

**LA CONCILIACION PREJUDICIAL EN EL DERECHO**

**ADMINISTRATIVO COLOMBIANO**

**RAFAEL GOMEZ ROBLEDO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO**

**BOGOTA,D.C.**

**2001**

**LA CONCILIACION PREJUDICIAL EN EL DERECHO**

**ADMINISTRATIVO COLOMBIANO**

**RAFAEL GOMEZ ROBLEDO**

**Tesis para optar el título de  
Abogado**

**Director**

**MARIO ROBERTO MOLANO LOPEZ**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PUBLICO**

**BOGOTA,D.C.**

**2001**

A mi padre Alejandrino Gómez Mejía  
A mi Madre Graciela Robledo Clavijo  
A mi esposa Maria Iraidis Soto Soto y  
Mis hijos Rafael Alberto y Maria Paula

## CONTENIDO

	<b>pág.</b>
INTRODUCCION	
1. LEGISLACION Y DOCTRINA	<b>1</b>
1.1 GENERALIDADES	<b>1</b>
1.2 NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCILIACION	<b>5</b>
1.3 ANTECEDENTE HISTORICO DE LA CONCILIACION	<b>9</b>
1.3.1 En el Derecho Romano	<b>9</b>
1.3.2 En el Derecho Canónico	<b>11</b>
1.3.3 Fuero Juzgo	<b>12</b>
1.3.4 Las siete Partidas	<b>13</b>
1.3.5 En el Derecho Contemporáneo	<b>14</b>
1.3.6 En Francia	<b>14</b>
1.3.7 En Alemania	<b>16</b>
1.3.8 En Italia	<b>17</b>
1.3.9 En España	<b>18</b>

1.3.10 En Colombia	18
2. LA CONCILIACION PREJUDICIAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO	27
2.1 LOS ASUNTOS SOBRE LOS QUE PUEDE VERSAR LA CONCILIACION	28
2.2 CASOS EN QUE NO PROCEDE	37
2.3 CUANDO PROCEDE	41
2.4 QUIEN PUEDE SOLICITARLA	46
2.5 ANTE QUIEN SE PRESENTA	48
2.6 CONTENIDO DE LA PETICION	53
2.7 ADMISION Y CORRECCION DE LA SOLICITUD	56
2.8 EFECTO DE LA PRESENTACION DE LA SOLICITUD	57
2.9 LA CONCILIACION NO PUEDE SER LESIVA PARA LOS INTERESES DEL ESTADO	58
2.10 TRAMITE DE LA CONCILIACION PREJUDICIAL	63
2.11 ASPECTOS PRACTICOS DE LA CONCILIACION	82
2.12 LOS COMITES DE CONCILIACION	85
2.13 ACCION DE REPETICION CONTRA EL SERVIDOR PUBLICO	90
CONCLUSIONES	95

## INTRODUCCION

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 cumplida justicia. El Estado Colombiano ofrece la posibilidad de acudir al proceso conciliatorio prejudicial para definir sus derechos y reclamaciones, pues la litis es y será siempre, una situación que desestabiliza el núcleo social.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos, tienden a evitar la prosecución del proceso judicial y se constituyen en 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.

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, porque cuenta para su celebración con la presencia de un tercero,

representante de la voluntad estatal, el que vigilará, orientará e impulsará el acto y protegerá los derechos y garantías mínimas consagradas en la ley.

Con la conciliación prejudicial se persigue la obtención de un acuerdo justo y equitativo, que ofrezca el camino más rápido, expedito y económico para desatar controversias que se presenten entre los dos extremos; se vislumbra ante la comunidad como el procedimiento ideal en caso de reclamación.

Este trabajo hará una descripción y valoración de la figura de la conciliación prejudicial en el Derecho Administrativo Colombiano, tratará de la importancia de la figura como alternativa para la solución de conflictos, evitando largos procesos que afectan tanto a los particulares como a las diferentes entidades del Estado. Analizará la efectividad de dicha figura, frente a los temores de las partes, respecto a los particulares y las dudas que despierta en cuanto a la recuperación de los recursos económicos invertidos y/o pronto pago por parte de las entidades del Estado. Los funcionarios y su temor a comprometer el patrimonio e intereses de las entidades que representan, la duda respecto a tomar decisiones que luego conduzcan a investigaciones de carácter disciplinario e inclusive a acciones de repetición en donde se puede ver afectado su propio patrimonio. El comportamiento de los funcionarios del Ministerio Público que muestran una actitud excesiva en el celo de cuidar exclusivamente los intereses de la administración,

entorpeciendo en muchas ocasiones el logro de acuerdos justos y equitativos en donde generalmente se debe atender al equilibrio de los intereses de las partes intervinientes.

El comportamiento e incidencia de los funcionarios o expertos en materia de conciliación que tienen a su cargo el desarrollo de las audiencias de conciliación prejudicial. Es fundamental la preparación y conocimiento del conciliador en el manejo y orientación a las partes durante la celebración de las audiencias pues de dicha habilidad, depende la eficaz dirección hacia acuerdos satisfactorios para las partes. Con frecuencia los funcionarios del Ministerio Público llegan con un ánimo prevenido y una disposición poco favorable para llevar a las partes a un acuerdo. Si bien es cierto que cada una de las partes busca defender sus propios intereses, es igualmente importante llegar con un ánimo desprevenido, dispuestos a escuchar las diferentes posiciones y a ceder si es necesario reconociendo los derechos y fallas tanto del particular como de la administración.

El Estado Colombiano ha emprendido una vasta difusión de la Conciliación y demás mecanismos alternativos para la solución de los conflictos, la cual debe ir acompañada de una labor educativa tanto en las universidades, cambiando la concepción del abogado litigante, gana pleitos, que entre mas demandas más competente se siente, por un abogado conciliador que busque llegar a un

acuerdo amigable, tolerante, amable y sincero con su cliente. Igualmente difundir en las aulas comenzando por los niños, jóvenes y adultos una nueva cultura, buscando frenar los impulsos agresivos y prevenir los excesos de los individuos, generar en la comunidad y en cada individuo en particular, la necesidad de abrir espacios de concertación.

Una cultura de la conciliación que atienda unos criterios éticos que respondan al énfasis en la persona como una manera, no de erradicar el conflicto, sino de abordarlo abriendo unos espacios de entendimiento, construyendo unas realidades interpersonales, con alternativas de reconocimiento al otro. Para ello necesitamos preparar a los actuales y futuros abogados y a todos los ciudadanos.

## **LEGISLACION Y DOCTRINA**

### **1.1. GENERALIDADES**

La Conciliación prejudicial en el derecho administrativo es reconocida y aceptada como el método pacífico, para la solución de controversias. Con ella se evita que se llegue al traumatismo y malestar que genera el proceso judicial, el cual sé vera solucionado por la acogida y recepción que le brinden las partes a las fórmulas que consulten la equidad y la justicia, en aras de la paz y del orden público. Las organizaciones internacionales, la jurisprudencia y la doctrina han sido elocuentes al respecto.

La presente investigación trata la conciliación prejudicial en el derecho administrativo, vista como el acuerdo en ocasiones con carácter contractual en los extremos de una relación administrativa determinada entre las que existen puntos de vista o intereses opuestos con el objeto de desistir conscientemente de una acción jurídica.

La enciclopedia jurídica Omeba, al definir la conciliación prejudicial expone :

" Esta circunstancia puede ser intentada por espontánea voluntad de una ó cualquiera de las partes en conflicto o por la mediación de un tercero, quien advertido de las diferencias, no hace otra cosa que ponerlos en presencia para que antes de que emprendan acciones, busquen la coincidencia " <sup>1</sup> .

El Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanelas, expresa acerca de la conciliación : " Avenencia de las partes en un acto judicial previo a la iniciación de un pleito. El acto de conciliación prejudicial procura la transigencia de las partes con el objeto de evitar el pleito que una de ellas quiere entablar " <sup>2</sup> . Ninguna de las posiciones conceptuales anteriores, tienen en cuenta el objeto sobre el cual versará la avenencia que realicen las partes, y además hacen referencia a la conciliación prejudicial la cual sólo se puede realizar antes del proceso; la otra es la conciliación judicial que puede ser celebrada también dentro del proceso judicial.

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual manifiesta : " En el Derecho Administrativo existe un sistema de conciliación prejudicial especial, que tiende a evitar el planteamiento de un conflicto o a resolver el surgido. Los procedimientos varían mucho de uno a otro país " <sup>3</sup> .

