la Organización de las naciones unidas realizó una visita a Colombia del 21 de noviembre al 5 de diciembre de 2024 dando lugar al informe del 30 de abril de 2025, esto es importante pues establecen que las desapariciones ocurrieron y siguen presentándose debido a grupos armado,, violencia contra líderes sociales migración, y trata de personas dentro de estas afirmaciones señaló que:

122. El Comité urge al Estado parte garantizar que todas las víctimas de desaparición forzada, incluyendo aquellas ocurridas fuera del contexto del conflicto armado interno, cuenten con las garantías de reparación integral, asegurando la clarificación de los roles de las autoridades que pueden otorgar reparaciones y la articulación de sus actividades. (Comité contra la Desaparición Forzada, 2025, p. 21).

Lo que esto nos permite identificar es la necesidad y el derecho al cual deben tener acceso las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación integral, pues el mismo comité expresa que el acceso a los derechos de las víctimas no debe limitarse a la judicialización, pues:

11. El Comité recuerda al Estado parte que el deber de buscar e investigar inicia desde el momento que se tengan conocimiento de los hechos, aun en ausencia de una denuncia formal. (Comité contra la Desaparición Forzada, 2025, p. 21)

En este orden de ideas es claro que el estado colombiano puede ser declarado responsable en casos de desaparición forzada, y es necesario el abordaje de los casos en específico en los cuales debería recurrirse a la conciliación para lograr un acceso efectivo a la administración de justicia, una reparación integral y un reconocimiento como víctimas; esto con el fin de lograr alcanzar la verdad.

Capítulo 2. La Conciliación Como Herramienta De Prevención Del Daño Antijurídico Y Garantía De Derechos De Las Víctimas

La prevención del daño antijurídico deviene de la nueva gestión pública introducida a nuestro país con algunos elementos en la constitución de 1991, posteriormente desarrollados por la ley 790 de 2002 en su artículo 15 enfocado en el fortalecimiento de la “dirección de Defensa judicial de la Nación; y con el conpes 3248 de 2003, por medio del cual se crea el Programa de Renovación de la Administración pública Araujo Ariza, (2021) este último, expresando una “Estrategia jurídica de la Nación” por medio de la cual se minimizaran el número de demandas y condenas en contra mediante la prevención del daño. Este desarrollo fue seguido por la directiva presidencial 03 de 1997, por medio del cual se ordenó la conformación de Comités de Defensa Judicial y Conciliación, mismos que permanecen en la actualidad guiados al análisis de la procedencia de la conciliación, pero además haciendo parte de la prevención del daño antijurídico (Alvarado, 2012 como se citó en Araujo Ariza 2021). Todo siendo completamente compatible con los lineamientos establecidos por la hoy Agencia

Nacional de Defensa Jurídica del Estado mediante sus circulares 02 del 27 de septiembre de 2019 y 09 del 24 de julio de 2023, mismas que gozan de carácter vinculante para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico.

En consecuencia, la tarea de los comités de conciliación resulta ser el eje central en las acciones enfocadas a la reparación temprana y reconocimiento de las víctimas, pues que de realizar un análisis acucioso permitiría no solo evitaría el desgaste judicial en casos donde existe una alta probabilidad de condena, además, como ya se ha mencionado permite garantizar el acceso efectivo de las víctimas; pues precisamente el proceso de conciliación permite la participación voluntaria y respetuosa de las víctimas.

Comités de Conciliación

Para hablar de conciliación en materia contenciosa administrativa resulta obligatorio referirse al funcionamiento y aplicación de los comités de conciliación, pues son aquellos en virtud de los cuales se estudia la procedencia de la conciliación en casos de responsabilidad del estado; a ellos les son aplicables las disposiciones del título V capítulo 3 de la ley 2220 de 2022. En especial aplicable según el artículo 115 “Son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.” Ahora bien, en línea con el contenido y objeto del presente capítulo es preciso resaltar el contenido del artículo 117 *ibídem* pues expresa que los comités de conciliación “actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre **prevención del daño antijurídico** y defensa de los intereses de la entidad.” (**negrilla fuera de texto**) Pues es precisamente mediante el estudio de los casos puestos bajo su criterio que se identifica las falencias en las cuales incurre la entidad, organismo municipio o ente para que de esta manera se subsanen las falencias y no se sigan generando daños, pudiéndose además de reconocer una indemnización aplicar fórmulas de arreglo como actos simbólicos, y compromisos institucionales de no repetición; este análisis no puede ser tomado a la ligera pues la desaparición forzada es la séptima causa de litigio según la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2025)

