

**EFFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO  
COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LOS PROCURADORES  
DELEGADOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE  
BUCARAMANGA (LEY 1285 DE 2009)**

**LEIDY JULLIED PRADA ALVAREZ  
ALVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA  
2010**

**EFFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO  
COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LOS PROCURADORES  
DELEGADOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE  
BUCARAMANGA (LEY 1285 DE 2009)**

**LEIDY JULLIED PRADA ALVAREZ  
ALVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL**

**PROYECTO DE GRADO PARA OPTAR AL TITULO DE:  
ABOGADO**

**DIRECTOR  
DR. CÉSAR AUGUSTO QUIJANO QUIROGA  
ABOGADO**

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER  
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA  
BUCARAMANGA  
2010**

## AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis de Grado, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte de los autores y de su director de tesis, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaremos y muchas de las cuales han sido un soporte para la elaboración de éste trabajo.

Primero y antes que nada, dar gracias a **Dios**, fuente suprema de toda autoridad, por estar con nosotros en cada paso que damos, por fortalecer nuestros corazones e iluminar nuestras mentes y por haber puesto en nuestro camino a aquellas personas que han sido nuestro soporte y compañía durante todo el periodo de estudio durante nuestra carrera.

Agradecemos hoy y siempre a nuestras familias al procurarnos nuestro bienestar. Si no fuese por el esfuerzo realizado por ellos, nuestros estudios no hubiesen sido posibles y nuestras metas no se habrían visto realizadas.

**Álvaro Augusto Sanabria** quiere agradecer: A mis padres Álvaro y Amparo, mi hermano mayor Sergio Andrés y a mí hermana bebé Laura Catalina, a mi tía Madrina Martha Rangel, a mí abuela, tíos y demás familiares por el ánimo, apoyo y alegría que me han brindado todos estos años al darme la fortaleza necesaria para seguir adelante; a mí profesor Javier Pabón por haberme sabiamente aconsejado sobre qué carrera escoger; al ser uno de mis maestros a quienes más aprecio y por ser una persona excepcional que no perdió la paciencia sobre mi trabajo.

A mis mejores amigos Leidy Jullied Prada Álvarez y Felipe Santiago Pérez por haber estado acompañándome todos estos últimos años, ya que gracias a ellos las cosas malas se convierten en buenas, la tristeza se transforma en alegría y la soledad no existe.

A los artistas que me sirvieron de inspiración durante las noches en que durante estos pasados meses hemos estado realizando ésta producción intelectual y que hicieron de estas jornadas en que pasamos de largo documentándonos y ajustando cada detalle de nuestra investigación, momentos satisfactorios y que llenan mí vida con la dosis de arte que necesito para que sea más llevadera; sin establecer un orden jerárquico: Garbage, Carla Bruni, Britney Spears, Madonna, Yann Tiersen, Jet, Thirteen Senses, No Doubt y Gwen Stefani, el magnífico Starsailor, Keane y al Club de Fans “Keane-Colombia” del cual hago parte en especial a su presidente, Ale Oliveros Prada, Coldplay, Mika y Dido.

**LEIDY JULLIED PRADA ÁLVAREZ** quiere agradecer:

Primeramente a mi DIOS, a quién dedico este y todos mis logros profesionales y en todas las áreas, pues todo lo que soy es por Su gracia y favor, por su infinito amor y misericordia que están presentes todo el tiempo en mi vida.

Igualmente, dedico este logro a mis PADRES, RAFAEL PRADA MANTILLA y LEDY ÁLVAREZ DÍAZ, quienes siempre me han formado, apoyado, impulsado y a quienes debo todo lo que soy y lo que tengo, quienes han estado conmigo en cada traspasado, cada madrugada, y han estado presentes en cada momento de mi vida como mi guía, mis modelos y mis mejores amigos, pero sobretodo les dedico este triunfo por enseñarme lo mejor de la vida, honrar y servir al único Dios digno de toda Gloria, Honra y Alabanza. De la misma forma dedico este logro a mi HERMANITO RAFAEL DAVID, por ser fuente de inspiración y motivación, porque todo el tiempo ha sido de ejemplo a seguir por su devoción, servicio y pasión por Dios, por ser un joven de admirar a pesar de su corta edad, por ser un joven conforme al corazón de Dios.

A todos mis familiares, a los que siempre estuvieron presentes en el proceso, a mis abuelos, en especial a mi Abuelito ARTURO ÁLVAREZ VANEGAS, quien estuvo pendiente de mis inicios en la U, un hombre sabio, prudente, que siempre fue motivo de admiración y orgullo para mí, a los PASTORES LUIS EDUARDO Y YAMILE MONTESINO, por sus oraciones y palabras de aliento, ánimo y admiración continuo, a mis PASTORES JAIME Y CARMEN BELTRÁN, por sus oraciones y guía espiritual, y en general a todos mis familiares que hicieron posible este logro lleno de perseverancia, a pesar de las circunstancias. A los que manifestaron su amor, cariño, ánimo y preocupación en el tiempo.

A mi mejor amigo, ÁLVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL, quien desde el inicio ha sido mi compañero de estudio, de trabajos, de aventura, con el que he reído, llorado, el que conoce todos mis estados y el que ha hecho que la estancia en la universidad haya sido grata y edificante por su amistad y cariño presentes todo el tiempo.

A mis demás familiares y amigos, que estuvieron presentes en el proceso con su apoyo, cariño y comprensión. A todos, muchas gracias y miles de Bendiciones por estar presentes.

De igual manera presentamos nuestros sinceros agradecimientos a nuestro Director de Tesis, Dr. César Augusto Quijano Quiroga, al Director de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas de la UIS Dr. Orlando Pardo, a la Dra. Olga Cecilia González Noriega, al Dr. Samuel Serrano, al Dr. Iván Santos Ballesteros, a la Dra. Maye Plata, al Dr. Carlos Augusto Jaimes Bohórquez, al Dr. Javier Alejandro Acevedo, al Dr. Ramiro Pinzón Asela, al Dr. René Álvarez Orozco y a la Dra. Aida Fernández de los Campos; quienes con su actividad docente han servido de inspiración a los suscritos en la escogencia y posterior desarrollo de la presente investigación.

## **TABLA DE CONTENIDO**

	<b>Pág.</b>
INTRODUCCIÓN.....	12
<b>CAPITULO I: EL ESTABLECIMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LAS CONCILIACIONES Y SU TRANSITO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL HASTA LA LEY 1285 DE 2009.....</b>	<b>57</b>
<b>CAPITULO II: LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, LA EXPERIENCIA CONCILIATORIA EN EL DERECHO COMPARADO Y EL PAPEL DE LA PROCURADURIA.....</b>	<b>109</b>
<b>CAPITULO III: PROBLEMAS EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS.....</b>	<b>138</b>
<b>CAPITULO IV: PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.....</b>	<b>163</b>
<b>CAPITULO V: ANALISIS DE LA INVESTIGACIÓN Y CONCLUSIONES.....</b>	<b>170</b>
CONCLUSIONES.....	180
FUENTES.....	182
BIBLIOGRAFÍA.....	185

## RESUMEN

**TITULO:** EFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LOS PROCURADORES DELEGADOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE BUCARAMANGA (LEY 1285 DE 2009)\*

**AUTORES:** LEIDY JULLIED PRADA ALVAREZ  
ÁLVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL\*\*

**PALABRAS CLAVE:** Conciliación Administrativa, Ley 1285 de 2009, Requisito de Procedibilidad, Efectividad de la Conciliación.

### DESCRIPCIÓN:

Con la entrada en vigencia de la Ley 1285 de 2009, la Conciliación para las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de Reparación Directa y de Controversias Contractuales se convirtió en un Requisito de Procedibilidad adelantada esta Conciliación ante los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativo.

La presente investigación estuvo encaminada a responder si el cambio legislativo presente en el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009 ha resultado en convertir a las Conciliaciones en esta área del derecho en un mecanismo más efectivo para que las personas interesadas puedan resolver sus conflictos sin tener que recurrir al procedimiento judicial. Limitamos nuestro trabajo de investigación a los resultados arrojados por las Procuradurías Delegadas en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Bucaramanga sin tener en cuenta la posterior revisión judicial que deben tener los Acuerdos de Conciliación.

A partir de la información estadística recolectada sobre las Conciliaciones realizadas en Bucaramanga por los Procuradores se puede concluir que la Conciliación en ésta área del Derecho no ha sido efectiva ya que el número de Acuerdos realizados es mínimo en comparación con el número de solicitudes presentados a partir de la obligatoriedad de la audiencia.

Existen diversas razones por las cuales las partes no tienen ánimo de conciliar, razón por la cual, proponemos que se adelanten medidas por parte del Ministerio del Interior y Justicia para hacer de ésta Conciliación un mecanismo más eficaz.

---

\* Trabajo de Grado

\*\* Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Director: CESAR AUGUSTO QUIJANO QUIROGA

## ABSTRACT

**TITLE:** EFFECTIVENESS OF THE NON-JUDICIAL CONCILIATION IN LAW AS A REQUIREMENT TO PROCEED WITH THE LEGAL ACTION BEFORE THE DELAGATED ATTORNEYS IN THE ADMINISTRATIVE LAW JURISDICTION OF BUCARAMANGA (LAW 1285 OF 2009)\*

**AUTORES:** LEIDY JULLIED PRADA ALVAREZ  
ALVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL \*\*

**KEY WORDS:** Administrative Conciliation, Law 1285 of 2009, Requirement to proceed with a legal action, Effectiveness of the Conciliation.

### DESCRIPCIÓN:

After the effective date of the Law 1285 of 2009, the Conciliation for the “Nullity and Restoration of the Rights”, “Direct Reparation” and of “Contractual Controversies” actions became a requirement to proceed with the corresponding legal action, advanced by the Delegated Attorneys in the Administrative Law Jurisdiction.

The following research was aimed to respond if the legislative exchange made by the Article 13<sup>th</sup> of the Law 1285 of 2009 and the Decree 1716 of 2009 has resulted in the conversion of the Conciliations in this area of the law into a more effective action so that the interested persons can resolve their conflicts without appealing to the judicial proceedings.

We have limited our research work to the results obtained by the Delegated Attorneys in the Administrative Law Jurisdiction in the city of Bucaramanga without taking into account the subsequent judicial audit that is made to the agreements.

Based on the statistics information recollected on the Conciliations that were made in Bucaramanga by the Attorneys, we can conclude that this Conciliation in this area of the law it has not been effective because the number of agreements that were made are minimum in comparison with the number of presented requests from the moment that this audience became obligatory.

There are various reasons why the parties don't have animus to conciliate and because of that, we propose that the Interior and Justice Ministry take actions to make this type of Conciliation a more effective hearing.

---

\* Work Degree

\*\* Faculty of Human Sciences. School of Law and Political Sciences. Director: CESAR AUGUSTO QUIJANO QUIROGA

## **INTRODUCCIÓN**

La Conciliación en Derecho desde todo punto de vista resulta un mecanismo adecuado para que las partes puedan solucionar sus conflictos garantizándose de esta manera tanto el Derecho al Acceso a la Justicia como la descongestión de los Despachos Judiciales.

Es natural que el Estado a lo largo de la historia haya exigido lo que se conoce como el agotamiento del Requisito de Procedibilidad en las distintas Conciliaciones en Derecho.

Esto es, que antes de iniciarse la Acción correspondiente las partes deberán intentar siquiera conciliar sus diferencias; con lo cual se busca disminuir la cultura del litigio en busca del interés general.

Con la expedición de la Ley 1285 de 2009, la Conciliación pasó a ser Requisito Obligatorio de Procedibilidad para las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, de Reparación Directa y Contractuales en lo Contencioso Administrativo, adelantándose esta ante los Procuradores Delegados en los asuntos Contencioso Administrativo que fungen como Conciliadores competentes; creándose así un nuevo panorama en el mundo del Derecho enriquecedor para el estudio tanto en el área Contencioso Administrativa como de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Al convertirse la Conciliación en Requisito de Procedibilidad Obligatorio, ya no condicionado al número de procuradores disponibles en cada circunscripción jurisdiccional, encontramos que se trataba de un estudio inexplorado el indagar sobre la Efectividad de la misma en Bucaramanga, ya que diversos son los factores que hacen que las partes lleguen a tener ánimo para conciliar y no es con el mero establecimiento de un requisito como éste que las partes se predisponen a Conciliar más.

Con esto, iniciamos nuestro trabajo de grado, asumiendo como nuestra desde el Planteamiento de nuestro anteproyecto la proposición que señalaría que la Conciliación como Requisito de Procedibilidad en ésta área no sería efectiva, Tesis que posteriormente fue avalada por nuestro trabajo de campo al mostrarnos que en Bucaramanga el número de Acuerdos que se llegan en las Conciliaciones como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en asuntos Administrativos es muy inferior en proporción al número de Conciliaciones que se celebran dentro de la ciudad, campo de estudio.

Nuestro trabajo investigativo fue iniciado con la presentación de nuestro Anteproyecto de Investigación en el que hicimos las primeras indagaciones para aproximarnos al tema que estábamos buscando abordar y que transcribimos a continuación ya que hace parte vital de nuestra investigación como un todo sin el cual no podrían ser entendidos en su totalidad, los resultados que presentamos con éste trabajo:

## **1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El tema propuesto reviste, a nuestro juicio, la mayor actualidad y trascendencia. No solo por las nuevas regulaciones legales sobre descongestión de los despachos judiciales sino también porque en el mundo entero se presenta un profundo debate alrededor de la búsqueda de formas alternativas de solución de conflictos, pues el problema que reconocemos en el país respecto de la ineficacia de la justicia, su congestión y lentitud en la decisión de los asuntos sometidos a su consideración está igualmente presente en otros latitudes.

Todo el movimiento de transformación de la Justicia está orientado hacia su reforma y, muy especialmente, hacia la agilización en su aplicación. Esto es, hacia su efectividad, su eficacia.

Desde luego, es necesario recordar que el reconocimiento del problema en nuestro medio, venía de tiempo atrás y que habían sido muchos los esfuerzos tanto a través de reformas constitucionales frustradas como de la expedición de normas legislativas, con las cuales se había tratado de afrontar el problema.

A partir de la expedición de la Ley 23 de 1991 se introduce en el procedimiento contencioso administrativo la figura de la Conciliación como uno de los mecanismos idóneos para lograr la descongestión de los despachos judiciales. El artículo 59 de la citada ley, reconoció expresamente competencia a las autoridades administrativas para conciliar las controversias o eventuales litigios tanto en forma prejudicial como judicial. La misma ley reguló los procedimientos que debían seguirse en uno y otro caso (artículos 60 y 61 respecto de la primera y 65 de la segunda) señalando como funcionario competente para cumplir la diligencia de conciliación pertinente en ambos casos, al Fiscal de la Corporación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ante la cual, por competencia, debía adelantarse el proceso judicial correspondiente.

Dispuso el citado artículo 59:

*'Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial y judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales, sobre conflictos de carácter privado y contenido patrimonial que ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ventilarían mediante las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (...).'*

Así, a partir de su vigencia, es preciso aceptar que en forma directa y expresa la ley 23 otorgó éste mecanismo a la administración pública para decidir las controversias en las que intervenga una entidad pública o un particular que ejerza funciones públicas.

Pero, siendo requisito básico de la conciliación la capacidad de transigir de las personas comprometidas en ella (artículo 6 del decreto 2651 de 1.991), también debe concluirse, sin duda alguna, que la misma ley reconoció expresamente la capacidad de transigir de las personas jurídicas de derecho público, eliminando así la duda jurídica y, si se quiere, la controversia al respecto que siempre afloró en los administradores del Estado.

Este decreto 2651 de 1.991, era de carácter transitorio como lo estableció expresamente la Asamblea Constituyente en el artículo transitorio 5, literal e) de la Constitución y. por ende no tiene capacidad de derogación de las normas anteriores, aunque sí de suspensión en su aplicabilidad de las que el nuevo estatuto señaló expresamente que por su contenido resulten incompatibles; fue dictado, también, con el fin de descongestionar los despachos judiciales y en él se reguló íntegramente el tema de la conciliación en su modalidad judicial.

Se sustituyó el funcionario competente para adelantar la audiencia, competencia que se entregó, en cuanto se refiere al proceso contencioso administrativo, a los magistrados ante cuyos despachos deberían ventilarse los correspondientes juicios; sin embargo, nada se dijo en este decreto respecto de la conciliación prejudicial.

Por medio de la Ley 1285 de 2009 modificatoria de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia se buscaba la consecución de los Principios de celeridad en el Aparato Judicial. En ése entendido, se encuentran artículos como el 13 en el cual se exige como Requisito de Procedibilidad la Conciliación Previa en Asuntos Administrativos en los siguientes términos:

*Artículo 13. Apruébese como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:*

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

La falta de acceso a la justicia produce marginalidad y exclusión social de una parte importante de la población. Las barreras culturales, económicas, geográficas y sociales son determinantes de este resultado. Esta circunstancia termina por hacerle perder legitimidad social al sistema.

De esta crisis de justicia nace la idea de optar por otros medios procesales que brinden a los particulares una tutela efectiva. Actualmente hay una nueva tendencia mundial hacia lo que se ha denominado el acceso efectivo a la justicia, entendido como un movimiento que busca proponer un tratamiento integral del tema de la justicia y del acceso a ella, comenzando por procurar

eliminar los múltiples obstáculos que el sistema tradicional de jurisdicción plantea al usuario y al consumidor del servicio jurisdiccional<sup>1</sup>.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos no tienen, sin embargo, que ser un signo de decadencia de los sistemas judiciales que son incapaces de atender a las necesidades de la comunidad. A menudo son más bien unos vehículos muy útiles de asistencia para los jueces sobrecargados de asuntos.

En países con sistemas judiciales ampliamente desarrollados, estos mecanismos han demostrado ser un instrumento imprescindible, empleado y alentado por los propios tribunales<sup>2</sup>.

De la gama de instrumentos procesales para ofrecer verdadero acceso a la justicia destaca la figura de la conciliación. La conciliación debe surgir como una exigencia derivada de la transformación que experimenta la realidad social, y que hace cuestionar la estanquidad de un derecho administrativo.

La conciliación es un elemento útil de legalidad, en cuanto que tiene como finalidad inducir a las partes a encontrar una solución justa del conflicto, la cual además deberá ser conveniente para sus intereses, entendida esta calidad como una utilidad para las mismas, en especial para las más débiles. La conciliación tiende a evitar el curso de las solemnidades procesales a través de la búsqueda conjunta de soluciones aceptables para el conflicto; por otra parte, permite a los interesados terminar los asuntos en un menor tiempo, lo que indudablemente reduce costos y cargas de trabajo a los tribunales. En efecto, una cultura del diálogo permite resolver una gran cantidad de problemas evitando la vía contenciosa.

---

<sup>1</sup> SUÀREZ HERNÁNDEZ, Daniel, (1995) "MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: TRANSACCIÓN, CONCILIACIÓN, AMIGABLE COMPOSICIÓN Y ARBITRAMENTO", Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Colombia, núm. 25, p. 53.

<sup>2</sup> *Ibíd*em, pp. 230 y 231.

En éste orden de ideas cabe preguntarse si esta nueva herramienta que se trae al ordenamiento jurídico Colombiano es verdaderamente efectiva para el cumplimiento de los objetivos trazados en la Ley 1285 de 2009 o si por el contrario no llega a cumplirse estos mismos debido especialmente a que *Primera facie*, se podría pensar que debido a la clase especial que revisten los casos estudiados por la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los intereses del Estado que se ven implicados en estas acciones, no existiría ánimo conciliatorio de las partes y que por esta razón la conciliación resultaría un mero formalismo dentro del litigio.

Es por esto, que indagar sobre la efectividad de la Conciliación Extrajudicial ante los Procuradores Delegados en los Asuntos Administrativos en Bucaramanga, resulta de vital importancia para evaluar la efectividad del uso de estos Mecanismos.

### **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Es la Conciliación extrajudicial en Derecho celebrada ante los Procuradores Delegados, en asuntos administrativos de la ciudad de Bucaramanga previo al inicio de las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Contractual y de Reparación Directa, de conocimiento de los Jueces Administrativos y Magistrados del Tribunal Administrativo de Bucaramanga, instituida por la Ley 1285 de 2009 como Requisito de Procedibilidad; un mecanismo efectivo para la solución de los conflictos en los que intervenga una entidad pública o un particular que ejerza funciones públicas?

## **2. JUSTIFICACIÓN**

El propósito que se busca con esta investigación es establecer dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa del Circuito Judicial de Bucaramanga la Efectividad de la Conciliación en los asuntos que con la Ley 1285 de 2009 son Obligatorios en materia Administrativa a través de la confrontación directa de los resultados arrojados por los Procuradores Delegados en Asuntos Administrativos de la ciudad, en especial para llegar a datos concluyentes acerca de la proporción de Conciliaciones que efectivamente llegan a buen término en estas acciones y si resulta realmente efectivo éste mecanismo para la solución de conflictos originados entre el Estado y los particulares.

Siendo Bucaramanga uno de los Circuitos Judiciales más importantes a nivel nacional en materia económica y social; esto implica que se presenten dentro de la Jurisdicción Contenciosa un significativo número de Demandas de tipo Administrativo. Por lo tanto nuestra área de estudio resulta amplia y suficiente como para desarrollar una investigación acerca de la eficacia al implementar la Conciliación Administrativa como un Requisito de Procedibilidad la cual reviste de gran importancia a nivel Académico. Éste tipo de estudios a su vez tienen un impacto regional en la medida que las conclusiones que arrojen permitirán generar recomendaciones para que éste tipo de mecanismos cumplan con su finalidad la cual la descongestión judicial y el buen término para las partes de los conflictos sin recurrir a un litigio.

Por otra parte, producto de nuestra investigación procuraremos fomentar y promover los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos mediante la Audiencia de Conciliación ante los Procuradores Delegados en Asuntos Administrativos en beneficio de las personas que de otra manera verían prolongada la resolución de su Conflicto Particular por la Jurisdicción Administrativa.

Resulta problemática para la sociedad contemporánea la proliferación y acumulación de demandas en los espacios judiciales, factor que además de perturbar la paz jurídica del entorno, dificulta la consecución de una pronta y efectiva justicia. El estado Colombiano, ofrece la posibilidad de acudir al proceso conciliatorio prejudicial como Requisito de Procedibilidad para definir los derechos y reclamaciones pues, la litis es y será siempre una situación que desestabiliza el núcleo social.

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) tienden a evitar la prolongación del Proceso Judicial y se constituyen como las figuras legales que propenden por arreglos amistosos que representan para la comunidad la conservación y el mantenimiento del orden jurídico y de la paz social.

Por lo tanto, la Ley Procedimental Administrativa Colombiana erige como uno de sus rasgos distintivos a la Institución de la Conciliación Prejudicial, catalogada como uno de los más eficaces métodos de solución pacífica de controversias. Así las cosas, se persiguen la obtención de un acuerdo justo y equitativo que ofrezca el camino más rápido, expedito y económico para desatar controversias que se encuentren entre los dos extremos. Pretendemos con éste trabajo, hacer una descripción y valoración de la figura de la Conciliación Prejudicial en el Derecho Administrativo Colombiano para así concluir si esta figura resulta efectiva o no en estos asuntos puntuales.

Consideramos que éste trabajo aportará nuevos elementos de juicio sobre la efectividad o no de las normas que hacen de la Conciliación un Mecanismo de Carácter obligatorio en lo Contencioso Administrativo, toda vez que ha demostrado tener gran eficacia en otras áreas del Derecho porque en la práctica conduce a arreglos satisfactorios, con ventajas colaterales como la de la reserva y la garantía de la mutua satisfacción por tratarse de que las partes en conflicto son los verdaderos autores de su solución.

### 3. OBJETIVO GENERAL Y OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

#### **OBJETIVO GENERAL**

Determinar la efectividad<sup>3</sup> de la Conciliación Previa dentro en las Acciones Contencioso Administrativas ante los Procuradores Delegados contempladas en la Ley 1285 de 2009 en la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Bucaramanga, como mecanismo extraprocesal de solución de conflictos.

#### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Indagar cómo fue implementada la Conciliación ante los Procuradores Delegados en Asuntos Administrativos como Requisito de Procedibilidad dentro de los procesos contemplados por la Ley 1285 de 2009 en Bucaramanga.
- Analizar la efectividad del Requisito de Conciliación Previa al iniciarse en las Acciones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho ante los Procuradores Delegados como Mecanismo de solución de conflictos en Bucaramanga.

---

<sup>3</sup> Entendido el concepto de Efectividad como la “*Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera,*” que en éste caso sería la realización de un Acuerdo dentro de la Audiencia de Conciliación ante el Procurador Competente.

- Analizar la efectividad del Requisito de Conciliación Previo al iniciarse en las Acciones de Reparación Directa ante los Procuradores Delegados como Mecanismo de solución de conflictos en Bucaramanga.
- Analizar la efectividad del Requisito de Conciliación Previo al iniciarse en la Acción Contractual ante los Procuradores Delegados como Mecanismo de solución de conflictos en Bucaramanga.
- Indagar frente a las Acciones objeto de Conciliación como Requisito de Procedibilidad señaladas por la Ley 1285 de 2009 cuál resulta más ajustada a los objetivos perseguidos por esta misma ley y por el contrario, cuál de estas conciliaciones resulta por su poca efectividad una mera formalidad.

#### **4. MARCOS DE REFERENCIA (MARCO DE ANTECEDENTES, MARCO CONCEPTUAL Y MARCO TEÓRICO)**

## **MARCO DE ANTECEDENTES**

La conciliación es una institución tan añeja como útil, en la China antigua Confucio opinaba que las desavenencias se superaban de mejor manera, por medio del acuerdo que mediante la coacción. En la Biblia se explica cómo Pablo, en una carta a los habitantes de Corinto, les sugiere que en vez de resolver sus conflictos en un tribunal nombren a personas de la misma comunidad para conciliar. La Ley de las XII Tablas de Roma atribuía fuerza vinculativa a lo que convinieran las partes al presentarse en juicio. En el Fuero juzgo y las Partidas se hace referencia a los mandaderos y avenidores, los cuales eran sujetos designados por el rey para avenir y conciliar cierto tipo de controversias. En forma específica, las Partidas instituye a los amigables componedores y avenidores.

En 1788 se dicta una instrucción en España con la finalidad de que los corregidores ejerzan sus buenos oficios intentando la avenencia para arreglar en forma amistosa y voluntaria los conflictos que existiesen. Más tarde, en 1821, también en España, se establece la conciliación con el carácter de obligatoria para poder tener acceso a la justicia formal. En tanto que en Francia, mediante la ley del 24 de agosto de 1790, se dispuso la no admisión de demanda civil sin previo intento de conciliación

La Conciliación responde a la finalidad del Derecho Fundamental al Acceso a la Justicia como lo ha ratificado la Corte Constitucional Colombiana. El concepto de “Justicia Administrativa” es una expresión adoptada primero en Francia, y posteriormente en Italia, para referirse al complejo de recursos y de acciones dirigidas a tutelar al ciudadano frente a la administración pública.

Se trata de un agregado de medios jurídicos cuya finalidad estriba en tutelar los derechos subjetivos y los intereses de los particulares de cara a la administración.

La justicia administrativa incluye desde leyes de procedimientos administrativos, hasta instituciones de protección a los intereses difusos y colectivos, contando desde luego con los ineficaces recursos administrativos y la jurisdicción administrativa. Aunque, al decir de Vázquez Alfaro<sup>4</sup>, algunos autores emplean el término para referirse a lo que en sentido estricto constituye la jurisdicción administrativa.

La existencia de este sector, denominado Justicia Administrativa, obedece a que la administración pública es compleja tanto en su estructura como en sus actividades, es muy frecuente ver atropellados los derechos de los particulares por servidores públicos, cuantiosas son las hipótesis, por mas, la mala interpretación de una norma, el desvío de poder, la incompetencia de la autoridad, la ausencia de fundamento y motivo, vicios en el procedimiento, etcétera. Cada arbitrariedad cometida por la autoridad significa una violación al Estado de derecho. De no existir medios de defensa al servicio de los particulares que sufren las arbitrariedades e injusticias provenientes de los servidores públicos, se dejaría al ciudadano en estado de indefensión, que además de quebrantar el Estado de derecho crea situaciones de verdadera angustia ejemplo, de la aplicación incorrecta de leyes, la ignorancia de las mismas, la mala interpretación de una norma, el desvío de poder, la incompetencia de la autoridad, la ausencia de fundamento y motivo, vicios en el procedimiento, etcétera. Cada arbitrariedad cometida por la autoridad significa una violación al Estado de derecho.

---

<sup>4</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO". México, UNAM, 1991, p. 25.

De no existir medios de defensa al servicio de los particulares que sufren las arbitrariedades e injusticias provenientes de los servidores públicos, se dejaría al ciudadano en estado de indefensión, que además de quebrantar el Estado de derecho crea situaciones de verdadera angustia.

Tras una exhaustiva exploración Bibliográfica sobre los trabajos de Tesis de Grado, Jurisprudencia, Normatividad y otros Documentos de Investigación sobre la materia, pudimos constatar que la Conciliación dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha sido objeto de estudio a través del tiempo. Aún así, existe un vacío académico en éste tema debido al reciente cambio de tipo legal generado por la Ley 1285 de 2009 la cual vuelve éste Mecanismo como Requisito de Procedibilidad en algunos de los Procesos Contencioso Administrativos y por tanto, de obligatoria asistencia si se desea iniciar el litigio en ésta área del Derecho como ya se explicó dentro de los Objetivos de la presente Tesis.

Para empezar encontramos la Tesis llamada “Conciliación, Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos por excelencia” presentada en la Pontificia Universidad Javeriana por Angélica María Osorio Villegas en el año 2002, la cual hace un recuento de los Antecedentes de la Conciliación en general, enunciando los beneficios de éste Mecanismo dentro de la Teoría del Conflicto, los Fundamentos Legales y los Mecanismos existentes en la época de elaboración de dicho proyecto de Grado en Colombia que posibilitaban la Solución de Conflictos sin llegar al litigio.

La anterior Tesis nos será útil ya que hace una definición de la Conciliación en abstracto, de las calidades de los Conciliadores y de los asuntos conciliables. De esta manera podemos integrar dicha Tesis dentro de los aspectos introductorios y para enmarcar la Conciliación dentro de un Marco Jurídico más amplio.

A su vez, encontramos la Tesis presentada por el Dr. Cesar Augusto Quijano y Yeny Rocío Suarez Quintero, titulada “Creación y Puesta en Marcha del Centro de Conciliación Adscrito al Consultorio Jurídico de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander” de 2005, que si bien de antemano debe ser descartada en buena medida ya que las Conciliaciones Administrativas según la Ley 1285 de 2009 son de conocimiento de las Procuradurías Delegadas para estos asuntos y no pueden por tanto ser de conocimiento de los Consultorios Jurídicos de las Universidades; éste estudio será tenido en cuenta por su riqueza metodológica a la hora de medir la eficiencia del mecanismo de Conciliación y el grado de satisfacción obtenido por las personas que optan por usar éste mecanismo, para la realización de nuestro trabajo de campo encaminado a determinar la eficiencia de las Conciliaciones previas realizadas ante los Procuradores Delegados en los Asuntos Administrativos de Bucaramanga.

Por otra parte, la Tesis denominada “Conciliación Administrativa” presentada en 2001 por Juan Carlos Melo Santos en la Pontificia Universidad Javeriana reviste de importancia como trabajo previo a la Ley 1285 de 2009, ya que éste se encarga de describir los asuntos objeto de conciliación en los asuntos Administrativos antes de que volverse Requisito Obligatorio antes del Litigio en algunos de éstos procesos. A su vez, ésta Tesis nos es de gran utilidad ya que enumera los Principios que le son aplicables a la Conciliación Contencioso Administrativa, hace una descripción de los Asuntos Conciliables en ésta área del Derecho y particulariza el Proceso de Conciliación en Administrativo; todos estos elementos los cuales no han perdido su vigencia dentro de la Conciliación Administrativa en la actualidad.