---

<sup>1</sup> ENCICLOPEDIA, Jurídica Omeba. 1ª. Edición, tomo III, Editorial Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1964

<sup>2</sup> DICCIONARIO, de Derecho Usual, 15ª. Edición. Tomo II, Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta. 1982

<sup>3</sup> Ibid. P.

Las posiciones conceptuales asumidas por los doctrinantes no se alejan etimológicamente de las anteriores, pero tienen la virtud de demostrar con precisión la situación en que se encuentran las partes y el funcionario conciliador dentro de la diligencia.

En este orden el profesor Carnelutti indica : " La autocomposición tiene sobre la composición judicial la ventaja de un menor costo y de ordinario, la de un mayor rendimiento desde el punto de vista de pacificación de los litigantes; pero no es fácil de conseguir, porque la litis constituye, desde el punto de vista sociológico, una situación poco favorable a la composición espontánea. Para facilitarla, sirve la intervención de un tercero entre los litigantes, que toma el nombre de avenidor o conciliador " <sup>4</sup> .

También el tratadista Krotoschin hace hincapié en su definición y en la manera como debe actuar el funcionario conciliador y dice: " La conciliación prejudicial es la ayuda prestada a las partes en conflicto para que se entiendan por su propia voluntad. Pero siempre se trata de una simple ayuda que no puede llegar mas allá de una recomendación determinada del conciliador para la solución del conflicto " <sup>5</sup> .

---

<sup>4</sup> CARNELUTTI, Francesco. Estudios de Derecho Procesal. Tomos I y II, Ediciones Jurídicas Europa América, Buenos Aires, Argentina.1952.

<sup>5</sup> ENCICLOPEDIA, Op.cit. p.

En la conceptualización del argentino Mario Deveali, se releva un punto adicional, consistente en la justicia del acuerdo. Dice el autor que : " No se ha definido satisfactoriamente a la conciliación prejudicial, pero lo cierto es que procura que las partes en conflicto, dé fin a sus diferencias por medio de un amigable avenimiento que tiende a la justa y equitativa composición del litigio"<sup>6</sup> .

Al analizar a la conciliación prejudicial como institución procedimental, el profesor Eduardo Couture, habla de las tres formas de resolver amigablemente el proceso que es: " El desistimiento, el allanamiento y la transacción ". Estas tres formas, según él, son especies resultantes del género, que es la conciliación prejudicial y todas en conjunto conforman los llamados actos de autocomposición, con los cuales el juez queda relevado de decidir la litis mediante la sentencia “.

La Jurisprudencia, por su parte, la define como " 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>7</sup>

---

<sup>6</sup> DICCIONARIO, Op.cit. p.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sent. C-160, 17 de marzo 1999, en Jurisprudencia y Doctrina, t.XXVIII,núm.329, mayo 1999,Bogotá,Legis.

## **1.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCILIACION PREJUDICIAL**

Analizar la naturaleza jurídica de una figura normativa como la conciliación prejudicial, implica descubrir la esencia y propiedades que la identifican y que permiten su análisis dentro del marco de la juridicidad.

En el presente capítulo se estudia la naturaleza jurídica de la conciliación prejudicial, institución a la que se define como el acto de heterocomposición, mediante el cual con base en la buena voluntad de los interesados, logren avenir las diferencias que sobre derechos inciertos y discutibles ellas tengan con el fin de evitar o terminar un litigio.

La conciliación es un acto jurisdiccional complejo, por cuanto produce efectos de cosa juzgada y está constituido por varios elementos, como es el acuerdo de las partes y la aprobación que le imparte el conciliador.

La conciliación estructurada por el legislador de 1998, mediante la Ley 446 y en la reciente Ley 640 de 2001, tiene como finalidad la gestión de sus diferencias por las mismas partes en controversia. Dicha gestión enmarca la naturaleza jurídica de la conciliación como un acto de carácter dispositivo, en el sentido de propiciar el arreglo mediante concesiones recíprocas, pues estas

prestaciones mutuas no responden a la naturaleza misma de la conciliación, sino a una consecuencia de ella. Es de carácter definitorio<sup>8</sup>. En el sentido de desatar la controversia, distinto a la naturaleza de los actos o contratos a los cuales se obligan las partes mediante la conciliación que bien puede ser traslativa, constitutiva, declarativa o dispositiva, según el asunto debatido. No debemos confundir la naturaleza de la figura de la conciliación (per se) con la naturaleza de los actos que por su conducto, crean, modifican o extinguen obligaciones.

La Jurisdicción Contenciosa se caracteriza por la existencia clara y precisa de un demandante que ejercita el derecho de acción y de un demandado que ejercita el derecho de contradicción, bien sea con una excepción, con una reconvencción o simplemente contestando la demanda, es decir, se presenta una verdadera litis en donde cada una de las partes asume posiciones inmodificables.

Este choque de intereses y de pretensiones totalmente contrapuestos, es el que las partes someten a la decisión de un tercero (heterocomposición), funcionario judicial, quien por intermedio del material probatorio recaudado en el proceso, se podrá formar un criterio sobre cuál de las dos partes tiene el derecho y se lo concederá en la sentencia, que hará efectiva aún por la fuerza.

---

<sup>8</sup> Según criterio del jurista Roberto Valdés. VALDES, Roberto .La transacción Solución alternativa de

La conciliación prejudicial en el derecho administrativo participa de los presupuestos de la jurisdicción, como son : Que las partes tengan capacidad jurídica y procesal para actuar; que la acción no haya caducado; que se haya agotado debidamente la vía gubernativa; que se haya producido el fenómeno del silencio. Por cuanto, esta regulada por el derecho administrativo en cuanto a su jurisdicción y competencia y su actividad esta vigilada por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, esta sometida a un derecho propio y hasta cierto punto autónomo, con un código de reglas especiales para el juzgamiento de los asuntos de su incumbencia.

Al participar de los presupuestos de la jurisdicción contenciosa, en ella no se puede hablar de la existencia de una acción y de una excepción, demandante y demandado tienen como único interés el avenir directamente sus diferencias; tampoco puede decirse que hay una litis, puesto que en la audiencia de conciliación prejudicial, tanto en la extrajudicial como en la judicial, las partes llegan motivadas por encontrar una solución amigable de sus diferencias; y al acudir a la conciliación prejudicial lo que los comparecientes desean es evitar que el funcionario competente que conoce del asunto practique pruebas y dicte sentencia; simplemente se solicita colaboración para poder lograr por sus propios medios la solución de la controversia.

El procesalista Paul Cuché, al referirse a la naturaleza contenciosa de la conciliación prejudicial, ha dicho lo siguiente : " No se ha discutido que la conciliación prejudicial es un acto de jurisdicción graciosa y al efecto da un argumento incontestable en ese sentido. En verdad, manifiesta que cuando se provoca la conciliación prejudicial frente al juez de paz no se trata de decidir un litigio, sino de llegar a un acuerdo. No busca, en efecto, saber quien tiene razón o carece de ella, sino de cual lado se encuentra la buena voluntad de entendimiento. Y cita como ejemplo irrefutable el de que el juez conciliador debe concretar su actividad al cerciorarse de que las partes se avienen o de que no logran entenderse, pero no puede ordenar la práctica de ninguna prueba para formar su convicción, porque allí no se va a juzgar" <sup>9</sup>.

La autonomía de la voluntad tiene como base el hecho de dirigir y controlar cada individuo, por sí mismo, sus propias acciones y consecuencias: siendo su principal manifestación la libertad de celebrar o no contratos que creen obligaciones y derechos en su favor, pudiendo discutir en pie de igualdad sus cláusulas y determinar el objeto sobre el cual verse su declaración de voluntad. Teniendo en cuenta, que las partes son quienes en forma libre y espontánea, antes de iniciado el proceso judicial, las que pueden pactar por su propia voluntad el convenio que elimine sus diferencias frente a derechos inciertos y

---

<sup>9</sup> CARNELUTTI, Op.cit., P.

discutibles, contando con la presencia y colaboración del funcionario competente se afirma que el acuerdo conciliatorio es un acto de autonomía de la voluntad mediante el cual las partes intentan avenir sus controversias amigablemente.