Tabla 1 Ranking 20 Causas de Litigio, marzo 2025

Rank. Proc	Rank. Pretensiones	Causa proceso	Núm. Proceso	Valor económico indexado (miles de millones)
1	1	MUERTE POR FALTA DE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	116	\$ 7.707
2	2	MUERTE DE CIVIL POR GRUPO ARMADO ILEGAL	97	\$ 750
5	3	DESPLAZAMIENTO FORZADO	41	\$ 666
3	4	INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE PROTECCION Y SEGURIDAD POR PARTE DEL ESTADO	53	\$ 300
4	5	FALLA DEL SERVICIO POR FALTA DE PROTECCION A LA VIDA, HONRA Y BIENES	47	\$ 227
6	6	MUERTE POR INDEBIDA O INSUFICIENTE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	38	\$ 136
9	7	DESAPARICION FORZADA	9	\$ 132
16	8	PRIVACION INJUSTA DE LA LIBERTAD	5	\$ 72
8	10	EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES PERPETRADAS POR AGENTES DEL ESTADO	9	\$ 43
14	12	MUERTE DE CIVIL POR ACTO TERRORISTA CONTRA POBLACION CIVIL	5	\$ 34
10	13	INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE PROTECCION A LA HONRA Y BUEN NOMBRE	8	\$ 33
18	14	LESION A CIVIL POR GRUPO ARMADO ILEGAL	5	\$ 31
7	15	DAÑOS A BIENES POR FALTA DE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	11	\$ 26
15	16	ACCIDENTE DE TRABAJO O ENFERMEDAD PROFESIONAL POR CULPA PATRONAL	5	\$ 23
19	18	MUERTE DE CIVIL CON ARMA DE DOTACION OFICIAL	4	\$ 18
11	22	LESION POR INDEBIDA O INSUFICIENTE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	7	\$ 13
12	23	LESION POR FALTA DE ADOPCION DE MEDIDAS DE PROTECCION Y SEGURIDAD	7	\$ 13
13	25	DEFECTUOSO FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	7	\$ 12
17	27	LESION A CIVIL EN PROCEDIMIENTO DE POLICIA	5	\$ 11
20	34	FALLA EN EL SERVICIO	4	\$ 5

Fuente: Elaborado por la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado DGI – eKOGUI a 31 marzo de 2025.

Es necesario abordar posibles riesgos en contextos de graves violaciones de derechos humanos pues la conciliación no significa la negación del derecho a la verdad, tal y como ya se ha resaltado; por el contrario, el estado luego de generar formulas de arreglo debe dar continuidad a su obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las desapariciones forzadas es por ello que la conciliación se convierte entonces en un mecanismo complementario pero necesario en el actuar.

Capítulo 3: Criterios objetivos y jurisprudenciales para la viabilidad de la conciliación en casos de desaparición forzada

Con el fin de dar a conocer los lineamientos enfocados a identificar casos en los cuales debería proceder la conciliación la agencia nacional de defensa jurídica emitió la Circular 05 del 19 de mayo de 2025 por medio de la cual se establecieron de manera clara los criterios para determinar la procedencia de la conciliación en casos de desaparición forzada, los cuales se resumen a los siguientes:

1. Existencia de antecedentes jurisprudenciales consolidados

El consejo de estado ha desarrollado bastante jurisprudencia al respecto, en especial la Sección Tercera del Consejo de Estado ha desarrollado una línea jurisprudencial en materia

de desaparición forzosa, al expresar que: el estado es responsable por acción, omisión o tolerancia frente a hechos de desaparición forzada; La falta de resultados en materia penal o la inactividad procesal constituye responsabilidad administrativa; la reparación integral de las víctimas no solo incluye reparación económica.

2. Omisión del deber de protección

El estado es responsable en los eventos en los cuales, teniendo conocimiento de amenazas o riesgos, no tomas las medidas necesarias tendientes a la protección o cuando no actúa con la debida diligencia en la búsqueda de las personas desaparecidas

3. Participación directa o indirecta de agentes del estado

En aquellos casos donde la participación de agentes del estado, aquinencia o conocimiento frente a los actos de grupos armados ilegales o estructuras delincuenciales, existe responsabilidad del estado y por tanto debe proceder la conciliación

4. Reconocimiento institucional del hecho

Existen casos donde la entidad ha reconocido los hechos o la existencia del hecho resulta evidente que en estos casos debe proceder la conciliación sin dilaciones para evitar revictimización de los familiares.