Hemos encontrado las Tesis de Grado: Eficacia de la Conciliación Extrajudicial en Derecho, como requisito de Procedibilidad en Asuntos de Familia: Función Social” presentada en 2004 por Mireya Uribe Motta en la Universidad Industrial de Santander y “Algunos Problemas de la Conciliación celebrada dentro del Proceso Penal de Inasistencia Alimentaria”, Tesis de Grado presentada por María Teresita Franco Gallego y Luz Marina Sánchez Duque en 2005 para la Universidad de Antioquía ya que ambas Tesis se refieren a la Conciliación en términos de su Eficacia dentro de su ámbito específico, enmarcándose de esa forma dentro de un Problema Jurídico similar al que nos proponemos desarrollar con la presente Tesis de Grado.

En la primera Tesis mencionada, la estudiante hace expresa referencia a los beneficios de que una Conciliación sea Requisito de Procedibilidad dentro de los Procesos de Familia. Al ser la Ley 1285 de 2009 una reforma de similares magnitudes que la Ley 640 de 2001 en asuntos de Familia, esta Tesis será de gran importancia.

En la segunda Tesis, las estudiantes hacen referencia a la Conciliación en términos de Eficiencia. En éste caso el Problema Jurídico es enfocado en términos de la gravedad de los asuntos en litigio en una Conciliación Penal por Inasistencia Alimentaria que implicaría que las partes no tengan disposición para conciliar. De esta manera podría ser útil esta Tesis para realizar un paralelo entre la efectividad de estos procesos conciliatorios.

Por otra parte y después de haber hecho repaso de dichas Tesis, vemos que el tema de estudio es también objeto de análisis en distintos trabajos académicos publicados en revistas. Tal es el caso del Artículo publicado por la Dra. Susana Montes de E. en 1992 para la Universidad de los Andes en el marco de la Sesión Ordinaria del día 29 de Julio de tal año de la Academia Colombiana de

Jurisprudencia bajo el Título de “Transacción y Conciliación en el Derecho Administrativo” en el cual la autora hace un recuento de los Antecedentes Legales y Jurisprudenciales de la Figura de la Conciliación en Asuntos Administrativos, de Procedimiento en su Trámite y la diferencia de ésta con la Transacción que también puede realizarse en asuntos Administrativos.

Igualmente, hallamos el artículo publicado por Sonia Venegas Álvarez para la Universidad Autónoma de México en 2007 denominado “En defensa de la Conciliación en el Contenciosos Administrativo”, el cual resulta un completo trabajo en Derecho Comparado acerca de cómo se han venido adelantando estas conciliaciones en diferentes países incluyendo a Colombia haciendo a su vez un análisis acerca de la naturaleza del Derecho Administrativo; trabajo el cual será de gran importancia para nuestra Tesis en cuanto aporta una visión propia acerca de lo que la autora considera son razones para defender la eficiencia del mecanismo.

La Legislación Colombiana ha sido eficiente a la hora de desarrollar el tema de la Conciliación Administrativa. Es así como encontramos que el Decreto 2651 de 1.991, restringió la viabilidad de conciliación judicial exclusivamente a los casos en los que se controvertía la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado.

Por lo demás, el artículo 6 del citado Decreto reiteró la condición fundamental para establecer la Procedibilidad de la conciliación: que se trate de asuntos que fueren susceptibles de transacción.

De otra parte, el mismo artículo, restringió la viabilidad de conciliación judicial exclusivamente a los casos en los que se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, por lo cual, ha de decirse que en la etapa prejudicial hay más amplitud en las materias alrededor de las cuales se puede presentar la conciliación.

Marginalmente debe señalarse respecto del funcionario que debía adelantar la audiencia de conciliación prejudicial que, en virtud de la reforma constitucional de 1.991, artículo 277-7, y del texto del artículo 56 del decreto 2651 de 1.991, todo en concordancia con el artículo 27 transitorio de la Carta y a partir del momento en que entró en vigencia el Código de Procedimiento Penal de 1992 los Fiscales ante lo Contencioso Administrativo fueron sustituidos por los llamados Delegados del Procurador.

A su vez encontramos cómo ha sido desarrollado el tema de la Conciliación a nivel Internacional en otros países de la región.

Es así como en Perú, la Ley de Conciliación 26872 la denomina como un instrumento alternativo en la solución de conflictos, calificada de interés nacional. Se sustenta en los principios de equidad, buena fe, imparcialidad, legalidad, celeridad, la conciliación fomenta una cultura de paz. En Perú la asistencia jurídica de las partes en la audiencia conciliatoria es optativa y si alguna de las partes falta a la audiencia, ésta se dará por concluida. No obstante que no es un acto jurisdiccional, la ley Peruana señala que el inicio del proceso de conciliación interrumpe los plazos de prescripción y caducidad. El conciliador debe ser una persona capacitada y acreditada que desempeña sus labores en los llamados centros de conciliación.

Otros países latinoamericanos que han implementado la conciliación son Argentina, Ecuador y Uruguay. En España, motivados por la deficiencia del sistema de reclamaciones y recursos administrativos que han generado una crisis en la jurisdicción contenciosa-administrativa, así como por la exclusión de la vía económico-administrativa en materia de haciendas locales, el tema del empleo de técnicas alternativas para resolver controversias en dicho ámbito ha sido bien aceptado.

También cabe mencionar la implementación del Consell Tributari del ayuntamiento de Barcelona, en 1988, que tiene como una de sus funciones más importantes la de realizar propuestas de resolución de todos los recursos y reclamaciones que se interpongan ante el ayuntamiento en materia de contribuciones locales.

En Italia se introdujo la llamada conciliación judicial, en 1994, la cual operaba en aquellos casos en los que ya se había instaurado una controversia mediante la interposición de un recurso, pero no se tenía por concluida la primera audiencia del proceso, y además se exigía que el conflicto versara sobre cuestiones que no podían resolverse mediante pruebas ciertas. La conciliación podía solicitarse a petición de parte o propuesta por el juez, y se formalizaba mediante una acta de conciliación que tendría, entre otros efectos, el de extinguir el juicio. Posteriormente se expide la Ley núm. 556, del 24 de octubre de 1996, la cual prevé la conciliación en el capítulo referente al contencioso administrativo.

En Alemania, la Ordenanza Tributaria Alemana da a entender el desarrollo procesal del derecho contractual en el procedimiento tributario, allí donde prevé encuentros para discutir con finalidad negociadora entre la administración y el contribuyente.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado el 7 de febrero de 1997, instituye la conciliación en sus numerales 132 y 134, al permitir como forma de terminación del procedimiento un convenio conciliatorio que ponga fin a los asuntos entre particulares y las autoridades administrativas, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables. También la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco establece la posibilidad de una conciliación administrativa.

Finalmente hemos hecho uso de lo que a su vez las Altas Cortes han manifestado al respecto en los últimos años.

Tal es el caso de la Corte Constitucional que en la Sentencia C-314/02 refiriéndose a la Potestad de Configuración del Congreso para plantear la Procedencia de la Conciliación señaló que:

*"De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, el acceso a la justicia comporta no sólo la posibilidad de que cualquier persona solicite la protección de sus derechos ante los jueces competentes, sino también, por expresa autorización del artículo 116 constitucional, que pueda resolver sus disputas a través de mecanismos como la conciliación o el arbitraje.*

*Así las cosas, dado que el legislador posee libertad de configuración para diseñar la estructura y funcionamiento de los diferentes mecanismos de acceso a la administración de justicia y sentado que la conciliación -en particular la extrajudicial- constituye un verdadero mecanismo de acceso a la administración de justicia, lógico es concluir que el primero está en libertad de determinar la estructura jurídica y la dinámica de funcionamiento de la conciliación, tanto de la que se tramita ante el juez como de la que se adelanta por fuera de su jurisdicción."*

*“En este sentido, es dable afirmar que la ley puede definir las “formas propias” del procedimiento de conciliación pues, como se viene reiterando, ésta es una vía de acceso al servicio público de la administración de justicia.”*

*“En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia. “En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente. “En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo. “En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinarias”.*

Por su parte el máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado en Auto de Febrero 17 de 1995, señala sobre la participación del Juez en la Conciliación Administrativa que éste:

*“No puede ser un convidado de piedra. Y así como puede proponer fórmulas de acuerdo, sin que ello implique prejuzgamiento sobre el fondo del asunto, igualmente puede no solo manifestar su desacuerdo sobre la conciliación pretendida durante la audiencia, sino que puede denegar su aprobación una vez las partes convengan los extremos del arreglo”.*

Posteriormente, ésta misma Corte en Auto de Septiembre 9 de 1999 refiriéndose al sustento jurídico que deben tener las Actas de Conciliación afirmó que:

*“La Ley 446 de 1998 en el último inciso del artículo 73, prescribe que el acuerdo de conciliación debe estar fundado en las ‘pruebas necesarias’ que proceda la condena contra el Estado en el evento en que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la ley.”*

Teniendo en cuenta el presente Marco de Antecedentes expuesto, nos permitimos adentrarnos en el desarrollo de nuestra Tesis, reiterando la importancia de la misma, toda vez que se trata de una investigación actual, dentro del referente de la Ley 1285 de 2009, que nos permitirá determinar la eficacia o no de la Conciliación en materia Administrativa como requisito de Procedibilidad.

### **MARCO CONCEPTUAL**

Por medio del presente Marco Conceptual nos permitimos delimitar el Área de estudio de nuestro trabajo de Tesis denominado: “Eficacia de la conciliación como Requisito de Procedibilidad en la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Bucaramanga (Ley 1285 de 2009)” ya que éste apunta a un área específica del derecho la cual es el Derecho Administrativo y más puntualmente frente a la figura procesal de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad.

En éste entendido, iniciamos definiendo Derecho Administrativo tomando la acepción propuesta por Diccionario de la Real Academia de la Lengua

Española<sup>5</sup>. Así, el Derecho Administrativo es la: *“Parte del ordenamiento jurídico, que regula la Administración Pública, su organización y sus servicios, así como sus relaciones con los ciudadanos.”*

Esta definición si bien es la más básica que se puede tener del Derecho Administrativo resulta estrecha si se contrasta con el campo de Acción que el Código Contenciosos Administrativo Colombiano le da a esta rama al expresar que dicha normatividad es aplicable: *“a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a **las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas***<sup>6</sup>.

La ampliación de la definición de ésta Rama dada por la Legislación Colombiana obedece a una evolución histórica del Derecho Administrativo que ha terminado por concluir que los particulares en ciertos casos ejercen funciones administrativas. Esta, la definición más moderna de Derecho Administrativo será la manejada por nosotros ya que Acciones como la de Nulidad y Restablecimiento del Derecho y de Reparación Directa objeto de Conciliación como requisito de Procedibilidad en lo Contencioso Administrativo pueden originarse de la actuación tanto de autoridades públicas como entidades privadas con funciones administrativas.

---

<sup>5</sup> DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 23ra Edición. Dirección Electrónica: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=administrativo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=administrativo). Accedido 15 de Febrero de 2010

<sup>6</sup> CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. Art. 1º *Campo de Aplicación.*

Ya profundizando en el nuevo Mecanismo adoptado por el Derecho Administrativo como requisito de Procedibilidad, es decir la Conciliación encontramos que esta viene del latín “*conciliatio*”, *onis* es definida por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española<sup>7</sup> en los siguientes términos:

*“En cuanto a la expresión conciliar, del latín conciliare, corresponde a “componer o ajustar ánimos opuestos entre sí, conformar dos o más posiciones que al parecer son contradictorias; granjear y ganar los ánimos y la benevolencia”.*

De la anterior definición se desprende que en la conciliación existen dos partes las cuales solucionan sus diferencias con el concurso de una tercera persona a la que denominamos conciliador.

El tratadista Junco Vargas define la conciliación como:

*“El acto jurídico e instrumento por medio del cual las partes en conflicto, antes de un proceso o en el transcurso de éste se someten a un trámite conciliatorio para llegar a un convenio de todo aquello susceptible de transacción y que lo permite la ley, teniendo como intermediario, objetivo e imparcial la autoridad del juez, otro funcionario o particular debidamente autorizado para ello, quien, previo consentimiento del caso, debe procurar por las fórmulas justas de arreglo expuestas por las partes o en su defecto proponerlas y desarrollarlas, a fin de que se llegue a un acuerdo, el cual contiene derechos constituidos y reconocidos con carácter de cosa juzgada<sup>8</sup>”*

---

<sup>7</sup> DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 23ra Edición. Dirección Electrónica: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=conciliación](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=conciliación) Accedido: 15 de Febrero de 2010

<sup>8</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto (1994). La Conciliación, aspectos sustanciales y procesales, 2da edición. Ediciones Jurídicas Radar. Pág.36

Por su parte la Corte Constitucional define la Conciliación como:

*“Una institución en virtud de la cual se persigue un interés público mediante la solución, negociada de un conflicto jurídico entre las partes con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de los particulares”<sup>9</sup>*

Las anteriores definiciones complementan la definición legal de Conciliación que ya había sido dada por la Ley 446 de 1998 en su artículo 64, es decir, *un 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.*<sup>10</sup>

Dada la evolución de nuestro Sistema Jurídico, tal figura ha ido permeando las distintas Jurisdicciones. Es así como fue introducida en el área administrativa y en éste particular podemos decir que la Conciliación Administrativa es una de las Conciliaciones que dentro del Derecho Colombiano desde la expedición de la Ley 446 de 1998 por voluntad del legislador puede llevarse a cabo y en la que existen los elementos de una conciliación con la particularidad de que una de las partes es el Estado.

De esta manera al referirse a este tipo de Conciliación el Consejo de Estado señala que:

*“Serán conciliables los conflictos de carácter particular y de contenido económico que pueda conocer la jurisdicción contenciosa en las acciones de*

---

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 160 de 1999. Magistrado Ponente. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>10</sup> Ley 446 de 1998. Art. 64

*nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales reguladas en los artículos 85, 86, 87 del C.C.A., a excepción de los asuntos de carácter tributario.<sup>11</sup>*

Ya habiendo sido analizada la Conciliación Administrativa, está misma no podría ser evaluada sin tener en cuenta como parámetro fundamental verla en términos de su Efectividad definida por la Real Academia de la Lengua Española como la “*Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*”<sup>12</sup>.

Al ser el objetivo de todas las conciliaciones el arreglo entre las partes del conflicto y no su realización en sí, para el desarrollo del presente estudio se tendrá que una conciliación ha sido efectiva cuando logre dar por terminado el conflicto entre las partes sin recurrirse a la Jurisdicción Contencioso Administrativa para intentarse la acción correspondiente.

Sin embargo, la Ley 1285 de 2009 ha sido clara en señalar como Funcionario Competente para conocer de la presente figura Conciliatoria al Procurador Delegado en lo Administrativo, de acuerdo con el Artículo 9º del Decreto Reglamentario 1716 de 2009.

Éste es el funcionario competente para la realización de conciliaciones en esta área, además es el director de dicho proceso quien le dará trámite, analizará las formas de arreglo y enviará al Juez competente el Acta una vez firmada para la revisión de su legalidad o expedirá constancia de que esta no pudo lograrse.

---

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera, Auto del 25 de mayo de 2000. C.P. Jesús María Carrillo Ballesteros

<sup>12</sup> DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 23ra Edición.

Dirección Electrónica:

[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=conciliación](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=conciliación) Accedido: 15 de Febrero de 2010

Es importante tener en cuenta que es necesario acudir de manera obligatoria a éste mecanismo antes de intentar cualquiera de las Acciones Procesales en la Jurisdicción Contencioso Administrativa ya que con la Ley 1285 de 2009, la figura de la Conciliación pasó a ser Requisito de Procedibilidad. Es decir, deja de ser potestativa a convertirse en una figura de carácter procesal la cual implica que quien quiera interponer una demanda primero debe intentar conciliar con la otra parte ante un conciliador debidamente facultado. Es decir, la conciliación es requisito para poder acceder a la justicia formal del Estado.

En su artículo 35, la Ley 640 de 2001, antecedente del Sistema de Conciliación en señaló que:

*“El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1° del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.”*

De esta manera encontramos algunas de las más importantes definiciones que serán tenidas en cuenta para el desarrollo de este trabajo.

## **MARCO TEÓRICO**

La Conciliación como uno de los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) por excelencia, se ha convertido en una herramienta que cada vez con más frecuencia recurren los juristas en general para que los conflictos entre las partes, independientemente de su tipo, puedan tener un buen término; aunando a esto que éste mecanismo se caracteriza de una celeridad tal que no podría darse en los despachos Judiciales.

Es innegable a su vez que la Legislación Colombiana, en virtud de las ventajas intrínsecas de la Conciliación, no sólo para los particulares sino para la descongestión de los despachos Judiciales, ha incentivado éste mecanismo a tal punto que lo vemos consagrado en la Constitución Política Colombiana de 1991 que en el inciso 4º de su Artículo 116 señala que:

*Art. 116. “(...) Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”*

Posteriormente y buscando que los efectos benéficos que se presumen del hecho de que las partes intenten solucionar sus diferencias antes de recurrir a la Jurisdicción competente, la Conciliación se ha convertido poco a poco en Requisito de Procedibilidad en las diferentes áreas del derecho, siendo expedida en 2009 la Ley 1285 la cual convierte éste mecanismo en paso obligatorio a cumplir por las partes en las principales acciones administrativas.

Éste requisito de creación legislativa ha suscitado debate Académico acerca de los efectos reales sobre su eficiencia, siendo una de las principales voces que se ha pronunciado a favor de éste mismo la del Dr. Mauricio González Cuervo, actual presidente de la Corte Constitucional, quien considera como positiva esta figura, ya que en su opinión:

*“Se ha comprobado estadísticamente que la gran mayoría de solicitudes de conciliación culminan en acuerdo. De ahí que pueda afirmarse que esta figura procesal está llamada a cumplir una doble función: de una parte, principalmente, está induciendo hábitos sociales proactivos de resolución de*

*conflictos, a partir de la búsqueda de acuerdos entre las propias partes; y de otro lado, está contribuyendo en buen grado a la utilización racional de los instrumentos que nos ofrece la justicia formal<sup>13</sup>”.*

Sin embargo, la discusión sobre la eficacia de la Conciliación cuando ésta se constituye como Requisito de Procedibilidad continúa.

Una posición diametralmente opuesta a la del Dr. González es aquella esgrimida por el Tratadista Rafael Bernal quien se opone tajantemente al establecimiento de éstos requisitos.

El doctor Rafael Bernal Gutiérrez señala lo siguiente:

*“El elemento básico y fundamental de la conciliación es la voluntariedad con que las partes acuden a la misma y el arreglo que, a partir de esta predisposición, surge entre ellas como resultado. El obligar a arreglar, genera de suyo y ab-initio, la reacción de quien a las malas "hace las paces". Su efecto, forzado, genera una apariencia de arreglo y una necesaria latencia del conflicto que, tarde o temprano, resurge, muchas veces con mayor vigor y encono. Desde esta perspectiva, obligar al arreglo a partir de normas que imponen a la voluntad de la obligación de hacerlo, no deja de ser una equivocación. Quizás lo indicado, sería en su lugar generar programas para el corto, mediano y largo plazo con una estrategia sostenida de información y formación que invite a utilizar la figura y a hacerla eficaz y eficiente. Qué duda cabe que necesitamos un escenario más amplio y asequible para resolver las controversias pero no a las malas<sup>14</sup>”.*

---

<sup>13</sup> OSORIO VILLEGAS, Angélica María (2002). "CONCILIACIÓN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EXCELENCIA", Bogotá D.C. Universidad Pontificia Javeriana, p.82.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

Si bien, no compartimos una posición tan radical como la señalada por el Dr. Bernal Gutiérrez en contra del Requisito de Procedibilidad, encontramos que es cierto afirmar que en algunas de las Acciones las partes se sentirán “obligadas a hacer las paces” en virtud de la Ley como bien se encarga de señalar en razón del diferente ánimo conciliatorio que se puede encontrar según sea la causa que origine el conflicto.

Por ejemplo, el Dr. César Augusto Quijano Quiroga dentro de su investigación sobre la puesta en marcha del Centro de Conciliación adscrito a la Universidad Industrial de Santander, encontró que en Bucaramanga se evidencia:

*“... una creciente demanda por poner en práctica medios extrajudiciales que pongan fin a los conflictos suscitados entre particulares, susceptibles de acuerdos conciliatorios, es evidente la necesidad de crear y poner en marcha un espacio que brinde la posibilidad de solucionar de forma armónica, rápida y con efecto legales, los problemas puestos a su consideración por parte de la comunidad Bumanguesa, mediante la intervención de personal capacitado y apto para proponer estrategias tendientes a satisfacer las necesidades de los usuarios del Consultorio Jurídico y futuro Centro de Conciliación<sup>15</sup>”.*

Traemos éste resultado de tal investigación para poner en contraste la Tesis del Dr. Bernal ya que la eficacia de instituir un Requisito de Procedibilidad en la Conciliación se puede predicar a nuestro entender, en asuntos civiles, de familia e incluso penales debido a que la demanda del servicio es visible.

Por el contrario, nos resistimos a creer que exista ánimo conciliatorio en los procesos administrativos de un nivel mínimamente comparable con el que se encuentra en otros procesos que haga eficaz tal mecanismo al nivel esperado.

---

<sup>15</sup> QUIJANO QUIROGA, César Augusto y otra (2005). Tesis de Grado: "CREACION Y PUESTA EN MARCHA DEL CENTRO DE CONCILIACION ADSCRITO AL CONSULTORIO JURIDICO DE LA ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER", Bucaramanga, UIS, p.3.

En efecto, señala el Tratadista Junco Vargas al referirse a la Conciliación que ésta es:

*“entendida esta como medio anticipado de solución de controversias entre particulares, ofreciendo así, beneficios significativos dentro de la comunidad, al servir como escenario de enseñanza social que permite que los conflictos de intereses puedan solucionarse por una vía diferente a la judicial, y obtener **ventajas relacionadas con el tiempo** que significaría acceder al aparato jurisdiccional del Estado<sup>16</sup>”* (Negrita fuera del Texto)

A nuestro entender, no habría el nivel requerido de ánimo conciliatorio de las partes ya que la Acción Contencioso Administrativa se origina de graves daños a la persona en sus derechos o patrimonio, debida a la Acción u Omisión de la Administración por una parte y de la otra, encontraríamos necesariamente, que el Agente del Estado debe asumir que hubo algún tipo de responsabilidad por parte de la Administración si se muestra favorable a la Conciliación.

De comprobarse que nuestra Tesis esgrimida, es decir, que la Conciliación en lo Contencioso Administrativo como Requisito de Procedibilidad es ineficaz, no existiría tal ventaja relacionada con el tiempo y por el contrario, obligar a las partes a conciliar, prolongaría unos meses más el conflicto antes de que el Juez competente resuelva el litigio.

---

<sup>16</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto. La Conciliación. Bogotá: Ediciones Jurídicas Radar, 1998. p. 52

La falta de ánimo conciliatorio de las partes puede ser entendido desde una perspectiva histórica como bien ha sabido hacerlo el Dr. José Guillermo Ferro Torres quien menciona que la implementación de la conciliación:

*"...ha generado una serie de problemas en su práctica, consecuencia de la improvisación legislativa, de la falta de una adecuada información y capacitación al respecto, y la resistencia de la colectiva al cambio que implica romper con tradiciones ancestrales, como la tendencia a creer que solo el Estado puede y debe solucionar los conflictos de los particulares<sup>17n</sup>*

De nuestra parte añadimos que tal argumento cobra mayor fuerza tratándose de asuntos Administrativos ya que en éstas cuestiones, el ánimo al conflicto es más agudo siendo éste la regla y por tanto, el deseo de Conciliar es mínimo puesto que las partes en general esperan obtener mejores resultados en los Estrados Judiciales.

La falta de ánimo Conciliatorio puede a su vez, ser entendida desde una perspectiva sociológica. En éste sentido, el Dr. Alejandro González Bernal explica que:

*"El interés del legislador al imponer la conciliación no es el que los conflictos se solucionen sino por la necesidad de que se descongestionen los despachos judiciales, se debe es educar para acudir a la vía negociada y no a la litigiosa<sup>18n</sup>*

---

<sup>17</sup> FERRO TORRES, José Guillermo (2003). "LECCIONES DE DERECHO PENAL. PARTE ESPECIAL. DELITOS CONTRA LA FAMILIA: EL DELITO DE INASISTENCIA ALIMENTARIA". Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P.77

<sup>18</sup> BERNAL GONZÁLEZ, Alejandro (1992). Los alimentos. Medellín: Bernal Gómez Editores, P.81

Otra forma de entender esta falta de ánimo conciliatorio es, que la Conciliación en Administrativo resulta menos funcional al compararla con el Proceso Conciliatorio que se da en otras áreas del Derecho. Para afirmar esto, nos permitimos traer una de las características señaladas dentro de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional al referirse al mecanismo; la cual es:

*“b) La conciliación constituye una **actividad preventiva**, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso<sup>19</sup>”.* (Negrita fuera de Texto)

Evidentemente, la función preventiva de la Conciliación en el Derecho Administrativo se diluye, ya que en la mayoría de los casos es improbable que sea totalmente reparada la parte afectada. Para citar a manera de ejemplos, no es reparable de ninguna manera la pérdida de la calidad de vida de la persona que por años un Acto Administrativo le negó el reconocimiento de su Pensión, el buen nombre y la pérdida de oportunidades de un Consorcio o Empresa afectada dentro de un Proceso Contractual y aún menos cuando se trata de Asuntos que tocan la integridad del ser humano como en los Procesos de Responsabilidad Médica o de Reparación Directa.

La Cámara de Comercio ha definido los Mecanismos de Solución de Conflictos (MASC) como las:

*“herramientas de la administración de justicia, que buscan resolver las controversias amigablemente, procurando que la relación entre las partes no se deteriore<sup>20</sup>”.*

---

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-160 de 1999. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

<sup>20</sup> Cámara de Comercio de Bogotá. “COLECCIÓN MÉTODOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS”. Bogotá. 1997.

Sin embargo, y como vimos anteriormente al citar ejemplos, es poco probable que el restablecimiento de las sanas relaciones entre el Administrado afectado y la Administración logre darse, una vez más por la indisposición de las partes ante la afectación generada por un lado; y por el otro, ante la cuantía e importancia de las pretensiones invocadas por el posible demandante. De esa manera, no podemos decir como sí se da en otros casos, que una Conciliación en administrativo produzca un resultado “Gana-Gana” entre las partes.

Sumándose a los anteriores presupuestos es decir, de la gravedad de los asuntos a tratar y la imposibilidad de obtener un resultado en el que todas las partes ganen debemos tener en cuenta que:

*“La razón de existir mecanismos de solución de controversias es, aunque parezca de Perogrullo, porque existen conflictos. Lo que entraña este planteamiento, es identificar el género de controversia que pueda ser objeto de uno de estos mecanismos, pues en el mundo del diario discurrir de las actividades entre las personas, se encuentran situaciones que pueden consistir en simples divergencias o que representen negociaciones o interacciones, entre quienes están involucrados, de los que se anticipa o se advierte, tendrán buen suceso sin la intervención de terceras personas y la aplicación de mecanismos que a ello conduzcan<sup>21</sup>”.*

Como señala la autora anteriormente citada, la naturaleza de los casos que se van a tratar nos advierte *a priori* si podemos esperar un resultado afortunado o no de la Conciliación. Ahora bien, siendo encontrados previamente argumentos en relación con la naturaleza de los asuntos a tratar que nos prevengan sobre

---

<sup>21</sup> OSORIO VILLEGAS, Angélica María (2002). "CONCILIACIÓN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EXCELENCIA" Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C. p.42.

un infortunado resultado, no es descabellado afirmar que el Requisito de Procedibilidad en asuntos Administrativos será ineficaz.

En éste punto debemos hacer especial énfasis en el principio, apenas lógico, que en la Conciliación son las partes quienes tienen el papel protagónico o como señala Mireya Uribe Motta en su trabajo de Proyecto de Grado:

*“En la conciliación las partes deben colaborar para producir la solución del conflicto y, por esa razón, las partes controlan todo el tiempo el proceso y sus resultados. Pueden solicitar un plazo para una nueva reunión, discutir las propuestas de la otra parte o del conciliador, propone algunas formas de solucionar el problema, consultar con sus asesores, amigos, parientes<sup>22</sup>”.*

En éste orden de ideas, es fundamental que las partes se encuentren en un plano de igualdad pleno a la hora de sentarse a discutir las posibles formulas de Conciliación, Principio el cual ha sido defendido por la Ley.

Pese a ello, advertimos que está realidad legal, al ser una de las partes el Estado con todo su poder, no puede ser plenamente realizada ya que se crea una sensación de inferioridad para la contraparte que no permite la fluidez para construirse el acuerdo.

En efecto, la desigualdad de las partes si bien es inexistente para la Legislación, sí está presente en la psique de las partes tal y como afirma en su trabajo Carlos Melo Santos al expresar que:

---

<sup>22</sup> URIBE MOTTA, Mireya (2004). "EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE FAMILIA: FUNCIÓN SOCIAL DE LA LEY 640 DE 2001". Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. p.84.

*“En el ámbito de la conciliación en el derecho administrativo no puede entenderse que las relaciones jurídicas entre el Estado y los particulares se desarrollan en un plano de igualdad. Al contrario, nada más distante a la concepción de la conciliación que la mentalidad de una de las partes de sentirse superior a la otra, concepción que constituye un obstáculo para el buen desarrollo y éxito de la conciliación<sup>23</sup>”.*

De esta manera podemos afirmar por una parte que si bien la Conciliación y en general *“Los mecanismos alternativos de solución de conflictos han surgido no solo como respuesta a un aparato judicial congestionado por la cantidad de asuntos sin resolver y por la tendencia que tiene el país a judicializar todas las controversias, sino porque estos proporcionan un acuerdo que es elaborado por las mismas partes, en el cual se han oído previamente los intereses y posición de estas<sup>24</sup>”* al aterrizar éste principio a la realidad, se encuentra que la parte demandada cuenta, tal y como fue establecido por la Ley con un Comité de Conciliación, el cual es un órgano asesor en la toma de decisiones, lo que incide sobre la aceptación o no de la conciliación.

En éste punto se rompe claramente el Principio de Igualdad entre las partes, toda vez que la contraparte demandante cuenta generalmente con sólo un abogado.

Volviendo a retomar la Conciliación vista desde un enfoque sociológico, encontramos que dentro de la investigación de Mireya Uribe Motta se afirma al definirla que:

---

<sup>23</sup> MELO SANTOS, Juan Carlos (2001). "CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. p.33.

<sup>24</sup> OSORIO VILLEGAS, Angélica María (2002). "CONCILIACIÓN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EXCELENCIA" Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C. p.49.

*“De esta manera la conciliación debe contribuir a llenar de contenido social el derecho, pues no podemos desconocer que el proceso judicial toma segmentos del conflicto y los demarca en una norma para decidirlos, mientras que la conciliación cumple más una función social, integradora de nuestra sociedad, toda vez que entra al interior, al trasfondo del verdadero conflicto no se queda en lo evidente, lo integra desde sus orígenes, aspecto de gran importancia especialmente en un país que como el nuestro social y políticamente fragmentado.*

*Por otra parte busca la conciliación recuperar en los miembros de la comunidad la responsabilidad en el cumplimiento de sus compromisos, el poder de la palabra<sup>25</sup>”.*

Tal afirmación en el tipo de Conciliación que nos ocupa, es decir, la función del Conciliador de entrañar sobre el fondo del conflicto llegando más allá de lo que las normas le señalan, no podría estar más alejado de la realidad. En efecto, la función del Procurador está perfectamente reglada y se enmarca dentro de lo que señala la Ley 1285 de 2009 y los Decretos Reglamentarios y lo que se obtenga del sustento probatorio.

La Conciliación es por tanto, estrechamente reglada, al punto que los acuerdos a que se lleguen deben ser posteriormente aprobados por el Juez Administrativo Competente, dejando de lado de tal manera los elementos sociológicos que se le pudiesen endilgar a esta.

---

<sup>25</sup> Uribe Motta, Mireya (2004). "EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE FAMILIA: FUNCIÓN SOCIAL DE LA LEY 640 DE 2001". Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga. p.16.

Finalmente, encontramos como otro más de los obstáculos para que las Conciliaciones en Administrativo vistas como de Obligatorio cumplimiento al ser un Requisito de Procedibilidad, el temor de los Agentes del Estado a que un acuerdo se concrete. Debe recordarse que la conciliación no extingue la responsabilidad patrimonial del servidor público cuando el daño se haya producido por su conducta dolosa o gravemente culposa.