La conciliación prejudicial en el derecho Administrativo es una institución jurídica de orden público en donde prima la autonomía y que conduce cuando se perfecciona a la celebración de un acuerdo que se lleva a un acta, la cual es firmada por las partes.

### **1.3. ANTECEDENTE HISTORICO DE LA CONCILIACION PREJUDICIAL.**

Al analizar el desarrollo normativo que en las legislaciones antiguas y modernas se le ha brindado a la institución conciliatoria se observa su desarrollo en :

#### **1.3.1. EN EL DERECHO ROMANO**

El primer antecedente legislativo de la conciliación prejudicial, se encuentra

en la Ley de las XII Tablas ( llamada también Ley Decemiral), aprobada íntegramente en el año 305 y considerada como uno de los primeros estatutos de derecho positivo.

En uno de los textos de ésta ley, se concede fuerza obligatoria y vinculante a lo que las partes pactaran entre sí " en el camino para celebrar el juicio "<sup>10</sup>, sin exigir ninguna solemnidad a estos acuerdos.

En la época clásica y de allí en adelante, no bastaba la simple convención o acuerdo, sino que éste, para que produjera efectos, debía estar contenido en un documento escrito que sirviera de prueba de lo convenido por las partes.

Con la finalidad de evitar pleitos, actuaron frecuentemente los Pretores y los Obispos, quienes inspirados por la justicia y la equidad, actuando extrajudicialmente, se idearon procedimientos que intentaban poner en paz a los contendientes, mediante fórmulas autocompositivas.

El respaldo de la conciliación prejudicial no fue solo legislativo, sino que los juristas romanos hacían eco de sus bondades ; fue así como SÜETONIO, se pronunció sobre ella diciendo : " Que el mejor monumento que el pueblo erigió al Cesar, fue una columna al pie de la cual los ciudadanos acudían en grandes cantidades y durante mucho tiempo a ofrecer sus sacrificios y votos a

---

<sup>10</sup> JUNCO, Vargas, Jose Roberto. La Conciliación aspectos sustanciales y procesales. Ediciones Juridica Radar.

la divinidad y a conciliar sus diferencias. El pueblo, al acudir a la columna se sentía respaldado por la divinidad, desplegando esta conducta bajo el supuesto de la reverencia y fidelidad a la deidad " <sup>11</sup> .

### **1.3.2. EN EL DERECHO CANONICO**

La Iglesia Católica siempre consideró a los debates judiciales como fuente de pasiones humanas malsanas, colindantes con el pecado y por lo tanto contrarios al espíritu pacífico y caritativo que debe inspirar al hombre cristiano.

Siendo así, los procesos judiciales eran sumamente peligrosos para la unión familiar que debe existir en la sociedad. Por ello siempre auspició la celebración de acuerdos conciliatorios, como medio adecuado para evitar la proliferación de controversias de ésta índole. Dentro del texto de la Biblia aparecen las posiciones de los apóstoles de la iglesia sobre la institución y en el evangelio de San Mateo se encuentran los siguientes apartes : " Sé transigente con tu adversario pronto, mientras estés con él en camino, no sea

---

Bogotá,1994.  
<sup>11</sup> Ibid. Pag.8

que te entregue al juez " otro aparte versa : " Al que quiere litigar contigo y quitarte la túnica, dale también el manto " <sup>12</sup> .

Estos apartes vislumbran el respaldo brindado por los teólogos a ella, quien inspirados por los principios de amor al prójimo, de ayuda y comprensión entre los hombres, abogaban por la humanización de las instituciones, lo que se lograría por medio de mecanismos como la conciliación prejudicial.

### **1.3.3. FUERO JUZGO**

También conocido como Liber Indiciorum, fue la recopilación hecha por los Godos españoles durante el siglo VII, compuesta por doce libros que recogen las leyes romanas y góticas sobre diversas disciplinas jurídicas.

Exactamente en la Ley 15, Título I, Libro II, de esta obra se hace referencia a los mandaderos de paz o avenidores, funcionarios que eran nombrados por el Rey y que tenían la función de actuar como conciliadores en las controversias que él indicaba en forma determinada. Los mandaderos de paz eran netamente transitorios y realizaban su labor de avenidores en aquellos pleitos que se les indicaban detenidamente; no era, un trámite previo y necesario a la iniciación del proceso. Era una institución exclusiva y privilegiada para ciertos conflictos

---

<sup>12</sup> Ibid. Pag.12

que por la calidad de las partes y la importancia de los asuntos, ameritaba que el Rey se dignara a nombrar los respectivos pacificadores<sup>13</sup> .

#### **1.3.4. LAS SIETE PARTIDAS**

Obra considerada el monumento jurídico más importante de la Edad Media; fue la compilación realizada por ALFONSO X El Sabio, terminada en 1265, dividida en siete partes, cada una de las cuales está dedicada al tratamiento de una rama del derecho en particular.

En las partidas se contempla la institución de los avenidores o amigables componedores y a pesar de que no se regula en especial a la conciliación prejudicial, sí se le da la función de realizarla a estos funcionarios, siendo su labor un verdadero juicio, en el que estos últimos estaban investidos de la prerrogativa de dictar sentencia en el caso de que las partes no llegaren a avenir sus diferencias<sup>14</sup> .

---

<sup>13</sup> Ibid.pag.10

### **1.3.5. EN EL DERECHO CONTEMPORANEO**

La forma actual de la conciliación prejudicial, fue consagrada en el siglo XVIII , por los legisladores holandeses primeramente, y seguidamente por los franceses, según lo expuesto por VICENTE HERCE QUEMADA <sup>15</sup>en su ensayo sobre la conciliación.

Significó el tratamiento tangencial dado a la figura en el derecho antiguo, como un precedente de la institución, de allí que el verdadero origen de la conciliación prejudicial, deba encontrarse en la canturía mencionada por el tratadista español, logrando su mayor realce y consolidación a partir de la revolución francesa de 1789 <sup>16</sup>.

### **1.3.6. EN FRANCIA**

Su consagración legislativa en Francia, tuvo como base filosófica el desarrollo del principio de cofraternidad que inspiró a la revolución. Los escritos de VOLTAIRE, dan muestra del patrocinio con el que contaba la institución, al decir : " La mejor ley, el más excelente uso, el más útil que yo haya visto

---

<sup>14</sup> Ibid. Pa.11

<sup>15</sup> HERCE, Quemada, Vicente. La Conciliación prejudicial. Libro Estudios de derecho Romano, Zaragoza, España. Editorial Universidad de Zaragoza. 1983.

jamás, está 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 particulares dicen a las partes : sois unos locos por querer ganar vuestro dinero en haceros mutuamente infelices; nosotros vamos a arreglaros sin que os cueste nada. Si el furor por pleitear es sobradamente fuerte en esos litigantes se aplaza para otro día, a fin de que el tiempo suavice los síntomas de esa enfermedad; en seguida los jueces les envían a buscar una segunda, una tercera vez ; si la locura es incurable, se les permite litigar; como se abandonan a la amputación de los cirujanos los miembros gangrenados; entonces la justicia hace su obra " <sup>17</sup>.

Debido al entusiasmo con que fue prolijada la institución, luego de la toma de la Bastilla, se expide la Ley del 24 de agosto de 1790, por la que se dispuso la inadmisión de toda demanda que no tuviese un intento previo de conciliación prejudicial y que a éste no podrían concurrir curiales o apoderados. Sancionándose su omisión con la nulidad de la actuación judicial posterior.

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> JUNCO, Vargas, Jose Roberto. La Conciliación Aspectos sustanciales y procesales. Ediciones Juridicas Radar Bogotá, 1994.

Sin embargo, cuando se estaba redactando el articulado del Código de Procedimiento Civil Francés de 1806, la mayor parte de las Audiencias, el tribunal y el Consejo de Estado aconsejaron que fuese suprimida, pero no obstante fue conservada la conciliación como obligatoria. Y por decreto de 30 de octubre de 1935 se ha tratado de darle mayor eficacia a esa etapa preliminar. " Pero no obstante, legislaciones como la francesa, la española, la italiana, la alemana y la argentina la instituyen como obligatoria".<sup>18</sup>

### **1.3.7. EN ALEMANIA**

En Alemania la conciliación prejudicial se encuentra plasmada en el Código de Procedimiento Civil, regulada a partir de 1924 en donde se indica que a la interposición de toda demanda debe preceder el intento conciliatorio.