Con todo lo anterior no nos referimos a la conciliación en materia económica o transaccional, es precisamente necesario reconocer su importancia en base a criterios objetivos para de esta forma las entidades estatales actúen de manera responsable y humana.

CONCLUSIONES

Así entonces y luego de todo lo anterior es necesario identificar de manera clara que la conciliación en casos de desaparición forzada debe ser estudiada de manera acuciosa pues existen parámetros claros que sirven de guía en materia de conciliación; el estado colombiano ha sido identificado como responsables en este tipo de casos y la conciliación es reconocida como una forma de justicia restaurativa. De modo entonces que no podemos únicamente visibilizar el modelo adversarial jurídico si no también acudir a la conciliación en derecho.

En ningún caso puede entenderse a la conciliación como una desvinculación a la verdad o a la justicia, pues el estado debe garantizar y realizar acciones tendientes a encontrar a los verdaderos responsables de los hechos. La reparación es un complemento que permite

reparar de forma temprana. De tal manera, que en quienes recae la obligación principal por ser los responsables de ello son los comités de conciliación pues deben actuar no solo desde una viabilidad jurídica y indemnizatoria en aspectos monetarios sino, además, desde la sensibilidad humana, evitando decisiones formales que perpetúen la revictimización y ejerciendo medidas restaurativas. Y es precisamente por ello que resulta indispensable garantizar la participación incluso de las víctimas, con el fin de que la conciliación cumpla su función transformadora.

Ahora bien la Agencia de defensa jurídica del estado y la jurisprudencia ha determinado de manera específica criterios para la procedencia de la conciliación con el fin de evitar procesos litigiosos con alta probabilidad de éxito, es por ello que es imprescindible aplicar los lineamientos compilados por la circular 05 de 2025, pero además actuar desde un criterio humano para con las víctimas para lograr una reparación que contribuya a la verdad y la justicia.

REFERENCIAS

Ley 2220 de 2022. (2022).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=188766>

Procuraduría General de Colombia. (2024). *Cartilla conciliación preguntas frecuentes* [PDF].

Procuraduría General de Colombia.

<https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/CARTILLAONCILIACIONPREGUNTASFRECUENTES.pdf>

Comité contra la Desaparición Forzada. (2025). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a Colombia en virtud del artículo 33 de la Convención (CED/C/COL/VR/1 (Recommendations))

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=74&DocTypeID=190&DocTypeID=191

Comité contra la Desaparición Forzada. (2025). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a Colombia en virtud del artículo 33 de la Convención* (CED/C/COL/VR/1 (Findings)). Naciones

Unidas. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=74&DocTypeID=190&DocTypeID=191

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 21 de mayo de 2021, radicado 05001-23-31-000-2010-00475-01(56467), C.P. Martha Nubia Velasquez Rico.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, radicado 25000-23-26-000-2009-00982-01(48669), C.P. Martha Nubia Velasquez Rico.

Araujo Ariza, (2021). *La prevención del daño antijurídico como herramienta de gestión pública* [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio institucional. <https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstreams/79ee3c76-ad06-4f5c-865e-4102ebc9e570/download>

Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2003). *Documento CONPES 3248: Renovación de la administración pública*. Departamento Nacional de Planeación. https://www.ani.gov.co/sites/default/files/conpes_3248_de_2003_renovacion_de_la_administracion_publica.pdf

Ley 790 de 2002. (2002).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6675>

Alvarado, R. (2012). *Defensa Judicial del Estado: Elementos para su construcción* (Colombia 1.991-2.011). Tesis de Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Libre de Colombia.

Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional De Defensa Jurídica Del Estado. (2025). Sexto corte de seguimiento en el marco de implementación del CONPES 4063 de 2021: Política pública de garantías y respeto a la labor de defensa de los derechos humanos y el liderazgo social. Unidad Administrativa Especial. https://www.defensajuridica.gov.co/gestion/informes/Documents/informe_Conpes_4063_Del_31_Marzo_2025_100625.pdf

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (2025). *Circular Externa No. 04 del 26 de febrero de 2025: Presentación del Sistema de Defensa Jurídica del Estado*. https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares/%202025/Attachments/4/circular_externa_04_26_febrero_2025.pdf