Lo anterior, encuentra su soporte en el artículo 90 de la Constitución Política el cual establece que:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.”*

Sabiamente ha señalado el Consejo de Estado al pronunciarse sobre la naturaleza de la Conciliación que:

*“(…) la posibilidad de disponer de los intereses estatales debe ajustarse a la solución jurídica prevista en el ordenamiento vigente y debe obedecer al principio según el cual **el Estado no puede reconocer por vía de la conciliación liberalidades**. Lo expuesto significa que la conciliación en el derecho administrativo debe estar precedida de un estudio jurídico comprensivo de las normas jurídicas y de la doctrina y jurisprudencia aplicables al caso. Según lo expresa el profesor Juan Carlos Henao Pérez, "El criterio para determinar qué proceso debe estar o no en la jurisdicción es su claridad legal.*

*Es decir, que si jurídicamente **la entidad observa que asiste razón a su contraparte**, y que dicha razón es avalada por el ordenamiento jurídico y por la jurisprudencia, no tiene sentido provocar un proceso o insistir en él (...)*<sup>26</sup>.  
(Negrita fuera de texto)

Por lo tanto, consideramos como improbable que estos presupuestos se den ya que en la mayoría de los casos no se logra que una de las partes llegue a la certidumbre de que a su contraparte le asiste la razón. Más aún, cuando del Proceso Administrativo se derivan consecuencias patrimoniales.

En efecto, como se señala en el Proyecto de Grado: Conciliación Administrativa:

*“Es de la esencia de toda conciliación administrativa que una de las partes sea la Administración Pública, razón por la cual la solución de éste tipo de conflictos, que siempre llevará envuelta una pretensión económica por satisfacer, afectará el patrimonio público”*<sup>27</sup>.

Son grandes los intereses en juego que pueden derivarse de un Proceso en lo Contencioso Administrativo, ya que se ve afectado el erario y en ciertos casos, importantes intereses del Estado.

A esto se suma el temor de los Servidores Públicos a la hora de tomar una decisión en esta etapa previa. En efecto:

---

<sup>26</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Auto del 30 de septiembre de 1999, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Rad. 16251.

<sup>27</sup> MELO SANTOS, Juan Carlos (2001). "CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. p.26.

*“Es común encontrar en los servidores públicos la mentalidad según la cual es preferible esperar la decisión de la sentencia judicial que conciliar, con el fin de no comprometer el dinero público a su cargo y evitar correr riesgos políticos. Sin embargo, es precisamente a través de la conciliación que se logra una reducción en el monto de la obligación a cargo del Estado, lo cual beneficia el presupuesto público. Cuando se impide la conciliación, siendo ésta procedente, se prolongaría innecesaria y onerosamente la responsabilidad del ente público<sup>28</sup>”.*

Por lo tanto, encontramos que la Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores delegados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa según la Ley 1285 de 2009 en Bucaramanga resultaría ineficaz. Ante éste panorama nos sumamos a la Tesis planteada por el Dr. Rafael Bernal Gutiérrez, la cual aboga por la generación de programas para el corto, mediano y largo plazo, con una estrategia sostenida de información y formación que invite a utilizar la figura y hacerla eficaz y eficiente. A manera de propuesta formulamos el desarrollo de ésta labor en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia tanto para las Entidades Públicas como los usuarios del sistema judicial, que conseguiría un mayor número de Audiencias de Conciliación que terminen en acuerdo; y por tanto, harían de éstas un mecanismo más eficaz.

## **5. HIPÓTESIS CENTRAL DEL TRABAJO**

---

<sup>28</sup> MELO SANTOS, Juan Carlos (2001). "CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. p.34.

## **HIPÓTESIS**

Consideramos como Hipótesis central de nuestro trabajo la Ineficacia<sup>29</sup> de la Conciliación ante los Procuradores Delegados en los Contencioso Administrativo como requisito de Procedibilidad exigido por la Ley 1285 de 2009, fundamentándonos en las particularidades de los litigios en lo Contencioso Administrativo y las premisas ya planteadas en el Marco Teórico.

### **6. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

Nuestra investigación será realizada ante las Procuradurías Delegadas en lo Contencioso Administrativo del Circuito de Bucaramanga.

La Procuraduría como órgano encargado de “Vigilar el cumplimiento de la Constitución y la Ley, (...), el respeto de los deberes ciudadanos y proteger el patrimonio público,” a través de sus funciones Delegadas ante lo Contencioso Administrativo, es el órgano encargado de dirigir libremente el trámite de la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad y deberá jugar un papel activo en la proposición de fórmulas de acuerdo.

El agente del Ministerio Público tiene la facultad de solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas cuando lo considere conveniente.

El procurador judicial debe remitir al juez o tribunal administrativo competente las actas contentivas de conciliaciones judiciales a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la audiencia, a fin de que se verifique el respectivo control y se apruebe o impruebe el acuerdo al que llegaron las partes.

---

<sup>29</sup> Entendiendo Ineficacia como la “Falta de *capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*,” que en éste caso sería la falta de Acuerdo entre las partes dentro de la Audiencia de Conciliación ante el Procurador Competente.

## 7. METODOLOGÍA

Dentro de la presente investigación socio-jurídica serán consultadas las normas pertinentes respecto al Mecanismo de la Conciliación y en especial la Ley 23 de 1991, la Ley 446 de 1.998 y principalmente la Ley 1285 de 2009 y su Decreto Reglamentario 1716 de 2009, Sentencias de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en lo que sea pertinente y la doctrina de los más reconocidos Tradadistas que se han pronunciado sobre el tema.

Como fuentes secundarias de nuestra investigación, acudiremos a las Procuradurías Delegadas del Circuito de Bucaramanga para así obtener la información y estadísticas pertinentes para dar respuesta al Problema Jurídico

El enfoque metodológico que será empleado dentro de nuestra investigación es de carácter descriptivo, toda vez que la presente investigación hace referencia a un estudio en el que se registra una amplia variedad de características de una situación referida a un fenómeno o una población determinada (las partes dentro de un Proceso Administrativo).

A su vez, serán utilizados estudios estadísticos toda vez que, nuestra Tesis presentará el desarrollo y situación actual de los procedimientos Conciliatorios ante los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativo de Bucaramanga a partir de la expedición de la Ley 1285 de 2009 (22 de Enero de 2009).

La elaboración del presente Proyecto de Grado será dividido en cuatro etapas:

La primera de ellas, la cual está siendo culminada con el presente trabajo consiste en la Documentación exhaustiva de todas las Fuentes necesarias para estructurar de manera adecuada, precisa y clara la Tesis que esgrimimos, dándole la solidez necesaria para ser defendida a lo largo de nuestra investigación.

Una segunda Etapa de nuestro trabajo consiste en la Producción Intelectual de nuestra autoría, la cual consiste en elaborar los contenidos sustantivos de nuestra propuesta en Capítulos que de forma sistemática iremos redactando con el fin de darle un desarrollo lógico a la investigación.

Posteriormente, será realizada como tercera etapa el trabajo de campo informativo y estadístico ante las Procuradurías Delegadas del Circuito de Bucaramanga que nos permitirá sustentar nuestras hipótesis y serán la pieza fundamental de las Conclusiones de éste trabajo.

Como consecuencia directa de la anterior etapa, finalizaremos nuestro trabajo con el Cotejo de los datos arrojados en nuestro objeto de estudio, los cuales serán matizados con la información previamente recaudada para así concluir de manera estructurada nuestro Proyecto de Grado.

Finalmente, estos datos serán analizados en busca de aceptar o rechazar la hipótesis planteada, además de arrojar las conclusiones pertinentes del modelo aplicado.

En el Capítulo I de nuestra investigación que lleva el nombre: establecimiento del Requisito de Procedibilidad en las Conciliaciones y su Transito Legislativo y Jurisprudencial hasta la Ley 1285 de 2009 hacemos un estudio pormenorizado de la Institución de la Conciliación conduciendo nuestro estudio desde lo más general hasta llegar a lo más particular, es decir la Legislación Colombiana sobre Conciliación y su establecimiento como Requisito de Procedibilidad. En éste capítulo dedicamos un aparte especial al estudio del significado de Requisito de Procedibilidad y señalamos que a pesar de no llevar tal nombre en diferentes legislaciones procurando la efectividad de las conciliaciones se ha querido exigir intentar éste Mecanismo antes de iniciar la Acción que proceda.

La finalidad de éste capítulo como su nombre lo indica es el de hacer un estudio a lo largo de la historia de los momentos que han permitido que estemos actualmente en éste complejo estado de la Legislación sobre Conciliación siendo el último cambio legislativo en Colombia el ocurrido en el área de lo Contencioso Administrativo y que sin tales antecedentes no tendría lugar.

En el Segundo Capítulo: “La Justicia Administrativa, la Experiencia Conciliatoria en el Derecho Comparado y el Papel de la Procuraduría” hacemos un estudio de las finalidades del Derecho Administrativo en especial, ante el advenimiento de la Constitución Colombiana de 1991 y su modelo de Estado Social y Democrático de Derecho que debe ser tenido en cuenta para la elaboración de un concepto de Justicia Administrativa. A su vez presentamos la información que encontramos acerca de las Conciliaciones en lo Contencioso Administrativo tal y como se realizan en diversos países a manera de estudio de Derecho Comparado para finalmente entrar a hablar de la Conciliación Extrajudicial en lo Contencioso Administrativo existente en Colombia y reglamentada por el Decreto 1716 de 2009 que establece las funciones de los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativos.

En el Tercer Capítulo: “Problemas en torno a la efectividad de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad de las Acciones Contencioso Administrativas” fundamentamos las razones por las que consideramos que la Conciliación Previa en lo Contencioso Administrativo no es efectiva.

Finalmente en el Cuarto Capítulo confirmamos que para nuestra área de estudio, es decir Bucaramanga, nuestra Tesis es válida y por tanto, en el Capítulo Quinto, al analizar tales resultados presentamos como propuesta para hacer más efectiva dicha Conciliación que el Estado, en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia promueva medidas de carácter pedagógico enfocadas tanto en los Comités de Conciliación y los Representantes Legales de las Entidades de Derecho Público como de los usuarios de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para generar un mayor nivel de ánimo conciliatorio ya que no es sólo con el establecimiento de la Conciliación como requisito de Procedibilidad que se consigue su efectividad.

Antes de terminar esta introducción queremos reiterar que por ningún motivo, éste proyecto de grado muestra desprecio por la Conciliación. Por el contrario, apreciamos éste mecanismo y en diferentes apartes mostramos el aprecio hacía esta institución tan benéfica para el Derecho. Entendemos sin embargo, que la actividad que el Estado debe realizar para hacer más efectiva la Conciliación no se limita a su establecimiento y que deben buscarse diferentes herramientas enfocadas en aumentar el nivel de ánimo conciliatorio de las partes y con ésta el potencial de la Conciliación para solucionar los Conflictos en el área de lo Contencioso Administrativo. Esta es la verdadera finalidad de nuestro trabajo.

**CAPITULO I**  
**EL ESTABLECIMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LAS**  
**CONCILIACIONES Y SU TRANSITO LEGISLATIVO Y JURISPRUDENCIAL**  
**HASTA LA LEY 1285 DE 2009**

*“La mejor ley, él más excelente uso, él más útil que haya visto jamás esta en Holanda. Cuando dos hombres quieren pleitear el uno contra el otro, son obligados a ir ante el tribunal de los jueces conciliadores, llamados hacedores de paz. Si las partes llegan con un abogado y un procurador, se hace pronto retirar a estos últimos como se aparta la leña de un fuego que se quiere extinguir. Los pacificadores dicen a las partes: sois unos locos por querer gastar vuestro dinero en haceros mutuamente infelices; nosotros vamos a arreglarnos sin que os cueste nada. Si el furor por pleitear es sobrado fuerte en esos litigios, se aplaza para otro día a fin de que el tiempo suavice los síntomas de la enfermedad; en seguida los jueces les envían a buscar una segunda, una tercera; si su locura es incurable, se les permite litigar, como se abandona a la amputación de los cirujanos los miembros gangrenados; entonces la justicia hace su obra”.*

Voltaire

**ANTECEDENTES GENERALES DE LA CONCILIACIÓN**

Consideramos que lo más apropiado para dar inicio al trabajo investigativo que nos hemos propuesto desarrollar debe ser, por razones metodológicas, partir de lo más general de nuestro objeto de investigación hasta llegar a la Conciliación en lo Contencioso Administrativo en sí misma y como parte de la Legislación Colombiana actual, para que de esta manera tengamos solidas bases para poder trabajar posteriormente en los asuntos particularísimos que forman parte

de la misma y que podríamos englobar en éste estadio previo de nuestra investigación tal como señala el título de nuestro Proyecto de Tesis de Grado, en obtener un acercamiento al papel de los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativo de Bucaramanga, tendiente a saber si en ésta Jurisdicción el establecimiento del Requisito de Procedibilidad señalado por la Ley 1285 de 2009 logra su objetivo, es decir, la obtención de un número considerable de Acuerdos de Conciliación entre las partes y con ello se debe considerar el Mecanismo Efectivo; o sí por el contrario se requiere de más esfuerzos por parte tanto del Estado como de los particulares que recurren a la Jurisdicción Administrativa para que se le dote de la Efectividad entendida en los términos ya señalados en el acápite introductorio.

Así pues, nuestro primer interrogante debe ser: Qué es la Conciliación. Si nos atenemos a la definición del Diccionario de la Lengua Española, la acción de Conciliar consiste en *“Componer y ajustar los ánimos de los que estaban opuestos entre sí”; “Conformar dos o más proposiciones o doctrinas al parecer contrarias”* y *“Granjear o ganar los ánimos y la benevolencia. Alguna vez se dice también del odio y aborrecimiento.”*

A pesar de que las primeras dos acepciones arrojadas por el Diccionario de la Real Academia no son extrañas al significado de la Conciliación en Derecho (ya que se hace mención en la primera al ánimo conciliatorio de las partes y en el segundo caso a la resolución de un conflicto mediante un acuerdo que busca encontrar un punto medio entre dos posturas en conflicto), optamos preferentemente como definición de Conciliación la que trae la Ley 446 de 1998 en su artículo 64 al señalar que la conciliación es un *“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.”*

En éste mismo sentido se pronuncia el Dr. Bertín Ramírez en su Cartilla Sobre Conciliación Administrativa al señalar que esta “*debe entenderse como un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, con la ayuda de un conciliador*”<sup>30</sup>.

De esta manera introducimos al Conciliador, aquel tercero imparcial revestido de la autoridad que le confiere la Ley o la Costumbre creadora de Derecho para resolver los conflictos de las partes en disputa. Señalamos esto último para resaltar que la Conciliación ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad y que en ningún caso podría atribuírsele a un Sistema Jurídico aún haciendo referencia a uno Continental el ser su gestor, toda vez que desde tiempos inveterados se han buscado mecanismos pacíficos para resolver los conflictos de la mejor manera para las partes involucradas.

Así pues, a manera de resumen destacamos los siguientes casos que se han destacado ya como antecedente histórico de la Conciliación que sirvieron de referente para la actual institución o bien como modelos que han sabido mantenerse hasta la actualidad:

### **En la Antigüedad**

Encontramos que en Roma, cultura de la cual el mundo Occidental se considera heredera directa, tuvo especial auge la conciliación y algunos tratadistas atribuyen su origen a figuras como el contrato de transacción que regía en sus instituciones. Otros la atribuyen a los mandaderos de paz y avenidores, según aparece en el “fuero juzgo” (ley XV título I libro II). La ley de las XII Tablas “daba

---

<sup>30</sup> BERTIN RAMIREZ, Luis Edison. *Cartilla sobre Conciliación Administrativa*, Instituto de Estudios del Ministerio Público, Edit. Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

en uno de sus textos fuerza obligatoria a lo que convinieran las partes al ir a juicio<sup>31</sup>.

En palabras del jurista, político, filósofo, escritor y orador Romano, Cicerón la conciliación resulta benéfica ya que recomendaba que, “había que alejarse de los pleitos<sup>32</sup>”.

En Grecia, durante el período clásico, existieron los Tesmotetes, que consistía en personas que tenían competencia para analizar las causas generadoras del litigio y con base en dicho análisis, intentaban acercar a las partes para obtener un acuerdo por vía de transacción, celebrado por ellas.

### **En la Edad Media**

Durante la Edad Media el pensamiento Occidental fue dominado por el Cristianismo. Esto debe ser tenido en cuenta ya que las comunidades religiosas siempre han mediado en las desavenencias de sus feligreses y durante siglos el sacerdote, ministro o rabino han sido llamados para intervenir en los conflictos, tanto en materia familiar para resolver problemas de convivencia y reorganizar sus relaciones, como posteriormente lo hizo el derecho canónico donde hay noticia que fundados en los pasajes bíblicos ordenaban en todos los casos la procuración de un arreglo amistoso tendiente a evitar la *litis* o si esta había tenido lugar ya, a darla por terminada. La mediación ya aparece en el Nuevo Testamento y se manifiesta en el reconocimiento de que Pablo se dirigió a la congregación de Corintio, pidiéndoles que no

---

<sup>31</sup> Sentencia de casación. Bogotá, 15 de diciembre de 1948. Citada por JUNCO VARGAS, José Roberto (1994) La conciliación, aspectos sustanciales y procesales, p. 7-12.

<sup>32</sup> INSTITUTO SER. Evolución cuantitativa de justicia, Santa Fe Bogota, 1996. Revista coyuntura social de Fedesarrollo.

resolvieran sus desavenencias en el tribunal, sino por personas de la propia comunidad<sup>33</sup>.

En los siglos VII a XII los procedimientos eclesiásticos ordenaban procurar la reconciliación de las partes antes de una sentencia judicial, pero esta era una alternativa facultativa sin que existiera como en las legislaciones de Estado la imposición de una figura como Requisito de Procedibilidad.

La influencia de éste modelo de Conciliación puede verse presente posteriormente en el siglo veinte, momento en el cual grupos locales de rabinos de la colonia judía formaron consejos con este propósito, los cuales se extienden a numerosas circunstancias, en el entendido de que se trata de modelos Conciliatorios que al igual que los planteados pueden llegar a desarrollarse gracias a la existencia de una comunidad que comparte unos mismos valores y que pretende solucionar sus conflictos dentro de la misma.

En efecto, mercaderes y gremios comerciales, e incluso el propio crimen organizado, han generado mecanismos para resolver sus desavenencias sin recurrir a una autoridad externa; parte de la solución se encuentra dentro de subgrupos que con asistencia de personas respetadas por la misma comunidad establecen reglas de juego e independencia para la solución. Lo anterior significa que esta mediación, al investir a una autoridad personal, cultural o religiosa, impide conceder la posibilidad de decidir frente a autoridades estatales.

---

<sup>33</sup> FOLBERG, Jay y TAYLOR, Alison. Mediación, resolución de conflictos sin litigio. Noriega Editores, 1997. P. 22.

## **En Asia**

En la antigua China, afirmaba el filósofo Confucio que los conflictos se solucionaban con la “persuasión moral y el acuerdo, y no bajo coacción<sup>34</sup>”.

Tal afirmación podría interpretarse como un rechazo a la existencia de un tercero investido de autoridad que pusiera a una relación armoniosa; sin embargo, es precisamente en este gran imperio donde se sigue ejerciendo por conducto de comités populares la conciliación y existe una importancia considerable por el respeto a la autodeterminación y a la mediación, toda vez que se presenten conflictos que no puedan dirimirse de manera directa.

En Japón, también se tiene noticia histórica de que tanto en la ley como en las costumbres, existían las figuras de la conciliación y la mediación a cargo de un líder que tenía la responsabilidad de ayudar a los miembros de la población a resolver sus desavenencias.

En la actualidad, las leyes y costumbres japonesas se tiende a una solución de las desavenencias menos formal, son muy pocos los abogados que ejercen la profesión en ese país, pues los conflictos son solucionados por las propias partes en forma pacífica; por tanto, los mecanismos previos de definición de conflictos en este país oriental, se presentan como una barrera de obstáculos procesales al acceso del litigio formal y por tanto la preferencia es hacia una solución de los conflictos por un mecanismo menos formal.

## **En Europa**

Las instituciones de conciliación y mediación de conflictos hicieron presencia en los imperios del continente Europeo desde hace varios siglos.

---

<sup>34</sup> Ibídem. P. 21.

En el caso de **España**, a principio del siglo XIX lo introdujo como medida general en su Carta Política. En este imperio español existió también un antecedente dirigido a los corregidores, donde se les ordenaba que evitaran pleitos a fin de que se encontrara una convergencia amistosa y voluntaria, utilizando medios persuasivos, para desmontar situaciones irreconciliables y bajar los ánimos de los litigantes.

Sin embargo, algunos sitúan en la **revolución inglesa** de 1688, con la admisión de la autonomía de la voluntad privada, el verdadero fundamento moderno de la conciliación o de la solución pacífica de conflictos.

De otra parte, hay quienes afirman el origen próximo de la institución bajo análisis en el siglo XVIII, para advertir que esta se generalizó y obtuvo su impulso efectivo con la **revolución francesa**. Como antecedente se citan los escritos de Voltaire, entre otros, la carta de 1745 que es citada en éste capítulo, donde se hace la apología de la obligación de recurrir ante “el tribunal de los jueces conciliadores”, a quienes con mucha verdad califica como “hacedores de paz”.

A su vez **Francia**, en los siglos XVIII Y XIX, la estatuyó obligatoria como requisito previo al juicio civil y con un juez distinto al del proceso, mediante Ley 24 de agosto de 1790. Este requisito se conservó en el Código de Procedimiento Civil Francés de 1806.

En **Alemania** el juez del proceso, en primera instancia, podía servir como conciliador. La Ley de Enjuiciamiento Civil de 1.855 la registró pero la figura fue perdiendo prestigio. En los juicios criminales era necesaria interponerla antes de iniciar la querrela o a instancia de parte (artículo 278 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

### **En África**

En África se solucionaban de manera informal las discrepancias con una junta de vecinos, en la cual una persona respetada acercaba a las partes para que llegaran a resolver su situación. Los grupos familiares eran tan extensos en estas comunidades, que también se acostumbraba a una solución por parte del cabeza de familia.

### **En América**

Encontramos que Estados Unidos ha tenido un desarrollo prolífico en cuanto al desarrollo de instituciones y mecanismos mediante los cuales las partes resuelven sus conflictos mediante Conciliaciones. Encontramos que éste desarrollo se ha visto enriquecido gracias a las aportaciones propias del fenómeno de la inmigración. Tal el caso de los chinos que establecieron la “**Chinese Benevolent Assosiation**”, para resolver conflictos entre miembros de la comunidad o de la familia utilizando el mecanismo de mediación. A principio de los años veinte (siglo anterior), la comunidad judía norteamericana estableció también su propio organismo de mediación; y los primeros cuáqueros incluyeron los mecanismos de solución de conflictos -tanto de carácter comercial, como los maritales- sin concurrir ante los jueces.

Relata la doctrina, por conducto de Folberg y Taylor<sup>35</sup>, que el modelo de mediación más conocido en los Estados Unidos proviene de los procedimientos aplicados para la solución de conflictos obrero patronales. Sin embargo, no son solo las desavenencias laborales, sino que las familiares, las disputas entre vecinos, las derivadas de conflictos sobre el ambiente, constituyeron el escenario propicio para la aplicación de las técnicas de mediación y conciliación.

---

<sup>35</sup> Ibídem. P. 9.

La década de los sesenta evidenció el fuerte interés de la comunidad norteamericana por la conciliación. Se trataba de la época donde eran múltiples las protestas por fenómenos tales como la guerra de Vietnam, la lucha por los derechos civiles, el levantamiento estudiantil, el fortalecimiento de la conciencia del consumidor, la irrupción acerca del papel igualitario de la mujer y el creciente fenómeno del divorcio, todo lo cual generó conflictos que debían resolverse ante los tribunales, y por tanto dio origen al bien sabido problema de la congestión de los despachos judiciales tanto en materia civil como criminal; también la multitud de expedientes abundó, aun en casos de carácter doméstico.

La congestión produjo una gran reacción, por la formalidad, el costo y la lentitud de los trámites judiciales, ya que de otro lado, el ejercicio exagerado del litigio desembocó en la búsqueda de diferentes alternativas para la solución de las diferencias: - Está el caso de la “**Civil Rights Act**”, que en el año de 1964 fundó “**The Community Relations Service**”, adscrito al Departamento de Justicia, cuyo objeto fue auxiliar la mediación generada por asuntos raciales y de la comunidad.

Vale la pena destacar que a nivel local, el país del norte ha desarrollado abundantes centros de justicia, de vecinos y consejos de comunidad, que recogían elementos del “comité del buen vecino”, creados por los años cincuenta en Polonia. Su conformación no solo tiene el apoyo de las comunidades y entidades sin ánimo de lucro, sino que muchas veces reciben ayuda del propio gobierno, aunque algunos de los funcionarios deben cobrar honorarios al prestar el servicio; en todo caso, se trata del interés de colaborar en resolver los conflictos de las comunidades.

El departamento de administración del sistema para la aplicación de leyes federales, al implementar medidas tendientes a crear mecanismos experimentales a fin de sustituir a los tribunales cuando se trata de ofensas menores, dio lugar a que en el año de 1980 el Congreso norteamericano patrocinara en diferentes ciudades centros de mediación, bajo la tutela del Departamento de Justicia<sup>36</sup>.

Actualmente el **“Institut for Enviromental Mediation”** y el **“Center for Enviromental Conflicts Resolutions”**, este último como parte de la **“Conservation Foundation”** constituyen organismos especializados para la mediación en los conflictos que surjan con motivo de la preservación de recursos naturales. Otras organizaciones en Estados Unidos proporcionan servicios para la mediación con motivo de agravios institucionales y aun para materias específicas como vivienda, servicio de salud, asuntos médicos y educativos.

Cabe destacar finalmente, como la Universidad de Harvard se ha ocupado en la formación del pensamiento profesional de los procedimientos y la aplicación de técnicas para la resolución de conflictos, los cuales van desde los presentados entre estados a nivel de amenaza de conflicto internacional, pasando por los institucionales o interempresariales, hasta llegar a las técnicas de solución respecto de los más variados temas individuales<sup>37</sup>.

En cuanto al marco jurídico que acompaña en Estados Unidos la solución de conflictos, debe advertirse que en esta materia, la parte pragmática y la tendencia a la solución y satisfacción de las partes prevalece frente a lo que

---

<sup>36</sup> URQUIDI, J. Enrique (1999). Mediación. Solución a conflicto sin litigio. Centro de solución de conflictos. México, 1999. p 18.

<sup>37</sup> FISHER, Roger; URY, William y PATTON, Bruce (1996). Sí... De acuerdo! Grupo Editorial Norma.

esta cultura denomina el “retrogradismo legal” de los países latinos; en efecto, el énfasis fundamental, desde el punto de vista institucional, apunta a la definición de modelos imaginativos que permitan un programa de negociación, denominado “por principios”, tal como el desarrollado por la escuela de leyes de Harvard desde los años setenta y que fundamentalmente se enfoca a identificar los puntos básicos que se refieren a las opciones, los intereses y los criterios, cuestión que tiene la mayor importancia para la técnica desarrollada.

Sin embargo debe advertirse que pese a no existir una reglamentación tan exhaustiva como la que encontraríamos en un sistema como el colombiano, sí podemos encontrar una clara lista de Principios que reglan el sistema de mediación o conciliación y que podríamos resumir en los siguientes aforismos:

1. El respeto a la **autodeterminación**, en el cual, cada una de las personas deciden lo que les conviene y lo más apropiado para cada situación. Se trata así de evitar que la persona se vea obligada a aceptar soluciones que no satisfagan sus intereses.
2. La **imparcialidad**, se refiere a la no intromisión de intereses o percepciones propias del mediador o conciliador, sino que la decisión provenga de las partes.
3. La **confidencialidad**, puesto que los interesados deben tener la confianza de saber que no se ventilará el problema en otras esferas y que, por el contrario, busca es llegar al fin de este.
4. La **competencia**, es decir, que quien haga de mediador o conciliador, tenga toda la preparación profesional para ello y cuente con las aptitudes y destrezas necesarias<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> FEMENIA, Nora. Reforma de la justicia en Latinoamérica y cambio cultural. Nova Southeastern University.

En **México**, no obstante contar con fenómenos de congestión y por tanto de impunidad, se han realizado ya intentos de mediación como método de resolución de conflictos, con experiencias aisladas como es el caso de los estados de Sonora y Querétaro, donde existe una estructura y legislación y el caso del Distrito Federal, donde los despachos de los abogados se agrupan para darle cuerpo al instituto mexicano de la mediación.

Entre las características del sistema se tiene que la mediación no se ocupa de ver a quien le asiste el derecho o la razón o cuál va a ser la parte ganadora o perdedora, sino que busca la mutua satisfacción de las partes; distinguen entre el fenómeno prioritariamente de la conciliación y la mediación, siendo esta última la parte jurídica y la primera es netamente psicológica<sup>39</sup>.

En la legislación de Guatemala, hay una amplia gama de conciliación en materia civil, laboral, penal y de familia, sin embargo **excluye esta posibilidad en materia contenciosa administrativa**. (Resaltamos esto último para hacer especial énfasis en la exclusión de esta materia). El decreto 67 de 1995 denominado “ley de arbitraje” introdujo la figura como una alternativa de solución de conflictos no judiciales<sup>40</sup>.

Esta manera de solucionar conflictos ha tomado gran importancia en los países latinoamericanos, que se han preocupado por la formación de textos legales y la ambientación social que genera campo para el desarrollo de los mecanismos alternativos, como vía de solución a los problemas sociales, donde sean sus propios miembros quienes resuelvan dichas discrepancias.

---

<sup>39</sup> URQUIDI J. Enrique (1999). Mediación. Solución a conflicto sin litigio. Centro de solución de conflictos. México. P. 24.

<sup>40</sup> RIVERA NEUTZE, Antonio Guillermo. Arbitramento y conciliación, alternativas extrajudiciales de solución de conflictos. 2 ed. 2001. p. 192.

Al respecto se pronunció el entonces presidente de la Cámara de Comercio Guillermo Fernández de Soto:

*“Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, Ecuador, Panamá, Costa Rica y Guatemala evidencian dichos movimientos a favor de la conciliación planteando reformas específicas en su sistema judicial para facilitar la incorporación de los métodos alternativos de solución de conflictos como una práctica corriente de la vida social. Lo anterior se traduce en un esquema de cambio y fortalecimiento de métodos que concebidos como alternativa jurídica, faciliten el acceso de las personas a la justicia comprometiendo su participación en las soluciones e iniciando un cambio de mentalidad tanto en la ciudadanía en general, como en los diferentes tipos de profesionales involucrados en la temática”<sup>41</sup>.*

### **La Conciliación en el Derecho Internacional**

Podemos constatar el ritmo vertiginoso de los marcos legales sobre conciliación al punto de haber irrumpido el campo de los organismos supranacionales. Es el caso de la Unión Europea, UE, en la cual la Conciliación está regulada por un tratado que establece tres instancias de menor a mayor gravedad mediante consulta, buenos oficios y grupos especiales; agotado el procedimiento de la consulta, que es el mecanismo donde un país afectado formula a otro, en términos perentorios, su posición, para que sea resuelta en no más de treinta días; agotado este procedimiento, las partes pueden utilizar buenos oficios por el mecanismo de la mediación o conciliación; finalmente, los grupos especiales están conformados por personas de reconocida reputación y competentes en la resolución de conflictos internacionales. Existe un órgano permanente de apelación que cuenta con sesenta días para tomar una determinación final.

---

<sup>41</sup> FERNANDEZ DE SOTO, Guillermo. Prologo Mejor conciliemos!. Bogotá: Cámara de Comercio, 1997.

Los ministros de justicia de los miembros de la Unión Europea, en el año 2000 acordaron el desarrollo de métodos alternativos de solución de conflictos bajo la ley civil y comercial. Los centros de estudios militares y estratégicos de algunos países también poseen programas de investigación en el campo de la resolución de conflictos. Algunos ejemplos son el Colegio de la Guerra y la Universidad Militar de Estados Unidos.

La Conciliación ha tenido tan buena acogida por parte de los Organismos Internacionales que la UNESCO proclamó el año 2000 como año internacional de la cultura de Paz y explicitó la necesidad de desarrollar políticas culturales de prevención y solución de conflictos.