GOLD SCHMIDT, al comentar la disposición de su país, dice : " Este es un procedimiento independiente, encaminado a conseguir un arreglo amigable, y que ha de celebrarse antes del procedimiento contencioso", y agrega : " Sin embargo, se puede prescindir del intento conciliatorio sin que exista nulidad, porque no hay norma expresa sobre el particular "<sup>19</sup> .

---

<sup>18</sup> Ibid. Pag.12

<sup>19</sup> Ibid.

Con base en lo anterior, la conciliación prejudicial en Alemania es un presupuesto procesal, pero no un presupuesto para dictar sentencia de fondo. Su inobservancia no genera nulidad de lo actuado y su omisión podrá ser corregida en cualquier momento en que se encuentre la litis.

### **1.3.8. EN ITALIA**

En Italia la conciliación prejudicial es un presupuesto procesal, y esto es así desde 1938, cuando los artículos 8º y 10º de la Ley sobre los probiviri del 15 de junio de 1983, hizo obligatorio el previo experimento de la conciliación prejudicial antes de trabada la litis. Y agregan las normas, que si en la audiencia preliminar, las partes mantienen la controversia, el pretor debe insistir en que antes de que accionen, busquen la coincidencia por medio de un arreglo impregnado de justicia y equidad. Con la característica de que en este sistema jurídico, la omisión de su trámite si genera nulidad, por ser normas de orden público y de obligatorio cumplimiento las que le consagran.

### **1.3.9. EN ESPAÑA**

En el Derecho contemporáneo Español, aparece consagrada la conciliación prejudicial en la Constitución de 1812, que la ideó como una medida de carácter general. En desarrollo del precepto constitucional, la Ley del 3 de junio de 1821 ordenó a los alcaldes presidir los llamados juicios de conciliación prejudicial, trámite indispensable y anterior a la iniciación del proceso. Igualmente la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1855, exige en su articulado, el intento previo de conciliación prejudicial; el que debe ser surtido ante un juez civil municipal antes de promover el proceso declarativo.

### **1.3.10. EN COLOMBIA**

#### **1.3.10.1. DERECHO LABORAL.**

En Colombia el antecedente más remoto de dicha figura lo encontramos en la legislación laboral, cuando se introduce para el tratamiento de los conflictos colectivos de trabajo, con un carácter potestativo, al tenor de lo establecido en la Ley 120 de 1921, que sirvió de antecedente al C.S. T.

En materia sustantiva, se estableció en los Decretos 2663 y 3743 del año 1950, que en conjunto recogió el llamado Código Sustantivo del Trabajo<sup>20</sup>.

Con la expedición de la Ley 23 de 1991 se produjo un cambio radical ya que en su capítulo III se reestructura la conciliación en materia laboral, cuyo distintivo especial está en que la convirtió en obligatoria antes del proceso ordinario y al mismo tiempo la transformó en un presupuesto procesal para demandar.

Los artículos 68,82,85 y 87 de la Ley 446 de 1998 que se referían a la conciliación como exigencia de procedibilidad en asuntos laborales fue declarada inexecutable mediante sentencia de la Corte Constitucional C-160 del 17 de marzo de 1999. Las razones de la Corte son : porque no se cuenta con los medios materiales y personales suficientes para atender las peticiones de conciliación, porque no se especifican los conflictos susceptibles de ser conciliados; porque tratándose de conflictos que involucran a la nación o entidades públicas, no se define si además de la conciliación es menester agotar la vía gubernativa; porque no se establece que la petición de conciliación interrumpe la prescripción; y porque no se determina un tiempo preciso para intentar la conciliación prejudicial, expirado el cual, las partes tienen libertad para acceder a la jurisdicción laboral. Por tanto estas

---

<sup>20</sup> Ibid. Pag.13

condiciones " son las bases mínimas que permiten asegurar no sólo las finalidades constitucionales ... sino el fácil y rápido acceso a la justicia "

<sup>21</sup>Ahora la nueva ley 640 de 2001 vuelven a estatuir el requisito de procedibilidad, en donde el espíritu del legislador no es otro que el afán de instaurar una cultura de la conciliación en nuestro medio, y por ello se establece como obligatoria.

De conformidad con el art.15 del Decreto 2511 de 1998 se entienden como asuntos conciliables en materia laboral, todos los conflictos jurídicos de trabajo que se tramitan como procesos ordinarios de única o de primera instancia.

### **1.3.10.2. DERECHO CIVIL**

El antecedente lo encontramos en el artículo 445 del Decreto 1400 de 1970 como parte integrante del proceso verbal en materia civil, en donde se estructura la conciliación como una etapa dentro de la audiencia que desarrolla ese procedimiento.

---

<sup>21</sup> Corte Constitucional, sentencia C-160 de marzo 17 de 1999, en Jurisprudencia y doctrina, Bogotá, Legis Tomo XXVII. Nro.329.p.907.

Luego en la reforma del procedimiento en el Decreto 2282 del año de 1989, en su artículo 101 se implantó la conciliación como un paso obligatorio dentro de la audiencia de esa norma, pero con la limitante de ser para procesos ordinarios y abreviados de aquellos que las mismas normas procesales no la prohibieran.

Más tarde la Ley 23 de 1991 extiende su campo de acción y con la expedición del Decreto temporal No.2651 de 1991 generaliza la conciliación a todo tipo de procesos aún a los procesos arbitrales.

El art.1º , num.51 del D.E.2282 de 1989 establece la conciliación para los procesos ordinarios y abreviados, los procesos verbales de mayor y menor cuantía, los procesos verbales sumarios. El art.102 de la Ley 446 de 1998 para los procesos ejecutivos.

### **1.3.10.3. DERECHO DE FAMILIA**

Tenemos como antecedente el artículo 27 de la ley 1ª. De 1976 cuando esta jurisdicción pertenecía o formaba cuerpo con la civil, siguiendo algunos parámetros del derecho canónico y como última esperanza de reconciliación y de preservación del matrimonio.

Mas tarde tenemos la Ley 23 de 1991 en los artículos 47 a 58 y art.75.

El art. 31 de la Ley 640 de 2001 consagra la conciliación prejudicial en materia de familia.

#### **1.3.10.4. DERECHO AGRARIO**

Tratándose de una legislación reciente, en el decreto de creación de esa jurisdicción se establece la conciliación en el Decreto 2303 de 1989 en los artículos 35 y ss. Como acto procesal antes del proceso o dentro de él, pero de todas formas son aplicables tanto las normas del C.de P.C. como el art. 75 de la Ley 23 de 1991 y el Decreto 2651 de 1991.

#### **1.3.10.5. EN MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

Solo hasta la promulgación de la Ley 23 de 1991 en el capítulo V de esa ley se implanta la practica de la conciliación, pero sólo en lo referente a procesos que se promuevan con base en las acciones referentes a los artículos 85,86 y 87 del C.C.A.

Ante la innegable y profunda crisis que en múltiples aspectos viene sufriendo el país, entre ellas la administración de justicia, el gobierno busca dar

celeridad a la administración de justicia y acude al arbitramento y la conciliación como medios para hacer más ágiles y descongestionar los despachos judiciales.

Es así como la Constitución de 1991 en el artículo 116, inciso 3°. Establece las bases constitucionales de la conciliación como mecanismo más expedito en la solución de conflictos.

El estado social de derecho se estructura sobre el respeto a la dignidad humana, principio fundamental de todo ordenamiento jurídico y de la organización política.

Los derechos constitucionales amparan los derechos fundamentales o naturales del ser humano. Por eso el artículo 5° de la Constitución Política establece que " El estado reconoce sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad".

En su artículo " El respeto a la dignidad de la persona humana y los derechos humanos en la Constitución Política ", Ilva Myriam Hoyos, afirma :

" El Estado acepta, de manera expresa en su Constitución, que hay algo primero, principal al Estado mismo que que tiene respeto de él una superioridad, una excelencia una mayor dignidad. Esta primacía es de la persona y

de los derechos que le son inherentes. De ahí, que pueda sostenerse que la Constitución acepta la distinción clásica entre el IUS y la LEX, entre el derecho y la Ley, y que no es la ley, la que prima ante el derecho, sino los derechos inherentes a la persona, los que priman frente a la ley ".<sup>22</sup>

Los bienes inherentes a la dignidad de la persona humana comprenden : su dimensión física, psíquica y moral; ahora bien : la realización personal sólo es posible en el ámbito de la libertad y ésta, a su vez, favorece el desempeño individual, familiar y social. A este reconocimiento apunta la juridicidad, como dimensión natural de la persona, de algo que per se le pertenece y que se traduce en una serie de derechos como expresión jurídica de su dignidad, surgida de la propia estructura ontológica.

Tres mandatos constitucionales recogen el reconocimiento de esta dimensión jurídica de la persona : el artículo 5º citado que hace énfasis en la primacía de los derechos inalienables; el artículo 2º que consagra como fin esencial del Estado " garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución " pues el mero reconocimiento no es suficiente

---

<sup>22</sup> HOYOS, Ilva Myriam. En Dikaion. Revista de Fundamentación Jurídica. Facultad de Derecho, Universidad de la Sabana Nro. 3, 1994

y, el artículo 14, según el cual " Toda persona tiene el derecho al reconocimiento de su personalidad Jurídica".

En suma, la condición del hombre como sujeto de derechos no puede ser desconocida por ningún ordenamiento jurídico porque sería violatoria de la Constitución Nacional, ni por personas naturales o jurídicas. La institución de la tutela tiene como fin primordial hacer respetar este principio; se ofrece, por tanto, como mecanismo jurisdiccional para la defensa de los derechos fundamentales mediante procedimiento sumario como lo indica el artículo 86 de la Carta.

Sería contradictorio pensar que, si existen acciones para proteger los derechos de que venimos tratando, se puedan válidamente pactar su violación o su renuncia, en una conciliación entre otras cosas porque se trata aquí de normas de orden público.

Se consideran derechos irrenunciables y, por ende, constituyen asuntos no conciliables, los relativos al estado civil de las personas, la paternidad, la maternidad, los alimentos, la patria potestad, los derechos ciertos e indiscutibles en materia laboral y los derechos constitucionales, entre otros.

No se puede conciliar sobre bienes o derechos no enajenables, como los bienes de uso público, el derecho de uso y habitación, el derecho real de

usufructo del padre de familia sobre los bienes del hijo menor de edad, así como tampoco sobre bienes ajenos o inexistentes.

#### **1.3.10.5.1. CLASES DE CONCILIACION ADMINISTRATIVA**

La Conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos mediante el cual dos o más partes gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador (art.64 de la Ley 446 de 1998).La conciliación puede ser Judicial o extrajudicial art. 3º. Ley 640/2001.

La Conciliación Judicial es un mecanismo mediante el cual las partes, en el curso de un proceso contencioso administrativo, tienen la posibilidad de solucionar sus diferencias a través de un acuerdo que se surte ante el Juez o Magistrado de conocimiento.

La Conciliación Prejudicial es el mecanismo mediante el cual las partes tienen la oportunidad de solucionar sus diferencias a través de un acuerdo que se surte ante un tercero denominado conciliador antes de acudir a un proceso. A su vez existen dos clases de conciliación prejudicial : una que se adelanta ante los agentes del Ministerio Público y otra que se surte ante los Centros de Conciliación autorizados por el gobierno.

## **LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL O PREJUDICIAL EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO.**

La conciliación Jurídicamente es 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 acuerdo de todo aquello susceptible de transacción permitido por la ley, teniendo como intermediario, objetivo e imparcial, la autoridad del juez, otro funcionario o particular debidamente autorizado para ello, quien, previo conocimiento 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 que contiene derechos constituidos y reconocidos con carácter de cosa juzgada.

En materia contenciosa administrativa, es facultativa de las partes y puede ser antes o dentro del juicio, sin momento procesal específico, tanto en el procedimiento de la vía gubernativa como en la jurisdiccional, ante el fiscal respectivo.

El presente estudio trata exclusivamente sobre la conciliación extrajudicial o prejudicial en materia contencioso administrativa, o sea aquella que se realiza generalmente entre un particular y el Estado antes de acudir a un proceso o una demanda de carácter contencioso administrativa.

Existen dos clases de conciliación prejudicial : una que se surte ante los agentes del Ministerio Público y otra que se adelanta ante los Centros de Conciliación autorizados por el gobierno. Pero primero vamos a examinar las materias sobre las que puede promoverse.

## **2.1. LOS ASUNTOS SOBRE LOS QUE PUEDE VERSAR LA CONCILIACION.**

La conciliación prejudicial en el derecho Administrativo Colombiano puede versar sobre aquellos asuntos que sean susceptibles de transacción o desistimiento. En general, son susceptibles de conciliación los conflictos jurídicos que surgen en relación con derechos disponibles y por parte de sujetos capaces de disponer. A la Conciliación le caben los mismos argumentos expuestos por la Corte en relación con el arbitramento, en lo que tiene que ver con materias susceptibles de transacción. Así debemos decir que están excluidos de ser conciliables asuntos relativos al estado civil o a los

derechos de incapaces, o derechos sobre los cuales la ley prohíba a su titular disponer. Del mismo modo a conciliación no pueden ser sometidos asuntos que involucren el orden público, la soberanía nacional o el orden constitucional, o materias relacionadas con la legalidad de los actos administrativos.

- A. Sobre los que tengan carácter particular, es decir, que afecten los derechos de una persona o grupo de personas.
  
- B.** Sobre los que sean de contenido patrimonial, lo cual implica que el hecho, acto, operación o actuación administrativa de que se trate cause un desmedro en el patrimonio de una persona, que pueda ser valorado económicamente.
  
- C. Sobre los conflictos de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las acciones de que tratan los artículos 85,86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

En la Conciliación prejudicial la Administración pública cuenta con la prerrogativa de revisar sus actuaciones, realizando un análisis sobre factores

como la legalidad, la conveniencia y la oportunidad en los que se fundamentó el funcionario público para adoptar la decisión contenida en el acto administrativo, para actuar u omitir hacerlo, o para contratar <sup>23</sup>.

Estoy de acuerdo con los autores sobre el análisis de la legalidad de los actos Administrativos así dicha competencia por ahora radique en forma exclusiva en la jurisdicción contenciosa, y es que debemos ser realistas y aceptar que la administración no es sabia y que en muchas ocasiones se administra con criterios ajenos al bien general, y se busca favorecer los intereses de algunos funcionarios, empresas o políticos. Igualmente es necesario aceptar que el legislador no siempre es sabio, que los senadores y representantes del pueblo suelen también legislar buscando un lucro particular, por tanto, debemos buscar el cumplimiento de los principios Constitucionales.

La conciliación prejudicial que se ventila a través de la acción de nulidad y restablecimiento es expresión de esa facultad de las personas de derecho público de modificar en sede administrativa es decir, sin que medie la intervención de juez sus manifestaciones de voluntad, bien porque las encuentre viciadas de inconstitucionalidad o ilegalidad, porque haga conciencia de que en la expedición del acto administrativo incurrió en un error

---

<sup>23</sup> HENAO, Juan Carlos, MEDELLIN BECERRA, Carlos, MALAGON BOLAÑOS, Carlos A. Defensa Judicial de las Entidades Públicas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, Bogotá 2000. Pág. 44.

de apreciación de los hechos o del derecho, o bien porque acepta desconocer los efectos perjudiciales de sus actos sobre un particular o un grupo de ellos.

Lo mismo se puede predicar con algunos ajustes de los hechos, las omisiones, las operaciones y la contratación pública.

El Consejo de Estado con ponencia del Dr. Ricardo Hoyos Duque sostiene : " La Conciliación entendida de manera general es la concreción de una filosofía de diálogo, concertación y solución civilizada de conflictos, fruto del avenimiento y la concordia de las partes, que implica de suyo el reconocimiento del otro como forma del accionar social dando origen a la verdad jurídica por consenso.

Durante mucho tiempo no se concibió la posibilidad de la conciliación por parte de las personas jurídicas de derecho público con fundamento en la tesis de la incapacidad relativa de éstas para transigir y por consiguiente, para conciliar.

Con fundamento en las disposiciones vigentes - Constitución política, Ley 23 de 1991, Decreto Ley 2651 de 1991, los decretos reglamentarios 171 y 173 de 1993, Ley 80 de 1993, Ley 192 de 1995 y la Ley 287 de 1996- se introdujo la conciliación en el proceso contencioso administrativo, la cual excluye el

concepto de superioridad o de poderes exorbitantes de una de las partes en conflicto " <sup>24</sup>

Vamos a proceder a revisar cuáles son los asuntos susceptibles de conciliación que se ventilan mediante el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales :

- a. Conciliación de conflictos que serían constitutivos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho : el artículo 71 de la Ley 446 de 1998 permite que cuando exista un acto administrativo de carácter particular se concilie sobre sus efectos económicos, y advierte que el acto se entenderá revocado y es sustituido por el acuerdo conciliatorio.