De esta manera queda claro que la figura Conciliatoria en la cual es un tercero imparcial el encargado de resolver los conflictos de intereses presentados por las partes ha sido un Mecanismo de solución de conflictos que ha sabido valorarse en diferentes culturas y momentos históricos de la humanidad aún pese a que su reglamentación no sea homogénea en sus solemnidades y en los asuntos que hayan podido ser denominados como “Conciliables” por cada uno de los Sistemas Jurídicos anteriormente señalados.

Ciertamente, esta posibilidad ha existido de alguna u otra manera ya que tiene la deseable ventaja de evitar recurrir a la función de Estado ejercida por la jurisdicción establecida mediante jueces y magistrados, existiendo una economía de esfuerzos estatales, pero sobretodo, creando un espacio de solución pacífica entre partes encontradas, que además impide o anticipa la no generación de efectos multiplicados.

## CONCEPTO DE REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LA CONCILIACIÓN

*“Los hombres se cansan antes de dormir, de amar, de cantar y de bailar  
que de hacer la guerra”.*  
Homero

Como vimos anteriormente, la Conciliación ha sido considerada como una de las formas de dar por terminados los conflictos sin recurrir al aparato judicial. Si a esto agregamos las ventajas propias de la Conciliación tales como su Eficiencia, Flexibilidad Procedimental y la Confidencialidad de ésta misma, se podría llegar a afirmar que la Conciliación debería ser el mecanismo por excelencia para solucionar los conflictos.

Advirtiéndose muy seguramente que los alcances de las ventajas de la Conciliación frente a las partes y frente al Sistema de Administración Judicial como un conjunto serían prácticamente imperceptibles si la utilización del mecanismo quedase al arbitrio exclusivo de la Autonomía de la Voluntad de las Partes, muchos sistemas Jurídicos convirtieron a la Conciliación en los asuntos que consideraron claves, en Requisito de Procedibilidad; esto es, que las partes dentro del conflicto deben intentar la realización de una Conciliación en el asunto en que se exija esto, antes de ponerlo en conocimiento al Juez Competente.

Desde la Edad Media podemos encontrar un antecedente de lo que es un Requisito de Procedibilidad en las Conciliaciones. En dicha época la Conciliación era utilizada para resolver las controversias entre intereses de gremios, mercaderes y gitanos. En esta época el Código Manuelino de 1521 de Portugal estatuye la conciliación como requisito previo a la presentación de la demanda.

La revolución Francesa por su parte, había ordenado la prohibición de admitir demanda civil sin el previo trámite de conciliación<sup>42</sup>. En el Código de Procedimiento Civil de 1806, fue conservada la conciliación obligatoria.

El anteproyecto del Código Procesal Civil modelo para Iberoamérica, recomendó la creación de una audiencia preliminar, donde las partes tuvieran la oportunidad de intentar solucionar su problema, conciliando las diferencias y evitando de esta manera el litigio o para limitarlo.

En la España del Siglo XIX, además de disposiciones especiales en materia mercantil, tales como las previstas en las ordenanzas de Bilbao, donde se exigió como requisito obligatorio que los cónsules llamaran a los interesados a proponer transacción entre los mismos, previo a la autorización de un trámite de juicio; lo propio ocurrió con las autoridades de marina que fueron investidas de la obligación de citar “a los matriculados o aforados para avenirlos”<sup>43</sup>.

Finalmente los alcaldes debían presidir los juicios llamados de conciliación como requisito previo para iniciar un juicio, imponiéndose como obligatorio, según la “ley de enjuiciamiento civil” de 1855, competencias que posteriormente fueron deferidas a los jueces de paz.

La Constitución Política de la Monarquía Española que rigió en Guatemala antes de la independencia, confirió al alcalde municipal en el artículo 282, funciones de conciliador para controversias relacionadas con negocios civiles o por injurias y como requisito previo a la demanda.

---

<sup>42</sup> Ley del 24 de Agosto de 1790.

<sup>43</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto (1994) La conciliación, aspectos sustanciales y procesales. 2 ed. Ediciones Jurídicas Radar, P. 8.

Por su parte, en Colombia, la Corte Constitucional hace un análisis exhaustivo de los fines de la conciliación como requisito de Procedibilidad<sup>44</sup>.

En su análisis señala que el Requisito de Procedibilidad se ajusta a la Carta Política en los siguientes términos:

*“Varios son los fines que se pretende alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, a saber: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas; y (v) descongestionar los despachos judiciales.*

*En primer lugar, la conciliación es un mecanismo de acceso a la administración de justicia. No sólo por las razones mencionada cuando se aludió a las “olas” del movimiento de reformas sobre acceso a la administración de justicia, sino al propio tenor de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución Política, según el cual, los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia. Esto se cumple no sólo cuando los particulares actúan como conciliadores, sino también cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, como quiera que en ese evento también se administra justicia a través de la autocomposición.*

*(...) 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. Por ello se ha calificado la conciliación como mecanismo de autocomposición. Esta finalidad resulta compatible con lo establecido por el artículo 2º de la Constitución Política que señala uno de los fines esenciales del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan. Como quiera que el papel del conciliador no es el de imponer una solución ni sustituir a las partes en la resolución del conflicto, la conciliación constituye precisamente una*

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 1195 de 1992. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

*importante vía para propiciar la búsqueda de soluciones consensuales y para promover la participación de los individuos en el manejo de sus propios problemas.*

*En tercer lugar, la conciliación contribuye a la consecución de la convivencia pacífica, uno de los fines esenciales del Estado (artículo 2). El hecho de que a través de la conciliación sean las partes, con el apoyo de un conciliador, las que busquen fórmulas de acuerdo para la solución de un conflicto, constituye una clara revelación de su virtud moderadora de las relaciones de los conflictos, allanando un camino para que las disputas entre individuos se resuelvan por la vía del acuerdo. Además, la conciliación estimula el diálogo, reduce la cultura adversarial y elimina la agudización del conflicto como consecuencia del litigio.*

*En cuarto lugar, la conciliación favorece la realización del debido proceso (artículo 29), en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto. Tan como lo ha reconocido la abundante jurisprudencia de esta Corporación, el debido proceso involucra, amén de otras prerrogativas ampliamente analizadas, el derecho a recibir una pronta y cumplida justicia... y como quiera que la o conciliación prejudicial ofrece, precisamente, una oportunidad para resolver el conflicto de manera expedita, rápida y sin dilaciones, desarrolla el mandato establecido por la Carta en su artículo 29.*

*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. En efecto, visto que los particulares se ven compelidos por la ley no a conciliar, pero si 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 aún en el evento en que éstas decidan no conciliar...*

De lo anterior podemos concluir que para la Corte Constitucional, el establecimiento de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad no sólo es aprobado en tanto cumple con las Finalidades del Estado, sino que no encuentra que con el desarrollo de la misma se vean afectados los Derechos y Garantías que tienen las partes en conflicto.

Pese a ello, que la Conciliación hubiese pasado a ser una exigencia que hace el Estado a los particulares ha sido también a lo largo de la historia objeto de críticas, ya sea porque algunos consideran que la creación de éste requisito representa un exceso por parte del Estado en sus competencias o bien porque aseveran que la exigencia del desarrollo de la misma perjudica los intereses de las partes.

Bentham, por ejemplo, con el siguiente texto al referirse al acto de la conciliación se opone al establecimiento de la misma como un Requisito de Procedibilidad:

*“La conciliación envuelve para uno de los que transigen la renuncia de parte de su derecho a favor del otro, y como el Estado no debe procurar transacciones en materia de justicia, sino que esta se cumpla en toda su extensión y sin sacrificio alguno, no puede prohijar un acto por el cual, si resulta conciliación, necesariamente ha de haber sacrificio de justicia por parte de alguno de los litigantes. La conciliación es un mercado en el que gana más quien más regatea<sup>45</sup>”*

Otras críticas se limitaron a señalar que debe haber condiciones en el sentido de que la conciliación debe ser voluntaria, no obligatoria y que el juez o la autoridad conciliadora sea distinta de aquella que ha de fallar el litigio, en caso

---

<sup>45</sup> JUNCO VARGAS, José Roberto (1994) La conciliación, aspectos sustanciales y procesales. 2 ed. Ediciones Jurídicas Radar, P. 9.

de que este tenga lugar. Sobre esta materia encontramos al mismo Bentham, Bellot, Boncene y Meyer como partidarios de que el acto conciliatorio sea voluntario para los litigantes pudiendo quedar en libertad de acudir a él, según su conveniencia o provecho, pero que no se exija como requisito o trámite previo que resulte engorroso.

Esta posición de tratadistas y filósofos tuvo inmediata respuesta en el Código Ginebrino (1819), que concibió el acto conciliatorio, voluntario, y no como venía aplicándose, “una especie de pasaporte *para poder ingresar al templo de la justicia*” según M. Bellot, autor del mencionado Código: “*pasaporte que se toma como una formalidad del procedimiento sin que ninguno de los litigantes tenga el menor animo de transigir sus diferencias*”<sup>46n</sup>, con lo cual excluyó el requisito de Procedibilidad.

## MARCO CONSTITUCIONAL

En el momento que fue convocada la Asamblea Nacional Constituyente del 91, una de las consideraciones que se hacía evidente entre quienes tenían la responsabilidad de buscar una salida al retraso e ineficiencia del aparato judicial y por tanto para combatir la impunidad, era el fortalecimiento de figuras alternativas y participativas.

Por tal razón la Constitución Política de Colombia de 1991 estableció formas de desjudicialización de los conflictos, buscando que sean las mismas partes involucradas en ellos quienes encuentren alternativas sin tener que acudir a la jurisdicción y así la solución del suyo sea integral; porque más que una simple descongestión de despachos judiciales, lo que busca la Carta es que las personas mismas sean quienes planteen vías de acuerdo para dar terminación

---

<sup>46</sup> *Ibíd*em, P. 8.

a sus conflictos, proponiendo fórmulas y llegando a acuerdos, lo cual legitima el resultado al que se llegue e impedir la generación de mayores discrepancias, precisamente por ausencia de una solución.

Reviste de gran importancia para nuestro sistema jurídico que con la Constitución de 1991 por primera vez se dio un fenómeno de institucionalización en la propia Carta Política de estos mecanismos alternativos, lo cual significa que hay una fundamentación del más alto nivel del marco jurídico en Colombia, el que garantiza la solidez de las soluciones que dichos instrumentos orientan y definen.

La Constitución Política de Colombia consagra claramente el establecimiento de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos en los incisos 3º y 4º del artículo 116, al señalar que:

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

*Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.”*

De lo anterior se desprende que la Carta Política autoriza a los particulares para desarrollar la función de administrar justicia transitoriamente, de acuerdo con lo que determine la ley, en calidad de conciliadores o árbitros pudiendo proferir fallos en derecho o en equidad. Esta transitoriedad debe entenderse, como bien ha sabido explicar la Corte Constitucionalidad, a que el papel del Conciliador está limitado por el tiempo que fije la ley para cada conciliación agotándose así el Requisito de Procedibilidad y que por tanto, no podría asumir permanentemente las funciones jurisdiccionales.

El artículo 116 de la Constitución Nacional sirvió de fundamento para desarrollar el tema relacionado con la conciliación como mecanismo alternativo para la solución de los conflictos. La materia contencioso administrativa también quedó, como era lo obvio, cubierta con los beneficios de dicho instrumento de solución, cuyo uso se ha venido incrementando en los últimos años en los casos en que la administración está obligada a responder patrimonialmente por diferentes motivos.

La Corte Constitucional señaló en sentencia del 17 de marzo de 1999 que:

*“La conciliación es una institución en virtud de la cual se persigue un interés público. Mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares<sup>47</sup>.”*

Aparte del mencionado artículo 116 y varios otros que fundamentan los mecanismos alternativos, debe destacarse también al artículo 5º. Transitorio, que otorgó al Presidente de la República facultades extraordinarias dentro de las cuales se encuentra la de expedir normas temporales para descongestionar los despachos judiciales. Este fundamento dio lugar a la expedición del Decreto 2651 el 25 de noviembre de 1991<sup>48</sup>, donde se precisó dicho objeto y el cual previamente fue sometido a la aprobación por la Comisión Legislativa, creada a la sazón para darle vigor a las facultades especiales legislativas previstas por el constituyente en forma transitoria.

Hay que advertir que meses atrás se había expedido la ley 23 de 1991 que ya trataba sobre la descongestión de los despachos judiciales y el mecanismo de la Conciliación y este decreto no derogó estas disposiciones esta ley y por el

---

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 1999. MP. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>48</sup> DIARIO OFICIAL 40177 del 25 de noviembre de 1991.

contrario tuvo el propósito de reemplazar o complementar la normatividad, y apenas suspendió la vigencia de varias normas, de tal manera que, con la expresión del tratadista Hernán Fabio López Blanco:

*“Estas normas quedaron en un estado de latencia, pues de haber expirado el decreto 2651 de 1991, volverían a recobrar su operancia<sup>49</sup>”.*

Con esto podemos finalizar éste apartado diciendo que la Conciliación es aprobada expresamente por la Constitución Política de Colombia y que se fundamenta en el Artículo 16 y otros Artículos tales como el 2º (Fines del Estado) y Derechos y Garantías tales como la del Debido Proceso y el Acceso a la Justicia.

---

<sup>49</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Ley 446 de 1998. Bogotá: Dupré Editores, 1998. p. 16.

## BREVE ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA COLOMBIANA RESPECTO A LA CONCILIACIÓN Y EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ESTA, EN LAS JURISDICCIONES DIFERENTES A LA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

*"El diálogo, basado en sólidas leyes morales, facilita la solución de los conflictos y favorece el respeto de la vida, de toda vida humana. Por ello, el recurso a las armas para dirimir las controversias representa siempre una derrota de la razón y de la humanidad"*

*Juan Pablo II*

Para el tratadista Hernán Fabio López habría sido la expedición de la **Ley 13 de 1825** la precursora de la figura de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad en Colombia, basándose en la siguiente referencia que hace de la misma:

*"... ningún proceso contencioso civil se tramitará sin que previamente se haya intentado el medio de conciliación ante uno de los alcaldes municipales o parroquiales<sup>50</sup>".*

Otra noticia que se tiene de esta figura para la época en el país data de 1834<sup>51</sup>, cuando el Presidente de la República Francisco de Paula Santander emitió una norma que se refería a la resolución de los conflictos por vía amigable.

De otra parte, en Colombia se asumió dentro del Código Civil la teoría de que solo cuando la ley reconoce al individuo la soberanía para regular sus derechos y obligaciones, en el marco de su autonomía, siempre con observancia del

---

<sup>50</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Comentarios al decreto de descongestión de justicia. ABC Editores. 1992. p. 7.

<sup>51</sup> AMBITO JURIDICO. Se fortalece la conciliación. Bogotá: 6 - 9 de agosto de 2001, p. 11.

orden público y las buenas costumbres, debe entenderse involucrado el mecanismo de solución de conflictos, y estos principios precisamente están consignados en el artículo 25 del Código Civil Colombiano, copia del código Civil Francés de 1804, versión de don Andrés Bello, según el cual *“Pueden renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal de que solo miren al interés individual del renunciante y que no esté prohibida su renuncia”*.

Esta norma debe estar en concordancia, según lo expresa la doctrina<sup>52</sup>, con el artículo 16 de la misma obra, de acuerdo con la cual, no pueden derogarse por convenios particulares, en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbre y que en materia contractual encuentra su auténtica expresión en el artículo 1602 ibídem, según el cual, el contrato válidamente celebrado constituye ley para las partes y solo puede ser invalidado por el consentimiento mutuo o por causa legal.

En materia Civil cabe a su vez destacar los estudios realizados por el instituto SER los cuales encontraron dos situaciones que se debían remediar: por un lado la ineficacia de la justicia y por ello la falta de credibilidad del aparato judicial y de otra parte la impunidad. Para llegar a solucionar estos problemas sugirió cuatro medidas, que la doctrina resume así:

1. Incremento del número de jueces
2. Reestructuración administrativa de la rama judicial, creando organigramas operativos y funcionales con medidas de estímulos y sanciones
3. Reformas al procedimiento, disminuyendo algunos trámites y pasos procesales, y
4. Por último, la desjudicialización de los conflictos.

---

<sup>52</sup> VALDES SANCHEZ, Roberto, El pacto, compromiso con opción múltiple. Centro de arbitraje y conciliación, Cámara de Comercio de Bogotá., 2000. p. 47.

Producto de tal estudio, el legislador acogió esta sugerencia y como fruto de ella optó por las dos últimas opciones que resultan más convenientes para la situación nacional. De esta forma y mediante el **Decreto 2282 de 1989**<sup>53</sup> las consignó en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil donde introdujo la audiencia preliminar en la cual está prevista la oportunidad para el trámite de la conciliación en los procesos ordinarios y los abreviados, “que no están excluidos<sup>54</sup>”.

Lo anterior significa que se introduce en el proceso un mecanismo judicial obligatorio, el cual trata de impedir que buena parte de los conflictos continúen bajo un procedimiento judicial y en su lugar, se diriman anticipadamente, mediante el proceso conciliatorio previsto.

La **ley 120 de 1921** introdujo la conciliación en el área del derecho laboral, para los conflictos colectivos la cual era meramente potestativa.

El **Decreto 2158 de 1948** ya había establecido por su parte y en forma igualmente facultativa, la posibilidad de realizar la audiencia ya sea dentro del proceso o antes de este, para resolver conflictos jurídicos individuales. Los **Decretos 2663 y 3743 de 1950**, también se refirieron a la conciliación laboral en asuntos colectivos, económicos o de intereses.

En Colombia se contempla por primera vez en el Derecho laboral la Conciliación en 1.944 de donde se tomó como fundamento posterior para las otras ramas del derecho.

El artículo 37 del **Decreto 2350 de 1944** dispuso:”Los Tribunales de Trabajo obrarán siempre como conciliadores antes de adelantar el procedimiento de

---

<sup>53</sup> DIARIO OFICIAL 39013 del 7 de octubre de 1989.

<sup>54</sup> LOPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Instituciones del derecho procesal colombiano. Editorial ABC. 6 ed. 1993. p. 455.

instancia”, posteriormente el artículo 67 de la **ley 6ª de 1.945**, transcribió y convirtió en legislación permanente la disposición, en el Código de Procedimiento Laboral, **Decreto 2158 de 1.948**, artículo 19, es facultativa de las partes antes o dentro de la demanda, con intervención de funcionario competente<sup>55</sup>.”

“En el derecho de familia, la conciliación aparece cuando no se había constituido la Jurisdicción especial de Familia y los asuntos eran de conocimiento de los Jueces civiles. Mediante la expedición de la **Ley 105 de 1.931**, Código Judicial, los artículos 1208 y siguientes reglamentaron un procedimiento verbal, para todos aquellos casos en que todas las partes tengan capacidad para transigir y de común acuerdo lo soliciten al juez y en que la naturaleza de conflicto sea susceptible transacción.

La **Ley 23 de marzo de 1991**<sup>56</sup> estuvo destinada también a descongestionar los despachos judiciales; amplió la figura de la conciliación, dándole autonomía e independencia de los procesos judiciales y vigorizándola mediante instituciones que, aun hoy, todavía son aplicables frente a la normatividad actual que se supone omnicompreensiva. Nótese que para entonces seguía vigente la Constitución Política Colombiana de 1886 y el país se encontraba *ad portas* de dar un cambio en su Sistema Jurídico con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991. Mediante la ley 23 de 1991, se crearon instituciones de la mayor importancia como son los Centros de conciliación y la Conciliación en equidad.

---

<sup>55</sup> OCHOA MORENO, Benjamín. La conciliación como requisito de procedibilidad, con especial referencia a lo laboral. Conferencia XXII Congreso Colombiano de Derecho Procesal, Pereira, septiembre de 2001.

<sup>56</sup> DIARIO OFICIAL 397552 del 21 de marzo de 1991.

El **Decreto 2651** del 25 de noviembre de 1991 inicialmente rigió por espacio de 42 meses que debían cumplirse el 10 de julio de 1995, puesto que durante el interregno debía adoptarse un texto sustitutivo como legislación permanente; sin embargo, el legislador optó por su prórroga sucesiva con las **leyes 192** de 1995<sup>57</sup>, **287** de 1996<sup>58</sup> y **377** de 1997<sup>59</sup>. El decreto amplió la posibilidad de conciliación a los procesos ejecutivos, en los cuales se propusieran excepciones de mérito, también se introdujo para los procesos arbitrales y se refirió al sistema sancionatorio por motivo de inasistencia a la audiencia.

Para sustituir la normatividad de carácter transitorio, finalmente el Congreso se ocupó del proyecto que daría lugar a la **Ley 446 de 1998**<sup>60</sup>, la cual recogió las disposiciones del decreto 2651 de 1991, tratando temas como los Centros de Conciliación, la conciliación en materia Contencioso Administrativa, Laboral, Familia, la Conciliación extrajudicial, en equidad y los conciliadores, entre otros temas; pero a pesar de esto se extendió a temas muy diversos como el proceso arbitral y la asistencia legal.

La Corte Constitucional se pronunció sobre la normatividad contenida en esta Ley en la **Sentencia C-160 de 1999**<sup>61</sup> que hace referencia a la Conciliación en Materia Laboral. La Corte Consideró que la conciliación en materia laboral como requisito de Procedibilidad es constitucional siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

---

<sup>57</sup> DIARIO OFICIAL 41910 del 29 de junio de 1995.

<sup>58</sup> DIARIO OFICIAL 42825 del 8 de julio de 1996.

<sup>59</sup> DIARIO OFICIAL 43080 del 9 de julio de 1997.

<sup>60</sup> DIARIO OFICIAL 43335 del 8 de julio de 1998.

<sup>61</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-160 de 1999. MP DR. Antonio Barrera Carbonell

1. Que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presentan por quienes están interesados en poner fin a un conflicto laboral. Es decir, debe existir un equilibrio entre la oferta y la demanda de los servicios de conciliación.
2. Que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no la admiten.
3. Que se defina, tratándose de conflictos que involucran a la Nación o a entidades públicas descentralizadas o instituciones o entidades de derecho social sí, además, del agotamiento de la vía gubernativa se requiere agotar la conciliación, o si ésta sustituye el procedimiento no relativo a dicho agotamiento.
4. Que se establezca que la petición de conciliación, interrumpe la prescripción de la acción y se determine un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación, expirado el cual las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción.

A su vez, la Corte Constitucional precisó que los requisitos exigidos son adecuados si el legislador decide obligar a las personas a intentar la conciliación antes de acudir a la justicia ordinaria con lo que pareciera, al menos en esta Sentencia que acepta que se establezca en los Conflictos Laborales la Conciliación como requisito de Procedibilidad.

Con base en ello declaró inexecutable los artículos 68, 82, 85 y 87 de la Ley 446 de 1998, sobre la conciliación como requisito de Procedibilidad en asuntos laborales, pues consideró que no estaban dadas las condiciones mínimas para garantizar la protección de los derechos de los trabajadores.

Sin embargo, la Corte Constitucional iría aún más lejos al pronunciarse sobre éste mismo asunto en la **Sentencia C-893 de 2001**<sup>62</sup> al pronunciarse sobre la Constitucionalidad de la Ley 640 de 2001 en lo que corresponde a la Conciliación en materia laboral y declarar que la conciliación en ésta área del Derecho como requisito de Procedibilidad es inconstitucional porque viola la naturaleza voluntaria de los mecanismos alternativos de solución de conflictos y somete a la obligación de un arreglo conciliatorio que obstruye la libertad de acceder a la administración de justicia.

Señaló la Corte que la conciliación laboral como requisito de Procedibilidad quebranta el principio constitucional contenido en el artículo 53 de la Constitución Política, según el cual, corresponde a la Ley tener en cuenta la facultad de los trabajadores para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles ya que aún cuando el trabajador tenga la certeza de que le asiste un derecho indiscutible y cierto, y realmente ese derecho tenga tal carácter, no lo puede ejercitar directamente sin antes haberse sometido al procedimiento conciliatorio previo y obligatorio.

Esta Sentencia declaró inexecutable a su vez, entre otras, las normas que habilitaban al Gobierno para expedir el reglamento de los centros de conciliación en materia de lo contencioso administrativo, las que facultaban a los centros de conciliación para adelantar conciliaciones en asuntos de la jurisdicción contencioso administrativa, y las que señalaban que la conciliación extrajudicial supliría la vía gubernativa en las controversias de orden laboral.

Posteriormente la Corte Constitucional se pronunció acerca de la Constitucionalidad del Artículo 88 de la Ley 446 de 1998 que establecía el Requisito de Procedibilidad para la Conciliación en materias de Derecho de Familia.

---

<sup>62</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001. MP. Clara Inés Vargas Hernández

Mediante **Sentencia C-247 de 1999**<sup>63</sup> la Corte Constitucional señaló que la conciliación en materia de familia como requisito de Procedibilidad es constitucional siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

1. Que se cuente con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación que se presentan por quienes están interesados en poner fin a un conflicto de familia.
2. Que se especifique concretamente cuáles son los conflictos susceptibles de ser conciliados, y cuáles por exclusión naturalmente no admiten el trámite de la conciliación.

Dentro de esta misma Sentencia la Corte Constitucional concluye que en éste caso lo establecido por el Artículo demandado a diferencia de la Conciliación en Laboral, es suficiente como para determinar la existencia de los medios materiales y personales y los conflictos objeto de dicha Conciliación.

Con la promulgación de la **Ley 270 de 1996** Estatutaria de la Administración de Justicia la legislación Colombiana mantuvo su tránsito hacia la reglamentación y aceptación de la Conciliación como Mecanismo propio de la normatividad interna Colombiana. Fundamentamos esto en el artículo 8º de dicha Ley que se refiere a esto en los siguientes términos:

*Art. 8 Alternatividad: La ley podrá establecer mecanismos diferentes al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios”.*

La Corte Constitucional se pronunció sobre la norma citada declarando su constitucionalidad ya que a su entender, con el establecimiento de los MASC dentro de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia no se sacrifican

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-247 de 1999. MP. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

valores constitucionales y por el contrario son otra garantía de los principios constitucionales de justicia y paz entre otros. Se refiere a esto la Corte Constitucional de la siguiente manera<sup>64</sup>:

*“...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. 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 intervención de un tercero que no hace parte de la rama judicial. Se trata de las denominadas alternativas para la resolución de 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.*

*Naturalmente, entiende la Corte que es competencia del legislador, de acuerdo con los parámetros que determine la Carta Política, el fijar las normas de composición de los conflictos judiciales, los cuales no siempre implican el ejercicio de la administración de justicia.”*

*“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... debe insistirse en que con los mecanismos descritos se logra cumplir con los deberes fundamentales de*

---

<sup>64</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-037/96. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

*que trata el artículo 95 superior; como es el caso de colaborar con el funcionamiento de la justicia (Núm. 5 ) y propender al logro y el mantenimiento de la paz (Núm. 6).”*

Posteriormente, fue expedido el **Decreto 1818 de 1998**, que pretendía realizar una compilación normativa en materia de conciliación, arbitraje y amigable composición, el cual fue de muy efímera existencia, pues el Consejo de Estado declaró su nulidad ya que tal compilación no podía haber sido elaborada de tal manera por el Gobierno Nacional. De esta manera manifestó esto el Consejo de Estado:

*“La Sala declarará la nulidad de las normas acusadas, contenidas en el decreto 1818 de 1998, sólo en cuanto compilaron normas que no podían serlo, por no encontrarse vigentes, pues no se presta a discusión alguna que no estando vigentes no podían ser revividas por el Gobierno Nacional, independientemente de su contenido material<sup>65</sup>”*

.Aparte de lo anterior se ha considerado que dicho decreto excluyó normas vigentes que ha debido mencionar y por lo tanto tiene la doble característica de haber incluido normatividad que había sido retirada del ordenamiento jurídico antes y excluyó algunas que resultaría pertinente haberlas incorporado.

Con el **Decreto 1214 del 2000<sup>66</sup>**, el gobierno ordenó la creación de los comités de conciliación, que tuvo por objeto ordenar a las entidades del Estado, a fin de efectuar análisis de los asuntos susceptibles de ser solucionados por vía de la conciliación.

---

<sup>65</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo contencioso administrativo. Magistrado ponente: Juan Alberto Polo Figueroa. Sección primera. Radicación número: 5191 de 1999.

<sup>66</sup> DIARIO OFICIAL 44069 del 5 de julio del 2000.

Con la **Ley 640 del 2001**<sup>67</sup> se pretendió fomentar la cultura de la autocomposición y contribuir a la descongestión de los despachos judiciales. Es una ley que replantea el papel de abogados, quienes podrán conciliar en sus oficinas y deberán velar por la pronta solución de los conflictos. Se creó el Consejo Nacional de Conciliación y Acceso a la Justicia, con el fin de asesorar al gobierno. Por otra parte introdujo modificaciones sobre el contenido de las actas, calidades y obligaciones del conciliador, obligaciones de los centros de conciliación y la prejudicialidad.

El **Decreto 2771 del 2001** reglamentó la Ley 640. De éste puede destacarse que señaló que la entrada en vigencia del requisito de Procedibilidad deberá serlo, de manera gradual.

La **Corte Constitucional** se pronunció acerca de la Constitucionalidad de la norma mediante **Sentencia C-1195 de 2001**.<sup>68</sup>

Aplicando el test de razonabilidad, la Corte Constitucional determinó que la conciliación como requisito de Procedibilidad en materia Administrativa, Civil y de Familia es constitucional por las siguientes razones:

La afectación del derecho a acceder a la justicia que imponen la conciliación como requisito de Procedibilidad consiste en imponer un plazo de tres meses dentro del cual las partes deben acudir a una audiencia de conciliación, antes de llevar la controversia ante la jurisdicción (grado de afectación del derecho fundamental afectado por la norma demandada).

---

<sup>67</sup> DIARIO OFICIAL 44282 del 5 de enero del 2001.

<sup>68</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra

A su vez, la Corte señaló que los fines que se pretendía alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria eran: (i) garantizar el acceso a la justicia; (ii) promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas; (iii) estimular la convivencia pacífica; (iv) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas; y (v) descongestionar los despachos judiciales.

Por lo tanto la Corte señaló que sería claro que la institución de la conciliación en los términos en que ha sido regulada por la Ley 640 de 2001, busca finalidades legítimas e importantes desde el punto de vista Constitucional. Respecto al establecimiento de la conciliación como requisito de Procedibilidad, la Corte Constitucional señaló que constituye una limitación legítima, principalmente de orden temporal, que puede ser superada por la decisión de las partes.

Por tanto, la conciliación prejudicial obligatoria resulta efectivamente conducente para el logro de los fines previstos por el legislador por las siguientes razones: o porque garantiza el acceso a la justicia, como quiera que ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo o porque promueve la participación de los particulares en la administración de justicia, no sólo a través de la intervención del conciliador, sino también cuando las partes autocomponen su controversia o porque promueve la convivencia pacífica. En ese entendido la audiencia de conciliación constituye un espacio para el diálogo, que permite limar asperezas, ampliar la concepción que las partes tienen respecto del conflicto, entender el origen del conflicto, reconocer al otro como interlocutor válido e identificar posibles alternativas de solución.

Con relación al requisito de Procedibilidad en materia de familia, la constitucionalidad de este medio depende de que no se hayan presentado situaciones de violencia intrafamiliar, pues en estos eventos no resulta adecuado que se obligue a la víctima a encontrarse con su agresor.

### **LA CONCILIACIÓN EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTES DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 1285 DE 2009**

La Conciliación contencioso administrativa estaba regulada anterior a la Ley 1285 de 2009 por la **Ley 23 de 1991**, la **Ley 446 de 1998**, el **Decreto 1818 de 1998**, la **Ley 640 y 678 de 2001**.

En la **Ley 23 de 1991** la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa es procedente en los conflictos que se ventilan por la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la Acción de Reparación Directa y la Acción Contractual. En efecto, el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 establece que:

*“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.”*

Como puede deducirse de éste Artículo, en esta primera etapa no se contempló la Conciliación Prejudicial en la Jurisdicción Contencioso Administrativa como Requisito de Procedibilidad.