El Consejo de Estado en sala Plena AC- 2148 del 94-12-07 concluye que la conciliación puede proceder aun en los eventos de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.<sup>25</sup>

La conciliación en estos casos supone la revocatoria del acto administrativo cuestionado. Por ello conviene revisar y recordar las causales de revocatoria del acto administrativo. La conciliación prejudicial ha de ser vista por la

---

<sup>24</sup> Sentencia Consejo de Estado Sección tercera Expediente 12.854 del 22 de mayo de 1997 C. P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>25</sup> HENAO, Pérez Juan Carlos. La Conciliación en el Derecho Administrativo 2ª Edición Ministerio de

Administración pública como el ejercicio de unas potestades con las que la Constitución Política y la Ley la han dotado para revisar sus actos, hechos y contratos, de manera que cumpla con su función de evitar la causación de daños antijurídicos o de, en los casos en que los haya causado, aminorar las consecuencias patrimoniales que supone la indemnización de los perjuicios cometidos por las personas de derecho público, si es posible.

La decisión de conciliar debe provenir del ejercicio autónomo de las potestades de la Administración, la conciliación en materia administrativa es una función pública en cabeza de los servidores públicos, por medio de la cual la Administración evita que sus conflictos con los particulares, cuando no sea estrictamente necesario, vayan al conocimiento de los jueces de la República.

Avala también esta interpretación la consagración legal de sanciones para los servidores públicos que no presenten argumentos valederos para no conciliar al concurrir a las audiencias en representación de las entidades que sean citadas para el efecto.

Las causales de revocación de los actos administrativos del artículo 69 del C.C.A. son :

1. Cuando exista una manifiesta oposición del acto a la Constitución o a la Ley : encontramos en este punto tesis contrarias, unos afirman que para que resulte procedente la conciliación, la inconstitucionalidad o ilegalidad deben ser evidente es decir, que deben surgir de bulto y sin necesidad de hacer un estudio detallado del acto, otros aseguran que lo será si la inobservancia de la Constitución o de la Ley surge de un simple análisis del acto.
  
2. Cuando el acto no esté conforme con el interés público o social o cuando atenté contra él : el interés público es un concepto jurídico indeterminado que cuenta con múltiples concepciones doctrinales.
  
3. Cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona : se presenta en los eventos en que una decisión de la administración termina por imponer a un particular una carga que éste no tiene el deber jurídico de soportar.

" 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 " <sup>26</sup>. " La conciliación prejudicial no es en estricto sentido sobre el acto administrativo sino sobre las consecuencias o efectos patrimoniales del acto " <sup>27</sup>.

b. Conciliación de conflictos que serían constitutivos de la acción de reparación directa : para que la entidad concilie es fundamental que del material probatorio existente se puedan deducir los elementos constitutivos de la responsabilidad extracontractual (actuación, hecho, operación u omisión de la administración, daño o perjuicio y nexo causal ). Después, la entidad debe revisar si se configura alguna de las causales de exoneración de responsabilidad, evento en el cual, si hay certeza frente a la procedencia de una causal, tendrá que abstenerse de conciliar; si no se tiene certeza pero existe una duda razonable, el representante de la entidad tendrá que hacer una valoración detallada de las pruebas y de las pretensiones del solicitante para tomar una decisión frente a la conciliación.

---

<sup>26</sup> Ibid., p. 1301

<sup>27</sup> Ibid . Revista Jurisprudencia y Doctrina, No.309 Sept/97. Editorial Legis. P. 1.299

Conviene advertir que no se requiere que exista certeza total sobre el resultado de un eventual proceso judicial, pues si así fuera las conciliaciones fuesen absolutamente inusuales.

- c. Conciliación de conflictos que serían ventilados mediante el ejercicio de la acción de controversias contractuales : la entidad debe detenerse en la revisión de los presupuestos de responsabilidad contractual ( existencia y validez del contrato, desequilibrio financiero, cantidades de obra, revisión de precio, mayor permanencia en obra, entre otros ).

Debo expresar mi opinión personal con base en mi experiencia como funcionario público en donde en múltiples oportunidades, me toco apreciar como los responsables expiden actos administrativos a sabiendas de su ilegalidad, pero con la disculpa de pretender alcanzar un objetivo de la administración y escudados en la certeza de que el ciudadano o contribuyente muchas veces prefiere aceptar antes que entrar a demandar. Debemos ser conscientes de las limitaciones de los ciudadanos para acudir a la justicia, respaldados además por la inoperancia y lentitud de la misma, de tal forma que cuando se produce el fallo ya las consecuencias han sido funestas.

## **2.2. CASOS EN QUE NO PROCEDE**

**A.** Conflictos de carácter tributario ( párrafo 2º , artículo 70 de la Ley 446 de 1998). La Sección Cuarta del Consejo de Estado en fallo del 20 de abril de 2001 Radicación No. 10635 M. P. Germán Ayala Mantilla respecto al reconocimiento de unos CERTS Certificados de Reembolso Tributario sostuvo : " Sin querer desconocer el efecto tributario de los Certs, se trata de una acción de carácter particular y de contenido económico en ejercicio del art. 85 del C.C.A., que en términos de la Ley 446 de 1998 si es un asunto susceptible de conciliación ". No se trata de la determinación de ningún tributo, llámese impuesto de renta, a las ventas, de industria y comercio etc, el debate se centra en establecer si la sociedad demandada dio o no cumplimiento a los requisitos señalados para el reconocimiento de los CERTS. Otra sentencia sobre tributos es Rad 4259 del 92-10-02 M. P. Guillermo Chaín Lizcano de la Sección cuarta del Consejo de Estado. En donde se establece que la naturaleza de los aportes parafiscales no es idéntica a la de los impuestos aun cuando poseen elementos comunes como la obligatoriedad, pero difieren en la contraprestación del tributo, puesto que para los parafiscales las contribuciones se traducen en una utilidad potencial definida, mientras que en los impuestos no hay contraprestación

directa. Los impuestos y contribuciones parafiscales son especies de un mismo género : los tributos o contribuciones. No procede la conciliación tratándose de tributos.

En mi opinión tarde o temprano se tendrá que imponer la realidad sobre el tratamiento que da el Estado a los impuestos, en donde se trata a todos con el mismo raso, sobrepasando la realidad que vivimos, en donde impuestos como el predial, están llevando a la ruina a los propietarios de los inmuebles, con unos tributos que están sobrepasando la capacidad de pago y el valor comercial de los mismos. Dicha actitud a mi parecer atenta contra los principios de la Constitución Política, por tanto, sería objeto de conciliación.

En mi condición de exfuncionario público debo expresar mi rechazo al principio de que la Ley es dura pero es la Ley. En tiempos tan difíciles como los que estamos viviendo no podemos ser tan cerrados a aplicar unas normas que conducen cada vez mas al empobrecimiento de la mayoría de los ciudadanos y al enriquecimiento de un cerrado círculo de funcionarios y políticos corruptos. Creo que se tiene que llegar el día en que nos sentemos a conciliar sobre la tasación de los impuestos de acuerdo a la realidad fáctica de cada contribuyente, de lo contrario estamos sentados sobre una bomba de tiempo.

**B. Nulidad simple :** no podrá adelantarse la conciliación en los casos en que el asunto verse exclusivamente sobre la legalidad del acto, pues resulta evidente que no tiene un contenido patrimonial que pueda ser discutido por las partes para lograr un acuerdo.

La Sala de Consulta y servicio Civil del Consejo de Estado en concepto Radicado 422 de fecha 92-03-02 M. P. Dr. Paredes Tamayo sostuvo : " Los actos administrativos mediante los cuales se decreta la caducidad administrativa, se impongan multas a los contratistas o modifiquen unilateralmente los contratos, según el art. 6 del Decreto 2651 de 1991, no pueden ser objetos de conciliación ". " Todas las acciones de nulidad y de restablecimiento de derecho tienen por fundamento la infracción de normas de derecho público que, como tal, no puede ser objeto de renuncia, conciliación o transacción ".

Una vez mas me atrevo a insistir en la necesidad de que la conciliación prejudicial en materia administrativa, se aplique sin ninguna restricción. Como exfuncionario de la Secretaría de Hacienda de Bogotá, me toco en múltiples ocasiones apreciar como se expiden actos administrativos abiertamente ilegales, escudados en el principio de legalidad de los mismos y en la demora de la justicia administrativa que lleva a los contratistas a desistir de demandar, ante la lentitud de los tribunales administrativos en donde un pleito de simple

nulidad puede tardar cinco años o más. En otras ocasiones los contratistas no demandan ante el temor de represalias como que no los vuelvan a tener en cuenta en procesos de contratación directa o los marginen de los procesos licitatorios, a través de pliegos que me atrevo a afirmar en un noventa por ciento son redactados teniendo en cuenta las fortalezas de la empresa o contratista recomendada por el jefe de la entidad o por el político de turno, que tiene como botín burocrático dicha entidad. Los procesos licitatorios en Colombia son una farsa, la pretendida Ley 80 de 1993, fue redactada en forma maliciosa, pretendiendo una transparencia que se disuelve a través de su articulado ambiguo. No en vano estamos catalogados como uno de los países más corruptos. Se sanciona a los contratistas, se imponen multas y se declaran caducidades, de acuerdo con el buen trato que del contratista a cada uno de los funcionarios que encuentra a su paso. En otras palabras dependiendo de la mordida para agilizar una cuenta, para obtener un visto bueno de la interventoría, para lograr un reajuste, etc.

C. Procesos ejecutivos : en los procesos ejecutivos derivados de los contratos estatales (artículo 75 de la Ley 80 de 1993) la conciliación sólo será viable si se hubieren propuesto excepciones de mérito (artículo 70 de la Ley 446 de 1998).

La sección tercera del Consejo de Estado Radicación No. 15.299 del 12 de noviembre de 1998 M. P. Dr Ricardo Hoyos Duque sostuvo : " En el caso visto si bien operó la caducidad de la acción contractual, el asunto puede manejarse desde la perspectiva del proceso ejecutivo, evento en el cual no ha operado dicho fenómeno para ejercer la acción respectiva, por cuanto de acuerdo con lo establecido en el numeral 11 del art. 44 de la Ley 446 de 1998 dicho término es de cinco (5) años. EL párrafo 1º del art. 70 de la Ley 446 de 1998 establece que es procedente la conciliación en los procesos ejecutivos de que trata el art. 75 de la Ley 80 de 1993, esto es aquellos que tienen como causa un contrato estatal. El contrato es de aquellos que no requiere de formalidades plenas para su existencia el título ejecutivo estaría constituido por las órdenes de remisión, las cuentas de cobro y la certificación expedida por el agente liquidador. "

### **2.3. CUANDO PROCEDE**

A. Cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada: así lo dispone el artículo 81 de la Ley 446 de 1998. Atrás ya se había señalado que la conciliación, como los recursos que se interpongan en sede administrativa contra las decisiones de las entidades de derecho

público, en realidad es una oportunidad que el particular brinda a los servidores públicos para que revisen de nuevo los alcances y los fundamentos de los actos administrativos que expidan. Si todavía proceden los recursos de la vía gubernativa o sea que el acto administrativo aún no se encuentra en firme no será posible acudir a la instancia de la conciliación prejudicial.

Es necesario recordar cuándo no proceden los recursos y cuándo se agota la vía gubernativa.

- a. Improcedencia : los recursos en la vía gubernativa son improcedentes cuando se trata de actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa (artículo 49 del C.C.A.).
- b. Agotamiento : la vía gubernativa se agotará cuando contra los actos administrativos no procediere ningún recurso, cuando los recursos interpuestos se hayan decidido o cuando el acto administrativo quede en firme porque no se interpusieron los recursos de reposición o de queja (artículo 63 del C.C.A.).

B. Cuando no se han incoado las acciones de los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A. (artículo 80 de la Ley 446 de 1998 ): no será procedente si ya se presentó demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa por los hechos que se discutirían en la conciliación.

Lo que quiere decir que si ya se ejercitó alguna de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual, ya no cabe la conciliación prejudicial.

C. Cuando la correspondiente acción no ha caducado : como la ocurrencia de la caducidad impediría al particular afectado el ejercicio de la acción pertinente, frente a la solicitud de conciliación los representantes de las entidades deberán hacer previamente el correspondiente conteo o cálculo de dicho término, que se encuentra regulado en el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, que modifica el artículo 136 del C.C.A. con el fin de determinar si, por ese primer aspecto, la conciliación es viable o no.

La de nulidad y restablecimiento del derecho caduca en cuatro ( 4 ) meses contados a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto ; sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas no caducarán. La de reparación directa en dos (2 ) años desde el

día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa. Y , la de controversias contractuales en dos ( 2 ) años desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento (existen términos especiales para algunos contratos, los cuales se encuentran expresamente consagrados en el citado artículo 44 de la Ley 446 de 1998 que modifica el art. 136 del C.C.A.).

La caducidad determina la finalización de un conflicto para la entidad.

Ha afirmado el Consejo de Estado en Auto del 29 de febrero de 1972 con ponencia de Eduardo Aguilar Vélez : " Los plazos establecidos en forma objetiva, es decir, sin consideración a situaciones personales del interesado, son lo que se llama caducidad. Establecido para dar estabilidad y firmeza a una situación jurídica que la necesita. Este término es diferente a la prescripción . Si el actor los deja transcurrir sin presentar la demanda, el derecho a la acción caduca, se extingue inexorablemente, sin que pueda alegar para revivirlos excusa alguna, ya que no son susceptibles de interrumpirse, al contrario de lo que ocurre con la prescripción extintiva de derechos. "<sup>28</sup>

El Consejo de Estado en abundantes providencias, ha destacado la importancia de liquidar los contratos, bajo el entendido de que no es dable mantener

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado AUTO Rad. No. 15.872 del 20 de mayo de 1999 Sec. 3ª. M. P. Daniel Suárez Hernández.

vigentes los contratos de manera indefinida. Porque si no fue posible la liquidación bilateral del contrato dentro del término legal, le queda a la administración la obligación legal de liquidarlo unilateralmente, dentro de un término perentorio, que de ninguna manera puede ser caprichoso, porque ello conduciría a burlar los efectos de la caducidad de la acción.<sup>29</sup> Y finalmente, si la administración no lleva a cabo dicha liquidación, el contratista deberá acudir ante el juez del contrato para que este supla tal omisión, pero dentro del término de caducidad. La jurisprudencia de la sala ha sido reiterada y clara al establecer que los contratos deben liquidarse por las partes, o de manera unilateral, en un término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la terminación del mismo, por cualquier causa."<sup>30</sup> La posición jurisprudencial de la sala se refleja también en pronunciamiento del 8 de junio de 1995 Exp. 10.684 con ponencia del, Dr, Daniel Suarez Hernández : " En materia contractual habrá que distinguir los negocios que requieren de una etapa posterior a su vigencia para liquidarlos, de aquellos otros que no necesitan de la misma. En éstos, vale decir, para los cuales no hay etapa posterior a su extinción, cualquier reclamación judicial deberá llevarse a cabo dentro de los dos (2) años siguientes a su fenecimiento. Para los contratos, respecto a los

---

<sup>29</sup> Consejo de Estado. AUTO Rad. No. 12.180 del 11 de septiembre de 1995 Sec. 2ª M. P. Dolly Pedraza de Arenas

cuales se impone el trámite adicional de liquidación, dicho bienio para accionar judicialmente comenzará a contarse desde cuando se concluya el trabajo de liquidación, o desde cuando se agotó el término para liquidarlo sin que se hubiere efectuado, bien sea de manera conjunta por las partes o unilateralmente por la Administración. "<sup>31</sup>

La caducidad de la acción impide la aprobación del acuerdo conciliatorio, ya que la caducidad de la acción hace la conciliación improcedente.

#### **2.4. QUIEN PUEDE SOLICITARLA**

Las partes pueden formular la solicitud de conciliación, individual o conjuntamente.

El art. 5 del Decreto 2511 de 1998 establece que " Los interesados, personas de derecho público y las de derecho privado, podrán actuar en la conciliación prejudicial directamente o a través de sus representantes legales o por medio de apoderado con facultad expresa para conciliar ".