Además de lo anterior, cabe advertir que, con la expedición de la Ley 640 de 2001 se estableció en su artículo 37 que para poder ejercer ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo las acciones mencionadas anteriormente, es

decir, la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, la acción de Reparación Directa y la Acción Contractual, es necesario -como requisito de Procedibilidad haber formulado solicitud de conciliación extrajudicial y exige la aprobación del acuerdo por parte del Juez o Magistrado Competente, siendo esto una de las particularidades más notorias de la Conciliación en lo Contencioso Administrativo frente a las Conciliaciones que se dan en asuntos de otras Jurisdicciones. En efecto, el citado artículo dispone que:

*“Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.*

*Parágrafo 1º. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.*

*Parágrafo 2º. Cuando se exija cumplir el requisito de Procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.”*

El artículo 21 de la **Ley 640 de 2001** consagra que *“la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad (...)”* siendo esta una de las ventajas del mecanismo.

Igualmente, es necesario resaltar que la conciliación suspende los términos de la vía gubernativa y de la caducidad de la acción en 60 días. En efecto, el artículo 61 de la ley 23 de 1991 dispone que:

*“Durante el término de la vía gubernativa, el trámite de la conciliación suspenderá el de aquélla durante un plazo que no excederá de sesenta (60) días. Cuando no fuere procedente la vía gubernativa o estuviere agotada, el procedimiento conciliatorio suspenderá el término de caducidad de la respectiva acción por un plazo no mayor de sesenta (60) días”.*

Al respecto, el Consejo de Estado sostuvo que los sesenta días de suspensión se computarán como hábiles, y una vez terminada la conciliación, utilizado o no el término, se reanudará el conteo de caducidad<sup>69</sup>.

Con base en el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, y el artículo 66 del Decreto 1818 de 1998, podemos colegir que la conciliación puede ser solicitada por cualquiera de las partes en conflicto incluyéndose a la administración. De acuerdo con el artículo 104 de la Ley 446 de 1998 y el inciso segundo del artículo 66 del Decreto 1818 de 1998, “en segunda instancia la audiencia de conciliación podrá ser promovida por cualquiera de las partes antes de que se profiera el fallo.”

Las actas que contengan los acuerdos conciliatorios extrajudiciales en materia contencioso administrativa deberán, según el artículo 24 de la mencionada ley, remitirse dentro de los tres días siguientes al de su celebración, al juez competente para conocer de la respectiva acción para que la apruebe o no. El auto que apruebe la conciliación no será consultable.

Se debe tener en cuenta que, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 81 de la **Ley 446 de 1998** que modificó el artículo 61 de la Ley 23 de 1991, y en el párrafo 2o. del artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, “no habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado”.

---

<sup>69</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 23 de junio de 1994. Sección Primera. C.P: Miguel González Rodríguez.

Es claro que una Conciliación como esta no podría ser bien recibida en nuestro ordenamiento ya que no existe un Derecho discutible puesto que estos habrían caducado. En ese orden de ideas, cuando han transcurrido más de dos años en las acciones contractuales o de reparación directa, o más de cuatro meses en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no procede la conciliación, y en caso de que ésta se realice el juez administrativo debe declararla ilegal.

Respecto de la conciliación en materia Contencioso administrativa, prevista por la Ley 640 de 2001 para los asuntos tramitados mediante las acciones señaladas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo (acción de reparación directa y acción de controversias contractuales), la Corte Constitucional explicó algunas de sus características y encontró ajustada a la Constitución el requisito de Procedibilidad en la ya mencionada **Sentencia C-1195 de 2001**<sup>70</sup> debido a que:

*“En primer lugar, la conciliación prejudicial obligatoria en materia civil y contencioso administrativa resulta ser un medio adecuado y efectivamente conducente para garantizar el acceso a la justicia, como quiera ofrece un espacio para dar una solución a los conflictos por la vía de la autocomposición y permite que asuntos que normalmente no llegan a la justicia estatal formal porque las partes los consideran dispendiosos, difíciles o demasiado onerosos en términos de tiempo y esfuerzos, puedan ser ventilados y resueltos rápidamente y a un bajo costo.*

(...)

*En materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares que reducen la posibilidad de afectación del derecho de acceso a la justicia en esta materia.*

---

<sup>70</sup> Ibídem

En primer lugar, con el fin de proteger la legalidad y los intereses patrimoniales del Estado, la conciliación administrativa debe ser aprobada judicialmente.

En segundo lugar, la conciliación administrativa sólo puede ser adelantada ante los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa. Ello implica una intervención mayor del conciliador con el fin de proteger el interés general, la legalidad del proceso y los derechos fundamentales. Además, el conciliador puede solicitar pruebas adicionales a las presentadas por las partes para la sustentación del acuerdo conciliatorio y si tales pruebas no son aportadas, puede decidir que no se logró el acuerdo.

En tercer lugar, la conciliación administrativa impone a los representantes de las entidades públicas no sólo la obligación de concurrir a la audiencia de conciliación, sino además la obligación de discutir las propuestas de solución que se hagan, salvo que exista justificación para ello, y de proponer fórmulas de solución. El incumplimiento de estas obligaciones da lugar a sanciones disciplinarias.

Además señaló que según la Ley 446 de 1998, la conciliación en esta materia tiene importantes restricciones ya que la conciliación se realiza sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, en los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito y no puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario.

La Corte Constitucional a su vez hizo referencia en la Sentencia C-1195 de 2001 a las Acciones que son objeto de la Conciliación como requisito de Procedibilidad según la Ley 640 de 2001:

*“Por la naturaleza de la acción de reparación directa (artículo 86 del Código Contencioso Administrativo), no es indispensable de agotamiento previo de la vía gubernativa. Además, en el caso de la acción contractual (artículo 87 del Código Contencioso Administrativo), no existe incompatibilidad entre la conciliación prejudicial y el agotamiento de la vía gubernativa, pues en este caso, según lo establecen los artículos 51 y 77 de la Ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal, “los actos administrativos que se produzcan con motivo u ocasión de la actividad contractual sólo son susceptibles del recurso de reposición”, el cual no es obligatorio para poder ejercer la acción contractual. Esta disposición cumple, por lo tanto, con los condicionamientos enunciados por la Corte y resulta constitucional en estos aspectos”.*

La Corte Constitucional mediante **Sentencia C-314 de 2002**<sup>71</sup> vuelve a analizar la Conciliación Administrativa como requisito de Procedibilidad confirmando su anterior precedente.

En ésta ocasión la Corte Constitucional señaló que el legislador tiene la facultad de configuración legislativa de los mecanismos de acceso a la justicia, así como de los procedimientos judiciales que operan para hacer efectivo dicho derecho. En este sentido, señaló la Corte que el legislador está habilitado para establecer las acciones judiciales respecto de las cuales es necesario agotar la conciliación previa y que es consecuente deducir que aquél también lo está para excluir las acciones que considere incompatibles con dicho requisito siempre y cuando sea razonable.

Se explicó que por un error tipográfico en el proceso de aprobación de la Ley 640 de 2001, inicialmente se mencionaron dentro de los asuntos sujetos a conciliación previa como requisito de Procedibilidad, los señalados en el artículo

---

<sup>71</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-314 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

85 del Código Contencioso Administrativo (Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho), yerro que fue corregido en el Decreto 131 de 2001.

También se hicieron algunas consideraciones sobre el amplio margen de configuración del Legislador “*para determinar el diseño y la dinámica de los mecanismos de acceso a la administración de justicia, así como de los procedimientos judiciales que operan para hacer efectivo dicho acceso*”. Con fundamento en ello, la Corte encontró constitucionalmente legítimo que el Congreso hubiese excluido el requisito de la conciliación prejudicial para hacer uso de la acción de repetición.

Siguiendo la Línea que en otras Conciliaciones éste mismo Alto Tribunal había ya trazado acerca de la Constitucionalidad del establecimiento de la Conciliación como requisito de Procedibilidad, la Corte Constitucional se pronuncia mediante la **Sentencia C-417 de 2002**<sup>72</sup> acerca de éste requisito señalando que, cuando la ley obliga a que las partes intenten conciliar su conflicto antes de poder acudir a la justicia no se desnaturaliza la conciliación, que conserva su carácter consensual, pues las personas pueden negarse a llegar a un acuerdo si éste no les parece satisfactorio. Y una regulación de ese tipo tampoco obstaculiza el acceso a la justicia pues, fracasado el intento de conciliación, las partes tienen derecho a acudir al aparato judicial para resolver su litigio.

Es por tanto constitucional el requisito de Procedibilidad en administrativo y por ello es válido que la ley señale ante qué instancias debe desarrollarse ese intento. Por ello, la escogencia de los agentes del Ministerio Público se justifica para proteger la legalidad y los intereses patrimoniales de la Administración.

---

<sup>72</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-417 de 2002. MP. Eduardo Montealegre Lynett

La **Sentencia C-033 de 2005**<sup>73</sup>, declaró exequible el parágrafo 3º del artículo 1 de la Ley 640 de 2001, según el cual, *“en materia de lo contencioso administrativo el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, en todo caso, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación”*.

Para la Corte esta regulación no implicaba un tratamiento violatorio del derecho a la igualdad, frente a la posibilidad de acudir sin abogado a la conciliación en asuntos propios de otras jurisdicciones, por tratarse de regulaciones que por su naturaleza son diferentes. Además, reitera que no se afecta el derecho de acceso a la justicia, pues la exigencia de un abogado en estos asuntos *“resulta ser un medio idóneo y razonable para lograr un fin constitucionalmente legítimo, como lo es el de asegurar el cumplimiento de los principios de igualdad, transparencia y aún el de celeridad en el trámite conciliatorio”*.

Finalmente, en la sentencia C-338 de 2006, MP. Clara Inés Vargas Hernández, la Corte declaró exequible varias normas de la Ley 678 de 2001, que permiten hacer uso de la acción de repetición cuando el reconocimiento indemnizatorio no proviene de una condena sino de una conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. En esta oportunidad la Corte hizo referencia a la posibilidad de acudir a la conciliación en las etapas prejudicial o judicial y con base en el acuerdo adelantar la correspondiente **acción de repetición**.

Sobre esta última materia, la Corte Constitucional señaló que:

*“Ahora bien. De acuerdo con lo previsto en la Ley 678 de 2001, procede la conciliación judicial en los procesos de repetición, de oficio o a solicitud de parte, siempre y cuando el acuerdo no sea lesivo para los intereses del Estado, así como igualmente procede la conciliación extrajudicial siempre que no exista proceso judicial.*

---

<sup>73</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-033 de 2005. MP Álvaro Tafur Gálvis

*Según lo dispone el artículo 19 de la Ley 678 de 2001, cuando en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y éste termine mediante conciliación o cualquiera otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal podrá llamar en la misma audiencia a conciliar las pretensiones en su contra. Si no lo hace, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin perjuicio de poder intentar una nueva audiencia de conciliación, que deberá ser solicitada de mutuo acuerdo entre las partes.*

*Significa lo anterior que, para el ejercicio de la acción de repetición con fundamento en una conciliación, se requiere que en éste proceso se establezca en forma clara y precisa la concurrencia del dolo o de la culpa grave imputable al agente ya que, en ausencia de tal presupuesto, la acción de repetición no está llamada a prosperar. Y el establecimiento del elemento subjetivo de la conducta de agente estatal no puede hacerse sino a través de procedimientos que se adelanten con sujeción al debido proceso”.*

## **EI ESTABLECIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LOS PROCURADORES DELEGADOS EN LOS ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE LA LEY 1285 DE 2009**

La Ley 1285 de 2009 se encargó de reformar la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996). Siendo precisos, ésta normatividad estuvo encaminada a reformar la Jurisdicción Contencioso Administrativa que es el área del Derecho puntual materia del Presente trabajo de la siguiente manera: en cuanto a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que presenta uno de los mayores niveles de congestión del sistema judicial, se introdujeron en la ley tres reformas sustanciales. En primer lugar, se modifica la composición del Consejo de Estado al aumentar de 27 a 31 el número de magistrados que lo integran y especializa las funciones de las

subsecciones que componen la sala de lo Contencioso-administrativo; en segundo lugar, con el objetivo de unificar jurisprudencia, se autoriza al Consejo de Estado para que seleccione y revise providencias que determinen la finalización o archivo de Acciones Populares o de Grupo, a petición del Ministerio Público o de una de las partes del proceso –demandado o demandante, y en tercer lugar, se establece la conciliación extrajudicial como requisito de Procedibilidad de las acciones de nulidad, reparación directa, restablecimiento del derecho y controversias contractuales<sup>74</sup>.

La actual norma sobre la Conciliación como Requisito de Procedibilidad en los Asuntos Contencioso Administrativos fue consagrada por dicha norma en los siguientes términos:

*Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:*  
*“Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.”*

Posteriormente fue expedido el Decreto 1716 de 2009 encargado de reglamentar el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009. Podemos destacar de éste Decreto los siguientes aspectos:

1. En dicho Decreto se estableció que la Conciliación extrajudicial en las Acciones de Nulidad y Restablecimiento de derecho, extrajudicial sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en vía gubernativa o cuando

---

<sup>74</sup> INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA HERNÁN ECHARVARRÍA OLÓZAGA (2009) Medidas de Descongestión Judicial. En: Observatorio Legislativo. Boletín No. 133

ésta estuviere debidamente agotada, lo cual deberá acreditarse, en legal forma, ante el conciliador.

2. Respecto a los deberes del conciliador establece que éste velará porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles. Según éste Decreto, el desarrollo de las funciones del Procurador en los asuntos propios de ésta Conciliación no dará lugar a impedimento ni recusación por razón del desempeño de tal cargo, respecto de las actuaciones posteriores que deba cumplir ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
3. Consagra a su vez también la potestad que tienen las partes por mutuo acuerdo de prorrogar el término de tres meses, consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero aclarando que en dicho lapso no operará ya la suspensión del término de caducidad o prescripción.
4. Exige que los interesados, ya sean personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actúen en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar. Con esto ratifica lo que en estas Conciliaciones debe existir el Derecho de Postulación.
5. En cuanto a lo procedimental establece que el Trámite da inicio con la presentación de una petición de conciliación extrajudicial, ante el agente del Ministerio Público (reparto) correspondiente, y deberá contener los siguientes requisitos: a) La designación del funcionario a quien se dirige; b) La individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso; c) Los aspectos que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan; d) Las pretensiones que formula el convocante; e) La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercería; f) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer

en el proceso; g) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, cuando ello fuere necesario; h) La estimulación razonada de la cuantía de las pretensiones; i) La manifestación, bajo gravedad de juramento, de no haber presentado demandas o soluciones de conciliación con base en los mismos hechos; j) La indicación del lugar para que se sufran las notificaciones, el número de fax y correo electrónico de las partes. k) La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por el representante legal o por quién haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quién esté facultado para representarla. l) La firma del apoderado del solicitante o solicitantes.

6. Diez días después del recibo de la solicitud, el agente del Ministerio Público, de encontrarla procedente, fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia de conciliación, la cual tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes. El agente del Ministerio Público citará a los interesados a la audiencia por el medio que considere más expedito y eficaz con una antelación no inferior a 15 días a la realización de la misma; indicando el objeto de la conciliación y las consecuencias jurídicas de la no comparecencia.
7. El agente del Ministerio Público podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas por las partes con el fin de establecer los presupuestos de hecho y de derecho para la conformación del acuerdo conciliatorio. Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguientes a su solicitud. Este trámite no dará lugar a la ampliación del término de suspensión de la caducidad de la acción previsto en la ley. La no aportación de las pruebas en término hace entender que no hay acuerdo.

8. Dentro de la Audiencia el agente del Ministerio Público dirigirá la Audiencia: Las partes expondrán sucintamente sus posiciones y las justificarán con los medios de prueba que se acompañaron a la solicitud de conciliación y durante la celebración de la audiencia podrán aportar las pruebas que estimen necesarias. Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes para la solución de la controversia, las cuales pueden contener posibles acuerdos respecto de los plazos para el pago de lo conciliado, monto de indexación e intereses, y ser acogidas o no por las partes. La audiencia de conciliación es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes y siempre que el agente del Ministerio Público encuentre elementos de juicio respecto de la existencia de ánimo conciliatorio.
  
9. Si hubiere acuerdo se debe elaborar un Acta que contenga: lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia; identificación del agente del Ministerio Público; identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia; relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación; el acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas. Si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, también se indicará y justificará en el acta cuál o cuáles de las causales de revocación directa previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o normas que lo sustituyan, sirve de fundamento al acuerdo e igualmente se precisará si con ocasión del acuerdo celebrado se produce la revocatoria total o parcial del mismo. El acta será firmada por quienes intervinieron en la diligencia y por el agente del Ministerio Público y a ella se anexará original o copia auténtica de la respectiva acta del comité de conciliación o se aportará

un certificado suscrito por el representante legal que contenga la determinación tomada por la entidad.

10. Dicho Decreto incluye como uno de los deberes del Agente del Ministerio Público advertir que el acta una vez suscrita se remitirá al juez o corporación del conocimiento para su aprobación. Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con la conciliación realizada por los interesados, por considerarla lesiva para el patrimonio público, contraria al ordenamiento jurídico o porque no existen las pruebas en que se fundamenta, hará la observación durante la audiencia y dejará expresa constancia de ello en el acta.
11. No pudiendo celebrarse el acuerdo, el agente del Ministerio Público expedirá constancia en la que se indique la fecha de presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, la identificación del convocante y convocado, el objeto de la solicitud de conciliación y la imposibilidad de acuerdo. Junto con la constancia, se devolverá a los interesados la documentación aportada, excepto los documentos que gocen de reserva legal.
12. Consagra la fuerza mayor o caso fortuito como excusas que deberán ser informadas dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que debió celebrarse la audiencia. La inasistencia, exceptuando el caso anteriormente señalado, supone la no existencia de ánimo conciliatorio entre las partes.
13. Crea los Comités de Conciliación, instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño anti-jurídico y defensa de los intereses de la entidad que decide, en cada caso específica, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro medio alternativo de solución de conflictos,

con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, evitando lesionar el patrimonio público. La decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por si sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del comité.

Mediante Sentencia **C-875 de 2008**<sup>75</sup> en la cual fue declarada la Exequibilidad del Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 excepto el inciso 2º de dicho artículo la Corte observó que se introduce como novedad la exigencia de la conciliación previa para interponer la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho, por cuanto la norma hasta entonces vigente (Artículo 37 de la Ley 640 de 2001) sólo mencionaba las acciones previstas en los artículos 86 (acción de reparación directa) y 87 (acción de controversias contractuales) del CCA.

La Corte Constitucional hace notar que desde la Ley 446 de 1998 el Legislador autorizó la conciliación sobre los conflictos ventilados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la acción de reparación directa y la acción de controversias contractuales, previstas en los artículos 85, 86 y 87 del CCA, respectivamente.

Así también lo reconoció la Corte en la sentencia C-111 de 1999, cuando señaló que en ese marco legal podía “*haber conciliación sobre las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa o en las controversias contractuales (arts. 85, 86 y 87 del C.C.A.)*”.

Conforme a dicha normatividad, serían conciliables “*todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley*”, por supuesto bajo las condiciones allí indicadas.

---

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-875 de 2008. MP. Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Sin embargo, en el artículo 37 de la Ley 640 de 2001 sólo se contempló la conciliación como requisito de Procedibilidad para hacer uso de la acción de reparación directa y de la acción de controversias contractuales, excluyéndose ese requisito para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Finaliza la Corte tras hacer una recopilación sobre la manera en que la Jurisprudencia de esta misma Corporación se ha pronunciado, considerando que es conforme a la Carta Política que se mantenga el instituto de la conciliación como requisito de Procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 86 y 87 del CCA. Así mismo, concluye que es constitucionalmente válido que se haga extensiva su exigencia a la acción de nulidad y de restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del CCA.

Esto último es justificado por la Corte Constitucional en el evento que resulta razonable aceptar la exigencia de conciliación prejudicial, pues lo que se discute son intereses de contenido particular y subjetivo, generalmente de orden patrimonial, y no la legalidad o constitucionalidad en abstracto, que se ventila a través de la acción de simple nulidad (artículo 84 del Código Contencioso Administrativo) o de la acción de nulidad por inconstitucionalidad (art.237-2 de la Constitución Política).

Pese a ello, al pasar a examinar el segundo inciso de dicho artículo señalo que establecer la revisión de las conciliaciones judiciales y extrajudiciales por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, únicamente en aquellos casos en que exista previa solicitud y sustentación por parte del Ministerio Público, quien deberá hacerla dentro de los tres días siguientes a la celebración de la conciliación no sería constitucional.

Para ello se fundamenta en que la intervención del Ministerio Público en las conciliaciones administrativas constituye una garantía en la protección de los intereses públicos en asuntos que revisten especial importancia para el Estado tal como se señaló en la Sentencia C-111 de 1999, en los siguientes términos:

*“Es de señalar que la intervención activa del Ministerio Público en los procesos contencioso administrativos, concretamente, en las conciliaciones extrajudiciales, no es producto de un capricho del legislador, o una manera de entorpecer un posible acuerdo al que llegaren las partes, sino que es una garantía para que en asuntos que revisten interés para el Estado, pues, corresponde a litigios en donde éste es parte, no queden sólo sometidos a lo que pueda disponer el servidor público, que en un momento dado, sea el que esté representando al Estado. Además, se garantiza, con la intervención del agente del Ministerio, que el acuerdo al que lleguen las partes, también sea beneficioso para el interés general”.*

Con base en lo anterior, la Corte consideró que el inciso 2º del artículo 13 del proyecto vulnera los artículos 228 y 277-7 de la Constitución, en la medida en que pretende reducir a simples eventualidades el control judicial de conciliaciones en materia contencioso administrativa, permitiendo una suerte de escogencia casual y sin ningún tipo de parámetros objetivos defendidos por el Legislador.

Además, señaló, tampoco puede perderse de vista que en muchas ocasiones el acuerdo conciliatorio implica un análisis sobre la legalidad de actos administrativos, asunto que por su naturaleza está reservado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

## CAPITULO II

### **LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA, LA EXPERIENCIA CONCILIATORIA EN EL DERECHO COMPARADO Y EL PAPEL DE LA PROCURADURIA**

*“Si el hombre fracasa en conciliar la justicia y la libertad, fracasa en todo.”*

*Albert Camus*

#### **LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

Tras haber realizado un extenso análisis de la legislación colombiana que ha establecido como Requisito de Procedibilidad la figura de la conciliación en diversas áreas del derecho, finalizando con la Conciliación en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los cambios surgidos a partir de la Ley 1285 de 2009; damos inicio a partir de éste capítulo al estudio de las Conciliaciones en Derecho como Requisito de Procedibilidad ante las Procuradurías como tal.

Con éste propósito, estudiaremos lo que ha considerado la doctrina a lo largo de la historia como “justicia administrativa” ya que éste concepto sigue estando ligado con las Conciliaciones que se celebran en ésta jurisdicción. Ciertamente, la Corte Constitucional en su momento ha determinado que durante la Audiencia de Conciliación se está buscando garantizar el Derecho Fundamental que tienen los ciudadanos a acceder a la justicia.

Dicho lo anterior, damos inicio a la definición del concepto de Justicia Administrativa, considerando que éste no podría realizarse correctamente desconociendo el significativo impacto que tuvo la Constitución Política Colombiana de 1991.

En efecto, la Constitución del 91, define a Colombia como un Estado Social de Derecho en su Artículo 1º:

**Artículo 1.** *Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*

Sin duda alguna, el habernos constituido como un Estado Social de Derecho tiene impacto sobre todas las áreas del Derecho incluyéndose el concepto de justicia como procuraremos exponer a continuación.

El concepto de Estado Social y Democrático de Derecho ha tenido un tránsito histórico que se remonta al periodo de la transformación del régimen Europeo producto de la Revolución Industrial que imperó durante el siglo XIX de carácter individualista y liberal, que concebía a la persona en forma aislada frente al Estado, ya que se habían suprimido los gremios y las corporaciones, las que fueron sustituidas paulatinamente, no sin resistencia, por las asociaciones agrarias y laborales. Sin embargo, después de la Primera Guerra Mundial, el mundo vivió un periodo de transformaciones que comenzó con el reconocimiento de los derechos sociales por parte de la Constitución mexicana de 1917, pero también se extendió en Europa Occidental, especialmente en la Carta Alemana de Weimar de 1919, y otras posteriores, con lo cual se generalizó el llamado constitucionalismo social.

Tal y como lo afirma el reconocido jurista español Manuel García Pelayo:

*“El Estado Social se caracteriza por su intervención creciente en las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, con el objeto esencial de armonizar y coordinar los diversos intereses de una comunidad pluralista; redistribuir bienes y servicios; para obtener una meta muy difícil de alcanzar, la justicia*

*social, y por este motivo se le ha calificado de muy diversas maneras, como Estado benefactor, promotor, distribuidor, manager, etcétera*<sup>76</sup>.

Precisamente, no podría un Estado llegar a cumplir sus objetivos sociales sin constituirse en un Estado intervencionista. Gracias al poder reglamentario el Estado puede ejercer un intervencionismo amplio y vigoroso, en las distintas actividades de la sociedad pluralista contemporánea, esencialmente por medio de la organización técnica con la cual cuenta el Estado moderno para obtener esos objetivos de justicia social, es decir, por medio de la administración pública. Este crecimiento inevitable y a veces desproporcionado de la administración pública (lo que ha motivado su racionalización en las últimas décadas), si bien por un lado beneficia o debiera hacerlo, a los diversos sectores sociales, especialmente a aquellos que se encuentran en una situación menos favorable, en contrapartida también afecta a esos mismos grupos y a las personas individuales, ya que se restringe de manera considerable la esfera de libertad de los gobernados.

Dicho de otra manera, para cumplir los deberes que le impone la Constitución en su Artículo 2º, el Estado debe optar por el intervencionismo de una u otra manera lo que termina por generar tensiones entre la legitimación de la propia administración pública que radica en el pluralismo político y la sumisión al derecho, y la eficacia de los fines sociales del Estado<sup>77</sup>, debido a la inevitable restricción de los derechos de los gobernados, que en la actualidad prácticamente se identifican con los administrados. Debido a ese crecimiento constante de la actividad administrativa del Estado contemporáneo, es preciso

---

<sup>76</sup> El Estado Social y sus implicaciones., El Estado contemporáneo, Madrid, Ariel, 1977, pp. 13-82, reproducido en la obra Manuel García Pelayo. Obras completas, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, t. II, pp. 1593-1654.

<sup>77</sup> PAREJO ALFONSO, Luciano, Estado social y administración pública, cit. Supra nota 7, pp. 100-102

reforzar la protección de los particulares para que puedan defender sus derechos e intereses legítimos, y evitar su avasallamiento frente a la administración pública, y si bien existen varios instrumentos tutelares de carácter político y social, es apenas razonable considerar que los más importantes son los de naturaleza jurídica y que se encuentran comprendidos dentro del ámbito de la justicia administrativa.

El concepto de Justicia administrativa fue adoptado por primera vez en Francia, y posteriormente en Italia, significando en aquel momento el complejo de recursos y de acciones dirigidas a tutelar al ciudadano frente a la administración pública<sup>78</sup>.

En contraste, para el tratadista Héctor Fix-Zamudio, el concepto de Justicia Administrativa resulta más amplio ya que se trata de “un agregado de medios jurídicos cuya finalidad estriba en tutelar los derechos subjetivos y los intereses de los particulares de cara a la administración”<sup>79</sup>.

En efecto, la justicia administrativa comprende un conjunto de instrumentos jurídicos y procesales para la tutela de los particulares frente a la administración pública, y entre estos mecanismos se encuentra la jurisdicción especializada en esta materia, que es uno de sus sectores más importantes más no el único en el que se desarrolla el concepto de Justicia Administrativa.

En éste orden de ideas, debemos considerar a la Justicia Administrativa como el género en el cual queda comprendida la Jurisdicción para la solución de los

---

<sup>78</sup> WOBRIDGE, Paul, “Examen de los institutos de la justicia administrativa italiana”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 58, septiembre-diciembre de 1987, p. 43.

<sup>79</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 129.

conflictos entre la administración pública y los administrados por conducto del proceso<sup>80</sup>.

La justicia administrativa incluye desde leyes de procedimientos administrativos, hasta instituciones de protección a los intereses difusos y colectivos, contando desde luego con los recursos administrativos que encontramos en Código Contencioso y la Jurisdicción Administrativa<sup>81</sup>. Aunque, al decir de Vázquez Alfaro, algunos autores emplean el término para referirse a lo que en sentido estricto constituye la jurisdicción administrativa<sup>82</sup>.

La existencia de este sector, denominado justicia administrativa, se debe a que la administración pública es compleja tanto en su estructura como en sus actividades, es muy frecuente ver atropellados los derechos de los particulares por servidores públicos, cuantiosas son las hipótesis, por ejemplo, de la aplicación incorrecta de leyes, la ignorancia de las mismas, la mala interpretación de una norma, el desvío de poder, la incompetencia de la autoridad, la ausencia de fundamento y motivo, el daño antijurídico producto de la acción de la Administración, etcétera.

Cada arbitrariedad cometida por la autoridad significa una violación al Estado Social y Democrático de Derecho. De no existir medios de defensa al servicio de los particulares que sufren las arbitrariedades e injusticias provenientes de los servidores públicos, se dejaría al ciudadano en estado de indefensión, que

---

<sup>80</sup> SARRÍA, Consuelo H., .Control judicial de la administración pública., en el volumen colectivo, Justicia administrativa, Tucumán, Argentina, Ediciones Unsta, 1981, pp. 17-45.

<sup>81</sup> ACERERO RODRÍGUEZ, José Gustavo, "Instancias de la justicia administrativa", *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, San Luis Potosí, núm. 5, 1997, p. 68.

<sup>82</sup> VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, 1991, p. 25.

además de quebrantar el Estado de derecho crea situaciones de verdadera angustia<sup>83</sup>.

Al respecto, consideramos pertinente remitirnos una vez más a la Constitución Política de Colombia que respalda en su Artículo 90 esta concepción de la Justicia Administrativa al señalar que:

**Artículo 90.** *El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.*

Por tanto, podemos concluir al igual que Héctor Fix-Zamudio dentro del estudio que éste realizó para el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México<sup>84</sup> que, en sentido propio la justicia administrativa está constituida por un conjunto bastante amplio y crecientemente complejo de instrumentos jurídicos para la tutela de los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los particulares frente a la actividad de la administración pública o de la conducta en materia administrativa de cualquier autoridad, por medio de los cuales se resuelven los conflictos que se producen entre la administración y los administrados.

---

<sup>83</sup> FERNANDEZ SAGARDI, Augusto, *La defensa fiscal y usted...*, 2a. ed., México, Sicco, 2000, p. 11

<sup>84</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor. *Concepto y contenido de la Justicia Administrativa*. Universidad Autónoma de México (UNAM) P. 157-158

Partiendo del anterior concepto de Justicia Administrativa, el tratadista continúa su estudio clasificando las instituciones que conforman el contenido esencial de la Justicia Administrativa en los siguientes:

- A) Las leyes de procedimiento administrativo, ya que las mismas tienen como objeto regular de manera uniforme y hasta donde ello es posible, establecer los lineamientos esenciales de la creación, modificación, extinción y ejecución de los actos y resoluciones de carácter administrativo, y en los últimos años también comprenden la participación de los propios particulares en dicha actividad administrativa. Siguiendo esta clasificación, en Colombia es el Decreto 01 de 1984 con sus respectivas Modificaciones (Código Contencioso Administrativo) es la norma más importante de procedimiento administrativo que se ajusta a la descripción del tratadista.
- B) Si bien la segunda categoría de instrumentos tutelares se regula normalmente por las citadas leyes de procedimiento administrativo- continúa Fix-Zamudio- en segundo lugar se encuentran las que señalan los aspectos comunes de los mismos, los recursos administrativos deben analizarse de manera específica, ya que son los medios de impugnación que se otorgan a los afectados por la conducta de las autoridades administrativas para combatir aquella que lesione sus derechos e intereses legítimos dentro de la etapa del procedimiento administrativo, a fin de lograr la reparación de tales infracciones de la manera más inmediata posible.

Dentro del Código Contencioso Administrativo Colombiano éstos recursos administrativos se encuentran previstos en su Título II (La Vía Gubernativa) en los Artículos 49 al 55.

- C) En tercer lugar destacan los medios para lograr la responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas, que se han desarrollado especialmente en los últimos años como instrumentos que tienen por

objeto, cuando la actividad administrativa ha ocasionado daños y perjuicios a los particulares, los que éstos no tienen la obligación de soportar, por lo que deben ser reparados.

El Artículo 90 de la Constitución Política Colombiana el cual consagra la Responsabilidad extracontractual del Estado así como las Acciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo forman parte de éste tercer grupo.

- D) Finalmente, Fix-Zamudio incluye como una de las instituciones que hacen parte de la esencia de la Justicia Administrativa y que en sus palabras ha adquirido una importancia decisiva en los años más recientes y está encomendada a organismos no jurisdiccionales que siguen el modelo escandinavo del Ombudsman, a un procedimiento rápido, sencillo y de fácil acceso, que ha venido siendo aplicado en diferentes países con numerosas variantes y matices, y que en esencia puede describirse como aquellos organismos públicos que por conducto de uno, recibe quejas y reclamaciones por los afectados por la conducta administrativa de cualquier autoridad, que lesione sus derechos e intereses legítimos, y que en los últimos años también comprende la violación de sus derechos fundamentales.

En cuanto a la Conciliación Prejudicial en lo Contencioso Administrativo respecta, debe tenerse en cuenta que en ella participan los mismos sujetos que dentro de la Acción Contencioso administrativa que se vaya a intentar. Es decir, es trilateral y heterocompositiva. La diferencia estará en la forma del resultado, ya que los conciliadores competentes para estas acciones (los Procuradores delegados), aunque proponen soluciones dentro del marco de la legalidad, no puede llegar al extremo de imponer la resolución de la misma forma en que lo hace el juez en una sentencia. Para las partes la resolución

conciliatoria tendrá un valor equivalente al de una sentencia una vez sea aprobado el Acuerdo al que hayan llegado por el Juez Competente.

Diversas legislaciones han fijado la función conciliador en el mismo juez de lo contencioso administrativo y otros en un órgano externo. Existen varios argumentos a favor de que sea preferiblemente el mismo juez Administrativo el conciliador, entre ellos de que se trata de un sujeto especializado en la materia, tendrá un mejor manejo entre lo pretendido y lo resistido, la labor que realiza el conciliador requiere una gran sutileza y preparación, correspondiéndole examinar cuidadosamente las pretensiones y los fundamentos de hecho y de derecho, así como la defensa que plantea el demandado, con objeto de ofrecer soluciones equitativas que se ajusten a derecho o de rechazar todo aquello que contravenga al orden jurídico<sup>85</sup>. Además, se entiende que un juez de lo contencioso administrativo, por su formación y por su actividad profesional, tiene más posibilidades de conocer sobre la estructura y funcionamiento de los cuerpos y autoridades administrativos, así como de las instituciones públicas que cualesquier otro órgano<sup>86</sup>.

El particular actúa la mayoría de veces como demandante en el juicio contencioso administrativo y por obvias razones para participar en la fase conciliatoria se le debe requerir que goce de capacidad de ejercicio y que, desde luego, considere que se le ha lesionado su esfera jurídica por un acto o resolución administrativa<sup>87</sup>.

---

<sup>85</sup>ESCOBAR GIL, Rodrigo A., "La conciliación en el proceso contencioso administrativo", *Revista Universitas*, Colombia, p. 556.

<sup>86</sup>LATOURNERIE, "La justice administrative: evolution et codification", *Revue Francaise de Droit Administratif*, París, año 16, núm. 4, septiembre-octubre de 2000, p. 928.

<sup>87</sup>MARGÁIN MANATOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo, de anulación, o de ilegitimidad*, México, Porrúa, 2002, p. 160.

No obstante que parte de la doctrina se manifiesta por la no intervención de los abogados de las partes en la conciliación, se considera conveniente que se abra la opción de asistir con el apoderado legal. Colombia acoge esta concepción y es la razón por la cual se exige el Derecho de Postulación para las Conciliaciones que se adelanten en los asuntos Contencioso Administrativos, exigencia que se mantuvo tras la reforma de dicho mecanismo hecha por la Ley 1285 de 2009 en su artículo 13 y reglamentada por medio del Decreto 1716 de 2009.

El límite fundamental en cuanto a la materia susceptible de conciliación será la legalidad, es decir, el resultado de la conciliación no puede ser contrario a las disposiciones legales. Para corregir cualquier exceso que afectase el Patrimonio Público y por tanto el interés general, se ha previsto la revisión posterior de la legalidad de los Acuerdos por parte del Juez competente.

Particularmente, en la Conciliación Contencioso Administrativa, el acuerdo conciliatorio debe ser producto de la voluntad de las partes, precedida de un estudio jurídico completo realizado por la entidad estatal el cual deberá abarcar la normatividad vigente y la procedencia de la conciliación, teniendo en cuenta los lineamientos jurisprudenciales y los análisis de la doctrina el cual está a cargo de los Comités de Conciliación.

Según el Decreto 1716 de 2009 estos Comités deben existir en cada una de 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.

Al respecto, el Consejo de Estado ya había dicho que:

*“(...) la posibilidad de disponer de los intereses estatales debe ajustarse a la solución jurídica prevista en el ordenamiento vigente y debe obedecer al principio según el cual el Estado no puede reconocer por vía de la conciliación*

*liberalidades. Lo expuesto significa que la conciliación en el derecho administrativo debe estar precedida de un estudio jurídico comprensivo de las normas jurídicas y de la doctrina y jurisprudencia aplicables al caso. Según lo expresa el profesor Juan Carlos Henao Pérez, "El criterio para determinar qué proceso debe estar o no en la jurisdicción es su claridad legal.*

*Es decir, que si jurídicamente la entidad observa que asiste razón a su contraparte, y que dicha razón es avalada por el ordenamiento jurídico y por la jurisprudencia, no tiene sentido provocar un proceso o insistir en él (...)<sup>88n</sup>.*

En efecto, solo así se garantiza que la voluntad conciliadora de la administración, expresada a través de su representante legal, esté enmarcada dentro del ordenamiento jurídico, pues no hay que perder de vista que, con el acuerdo conciliatorio en materia contenciosa administrativa, se está afectando el erario público.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en reiteradas oportunidades ha dicho que deben existir razones para Conciliar ya que la Conciliación previa no se trata de un regalo que le hace la Administración al potencial demandante en los siguientes términos:

*"(...)Sin desconocer la Sala que mediante la figura conciliatoria prevista en las leyes 23 de 1991 y 446 de 1998, así como en el decreto 1818 de 1998, se procura una más rápida y oportuna solución de los conflictos, ha de observarse, sin embargo, que para tales efectos no resulta suficiente el solo querer o voluntad de conciliar. Ha de existir así mismo capacidad dispositiva junto con una adecuada y razonable demostración de los hechos que, en determinado momento, permitan deducir una alta probabilidad de que el ente público comprometido pudiera ser sujeto pasivo de una condena generadora de*

---

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 30 de septiembre de 1999, C.P.: Ricardo Hoyos Duque, Rad. 16251.

*posibles perjuicios para el patrimonio respectivo o para los intereses de la comunidad, frente a la cual resulte no solo conveniente, sino recomendable y necesario que las diferencias existentes se solucionen a través de este mecanismo alterno de solución de conflictos. Pero no puede olvidarse que tales acuerdos conciliatorios deben presentarse sobre diferencias debidamente acreditadas, con elementos probatorios que fácilmente le permitan al juzgador establecer la realidad del conflicto y la bondad de la conciliación, los costos económicos del mismo y cuál sería su proyección frente a los intereses tanto del ente público, como de la misma comunidad. Es por lo anterior que la Sala no prohíba acuerdos conciliatorios como el examinado, donde lo único evidente es la generosa actitud del alcalde municipal de Aipe y el abierto desconocimiento de las normas legales reguladoras, no solo de la contratación estatal, sino de la misma figura conciliatoria (...)<sup>89</sup>.*

Es de la esencia de toda conciliación administrativa que una de las partes sea la Administración Pública, razón por la cual la solución de éste tipo de conflictos, que siempre llevará envuelta una pretensión económica por satisfacer, afectará el patrimonio público.

---

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 9 de marzo de 2000, C.P.: Germán Rodríguez Villamizar, Rad. 16758.



**Cuadro Comparativo cuantía de las Pretensiones frente a la Cuantía Acordada y el ahorro que esto significa para el Estado en las Conciliaciones en Derecho en las Acciones Contencioso Administrativas para los años 2005, 2006 y 2007. Procuraduría General de la Nación.**

En ese entendido y cómo podemos apreciar en el presente cuadro estadístico<sup>90</sup> en 2005 en relación a la cuantía de las Pretensiones de los demandantes y frente a la cantidad que se acordó en Audiencia de Conciliación, el Estado ahorró treinta y siete mil seiscientos trece millones cuatrocientos setenta y nueve mil cuatrocientos setenta pesos que hubiera tenido que verse obligado a pagar en el caso de que resultase condenado. Por estas mismas razones el Estado Colombiano ahorró cuarenta y nueve mil ciento treinta y nueve millones

<sup>90</sup> Procuraduría General de la Nación (2009). "Presentación II teleconferencia 4 de Marzo". Documento Electrónico en: [http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/marzo/PRESENTACION\\_II\\_teleconferencia\\_4\\_de\\_marzo.ppt](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/marzo/PRESENTACION_II_teleconferencia_4_de_marzo.ppt) Colombia.

seiscientos ochenta y un mil novecientos veintiséis pesos en 2006 y setenta y ocho mil setecientos dieciséis millones doscientos cincuenta y tres mil trescientos setenta y siete pesos en 2007.

Sin embargo, de ser correcta nuestra Teoría, es decir, que las conciliaciones en Derecho efectuadas por el Estado ante los Procuradores Delegados ante lo Contencioso Administrativo como requisito de Procedibilidad según la Ley 1285 de 2009 no son efectivas, en los términos que para éste estudio fue definido el indicador de efectividad, es decir, según el número de Conciliaciones que terminen en un Acuerdo sin entrar a estudiar si la aprobación posterior que haga o no el juez competente sobre el mismo ya que éste Proyecto se limita a estudiar el nivel de ánimo conciliatorio de las partes; podríamos llegar a concluir que, pese a que los montos ahorrados por el Estado por medio de éste tipo de Conciliaciones es importante, estas cifras resultan irrisorias al ser comparadas con los montos globales de los dineros que año a año debe desembolsar el Estado para pagar las condenas que se vea sometido a pagar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y que podrían ser menores de ser el mecanismo de la Conciliación Prejudicial ante los Procuradores, un mecanismo más efectivo.

Continúa el estudio presentado por la Procuraduría General de la Nación posterior a la expedición de la Ley 1285 de 2009 señalando como beneficios que la Conciliación extrajudicial en ésta área tiene el representar esta un ahorro patrimonial para el Estado, contribuir a la descongestión de la administración de justicia, fortalecer a la Conciliación como un mecanismo alternativo de solución de conflictos y favorecer la efectiva la protección de los derechos ciudadanos.

Debe aclararse que la Justicia Conciliación Administrativa no va necesariamente dirigida a dirimir controversias entre un particular y la

administración sino que también es procedente para dirimir conflictos entre entidades públicas. Sobre el particular el Consejo de Estado sostuvo que:

*“(…)En curso un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que vincula a la Nación -Ministerio de Desarrollo Económico- y al distrito turístico, cultural e histórico de Santa Marta, en relación con los actos administrativos de extinción de dominio del inmueble conocido como Pozos Colorados, es viable que las partes diriman en forma definitiva y mediante acuerdo sus diferencias, porque se trata de dos entidades de derecho público, cuyo patrimonio tiene esta misma naturaleza.*

*La conciliación en este caso concreto es posible por cuanto la parte demandante puede desistir de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho pues ambas están en capacidad de conciliar las consecuencias económicas que pudieran derivarse de un fallo judicial; además el legislador autoriza dirimir conflictos de carácter particular y contenido económico si el asunto específico tiene lugar entre entidades públicas cuyos efectos patrimoniales se entiende que dejan la titularidad del bien objeto de la controversia, en alguna de ellas. Lo anterior, en el entendido de que la Sección Tercera del Consejo de Estado, según su criterio, considere que se ha configurado alguna de las causales previstas en el Código Contencioso Administrativo, para atender las peticiones de las entidades en conflicto y resuelva dar curso a la conciliación(…)”*

Ciertamente si dentro de la Justicia Administrativa ambas partes a pesar de ninguna ser un administrado pueden hacer uso de los recursos que ésta misma le ofrece debe serlo también para conciliar previamente sus conflictos. Afortunadamente al establecerse la Conciliación en la Jurisdicción Contencioso Administrativo como Requisito de Procedibilidad para las acciones previstas en el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 parece haberse resuelto la anterior duda definitivamente a favor de la Tesis mantenida por el Consejo de Estado.

## LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

*“No existe la guerra inevitable. Si llega, es por fallo del hombre.”*

*Andrew Bonar Law*

En **Perú**, la Ley de Conciliación (26872) fue publicada oficialmente el 13 de noviembre de 1997, y aunque no se refiere en forma específica a la conciliación en la materia contenciosa administrativa define a la conciliación como instrumento alternativo en la solución de conflictos y es calificada como de interés nacional. Dicha Conciliación está sustentada en los principios de equidad, buena fe, imparcialidad, legalidad, celeridad, la conciliación fomenta una cultura de paz.

La audiencia única de conciliación puede dividirse en múltiples sesiones, pero el periodo conciliatorio tiene un límite temporal de treinta días como máximo. La asistencia jurídica de las partes en la audiencia conciliatoria es optativa. Si alguna de las partes falta a la audiencia, ésta se dará por concluida. No obstante que no es un acto jurisdiccional, la ley señala que el inicio del proceso de conciliación interrumpe los plazos de prescripción y caducidad.

Finalmente la Legislación Peruana establece que el conciliador debe ser una persona capacitada y acreditada que desempeña sus labores en los llamados centros de conciliación<sup>91</sup>. Es necesario sin embargo mencionar, que dado el escaso número de centros de conciliación y de conciliadores, así como la deficiente difusión de la institución entre el pueblo, la puesta en vigor de esta norma fue postergado hasta enero de 2001.

---

<sup>91</sup> QUIROGA LEÓN, Aníbal, “Conciliación y arbitraje en el Perú: presente y futuro”, *op. cit.*, nota 36, pp. 796-798. En el mismo sentido Vigo Carrillo, Renzo, “¿Estamos preparados para asumir el reto de la conciliación?”, *Derecho Puc, Revista de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Lima, núm. 52, diciembre de 1998-abril de 1999, pp.181-188.

**México** ha gozado de un prolífico desarrollo de la figura Conciliatoria en lo Administrativo en sus diferentes Estados de la que podemos destacar los siguientes desarrollos legales que han tenido lugar:

En el estado de Aguascalientes la Ley del Procedimiento Administrativo, en su artículo 56, considera que el convenio de las partes puede poner fin al procedimiento siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efecto y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

El Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado el 7 de febrero de 1997, instituye la conciliación en sus numerales 132 y 134, al permitir como forma de terminación del procedimiento un convenio conciliatorio que ponga fin a los asuntos entre particulares y las autoridades administrativas, siempre que no sean contrarios a las disposiciones legales aplicables.

La Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Sinaloa, al referirse a la contestación manifiesta en su artículo 67bis-A, que las partes podrán celebrar convenios para conciliar sus intereses en cualquier etapa del juicio, hasta antes de que se dicte sentencia. En tal caso, dichos convenios deberán presentarse para su ratificación y aprobación ante la sala respectiva para que sean elevados a la categoría de cosa juzgada.

En los casos en que exista tercero interesado, la sala aprobará el convenio únicamente cuando dicho tercero manifiesta su conformidad, suscribiendo el convenio conjuntamente con las partes. Cuando sean varias las autoridades demandadas, será suficiente con que el convenio esté suscrito por la autoridad que generó el acto impugnado, entendiéndose que queda sin materia el juicio.

También la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Tabasco establece la posibilidad de una conciliación administrativa en su artículo 22, que a la letra dice:

*“Corresponde a la Coordinación de Defensores de lo Administrativo:*

*VI. Proponer en cualquier tiempo, la conciliación de intereses ante las autoridades o funcionarios responsables, en los asuntos que presten asesoría...”*

En conclusión, encontramos que los Estados Mexicanos de Aguascalientes, México y Sinaloa han optado como Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos la figura del Contrato de Transacción ya que son las partes las que por medio de un convenio dirimen sus controversias y sólo en el caso del Estado de Sinaloa éste acuerdo se ve sometido a una revisión posterior de su legalidad. En el caso del Estado de Tabasco, estamos ante una verdadera Conciliación.

Otros países latinoamericanos que han implementado la conciliación en esta área son **Argentina, Ecuador y Uruguay**<sup>92</sup>.

En **España**, debido a la deficiencia del sistema de reclamaciones y recursos administrativos que han generado una crisis en la jurisdicción contenciosa-administrativa, el tema del empleo de técnicas alternativas para resolver controversias en dicho ámbito ha sido bien aceptado<sup>93</sup>, así, por ejemplo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 107.2, a la letra dice:

---

<sup>92</sup> OJEDA PAULLADA, Pedro, “Vías efectivas de acceso a la justicia: mediación, conciliación y arbitraje”, *op. cit.*, nota 2, p. 238.

<sup>93</sup> ZORNOZA PÉREZ, Juan, “¿Qué podemos aprender de las experiencias comparadas? Admisibilidad de los convenios, acuerdos y otras técnicas transaccionales en el derecho tributario español”, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 162.

*“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.*

*En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado.*

*La aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la administración local no podrá suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la ley<sup>94</sup>”.*

En el caso del ayuntamiento de Barcelona se implementó el Consell Tributari, en 1988, que tiene como una de sus funciones más importantes la de realizar propuestas de resolución de todos los recursos y reclamaciones que se interpongan ante el ayuntamiento en materia de contribuciones locales<sup>95</sup>.

En **Italia** se introdujo la llamada conciliación judicial, en 1994, la cual operaba en aquellos casos en los que ya se había instaurado una controversia mediante la interposición de un recurso, pero no se tenía por concluida la primera audiencia del proceso, y además se exigía que el conflicto versara sobre cuestiones que no podían resolverse mediante pruebas ciertas<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Ley 4/1999, del 13 de enero, *Boletín Oficial del Estado*, 14 de enero de 1999.

<sup>95</sup> AGULLÓ AGÜERO, Antonia, “La introducción en el derecho tributario español de las fórmulas convencionales previstas en la Ley 30/1992”, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1996, p. 188.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 128.

La conciliación podía solicitarse a petición de parte o propuesta por el juez, y se formalizaba mediante una acta de conciliación que tendría, entre otros efectos, el de extinguir el juicio.

Posteriormente se expide la Ley núm. 556, del 24 de octubre de 1996<sup>97</sup>, la cual prevé la conciliación en el capítulo referente al contencioso administrativo.

De acuerdo al texto legal la conciliación puede sugerirse en forma total o parcial por cualquiera de las partes, la conciliación puede tener lugar sólo frente a la Comisión Provincial (*Commissione Provinciale*) y no más allá de la primera audiencia. La audiencia conciliatoria se desarrolla verbalmente y su resultado se plasma en forma escrita. Si de los hechos se deduce la aplicación de una sanción y sobre el asunto principal se llega a un acuerdo, las sanciones se reducen hasta una tercera parte del monto original (artículo 48.7).

En **Alemania**, la Ordenanza Tributaria Alemana prevé encuentros para discutir con finalidad negociadora entre la administración y el contribuyente- En el caso del párrafo 210, éste regula la entrevista, disposición que se encuentra inserta en el capítulo cuarto, denominado *de la* “Inspección”, el cual, en la parte concerniente al tema, expresa: “Respecto al resultado de la inspección debe celebrarse una entrevista... En el caso de la entrevista final deben mencionarse especialmente los hechos controvertidos, así como la valoración de las comprobaciones de la inspección<sup>98</sup>...”.

Dicha entrevista tiene un carácter conciliador y busca finalizar el supuesto objeto de la inspección en forma negociada en el mayor número de casos posibles.

---

<sup>97</sup> *Gazzetta Ufficiale*, núm. 251, 25 de octubre de 1996.

<sup>98</sup> SCHUSTER, CARLA, “Ordenanza Tributaria Alemana”, *Abgabenordnung*, Madrid, Colex, 2001, p. 116.

Lo mismo ocurre con el encuentro de diálogo regulado en el procedimiento de reclamación (parágrafo 364a de la Ordenanza), cuya función es predominantemente conciliatoria y favorece la solución concordada del procedimiento de recursos<sup>99</sup>.

## **EL PAPEL DE LA PROCURADURÍA COMO CONCILIADOR EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA**

*Para hacer la paz se necesitan por lo menos dos,  
mas para hacer la guerra basta uno sólo.  
Arthur Neville Chamberlain*

Como ya se explicó en el Capítulo anterior al hacer mención del tránsito legislativo que se ha desarrollado en Colombia en materia de la Conciliación en Derecho como requisito de Procedibilidad en lo Contencioso Administrativo, el legislador le ha entregado a los Procuradores en las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo la función de Conciliador competente y sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción.

La Ley 640 de 2001, en su artículo 42 transitorio señaló en ésta primera etapa en razón a la falta de disponibilidad de personal en las Procuradurías para atender la demanda de Conciliaciones en ésta área lo siguiente:

*“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.”*

---

<sup>99</sup> SEER, Roman, “Contratos, transacciones y otros acuerdos en derecho tributario alemán”, *Convención y arbitraje en el derecho tributario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales- Marcial Pons, 1996, p. 157.

Posteriormente, el Ministerio del Interior y de Justicia mediante Resolución 198/2002 señaló que

*“Con base en las certificaciones referidas anteriormente NO se dan los presupuestos para determinar la entrada en vigencia de la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de Procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en ningún distrito judicial del país”.*

Luego, como ya hemos visto, la Ley 1285/ 2009 consagró nuevamente la figura de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativo incluyendo la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho como asunto conciliable en su Artículo 13.

Ésta Ley, “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia” fue objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 713 de 2008

En aquel momento Concepto del Procurador General de la Nación se opuso a la Constitucionalidad del Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 argumentando la falta de personal por parte de la Procuraduría para adelantar dicho trámite Conciliatorio en los siguientes términos:

*“En la reforma no se tuvieron en cuenta las condiciones materiales para implementar el requisito de Procedibilidad, ya que de establecerse tal facultad para el Ministerio Público resultaría imposible su aplicación en la realidad, por cuanto la Procuraduría no cuenta con el número de servidores requerido para cumplir con tal actividad.*

*No se trató de un reproche de mera conveniencia, pues se puso de presente que la Corte Constitucional, al pronunciarse en relación con una materia semejante a la analizada (Sentencia C-160 de 1999), declaró la inexecutable*

*aludiendo a la carencia de “los elementos mínimos requeridos para garantizar de manera real y efectiva el principio constitucional de acceso a la justicia”.*

Pese a esto la Sentencia C- 713 de 2008 resolvió respecto a la constitucionalidad de éste aparte Declarar inexecutable el inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, “por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”, y executable el resto del mismo artículo

Ha de tenerse en cuenta que según datos suministrados por el Consejo Superior de la Judicatura, en el año 2007 ingresaron a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Juzgados y Tribunales administrativos): 153.095 procesos, de los cuales 86.246 - es decir el 56.3% - poseen un contenido indemnizatorio siendo, por tanto, asuntos de naturaleza conciliable.

Es pues deber agente del Ministerio Público ante el actual panorama legislativo, dirigir libremente el trámite de la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad y deberá jugar un papel activo en la proposición de fórmulas de acuerdo.

En efecto, encontramos debidamente sustentado por el Decreto 1716 de 2009 que el papel del Procurador como Conciliador por ningún motivo es el de un convidado de piedra y por el contrario su papel es activo y en algunos casos podría llegar a ser determinante para que las partes lleguen a un Acuerdo.

Para citar un ejemplo, las pruebas deben aportarse con la solicitud de conciliación. Sin embargo, el agente del Ministerio Público podrá solicitar que se alleguen nuevas pruebas o se complementen las presentadas.

Es deber de las partes deben aportar en original o en copias auténticas. El procurador judicial debe remitir al juez o tribunal administrativo competente las

actas contentivas de conciliaciones judiciales a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la celebración de la audiencia, a fin de que se verifique el respectivo control y se apruebe o impruebe el acuerdo al que llegaron las partes.

El requisito de Procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo o cuando vencido el término previsto, es decir, 3 meses contados a partir de la presentación de la solicitud, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa (en este último evento, se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación).

La Procuraduría General de la Nación, según la información suministrada en su Portal de Internet ha emprendido una política frente a las conciliaciones extrajudiciales en asuntos de lo contencioso administrativo a la que ha denominado “Plan de Choque” que podemos resumir en los siguientes puntos<sup>100</sup>:

1. Producto de la Primera Reunión de Alto Nivel del 28 de Febrero de 2009 se elaboraron documentos de la Procuraduría General de la Nación en materia de conciliación extrajudicial. A su vez la Procuraduría diseñó las siguientes políticas que debía implementar dentro de la implementación del nuevo sistema de Conciliación como Requisito de Procedibilidad establecido por la Ley 1285 de 2009 en lo Contencioso Administrativo: Diseño de un plan de capacitación para procuradores judiciales y

---

<sup>100</sup> Procuraduría General de la Nación (2009). “Presentación II teleconferencia 4 de Marzo”.

Documento Electrónico en:

[http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/marzo/PRESENTACION\\_II\\_teleconferencia\\_4\\_de\\_marzo.ppt](http://www.procuraduria.gov.co/descargas/eventos/eventos2009/marzo/PRESENTACION_II_teleconferencia_4_de_marzo.ppt) Colombia.

medidas logísticas, realización de una campaña de divulgación, revisión procesos y procedimientos, ajuste a la planta de Procuradores Judiciales para Asuntos Administrativos y cooperación internacional

2. Derivado de la primera reunión de alto nivel se dio el Proyecto de reglamento Artículo 13 de la ley 1285 de 2009, la Presidencia de la República expidió una directiva presidencial acerca de la política pública en materia de conciliación extrajudicial dirigida a los comités de conciliación de las entidades públicas, se reformó a la legislación en materia de los conciliación extrajudicial administrativa: ley 640 de 2001 y se amplió la planta de procuradores judiciales para asuntos administrativos.

3. Como segundo eje, es decir, la elaboración de documentos en materia de conciliación extrajudicial, la Procuraduría expidió las siguientes circulares respecto a la materia

- Circular No. 04 de 2009:

*"Medidas encaminadas a lograr la eficacia de la conciliación en asuntos de lo contencioso administrativo como mecanismo alternativo de solución de conflictos".*

- Circular No. 05 de 2009:

*"Aspectos a considerar respecto de la conciliación como requisito de Procedibilidad para el ejercicio de las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A."*

- *"Guía para la presentación y trámite de las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa"*  
**"CONCILIAR ANTES QUE DEMANDAR"**

4. Como tercer eje de trabajo, la Procuraduría creó un plan de capacitación a nivel Nacional consistente en conferencias en las sedes de la Procuraduría a nivel nacional sobre la conciliación extrajudicial en

asuntos contencioso administrativos; Jornadas de capacitación en conciliación en cinco zonas en que está organizada la Procuraduría General de la Nación; Adecuación, instalaciones y dotación PJAAl, Plan de reorganización y adecuación de sedes de los Procuradores Judiciales I y sus respectivas dotaciones; Reorganización sedes de la PGN a nivel nacional para recepción de solicitudes de conciliación y habilitación de salas de audiencia.

5. Como cuarto eje de trabajo la Procuraduría realizó los siguientes eventos buscando continuar con la campaña de divulgación ante el cambio Legislativo que en materia Contencioso Administrativa representa el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009:
  - Teleconferencia “Defensa Jurídica del Estado y Conciliación Extrajudicial” celebrada el 4 de Marzo de 2009.
  - Divulgación de las Circulares No 004 y 005 de 2009 de la Procuraduría General de la Nación a los comités de conciliación y apoderados de las entidades públicas.
  - Divulgación de la Guía “CONCILIAR ANTES QUE DEMANDAR”
  - Estrategia de medios de la Oficina de Prensa de la PNG.
  - Entrevistas medios de comunicación
  - Reuniones informativas con jueces y magistrados del país.
6. Como quinto eje de trabajo la Procuraduría trabajó en la revisión del módulo de conciliación extrajudicial en el Sistema de Integración Misional - SIM de la PGN, de formatos para trámite de la conciliación extrajudicial buscando su unificación y presentó al Ministerio del Interior y de Justicia el Sistema de Información en conciliación que tiene dicha entidad
7. Como sexto y séptimo eje la Procuraduría como Proyectos de cooperación internacional la Procuraduría buscó el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, la Agencia Española de Cooperación Internacional – AECI en reunión se debía realizar el 5 de

Marzo de 2009 y de la GTZ Cooperación Técnica Alemana mediante un Asesor para el estudio de impacto social en virtud de la entrada en vigencia de la conciliación como requisito de Procedibilidad.

8. A su vez se Reasignó la actividad conciliatoria para los procuradores Judiciales I y los tres personeros.
9. Como octavo eje se reorganizó la Unidad Coordinadora de Procuradurías Judiciales Administrativos (Bogotá), se Adecuaron las instalaciones y ventanillas para la recepción de las solicitudes de conciliación y se crearon instructivos temáticos sobre conciliación en los casos “masa” y casos “tipo”. Por último se revisaron los indicadores de gestión de los Procuradores Judiciales: “Conciliar antes que demandar”.

De la anterior información se desprende que la Procuraduría diseñó un plan de capacitación de su personal buscando la divulgación del nuevo Sistema. Consideramos que de probarse la ineficacia de la Conciliación en asuntos Contencioso Administrativos como requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados del Circuito de Bucaramanga, sería procedente que en el acápite de conclusiones sugiriésemos la continuación de éste Plan de Choque junto con la implementación de políticas por parte del Ministerio del Interior y de Justicia dirigidas no solamente a los Procuradores sino a todos los usuarios del aparato judicial para así hacer más efectivas las conciliaciones en ésta área del Derecho.

**SOLICITUDES RECIBIDAS DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL DEL 23 DE ENERO DE 2009 AL 2 DE MARZO DE 2009. Procuraduría General de la Nación<sup>101</sup>.**

Ciudad		Solicitudes
1	Armenia	1080
1	Bogotá	747
2	Santa Marta	139
15	Cali	138
2	Manizales	136
3	Medellín	105
2	Popayán	89
2	Neiva	83
1	Pereira	81
2	Ibagué	74
2	Valledupar	73
3	Pasto	72
1	Florencia	49

Ciudad		Solicitudes
1	Bucaramanga	45
2	Villavicencio	42
2	Tunja	40
2	Cúcuta	40
1	Cartagena	37
1	Montería	34
1	Barranquilla	34
1	Sincelejo	33
1	Yopal	24
2	Riohacha	18
1	Quibdó	13
2	Arauca	7
1	San Andrés y Providencia	1

Finalmente tenemos los datos estadísticos acerca del número de Conciliaciones Extrajudiciales que se recibieron a nivel nacional por parte de los Procuradores Delegados en los Asuntos Administrativos en el periodo comprendido entre el 23 de Enero de 2009 al 2 de Marzo de 2009.

A pesar de que estos datos no son suficientes para resolver el Problema Jurídico planteado en nuestro proyecto debido a que la muestra tomada por la Procuraduría comprende un reducido espacio de tiempo en el que apenas se estaba implementando éste tipo de Conciliaciones y por tanto se trata de una etapa en que recién se estaba conociendo el impacto de la Ley 1285 sobre estas Conciliaciones si nos arroja información respecto a la población sujeto de

<sup>101</sup> Ibídem

nuestro estudio a saber que Bucaramanga es una ciudad intermedia en cuanto al número de solicitudes de Conciliación en lo Contencioso Administrativo, superando a ciudades como Barranquilla, Cartagena y Cúcuta pero por debajo de ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Santa Marta y Valledupar.

Nos resta pues establecer los principales problemas derivados dentro de las Conciliaciones en lo Contencioso Administrativo y que consideramos determinantes en cuanto a su efectividad para dar paso a nuestra investigación de campo y el análisis de los datos estadísticos que nuestra investigación arroje.

**CAPITULO III**  
**PROBLEMAS EN TORNO A LA EFECTIVIDAD DE LA CONCILIACIÓN**  
**COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LAS ACCIONES**  
**CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS**

*“Los hombres construimos demasiados muros y no suficientes puentes.”*  
*Isaac Newton*

Tras haber tratado la Conciliación como Requisito de Procedibilidad en lo Contencioso Administrativo desde un punto de vista Legal y Jurisprudencial, pasamos en éste capítulo a explorar los pilares que fundamentan la Teoría defendida por nosotros acerca de la Efectividad de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Bucaramanga; es decir que dicha Conciliación no sería efectiva debido al bajo número de Acuerdos de Conciliación a los que llegarían las partes, desarrollando así algunos de los razonamientos que ya fueron expuestos dentro del Marco Teórico del presente trabajo.

A continuación presentamos las razones por las cuales sostenemos que por lo general, en éste tipo de Conciliaciones no se encuentran dadas las condiciones para que exista ánimo conciliatorio entre las partes. Algunas de las razones que fundamentan el “querer cerrarle las puertas” a una posible Conciliación que de por terminado los conflictos que se originan en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, obedecen al comportamiento que se espera de las partes que entran en litigio en éste tipo de Acciones más que en razones de orden legal y que sin embargo hacen conveniente que sean estudiados los fundamentos de ellas para que sean combatidas por parte de los Órganos del Estado competentes tales como el Ministerio del Interior y de Justicia o la misma Procuraduría, derrumbando así lo que en algunos casos son mitos en torno a la Conciliación Administrativa y en otros una falta de cultura propicia para la Conciliación:

## **La escasa Función preventiva y reparativa de la Conciliación en lo Contencioso Administrativa resulta prácticamente ineficaz a nivel inter partes**

Es importante recordar que una de las ventajas más importantes que se le atribuyen a la Conciliación es su función preventiva. Es decir, con la celebración de un Acuerdo de Conciliación se evita que se dé por finalizado el conflicto mediante Sentencia.

En éste sentido la Corte Constitucional ya se ha manifestado al mencionar que: *“b) La conciliación constituye una **actividad preventiva**, en la medida en que busca la solución del conflicto antes de acudir a la vía procesal o durante el trámite del proceso, en cuyo caso no se llega al resultado final normal de aquél, que es la sentencia. En este último evento, se constituye en una causal de terminación anormal del proceso<sup>102</sup>”*. (Negrita fuera de Texto)

En efecto, que se llegué a un Acuerdo de Conciliación puede prevenir a su vez que se presenten nuevos conflictos por los mismos hechos ya que, desde un punto de vista idealista, se espera de la Administración que actúe con un mayor nivel de cuidado en lo sucesivo para evitar nuevas condenas.

Sin embargo, la función preventiva de la Conciliación en el Derecho Administrativo se diluye, vista esta como la posibilidad de que en el caso particular en conflicto la parte no siga sufriendo de los daños provocados por la Acción u Omisión por parte de la Administración que originó un daño Antijurídico en su contra.

Entendemos que en ningún tipo de área del Derecho luego de haberse producido un daño, a la víctima pueda garantizársele una total reparación del

---

<sup>102</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-160 de 1999. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

daño sufrido. Sin embargo ésta aseveración cobra mayor fuerza debido a la gravedad de los hechos que sustentan una Acción en lo Contencioso Administrativo. Para citar a manera de ejemplos, no es reparable de ninguna manera la pérdida de la calidad de vida de la persona que por años un Acto Administrativo le negó el reconocimiento de su Pensión; el buen nombre y la pérdida de oportunidades de un Consorcio o Empresa afectada dentro de un Proceso Contractual y aún menos cuando se trata de Asuntos que tocan la integridad del ser humano como en los Procesos de Responsabilidad Médica o de Reparación Directa.

### **La desconfianza frente a la administración impide el Acuerdo Conciliatorio**

Al sentimiento de que, frente al daño que considera ha recibido la futura parte demandante la función preventiva de la Conciliación le es indiferente y el sentimiento de que la función reparativa no varía significativamente con el beneficio que podrían obtener de salir victoriosos en una Acción presentada ante los jueces en lo contencioso administrativo hay que sumarle la desconfianza que manifiesta las partes frente a la Administración que no sólo es visto como el agresor, el que negó el derecho o el que incumplió lo pactado en un Contrato sino que es también vista como la parte todopoderosa por el simple hecho de hacer parte del Estado e ir respaldada por un Comité de Conciliación.

Consideramos que el sentimiento de inferioridad de la parte, muy al estilo de David enfrentándose a Goliat, genera incluso en el abogado que representa la causa del futuro demandante un sentimiento de desconfianza frente a la Administración que en teoría goza de más herramientas para estudiar la conveniencia o no de una conciliación.

A pesar de que reprochamos ésta actitud asumida por una de las partes, sería ingenuo negar que esta situación que entorpece una justa solución de los conflictos por medio de la Conciliación no sea una realidad y podemos asegurar esto ya que la confianza se fundamenta en el Principio de la Buena Fe. Es necesario que las partes crean en el buen proceder de su contraparte y lamentablemente, podemos afirmar que incluso muchos de los abogados inmersos en la cultura de la confrontación y el litigio prefieren minar la poca confianza que le queda a sus clientes en la administración propiciando la falta de ánimo conciliatorio durante la Audiencia.

En efecto, encontramos poco probable que se dé el restablecimiento de las sanas relaciones entre el Administrado afectado y la Administración debido a esta indisposición de las partes ante la afectación generada por un lado; y por el otro, ante la cuantía e importancia de las pretensiones invocadas por el posible demandante. De esa manera, no podemos decir como sí se da en otros casos, que una Conciliación en administrativo produzca un resultado “Gana-Gana”.

### **El Principio de Igualdad no es real en las Conciliaciones administrativas**

Al igual que los demás tipos de Conciliación, en las Conciliaciones en asuntos Contencioso Administrativo la Ley contempla la existencia del Principio de Igualdad entre las partes. Sin embargo, ha de recordarse siempre que estamos en un tipo de litigio en el que una de las partes suele ser el Estado y, en pocas palabras, las relaciones Administración- Administrado nunca podrán darse en un plano de plena igualdad ya que es de la esencia de la Administración asumir una posición dominante.

En efecto, a pesar de que durante la Audiencia de Conciliación que se celebra ante los Procuradores a ambas partes se les concede la palabra, ambas partes a su vez presentan pruebas y formulas de arreglo queriendo así establecer ese plano de igualdad que debe existir; no existe nada más distante a la concepción de la conciliación que la mentalidad de una de las partes de sentirse superior a la otra, concepción que constituye un obstáculo para el buen desarrollo y éxito de la conciliación y en éste caso existen razones de peso para que se dé esta situación de igualdad artificial frente al sentimiento por parte de una de las partes de estar Conciliando con su superior.

La parte demandada cuenta, tal y como está reglamentado en el Decreto 1716 de 2009 con un Comité de Conciliación, el cual es un órgano asesor en la toma de decisiones, lo que incide sobre la aceptación o no de la conciliación. En éste punto se rompe claramente el Principio de Igualdad entre las partes, toda vez que la contraparte demandante cuenta generalmente con sólo un abogado.

En éste orden de ideas, es fundamental remarcar que las partes se encuentren en un plano de igualdad pleno a la hora de sentarse a discutir las posibles formulas de Conciliación, Principio el cual ha sido defendido por la Ley. Pese a ello, advertimos que está realidad es meramente legal y que para el demandante existe la sensación de estar enfrentándose en un escenario en el que no existe igualdad de armas y en el que es preponderante una de las partes en razón a lo que representa como institución.

### **La falta de Ánimo Conciliatorio en la Conciliación ante lo Contencioso Administrativo por parte del posible demandante**

Como ya se hizo mención dentro del Marco Teórico, el Dr. Bernal Gutiérrez se opuso al establecimiento de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad por diversas razones encontrando nosotros que uno de sus argumentos más importantes en el razonamiento que al respecto elabora es que cuando las partes son citadas para llenar un Requisito de Procedibilidad, estas se sienten “obligadas a hacer las paces” en virtud de la Ley como bien se encarga de señalar en razón del diferente ánimo conciliatorio que se puede encontrar según sea la causa que origine el conflicto.

Si a esto le sumamos el hecho de que las Acciones Contencioso Administrativas se originan a partir de graves daños a la persona en sus derechos o patrimonio, debido a la Acción u Omisión de la Administración por una parte y a su vez que en ellas el Agente del Estado debe asumir que hubo algún tipo de responsabilidad por parte de la Administración si se muestra favorable a la Conciliación; podemos concluir con facilidad que, por una parte el posible demandante tiene un ánimo más propicio para el conflicto ante la sensación de haber sido víctima de un atropello por parte de la Administración y por la otra, el demandado se encontrará reacio a tener que admitir su culpa la cual ha producido un daño al administrado.

Al respecto podemos citar la crítica que hace el Dr. José Guillermo Ferro Torres sobre la sola implementación de la conciliación como Requisito de Procedibilidad sin que esta vaya de la mano con otro tipo de medidas que procuren una mayor efectividad de ésta herramienta.

Dice el Dr. Ferro Torres que el cambio que genera la implementación de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad:

*"...ha generado una serie de problemas en su práctica, consecuencia de la improvisación legislativa, de la falta de una adecuada información y capacitación al respecto, y la resistencia de la colectiva al cambio que implica romper con tradiciones ancestrales, como la tendencia a creer que solo el Estado puede y debe solucionar los conflictos de los particulares"<sup>103</sup>*

### **La falta de ánimo Conciliatorio por parte de la Administración**

Para que producto de una Conciliación se produzca el efecto deseado, es decir, lograr un Acuerdo entre las partes siempre ha sido necesaria la colaboración dentro de la Audiencia de las partes en la producción de una solución al conflicto y, por esa razón, las partes son las que controlan todo el tiempo el proceso y sus resultados.

Las partes por ejemplo, pueden solicitar de común acuerdo que sea aplazada la Audiencia según el Artículo 10 del Decreto 1716 de 2009 o prorrogar el término de tres meses para el trámite conciliatorio extrajudicial, según el Parágrafo Único del Artículo 3º del mismo Decreto, discutir las propuestas de la otra parte o las que llegue a formular el Procurador, proponer algunas formas de solucionar el problema o consultar con sus asesores antes de llegar a un Acuerdo”.

Por esta razón es la que se puede predicar que el buen resultado de toda Audiencia de Conciliación depende del ánimo conciliatorio de las partes. Y si bien, ya hicimos mención de la falta de Ánimo Conciliatorio de la parte demandante debido a la poca confianza que tiene respecto a su contraparte su sentimiento de inferioridad y la desconfianza respecto a su función preventiva y

---

<sup>103</sup> FERRO TORRES, José Guillermo (2003). “LECCIONES DE DERECHO PENAL. PARTE ESPECIAL. DELITOS CONTRA LA FAMILIA: EL DELITO DE INASISTENCIA ALIMENTARIA”. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P.77

reparativa; encontramos que el sentimiento es recíproco respecto a la parte demandada, la Administración.

Por ejemplo, cierto sector doctrinario considera que la presunción de legalidad de los actos administrativos hace improcedente la Conciliación en aquellos eventos en los cuales está de por medio uno de ellos, pues parten del hecho de que la legalidad no se negocia. Resulta a su vez natural que la Administración quiera defender la legalidad de sus actuaciones.

Se debe advertir que no es improcedente la conciliación en aquéllos casos en los cuales la administración está legitimada para revocar un acto por ilegalidad manifiesta o por inconstitucionalidad; sin embargo, se podría prever que con fundamento en la razón ya esgrimida, exista reticencia por parte de la administración a revocar sus propias decisiones.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia se había pronunciado desde 1991 en una providencia en la que señaló que:

*“(...) Colígese de lo que se ha expuesto que para poder entrar a conciliar sobre los puntos puramente patrimoniales, tanto tratándose de acto ejecutoriado como de acto cuya ejecutoria se halle apenas en ciernes, la administración siempre ha de dilucidar previamente si se encuentra en alguno de los supuestos que la legitiman para revocar directamente el acto, bien por inconstitucionalidad o ilegalidad manifiesta o por inconveniencia y sólo en caso afirmativo podrá proceder a la conciliación; claro que formal o externamente se seguirá un orden cronológico inverso, pues el acto será revocado como consecuencia de haberse llegado a la conciliación patrimonial, ya que ésta si fracasa por cualquier motivo, aquél continuará firme (...)”<sup>104</sup>*

---

<sup>104</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 12 de diciembre de 1991. Exp. 2326.

## **La posición de no conciliar para evitar el inicio de una futura Acción de Repetición**

*“Preferiría la paz más injusta a la más justa de las guerras.”*

*Marco Tulio Cicerón*

Otra razón que encontramos para que la Administración justifique su falta de Ánimo Conciliatorio es el temor a que se adelante una Acción de Repetición en contra del funcionario que produzca la condena contra el Estado.

Debe recordarse que la Conciliación no extingue la Responsabilidad Patrimonial del servidor público cuando el daño se haya producido por su conducta dolosa o gravemente culposa.

En efecto, esto tiene como fundamento Constitucional el Artículo 90 de nuestra Carta Magna al señalar éste que:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.*

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste.”*

A su vez encontramos como uno de los fundamentos legales que nos permite afirmar que el temor a que se dé inicio a una Acción de Repetición no es fundado, el artículo 65 de la **Ley 270 de 1996**, Estatutaria de la Administración de Justicia el cual consagra que:

*“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.*

*En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.”*

Respecto a éste artículo es pertinente señalar el pronunciamiento que sobre su Constitucionalidad señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-037 de 1996 al estimar que:

*“(…) el inciso primero del presente artículo es exequible, pues si bien sólo hace alusión a la responsabilidad del Estado -a través de sus agentes judiciales- por falla en el servicio, ello no excluye, ni podría excluir, la aplicación del artículo 90 superior en los casos de la administración de justicia. En efecto, sin tener que entrar a realizar análisis alguno acerca de la naturaleza de la responsabilidad estatal y sus diversas modalidades -por escapar ello a los fines de esta providencia-, baste señalar que el principio contemplado en el artículo superior citado, según el cual todo daño antijurídico del Estado -sin importar sus características- ocasiona la consecuente reparación patrimonial, en ningún caso puede ser limitado por una norma de inferior jerarquía, como es el caso de una ley estatutaria. Ello, en vez de acarrear la inexequibilidad del precepto, obliga a una interpretación más amplia que, se insiste, no descarta la vigencia y la aplicación del artículo 90 de la Carta Política.<sup>105</sup>”*

Continúa la Ley Estatutaria de Administración de Justicia (Ley 270 de 1996) en su Artículo 71 señalando como obligación del Estado la de repetir contra un agente suyo cuando haya sido condenado a la reparación patrimonial por un daño antijurídico como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de éste siguiendo así la misma línea marcada por el Artículo 90 de nuestra Constitución Política.

---

<sup>105</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

A renglón seguido, el inciso segundo de la misma norma estipulaba que lo que pagara una entidad pública como resultado de una conciliación equivaldría a una condena, sin embargo la Corte Constitucional lo declaró inexecutable.

En efecto, la Corte sostuvo que la primera parte de la norma se limitaba a repetir, casi textualmente, lo previsto en el inciso segundo del artículo 90 de la Constitución. Sin embargo equiparar los compromisos patrimoniales que adquiere el Estado a través de una Conciliación con una condena judicial sería inconstitucional:

*“En cuanto a la decisión de equiparar la conciliación a una condena a cargo de la respectiva entidad pública, considera la Corte que se trata de una medida que rebasa el contenido de la norma superior citada, pues ella condiciona su aplicabilidad justamente al hecho de que el Estado haya sido judicialmente encontrado responsable de un daño antijurídico cometido por la acción o la omisión de uno de sus agentes. Y, como se sabe, la conciliación es una de las formas alternativas de terminar con un proceso que se presenta antes de que el juez dicte la respectiva sentencia. En otras palabras, **la conciliación no puede ser asimilada a una condena**, pues si ello fuese así, entonces también debería aplicarse en esos eventos el artículo 248 del Estatuto Fundamental, lo cual resulta carente de toda lógica jurídica y de razonabilidad constitucional. Pero, además, nótese que si lo establecido en el precepto que se cuestiona fuese viable, entonces también se vulneraría el derecho fundamental al debido proceso del servidor público que ha cometido el daño, toda vez que él estaría obligado a pagar la suma acordada entre las partes, sin haber tenido oportunidad para defenderse. El inciso, pues, será declarado inexecutable.”<sup>106</sup>*

(Negrita por fuera del texto)

---

<sup>106</sup> Ibídem.

Al respecto cabe mencionar que la Ley 270 de 1996 y la **Ley 678 de 2001**, encargada de reglamentar la Acción de Repetición y que a continuación vamos a empezar a estudiar, consagraron en sus artículos 72 y 2º respectivamente, la acción de repetición para los eventos en los cuales el Estado haya sido condenado debido a la conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores y ex servidores públicos, funcionarios y empleados judiciales.

En cuanto a la Ley Estatutaria de Justicia lo hizo señalando en su momento que:

*“La responsabilidad de los funcionarios y empleados judiciales por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya sido condenado el Estado, será exigida mediante la acción civil de repetición de la que éste es titular, excepto el ejercicio de la acción civil respecto de conductas que puedan configurar hechos punibles.*

*Dicha acción deberá ejercitarse por el representante legal de la entidad estatal condenada a partir de la fecha en que tal entidad haya realizado el pago de la obligación indemnizatoria a su cargo, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Ministerio Público. Lo anterior no obsta para que en el proceso de responsabilidad contra la entidad estatal, el funcionario o empleado judicial pueda ser llamado en garantía.*

*El incumplimiento de la obligación prevista en este artículo constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley, incluida la responsabilidad de carácter penal por la omisión del funcionario en perjuicio del patrimonio del Estado.”*

Sin embargo el inciso final de ésta norma fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional ya que al analizarse la constitucionalidad del artículo, la Corte dijo que:

*“El artículo interpreta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 90 constitucional. Adicionalmente, resulta propio de los aspectos que deben ser regulados por una ley estatutaria de administración de justicia el fijar un procedimiento -que, por lo demás respeta los principios esenciales del debido proceso para hacer efectiva la acción de repetición en los casos de responsabilidad del Estado. En iguales términos, estima la Corte que se ajusta a la Carta Política el hecho de que se excluya el ejercicio de la acción de repetición en los procesos penales, pues para ello el Estado se podrá constituir en parte civil dentro del respectivo trámite judicial y lograr, así, la reparación de los perjuicios causados por la acción dolosa o gravemente culposa del funcionario*

*Con todo, debe advertirse que el contenido del último inciso de la norma, como se ha dispuesto en anteriores oportunidades, hace parte de una ley ordinaria (Art. 150-23 C.P.), más exactamente del Código Disciplinario Único. Por tanto, su inclusión en una ley estatutaria como la que se revisa, vulnera los artículos 150-23, 158 y 152 de la Carta Política.*

*El artículo será declarado exequible, salvo su último inciso que se declarará inexecutable<sup>107</sup>.”*

Respecto al artículo 2º de la Ley 678 de 2001, que consagra la acción de repetición para servidores y ex servidores públicos esta norma dispuso que ésta: *“(…) es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado reconocimiento indemnizatorio por parte del Estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto. La misma acción se ejercitará contra el particular que investido de una función pública haya ocasionado, en forma dolosa o gravemente culposa, la reparación patrimonial”.*

---

<sup>107</sup> Ibídem

A su vez estableció en su Artículo 4° como obligatorio por parte de las entidades públicas ejercitar la acción de repetición o el llamamiento en garantía, cuando el daño causado por el Estado haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de sus agentes advirtiendo a su vez que el incumplimiento de este deber constituiría una falta disciplinaria.

A renglón seguido éste Artículo ya hace referencia a los Comités de Conciliación indicando que en las entidades públicas que tienen el deber de conformarlo o el representante legal en aquellas que no lo tengan constituido, deberán adoptar la decisión respecto de la acción de repetición y dejar constancia expresa y justificada de las razones en que se fundamenta.

La Ley 687 de 2001 se encargó de establecer cuándo la conducta debe ser considerada dolosa y en qué casos se considera que el agente del Estado actuó con culpa grave en sus Artículos 5° y 6°. Debe recordarse que antes de la existencia de ésta norma, se debían aplicar la norma contenida en el Código Civil que sobre Dolo y Culpa señala:

*“ARTICULO 63. Culpa y Dolo. La ley distingue tres especies de culpa o descuido.*

***Culpa grave***, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus negocios propios. Esta culpa en materias civiles equivale al dolo.

(...)

***El dolo*** consiste en la intención positiva de inferir injuria a la persona o propiedad de otro". (Negrita por fuera del texto)

A partir de la expedición de la Ley 687 de 2001 se configura el Dolo o la Culpa Grave tal y como lo preceptúan los Artículos anteriormente señalados que al respecto dicen que:

*“Art. 5°. Dolo. La conducta es dolosa cuando el agente del Estado quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado.*

*Se presume que existe dolo del agente público por las siguientes causas:*

- 1. Obrar con desviación de poder.*
- 2. Haber expedido el acto administrativo con vicios en su motivación por inexistencia del supuesto de hecho de la decisión adoptada o de la norma que le sirve de fundamento.*
- 3. Haber expedido el acto administrativo con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración.*
- 4. Haber sido penal o disciplinariamente responsable a título de dolo por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado.*
- 5. Haber expedido la resolución, el auto o sentencia manifiestamente contrario a derecho en un proceso judicial.*

*Art. 6°. Culpa grave. La conducta del agente del Estado es gravemente culposa cuando el daño es consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la ley o de una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de las funciones.*

*Se presume que la conducta es gravemente culposa por las siguientes causas:*

- 1. Violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho.*
- 2. Carencia o abuso de competencia para proferir de decisión anulada, determinada por error inexcusable.*
- 3. Omisión de las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos determinada por error inexcusable.*
- 4. Violar manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.*

De acuerdo con el Artículo 7º de la misma Ley, la jurisdicción Contencioso Administrativa es la encargada de conocer la acción de repetición teniendo en cuenta las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo. A su turno, el Artículo 8º establece que la entidad pública directamente perjudicada con el pago de la suma de dinero como consecuencia de una condena, conciliación o cualquier otra forma de solución de un conflicto deberá, en un plazo no superior a los 6 meses siguientes al pago total o al pago de la última cuota efectuado por la entidad, ejercitar la acción de repetición.

En caso de que no se ejercitase la acción de repetición en el término señalado anteriormente y por la entidad legitimada para ello, la Ley ha previsto que ésta podrá ejercerla el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación, cuando la perjudicada con el pago sea una entidad pública del orden nacional.

De acuerdo con los artículos 10 y 11 de la Ley 678 de 2001, la acción de repetición se tramitará a través del proceso ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa y caducará al vencimiento del plazo de 2 años contados a partir del día siguiente al de la

fecha del pago total efectuado por la entidad pública o desde la fecha del último pago, cuando el pago se haya hecho en cuotas.

Es importante resaltar que los artículos 12 y 13 de la Ley 678 de 2001 previeron la posibilidad de conciliar tanto judicial como extrajudicialmente en los procesos de repetición.

De otra parte, en relación con el llamamiento en garantía, el artículo 19 de la Ley 678 de 2001 consagró la posibilidad de llamar en garantía al servidor público cuando éste hubiere comprometido la responsabilidad de la Nación al actuar con dolo o culpa grave.

Efectivamente, éste Artículo señala que:

*“Dentro de los procesos de responsabilidad en contra del Estado relativos a controversias contractuales, reparación directa y nulidad y restablecimiento del derecho, la entidad pública directamente perjudicada o el Ministerio Público, podrán solicitar el llamamiento en garantía del agente frente al que aparezca prueba sumaria de su responsabilidad al haber actuado con dolo o culpa grave, para que en el mismo proceso se decida la responsabilidad de la administración y la del funcionario.”*

No obstante lo anterior, el párrafo de esta norma dispone que la “entidad pública no podrá llamar en garantía al agente si dentro de la contestación de la demanda propuso excepciones de culpa exclusiva de la víctima, hecho de un tercero, caso fortuito o fuerza mayor”.

Consideramos hacer un énfasis especial en el Artículo 17 de la Ley 678 de 2001 ya que a tenor de lo preceptuado en ésta norma podemos constatar la gravedad de la situación en que se ve envuelto un funcionario al que el Estado quiera repetir en su contra tras haber sido condenado patrimonialmente.

En efecto, esta norma señala al hacer referencia a la desvinculación del servicio, caducidad contractual e inhabilidad sobreviniente que:

*“El servidor, ex servidor o el particular que desempeñe funciones públicas, que haya sido condenado en ejercicio de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, será desvinculado del servicio, aún si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad del o los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por un término de cinco (5) años para el desempeño de cargos públicos y para contratar, directa o indirectamente, con entidades estatales o en las cuales el Estado tenga parte. En todo caso, la inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia”.*

Estas disposiciones se entienden sin perjuicio de las consecuencias que se deriven del ejercicio de las acciones penales, disciplinarias y fiscales a que haya lugar en relación con los mismos hechos que dieron origen a la acción de repetición o al llamamiento en garantía.

En relación con la procedencia del llamamiento en Garantía, el artículo 20 de la mencionada ley establece que la entidad demandada o el Ministerio Público podrán realizar el llamamiento hasta antes de finalizar el período probatorio. Por su parte, el artículo 21 de la citada ley dispuso que:

*“Cuando en un proceso de responsabilidad estatal se ejercite el llamamiento en garantía y éste termine mediante conciliación o cualquier otra forma de terminación de conflictos, el agente estatal llamado podrá en la misma audiencia conciliar las pretensiones en su contra. Si no lo hace, el proceso del llamamiento continuará hasta culminar con sentencia, sin perjuicio de poder intentar una nueva audiencia de conciliación, que deberá ser solicitada de mutuo acuerdo entre las partes.”*

Es claro entonces que en la respectiva audiencia de conciliación además de intentar resolverse el conflicto económico entre las partes, se podrá resolver sobre la responsabilidad del funcionario implicado.

En caso de que éste reconozca su actuación dolosa o gravemente culposa, el acta de conciliación hará tránsito a cosa juzgada para la administración y prestará mérito ejecutivo, reiterándose que deben constar obligaciones claras, expresas y exigibles, y debiendo estar previamente homologada por el juez administrativo.

Al respecto podemos citar al Consejo de Estado que en Providencia de 1994 señaló que:

*“(...) En los casos de terminación anormal, con la conciliación total el acuerdo debidamente aprobado entre las partes principales iniciales tiene el alcance de cosa juzgada, pero solo frente a la primera relación (demandante-demanda), ya que la segunda, por regla general, no puede ser comprendida en el mismo, sino que deberá definirse en el fallo. Por esa razón, nada impedirá que el proceso continúe entre la entidad demandada y el llamado, con miras a que se resuelva en la sentencia si la conducta de este último no sólo estuvo afectada de dolo o culpa grave, sino que tuvo incidencia en la responsabilidad imputada a la administración. Se dice por regla general, porque la entidad pública en su audiencia de conciliación podrá expresamente desistir de su pretensión de llamamiento, si lo estima razonable; evento en el cual terminará el proceso en su totalidad. Si no sucede así y se logra el acuerdo conciliatorio, el proceso deberá continuar entre la entidad pública, ya como actora de su pretensión de repetición, y el llamado como parte demandada. Juega en la definición que aquí se hace el principio de la economía procesal; el que se vería afectado si se le exigiera a la administración, luego de la conciliación, la presentación de una*

*demanda autónoma de repetición, perdiéndose así los esfuerzos hechos por las partes y el mismo llamado en el proceso inicial(...)*<sup>108</sup>

Cabe también anotar como consecuencias importantes que son derivadas del ejercicio de la Acción de Repetición el uso de las Medidas Cautelares las cuales fueron expresamente contempladas en los Artículos 23 a 27 ya que hacen parte de las consecuencias inmediatas del ejercicio de la Acción:

*“Art. 23 Medidas cautelares. En los procesos de acción repetición son procedentes las medidas de embargo y secuestro de bienes sujetos a registro según las reglas del Código de Procedimiento Civil. Igualmente, se podrá decretar la inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro.*

*Para decretar las medidas cautelares, la entidad demandante deberá prestar caución que garantice los eventuales perjuicios que se puedan ocasionar al demandado, en la cuantía que fije el juez o magistrado.*

*Art. 24. Oportunidad para las medidas cautelares. La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, antes de la notificación del auto admisorio de la demanda, decretará las medidas de inscripción de la demanda de bienes sujetos a registro, embargo y secuestro de bienes, que se hubieren solicitado.*

*Art. 25 Embargo y secuestro de bienes sujetos a registro. A solicitud de la entidad que interponga la acción de repetición o que solicite el llamamiento en garantía, la autoridad judicial decretará el embargo de bienes sujetos a registro y librará oficio a las autoridades competentes para que hagan efectiva la medida en los términos previstos en el Código de Procedimiento Civil.*

---

<sup>108</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Auto del 6 de octubre de 1994, M.P.: Carlos Betancur Jaramillo, Rad. 9803

*El secuestro de los bienes sujetos a registro se practicará una vez se haya inscrito el embargo y siempre que en la certificación expedida por las autoridades competentes aparezca el demandado como su titular.*

*Art. 26 Inscripción de la demanda respecto de bienes sujetos a registro. La autoridad judicial que conozca de la acción de repetición o del llamamiento en garantía, antes de notificar la demanda o el auto que admita el llamamiento, debe oficiar a las autoridades competentes sobre la adopción de la medida, señalando las partes en conflicto, la clase de proceso y la identificación, matrícula y registro de los bienes.*

*El registro de la demanda no pone los bienes fuera del comercio pero quien los adquiera con posterioridad estará sujeto a lo previsto en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil. Si sobre aquellos se constituyen gravámenes reales o se limita el dominio, tales efectos se extenderán a los titulares de los derechos correspondientes.*

*En caso de que la sentencia de repetición o del llamamiento en garantía condene al funcionario, se dispondrá el registro del fallo y la cancelación de los registros de las transferencias de propiedad, gravámenes y limitaciones del dominio efectuados, después de la inscripción de la demanda.*

*Art. 27 Embargo y secuestro de bienes no sujetos a registro. El embargo de bienes no sujetos a registro se perfeccionará mediante su secuestro, el cual recaerá sobre los bienes que se denuncien como de propiedad del demandado”.*

Ahora bien, con motivo de la expedición del Artículo 13 contenido en la Ley 1285 de 2009 el Ejecutivo impartió la Directiva Presidencial 05 de 2009 con el fin de dar instrucciones acerca del adecuado ejercicio de la conciliación por parte de los Comités instituidos para el efecto y de conformidad con el Decreto Reglamentario 1716 de 2009 y las demás normas concordantes.

Tal Directiva Presidencial señala que la solicitud de conciliación “*deberá ser estudiada por el Comité de Conciliación de manera oportuna, la decisión acerca de su viabilidad debe tomarse en el menor tiempo posible y con la debida antelación a la citación a audiencia*” y para ello establece el cumplimiento por parte del Secretario Técnico del estudio según orden consecutivo de los asuntos que serán tratados en Audiencia de Conciliación.

Y lo que resulta más importante en términos de éste estudio hace hincapié en el hecho de que la Conciliación no constituye ordenación del gasto y que ésta tiene un control de legalidad posterior atacando así una de las reservas que se suele mencionar como obstáculo para que se llegue a un Acuerdo:

*“Los miembros de los Comités de Conciliación tendrán en cuenta que, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 16 del Decreto No. 1716 de 2009, las decisiones acerca de la viabilidad de conciliar no constituyen ordenación del gasto y que los acuerdos que se lleguen a celebrar tienen control de legalidad previo al desembolso de los dineros públicos, lo que brinda seguridad y garantía al manejo fiscal. De lo anterior se desprende que la decisión de conciliar constituye la primera etapa de la consolidación jurídica del acuerdo, en la medida en que éste sólo hace tránsito a cosa juzgada una vez se lleve a cabo la revisión de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.*

A su vez, esta Directiva ha buscado disminuir el temor de los Funcionarios respecto a una eventual Acción de Repetición:

*“La decisión sobre la procedencia de la conciliación debe ser adoptada con sujeción estricta a las normas jurídicas sustantivas, procedimentales y de control vigentes, de manera que **las entidades públicas deben conciliar***

***siempre que se presenten los supuestos jurídicos y probatorios que hagan viable la celebración de un acuerdo conciliatorio.***

*En los asuntos en los cuales exista alta probabilidad de condena, con fundamento en el acervo probatorio allegado al expediente y en la jurisprudencia reiterada y decantada de las altas Cortes, especialmente en asuntos relacionados con reconocimientos pensionales y eventos de responsabilidad objetiva, los miembros de los Comités de Conciliación deberán analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada". (Negrita fuera del texto)*

Al respecto podemos decir que el Ejecutivo busca en estos apartes que los Comités de Conciliación den vía libre a esta misma cuando se llenen los presupuestos anteriormente mencionados que la hagan factible; presupuestos los cuales resultan acordes con lo previamente señalado por la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en específico el Auto proferido por la Sección Tercera, el 30 de septiembre de 1999, Consejero Ponente Ricardo Hoyos Duque, Radicado No. 16251 en el que se dice que la Conciliación debe estar precedida por un serio estudio legal y jurisprudencial que respalde la Actuación del Comité.

Podemos destacar ya por último de la Directiva Presidencial 05 de 2009 el establecimiento de indicadores sobre la Efectividad del Mecanismo Conciliatorio en cada una de las entidades contemplando una diferente metodología a la usada por nosotros en éste trabajo- en el caso de la Directiva Presidencial la Efectividad de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad es medida en términos de las Acciones que se adelanten contra la entidad, el Número de estas que deriven en una Sentencia condenatoria, los Acuerdos aprobados por los Jueces Administrativos y el ahorro patrimonial que representen para la entidad dichas conciliaciones:

*“Serán objeto de control y medición las actividades desarrolladas por los Comités de Conciliación en cumplimiento de la Ley 1285 de 2009 y de la Directiva Presidencial 02 de 2003. Para el efecto, las entidades y organismos a quienes se dirige esta circular, deberán adoptar los siguientes indicadores:*

- 1) la eficacia de la conciliación reflejada en la disminución de procesos en contra de la entidad;*
- 2) la eficacia de la conciliación reflejada en la disminución porcentual de condenas contra la entidad,*
- 3) la efectividad de las decisiones del Comité de Conciliación traducidas en el porcentaje de conciliaciones aprobadas judicialmente y*
- 4) el ahorro patrimonial que se logre con ocasión de los acuerdos conciliatorios aprobados por la jurisdicción. El resultado de estos indicadores deberá ser reportado bimestralmente a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia”.*

Con todo, podemos concluir que la conciliación no extingue la responsabilidad patrimonial del servidor público cuando el daño se haya producido por su conducta dolosa o gravemente culposa.

Es claro entonces que por el hecho de haberse conciliado un conflicto, en donde uno de sus extremos es la administración, no cesa la responsabilidad patrimonial del servidor público cuando éste haya causado el daño con su conducta dolosa o gravemente culposa.

**Para Conciliar debe existir por parte de la Administración la sensación de que ésta representa un ahorro de dineros públicos.**

Finalmente queremos destacar que aún se mantiene la mentalidad según la cual la disponibilidad de los dineros provenientes del erario público únicamente puede hacerse previa autorización del presupuesto o en virtud del cumplimiento

de una sentencia judicial y que dificulta que el Estado se obligue para con el particular a pagar la suma que resulte del Acuerdo conciliatorio.

Como ya se ha hecho mención, en especial en la Directiva Presidencial 05 de 2009, no se puede partir de la idea de que, a través de la conciliación las finanzas públicas se van a ver afectadas irregularmente; más bien se debe fomentar aquélla de que, por medio de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, el Estado cumplirá sus obligaciones, las cuales estarán enmarcadas dentro de los parámetros de la legalidad y la honestidad, para lo cual se han establecido controles que, por supuesto, son susceptibles de mejorarse. Sin embargo, consideramos que será una ardua tarea eliminar el mito de que “es mejor esperar una Sentencia condenatoria” a obligarse al pago de unos dineros mediante un Acuerdo de Conciliación.

Es común encontrar en los servidores públicos la falsa concepción según la cual es preferible esperar la decisión de la sentencia judicial que conciliar, con el fin de no comprometer el dinero público a su cargo y evitar correr riesgos políticos. Sin embargo, es precisamente a través de la conciliación que se logra una reducción en el monto de la obligación a cargo del Estado, lo cual beneficia el presupuesto público y paradójicamente, cuando se impide la conciliación, siendo ésta procedente, se prolonga innecesaria y onerosamente la responsabilidad del ente público.

Por lo tanto, consideramos que en el Estado actual de cosas, las Conciliaciones como Requisito de Procedibilidad que se adelanten ante los Procuradores Delegados en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa de Bucaramanga en virtud de la Ley 1285 de 2009 no serían efectivas, más aún, cuando del Proceso Administrativo se derivan consecuencias patrimoniales. Resta constatar lo anteriormente estudiado con nuestro trabajo de campo que expondremos a renglón seguido.

## **CAPITULO IV**

### **PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS**

*“Ningún hombre es tan tonto como para desear la guerra y no la paz.”*

*Heródoto.*

Tras un trabajo documental exhaustivo y reuniendo todos los elementos de juicio para pasar a la siguiente etapa, iniciamos nuestro trabajo de campo ante las Procuradurías Delegadas ante lo Contencioso Administrativo en el Circuito de Bucaramanga, tal como fue fijado en los objetivos de nuestro presente proyecto de investigación.

Cabe anotar que el número consolidado de solicitudes de conciliación no necesariamente corresponden con la sumatoria de conciliaciones aprobadas y fallidas, toda vez que en este proceso se dan fenómenos como los aplazamientos, solicitudes que son subsanadas posteriormente, posteriores rechazos de plano por jurisdicción o competencia, entre otros factores.

En el presente trabajo, tuvimos que revisar expediente por expediente, de las conciliaciones realizadas a partir de la fecha de expedición de la Ley 1285 de 2009, hasta el mes de mayo de 2010; arrojando los resultados que a continuación pasamos a exponer, los cuales ratifican nuestra teoría:

<b>PROCURADURIA N° 16</b> <b>Dra. YOLANDA VILLAREAL</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>550</b>	<b>28</b>	<b>360</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>177</b>	<b>21</b>	<b>231</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>95</b>	<b>15</b>	<b>166</b>
<b>TOTAL</b>	<b>822</b>	<b>64</b>	<b>757</b>

<b>PROCURADURIA N° 17</b> <b>Dr. YESID GARCIA</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>412</b>	<b>14</b>	<b>384</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>294</b>	<b>52</b>	<b>291</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>59</b>	<b>3</b>	<b>15</b>
<b>TOTAL</b>	<b>765</b>	<b>69</b>	<b>690</b>

<b>PROCURADURIA N° 100</b>			
<b>Dra. LUZ STELLA BECERRA</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>576</b>	<b>11</b>	<b>565</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>108</b>	<b>15</b>	<b>93</b>
<b>CONTROVERSIA CONTRACTUALES</b>	<b>40</b>	<b>13</b>	<b>27</b>
<b>TOTAL</b>	<b>724</b>	<b>39</b>	<b>685</b>

<b>PROCURADURIA N° 101</b>			
<b>Dra. ANGELA CONSUELO CALDERON</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010 (MARZO A MAYO DE 2010- ANTES SAN GIL)			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>84</b>	<b>2</b>	<b>89</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
<b>CONTROVERSIA CONTRACTUALES</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>8</b>	<b>102</b>

<b>PROCURADURIA N° 102</b> <b>Dra. GLORIA AMPARO PAEZ</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>119</b>	<b>4</b>	<b>86</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>60</b>	<b>1</b>	<b>60</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>45</b>	<b>11</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>224</b>	<b>16</b>	<b>153</b>

<b>PROCURADURIA N° 158</b> <b>Dra. ANA FELICIA BARAJAS</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010 (De Reciente Creación)			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>24</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>10</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>	<b>1</b>	<b>34</b>

<b>PROCURADURIA N° 159</b>			
<b>Dr. SAMUEL ARENAS GUISSA</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010 (De Reciente Creación – Desde Marzo/2010)			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>41</b>	<b>0</b>	<b>15</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>13</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>61</b>	<b>2</b>	<b>29</b>

<b>PROCURADURIA N° 160</b>			
<b>Dr. GUSTAVO VILLAMIZAR</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010 CREADO A PARTIR DE MARZO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>

<b>PROCURADURIA N° 212</b>			
<b>Dra. LUZ MARLEN ARIZA</b>			
DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010			
CREADO A PARTIR DE MARZO DE 2010			
<b>TIPO DE PROCESOS</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>	<b>23</b>	<b>0</b>	<b>23</b>
<b>REPARACIÓN DIRECTA</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<b>CONTROVERSIAS CONTRACTUALES</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>3</b>	<b>26</b>

<b>CONCILIACION COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD ANTE LOS PROCURADORES DELEGADOS EN EL CIRCUITO DE BUCARAMANGA</b>			
<b>DEL 22 DE ENERO DE 2009 AL 30 DE MAYO DE 2010</b>			
<b>PROCURADURIA</b>	<b>N° DE SOLICITUDES DE CONCILIACION</b>	<b>N° DE ASUNTOS CONCILIADOS</b>	<b>N° DE ASUNTOS NO CONCILIADOS</b>
<b>N° 16</b>	<b>822</b>	<b>64</b>	<b>757</b>
<b>N° 17</b>	<b>765</b>	<b>69</b>	<b>690</b>
<b>N° 100</b>	<b>724</b>	<b>39</b>	<b>685</b>
<b>N° 101</b>	<b>105</b>	<b>8</b>	<b>102</b>
<b>N° 102</b>	<b>224</b>	<b>16</b>	<b>153</b>
<b>N° 158</b>	<b>83</b>	<b>1</b>	<b>34</b>
<b>N° 159</b>	<b>61</b>	<b>2</b>	<b>29</b>
<b>N° 160</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>4</b>
<b>N° 212</b>	<b>29</b>	<b>3</b>	<b>26</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2817</b>	<b>202</b>	<b>2480</b>

## **CAPITULO V**

### **ANALISIS DE LA INVESTIGACIÓN Y CONCLUSIONES**

*"El derecho del obrero no puede ser nunca el odio al capital; es la armonía, la conciliación, el acercamiento común de uno y del otro."*

*José Martí.*

Una vez realizada la etapa del trabajo de campo informativo y estadístico ante las Procuradurías Delegadas ante lo Contencioso Administrativo del Circuito de Bucaramanga, podemos notar cómo nos permite sustentar nuestras hipótesis, siendo estos resultados la pieza fundamental de las Conclusiones que expondremos más adelante en nuestro trabajo, pero que desde siempre vislumbramos.

Toda vez que como consecuencia directa de la anterior etapa, finalizamos nuestro trabajo con el Cotejo de los datos arrojados en nuestro objeto de estudio, los cuales son matizados con la información previamente recaudada para así concluir de manera estructurada nuestro Proyecto de Grado.

Recordemos que la Hipótesis central de nuestro trabajo es analizar si se presenta o no la Ineficacia<sup>109</sup> de la Conciliación ante los Procuradores Delegados en los Contencioso Administrativo como requisito de Procedibilidad exigido por la Ley 1285 de 2009, fundamentándonos en las particularidades de los litigios en lo Contencioso Administrativo y en las premisas ya planteadas en el Marco Teórico.

---

<sup>109</sup> Entendiendo Ineficacia como la "Falta de *capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera*," que en éste caso sería la falta de Acuerdo entre las partes dentro de la Audiencia de Conciliación ante el Procurador Competente.

Es así, que de los resultados anteriormente expuestos, podemos concluir que la Conciliación prevista como la planteamos en nuestra hipótesis, es ineficaz.

A continuación, entramos a analizar los resultados ya expuestos en el capítulo anterior, y que permitirán ver de forma más clara, los pormenores de nuestra hipótesis y el fundamento de la ineficacia de esta figura:

En Bucaramanga, son nueve (9) las Procuradurías Delegadas ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, éstas no tienen un orden numérico, ni de creación, ni ubicación, por lo que en principio aísla y retarda el trabajo a seguir.

En la **Procuraduría N° 16**, a cargo de la Dra. Yolanda Villareal, y que es de antiguo funcionamiento, encontramos que de las 822 solicitudes de Conciliación presentadas ante este despacho, la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es el asunto que presenta mayor número de solicitudes, mientras las Acciones Contractuales son las de menor solicitud; sin embargo, y a pesar de ser alto el número de solicitudes, tan sólo 64 terminaron en Acuerdo de Conciliación, mientras 757 fueron declaradas fallidas.

En cuanto a la **Procuraduría N° 17**, a cargo del Dr. Yesid García, las cifras no son muy alentadoras, encontramos que han sido presentadas 765 solicitudes de Conciliación, siendo nuevamente la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho el asunto que se presenta en mayor número con 412 solicitudes, siguiendo la Acción de Reparación Directa con 294 y finalmente las Acciones Contractuales con 59 solicitudes; de las cuales, a nivel general, sólo llegan a Acuerdo 69, declarando fallidas un total de 690.

Continuando con la **Procuraduría N° 100**, bajo la dirección de la Dra. Luz Stella Becerra, hallamos que de las 724 solicitudes de Conciliación presentadas ante este despacho desde la puesta en marcha de la Ley 1285 de 2009, sólo 39 han sido asuntos conciliados, mientras 685 han sido fallidas. De la misma forma la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es el asunto que presenta mayor número de solicitudes, mientras las Acciones Contractuales son las de menor solicitud.

Siguiendo con la **Procuraduría N° 101**, dirigida por la Dra. Ángela Consuelo Calderón, las cifras disminuyen a pesar de ser antigua y funcionar desde el año pasado, encontrándose un número de 105 Solicitudes de Conciliación, esto sucede, porque sólo hasta este año, a partir del mes de Marzo se dedican al circuito de Bucaramanga, pues los meses anteriores y el año pasado, llevaban procesos de San Gil y esas cifras no competen al objeto de nuestra tesis.

Por lo tanto, a pesar de No ser de reciente creación, maneja un cifrado bajo, sin embargo, el modelo no varía, siendo la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho la mayor a conciliar y a su vez, siendo menor el número de asuntos conciliados y asombroso el de asuntos fallidos, en este caso, 102, frente a las 8 conciliaciones en total, sin discriminar por acciones.

Seguidamente, en la **Procuraduría N° 102**, cuyo titular es la Dra. Gloria Amparo Páez, vemos también un número no tan grande, sino de 224 solicitudes de Conciliación, 153 fallidos o No conciliados, y tan sólo 16 asuntos Conciliados en este despacho. Igualmente, sigue siendo la de mayor solicitud la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Continuamos el recorrido del trabajo de campo, con la **Procuraduría N° 158**, a cargo de la Dra. Ana Felicia Barajas, ex Defensora del pueblo Regional, siendo este despacho de reciente creación, funcionando a partir del mes de Marzo del presente año; encontramos que de las 83 solicitudes de Conciliación presentadas, tan sólo Una (1) terminó en Conciliación, correspondiendo a la Acción Contractual, frente a 34 asuntos no conciliados o fallidos.

Seguimos con otro despacho de reciente creación también, se trata de la **Procuraduría N° 159**, cuyo titular es el Dr. Samuel Arenas Guissa, donde se presentan sólo dos (2) Conciliaciones o acuerdos, frente a 61 solicitudes de conciliación, donde hasta el momento van 29 asuntos no conciliados. Y los únicos 2 asuntos conciliados, corresponden a la Acción de Reparación Directa.

Al entrevistarnos con el **Procurador N° 160**, Dr. Gustavo Villamizar, notamos que aunque también es reciente su creación, es la que menos asuntos ha manejado, pues en principio, es la única alejada del resto de despachos, en otro edificio pasando el parque Santander, hasta la fecha, sólo ha tenido 4 solicitudes en total de Conciliación, una de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, dos de Reparación Directa y una de Acción Contractual, donde ninguna ha llegado a conciliación y si se han declarado fallidas.

Es la procuraduría que ha tenido menor movimiento desde las solicitudes, hasta el manejo que se le han dado a las mismas, entre otras cosas, porque es la única Procuraduría que No tiene un sustanciador y todo lo maneja directamente el Procurador, todo por falta de presupuesto.

Finalmente, concluimos nuestro trabajo de campo con la **Procuraduría N° 212**, en cabeza de la Dra. Luz Marlen Ariza, de la misma forma de reciente creación, con un número de 29 solicitudes conciliatorias, donde se han presentado 3 asuntos conciliados y 26 fallidos.

Cabe mencionar, que los valores o cifras en las tablas, correspondiente a cada procuraduría y especificado por acciones, no pueden entenderse o cuantificarse entre sí; toda vez, que no son exactos, pues de las solicitudes de conciliación presentadas a cada despacho, no todas son admitidas, algunas son rechazadas de plano, otras inadmitidas para ser subsanadas, otras no corresponden por jurisdicción o competencia, lo que hace que el número varíe al momento de llegar a las audiencias, además entran en juego, las que deben ser suspendidas y se realizan tiempo después, lo que no permite que haya un dato exacto por mes correspondiente a cada acción y su posible acuerdo o no. Sin embargo los resultados de fondo no varían, refiriéndome en este caso al mínimo registro de conciliaciones, frente a los asuntos fallidos.

Es con fundamento en lo anterior, que los resultados globales de esta investigación, Confirman nuestra Tesis; esto es, que la Conciliación como Requisito de Procedibilidad en la Ley 1285 de 2009, NO es eficaz, según datos de la Ciudad de Bucaramanga.

Sin embargo, queriendo ahondar más en el tema, fueron también tenidos en cuenta los conceptos de los principales protagonistas de este tipo de conciliación, para así poder explicar las causas de estos resultados y como se verá a continuación, es evidente la veracidad de los argumentos esgrimidos en nuestro Marco Teórico y los capítulos en los que se desarrollan tales afirmaciones:

Por parte de las entidades que concilian con menor frecuencia, decidimos entrevistar a miembros de los Comités de Conciliación tanto de la Gobernación de Santander como de la Alcaldía de Bucaramanga.

Respecto al tipo de criterios manejados por la Alcaldía de Bucaramanga para decidir que asuntos conciliar, la Dra. **Luz Esperanza Bernal Rojas**, representante del municipio nos señala que debe existir “plena prueba de una obligación por cancelar o de la violación por parte de la Alcaldía” para que haya Ánimo Conciliatorio. Por el contrario, cuando exista la más mínima duda no se concilia y se lleva el asunto al juez:

*“Debe tratarse de una cosa en la que es evidente que se violó la normatividad, pero de resto no. No se concilia. (sic) Conciliamos más en las Acciones contractuales que en las de Nulidad y Restablecimiento el Derecho y de Reparación Directa”*

Sin embargo, aclara que cada caso se debe estudiar individualmente para determinar si se trata de un asunto en el que haya disposición para conciliar o no y que no debe entenderse la negativa de la Administración necesariamente como una tendencia a que sea una tercera parte (el juez) la que decida la controversia.

Para la Dra. Bernal, en la mayoría de las Conciliaciones sobre Nulidad y Restablecimiento del Derecho no se acredita plena prueba de que tal Acto violó un Derecho particular y al existir siquiera la más mínima duda no se concilia.

Respecto a los resultados de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad establecidos por la Ley 1285 de 2009, la Dra. Bernal percibe que sí ha existido una disminución en el número de demandas presentadas contra el Municipio y considera que en buena medida, el fracaso de ésta Audiencia se debe “al monto de las Pretensiones de los abogados que no se ajustan a la realidad”.

La Dra. **Rosa Quintero**, miembro del Comité de Conciliación de la Gobernación de Santander en el Despacho del Gobernador; por su parte señala que la Gobernación entra a analizar el informe de las Oficinas Jurídicas de las Secretarías respectivas en el asunto al que hayan sido convocados para que se celebre una Audiencia de Conciliación y dependiendo del criterio que el Comité de Conciliación emita respecto a ése informe se decide conciliar o no. Añade a su vez que son factores primordiales para tomar ésta decisión que la Responsabilidad resida en la Gobernación y la determinación de su responsabilidad frente a los hechos que sustentan la solicitud.

Sobre la efectividad del mecanismo considera que “cuando se es consciente de la culpabilidad en los hechos, la Conciliación sirve para que se pueda llegar a un Acuerdo con el posible demandante. Pese a esto, percibe que no ha habido un cambio considerable en el nivel de demandas que se presentan contra el Departamento y que los solicitantes no *“están muy dispuestos a conciliar porque tienen el criterio de que el Estado es adinerado así que las personas prefieren esperar 3 años del Proceso y hacerse millonarios (sic), (...) las sumas que solicitan son extremadamente altas”*

Buscando a su vez conocer la posición asumida por las partes solicitantes de éste tipo de Audiencia de Conciliación entrevistamos al Dr. **Reinaldo Ramírez**, abogado litigante y ex Magistrado del Tribunal Administrativo de Santander quien de entrada considera que ésta Conciliación no es efectiva ya que “las normas no responden a la realidad ni a nuestra cultura”:

*“Todos esos Requisitos de Procedibilidad que se han inventado ahora, lo único que hacen es que, como no tienen ningún poder vinculatorio, es meterle otro requisito al Procedimiento, pero que no va a aportar absolutamente nada. Primero porque en la sociedad nuestra, no existe la cultura de la conciliación*

*(...) son sólo buenas intenciones. Realmente lo que valdría la pena para que la Justicia sea más rápida, más eficiente; en primer lugar hay que eliminar las causas que inducen, por ejemplo en el caso del Penal a la criminalidad (...)*”

*“La conciliación en lo administrativo está muy amarrada, porque lo que tiene el Estado al dictar estas normas es una gran desconfianza en sus propios funcionarios”*

A su vez señala que la solución no es jurídica: es social política y económica. Considera que nuestro estado actual es el de la desconfianza colectiva: ni los administrados confían en la administración ni la administración confía en sus administrados y en sus representantes. En éste estado de desconfianza permanente, en el que se presume la mala fe en las actuaciones de la contraparte resulta difícil, si no imposible que la Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa sea efectiva.

En vista que las partes demandantes consideraban como viable que se les adelantase un Proceso de Responsabilidad Fiscal en su contra; lo cual, sea o no una premisa valida afecta *per se* el nivel de ánimo Conciliatorio de las partes, consultamos a la Dra. **Sandra Milena Paez**, abogada de la Oficina Jurídica de la Contraloría Municipal de Bucaramanga quien nos señaló que “si existe un pago extra que cause daño Fiscal la Contraloría entraría a investigar” pero por el simple hecho de Conciliar no hay lugar a ningún tipo de veeduría Fiscal.

Como abogada de la Oficina Jurídica de la Contraloría manifiesta a su vez, desconocer que haya ocurrido un caso en el que este Órgano de Control investigue a un Funcionario “por el simple hecho de conciliar”. A su entender el

control que ejerce la Contraloría no puede verse por tanto en un impedimento para las partes al Conciliar; para aseverar que no se genera un daño fiscal en éstas conciliaciones se fundamenta en especial en la Directiva Presidencial 05 de 2009. Por lo tanto no tendría sustento legal tal manifestación por parte de las entidades demandadas.

Ya por último, consultamos la opinión que al respecto tiene la Dra. **Yolanda Villareal**, en su papel como Procuradora Delegada No. 16 en lo Administrativo de Bucaramanga, Conciliadora Competente según la Ley 1285 de 2009 y el Decreto 1716 de 2009 reglamentario del Artículo 13 de la citada norma y por consiguiente parte neutral en las Conciliaciones.

Producto de su experiencia, la Dra. Villareal señala que en muchas de las solicitudes se dan aplazamientos dilatando el proceso y que las acciones que se concilian con más frecuencia son las de Controversias Contractuales ya que hacen referencia a Cuantías de las Pretensiones fácilmente determinables y tratan asuntos en los que se requiere un menor esfuerzo para determinarse la responsabilidad por parte de la Administración; mientras que las Acciones que con más frecuencia fracasa la Audiencia de Conciliación son las de Reparación salvo que se trate de Responsabilidad Objetiva.

Añade a su vez que algunas de las razones por las que no se concilia en el nivel esperado son los altos costos de las Pretensiones a reclamar y que no se acompañen las solicitudes con el suficiente soporte probatorio para que hayan más posibilidades de éxito de estas conciliaciones, considerando que esto puede deberse a que los abogados de las futuras partes demandantes presentan estas solicitudes “para llenar el requisito” y no buscando el cumplimiento del objetivo de ésta Audiencia.

En su opinión, considera que antes de la Ley 1285 de 2009, nos encontrábamos en un panorama mejor para éste tipo de Conciliaciones ya que al ser un trámite voluntario, la parte solicitante verdaderamente tenía ánimo de conciliar las pretensiones.

Ya por último considera necesario para aumentar el nivel de Efectividad de ésta Conciliación que se tomen medidas tales como mayores capacitaciones sobre las ventajas del trámite a las partes y que se ofrezcan a su vez, capacitaciones a los abogados demandantes para que conozcan mejor las oportunidades que les ofrece el establecimiento de la Conciliación en algunas Acciones Contencioso Administrativas como Requisito de Procedibilidad.

## **CONCLUSIONES**

A partir de nuestro trabajo de investigación hemos obtenido las siguientes conclusiones:

- La simple Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Bucaramanga no ha sido efectiva.
- Son factores determinantes en la no efectividad de la Conciliación:
  - a) La falta de confianza por parte de la parte solicitante como de la parte demandada.
  - b) El preferir que sea una tercera parte la que decida la controversia objeto de la Conciliación por parte de la Administración y la expectativa de un resultado más favorable con una Sentencia por parte del convocante.
  - c) El verse la Conciliación como un simple Requisito lo que lleva a que se presenten solicitudes sin una correcta sustentación probatoria lo que haría imposible la Conciliación.
  - d) Los mitos entorno a las consecuencias de la Conciliación que en muchos casos persisten.
- Las Acciones en las que existe un mayor nivel de efectividad para su Conciliación son las de Controversias contractuales en razón de la fácil determinación de la Responsabilidad por parte de la Administración y de la

cuantía patrimonial de las pretensiones respecto a las demás acciones objeto de la Conciliación Prejudicial establecida en el Artículo 13 de la Ley 1285 de 2009.

- En aras de aumentar el nivel de Efectividad de un mecanismo tan valioso como es la Conciliación en lo Contencioso Administrativo el Estado debería tomar medidas de carácter pedagógico en consideración al carácter social que encierra la existencia de un mayor o menor nivel Ánimo Conciliatorio de las partes; entre los Funcionarios Públicos pero también con los abogados litigantes, usuarios frecuentes de éste mecanismo para que conozcan lo ventajosa que puede resultar para sus intereses dicha Conciliación y para que se adopte una mejor actitud respecto a la misma.

Dichas medidas deben estar en cabeza no sólo de la Procuraduría General de la Nación que efectivamente, ya ha adelantado medidas de capacitación entre sus funcionarios, sino también por parte del Ministerio de Justicia.

## **FUENTES**

- **LEYES:**

- Constitución Política de Colombia
- Ley 23 de 1991
- Ley 446 de 1.998
- Ley 1285 de 2009
- Decreto Reglamentario 1716 de 2009

- **JURISPRUDENCIA:**

### **CORTE CONSTITUCIONAL**

- Sentencia C-160 de 1999
- Sentencia C-247 de 1999.
- Sentencia C-248 de 1999.
- Sentencia C-672 de 1999
- Sentencia C-748 de 1999
- Sentencia C-500 de 2001
- Sentencia C-893 de 2001.
- Sentencia C-993 de 2001.
- Sentencia C-1195 de 2001.
- Sentencia C-1196 de 2001.
- Sentencia C-1257 de 2001
- Sentencia C-1292 de 2001
- Sentencia C-041-2002
- Sentencia C-314-2002

### **CONSEJO DE ESTADO**

- Auto de Feb. 17 de 1995, Sección III
  - Auto de Feb. 13 de 1997, Sección III
  - Auto de Nov.26 de 1998
  - Auto de Sep. 9 de 1999, Sección II
  - Auto de Jul. 1º de 1999, Sección III
- 
- TESIS DE GRADO:
    - FRANCO GALLEGO, María Teresita y otra (2005). "ALGUNOS PROBLEMAS DE LA CONCILIACIÓN CELEBRADA DENTRO DEL PROCESO PENAL DE INASISTENCIA ALIMENTARIA" Universidad de Antioquia. Medellín.
    - MELO SANTOS, Juan Carlos (2001). "CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C
    - OSORIO VILLEGAS, Angélica María (2002). "CONCILIACIÓN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EXCELENCIA" Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C.
    - QUIJANO QUIROGA, César Augusto y otra (2005). Tesis de Grado: "CREACION Y PUESTA EN MARCHA DEL CENTRO DE CONCILIACION ADSCRITO AL CONSULTORI O JURIDICO DE LA ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER", Bucaramanga, UIS.

- URIBE MOTTA, Mireya (2004). "EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE FAMILIA: FUNCIÓN SOCIAL DE LA LEY 640 DE 2001". Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga.
  
- ARTÍCULOS:
  - MONTES DE E., Susana (1992). "TRANSACCIÓN Y CONCILIACIÓN EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO" En: Revista de Derecho Público. Uniandes.
  
  - VENEGAS, Sonia (2007). "EN DEFENSA DE LA CONCILIACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" En: II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de México.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BERNAL GONZÁLEZ, Alejandro (1992). Los alimentos. Medellín: Bernal Gómez Editores
- BERNAL GUTIÉRREZ, Rafael. Ámbito Jurídico. Debate. 2001.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ. "COLECCIÓN MÉTODOS ALTERNOS PARA LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS". Bogotá. 1997.
- CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO. Art. 1º Campo de Aplicación.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 23ra Edición. Dirección Electrónica: <http://buscon.rae.es>
- FERRO TORRES, José Guillermo (2003). "LECCIONES DE DERECHO PENAL. PARTE ESPECIAL. DELITOS CONTRA LA FAMILIA: EL DELITO DE INASISTENCIA ALIMENTARIA". Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- GONZALEZ CUERVO, MAURICIO ENTREVISTA Academia foro y justicia. Ámbito Jurídico. 2001.
- JUNCO VARGAS, José Roberto (1998). La Conciliación. Bogotá: Ediciones Jurídicas Radar.
- JUNCO VARGAS, José Roberto (1994). La Conciliación, Aspectos sustanciales y procesales, 2da edición. Ediciones Jurídicas Radar.
- MELO SANTOS, Juan Carlos (2001). "CONCILIACIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA". Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C

- OSORIO VILLEGAS, Angélica María (2002). "CONCILIACIÓN MECANISMO ALTERNATIVO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS POR EXCELENCIA" Universidad Pontificia Javeriana. Bogotá D.C.
- QUIJANO QUIROGA, César Augusto y otra (2005). Tesis de Grado: "CREACION Y PUESTA EN MARCHA DEL CENTRO DE CONCILIACION ADSCRITO AL CONSULTORI O JURIDICO DE LA ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER", Bucaramanga, UIS
- SUÀREZ HERNÁNDEZ, Daniel, (1995) "MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS: TRANSACCIÓN, CONCILIACIÓN, AMIGABLE COMPOSICIÓN Y ARBITRAMENTO", Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Colombia.
- URIBE MOTTA, Mireya (2004). "EFICACIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN DERECHO, COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN ASUNTOS DE FAMILIA: FUNCIÓN SOCIAL DE LA LEY 640 DE 2001". Universidad Industrial de Santander. Bucaramanga.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, "EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA DE LOS ÓRGANOS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO". México, UNAM, 1991

**LEIDY JULLIED PRADA ÁLVAREZ &  
ÁLVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL  
DERECHO – UIS  
2010.**

## ANEXOS

Se anexan los siguientes documentos:

1. Solicitud al Consejo de Escuela para autorizar a los suscritos la realización del trabajo de campo ante los Procuradores Delegados en lo Contencioso Administrativo del Circuito de Bucaramanga correspondiente a nuestro proyecto de grado.

**Doctor:**  
**CESAR AUGUSTO QUIJANO QUIROGA**  
**Director Proyecto de Grado**

**Doctores:**  
**CONSEJO ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS**  
**UIS/PRESENTE**

**LEIDY JULLIED PRADA ALVAREZ y ALVARO AUGUSTO SANABRIA RANGEL** solicitamos ante ustedes la aprobación de las siguientes cartas que serán dirigidas a los Procuradores Delegados en los Asuntos Contencioso Administrativos del Circuito de Bucaramanga para el buen desarrollo del presente proyecto de Grado, que lleva como título “Efectividad de la Conciliación como Requisito de Procedibilidad ante los Procuradores Delegados en la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Bucaramanga (Ley 1285 de 2009)”, y que por lo tanto, son necesarias, para cumplir los objetivos de la misma.

Agradeciendo de antemano su atenta respuesta,

Cordialmente,

---

**LEIDY J. PRADA ALVAREZ**  
**Estudiante UIS**

---

**ALVARO AUGUSTO SANABRIA R.**  
**Estudiante UIS**