En la conciliación extrajudicial es posible que la entidad actué directamente a través de sus representantes legales sin necesidad de apoderado (art. 5° del D.

---

<sup>30</sup> AUTO, Rad. No. 18.123 del 10 de noviembre de 2000. Sec 3ª M. P. Ricardo Hoyos Duque

173 de 1993). En este caso es importante definir con claridad quién ejerce las funciones de representación legal de cada entidad.

Para que el apoderado de la entidad pueda presentar la solicitud debe estar debidamente facultado, es decir que dentro de las atribuciones que se le otorgan en el poder se exprese claramente que tiene facultad para conciliar.

El particular, por su parte, puede presentarla directamente si tiene capacidad para disponer de sus derechos, o por medio de apoderado con facultad para conciliar. Es importante que quien actúe en nombre de la respectiva entidad analice este punto, pues en caso de que el particular sea incapaz o su apoderado no esté facultado expresamente para llevar a cabo la conciliación, deberá manifestarse sobre esta circunstancia en la audiencia, sin perjuicio de que, si existe en la entidad interés de conciliar, solicite una suspensión para que se subsane el defecto y se pueda continuar con el trámite.

Las partes que participan en la conciliación deben demostrar su aptitud jurídica para ser parte en el proceso tal como lo afirma el magistrado Germán Rodríguez Villamizar de la sección tercera Rad No. 15508 del 28 de mayo de 1999, en donde además afirma : le corresponde al fallador buscar la efectividad de los derechos de quienes acuden en procura de la prestación del servicio público de administración de justicia, para cuyos fines debe asumir

---

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Auto, Rad. 10.684 del 8 de junio de 1995. C.P. Daniel Suarez Hernández. Sec 3ª.

una posición dinámica y no la estática de estarse simplemente a las pruebas que las partes aduzcan, máxime cuando por mandato legal puede decretarlas oficiosamente, o si es del caso disponer, incluso la corrección de los defectos formales que presente la demanda " <sup>32</sup>.

De conformidad con el párrafo 3º. Del art.1º. de la Ley 640 de 2001 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.

## **2.5. ANTE QUIEN SE PRESENTA**

La Corte Constitucional mediante sentencia C-893 del 22 de agosto del 2001 con ponencia de la magistrado Clara Inés Vargas Hernández declaró la inexecutable de la expresión : “ y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia “ del art. 23 de la Ley 640 del 2001, por tanto, “ Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción “

---

<sup>32</sup> Consejo de Estado. Sec. 3ª. Rad. 15.508 del 28 de mayo de 1999. C.P. Germán Rodríguez Villamizar-

Es necesario examinar cuidadosamente ante quien presentar la respectiva solicitud de conciliación prejudicial, al respecto vale la pena mencionar el Auto de la sección tercera del Consejo de Estado Rad. 17.674 del 2 de noviembre de 2000 M. P. Alier Eduardo Hernández Enriquez.

#### **A. ANTE FUNCIONARIO PUBLICO :**

La solicitud de conciliación prejudicial se debe presentar al agente del Ministerio Público asignado al juez o corporación que fuere competente para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales (artículo 60 de la Ley 23 de 1991, modificado por el artículo 80 de la Ley 446 de 1998, modificado finalmente por el art. 23 de la Ley 640 del 2001). Para efectos de determinar dicha competencia es necesario remitirse a las normas que sobre el asunto contiene la Ley 446 de 1998 en sus artículos 36 a 43, incorporados al Código Contencioso Administrativo (artículo 128 a 134).

Para efectos de la conciliación prejudicial en la jurisdicción contencioso administrativa, son agentes del Ministerio Público los procuradores delegados en lo contencioso y los procuradores en lo judicial que ejerzan sus funciones ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, respectivamente (

art. 4º del D.173 de 1993). En caso de existir varios funcionarios competentes, la solicitud debe presentarse a la oficina de reparto para que se asigne el caso a quien corresponda.

## **B. ANTE CENTROS DE CONCILIACION :**

La Corte Constitucional declaró inconstitucional la posibilidad de conciliar extrajudicialmente en materia contencioso administrativa ante los conciliadores de los centros autorizados, tal como lo preveía el art. 23 de la Ley 640 de 2001. Lo anterior con ponencia de la Dra. Clara Inés Vargas Hernández Exp. D-3399. Igual suerte corrió la obligación que se establecía frente a la conciliación extrajudicial laboral.

La conciliación podrá surtirse válidamente ante un Centro de Conciliación autorizado por el Gobierno ( artículo 77 de la Ley 446 de 1998). El art. 4º. Del Decreto 1908 del 2000 otorga la competencia para conocer de los conflictos de lo contencioso administrativo a los centros de conciliación de primera categoría.

Cuando la conciliación se surte ante un centro de conciliación la ley prevé la asistencia del correspondiente Procurador Judicial, quien en el evento de no asistir a la respectiva audiencia tiene la facultad de homologar el acuerdo o de

solicitar la homologación judicial ante el respectivo juez ( Arts. 79 Ley 446 de 1998 y 60 de la ley 23 de 1991 modificado por el art.80 de la precitada ley 446) <sup>33</sup>.

El Art. 1º. del Decreto 1908 del 2000 clasifica a los centros de conciliación de primera categoría a los centros que además de cumplir con los requisitos establecidos en el art. 91 de la Ley 446 de 1998 a los que cumplan con los requisitos del art. 2º. del Decreto 1908 del 2000 :

1. Que estén ubicados en Capital de departamento o municipio cabecera de circuito judicial.
2. Acreditar el ejercicio activo como centro de conciliación por un término no menor a dos (2 ) años.
3. Conformar una lista oficial de conciliadores internos y/o externos de no menos de dos (2 ) conciliadores para asuntos de contencioso administrativo, que deberán acreditar alguna de las siguientes cualidades :
  - a) Título de especialización, maestría o postgrado en derecho público o derecho administrativo;
  - b) Acreditar ejercicio profesional no inferior a dos (2 ) años en asuntos de lo contencioso administrativo;

---

<sup>33</sup> Consejo de Estado Sección tercera. Auto Rad. 18296 del 19 de abril 2001 M. P. German Rodríguez

c) Acreditar experiencia no inferior a cinco ( 5 ) años como catedrático en derecho público o en derecho administrativo.

4. No haber sido sancionado durante los últimos tres ( 3 ) años de acuerdo con lo establecido en el art. 94 de la Ley 446 de 1998.

El procedimiento de la conciliación es el mismo, con la diferencia de que ya no se desarrolla frente a un agente del Ministerio Público, sino ante un centro de conciliación debidamente autorizado para el efecto.

La solicitud de conciliación prejudicial se presenta al respectivo Centro de Conciliación.

La Ley 446 de 1998 establece que la conciliación prejudicial será institucional cuando se realice en los Centros de Conciliación. Únicamente los Centros de primera categoría podrán adelantar la conciliación contencioso administrativa.

Por consiguiente, es importante que las partes verifiquen que el Centro de Conciliación cumple con los requisitos exigidos por la ley, especialmente el de que sea de primera categoría. Dentro de esta categoría están los centros de

conciliación de las Cámaras de Comercio, los centros de conciliación de los consultorios jurídicos de las Facultades de Derecho.

## **2.6. CONTENIDO DE LA PETICION**

Es necesario que la petición de conciliación contenga ciertos requisitos de forma para que pueda ser admitida por el funcionario respectivo. Si la entidad pública va a solicitar la conciliación, su abogado debe hacer especial énfasis en no omitir ninguno de los requisitos exigidos por la ley de manera que la petición no pueda ser inadmitida o rechazada y, por tanto, resulte viable la solución pronta del conflicto sin necesidad que se ventile en un proceso judicial.

Es muy importante tener en cuenta que la petición debe enviarse al particular y que a la solicitud que se presenta al conciliador debe anexarse copia de dicha petición, como constancia de que el convocado conoce de la solicitud antes de ir a la audiencia. En caso de que la solicitud la haga el particular, debe anexar copia con sello de recibo de la misma a la entidad. Se recomienda que, además de la petición, se envíe al particular copia de los anexos de la solicitud, pues esto contribuye a que se tenga un conocimiento integral de lo que se pretende conciliar y de las pruebas en que se apoya la entidad, de manera que al

momento de la audiencia ambas partes estén preparadas y sea más fácil el desarrollo del procedimiento conciliatorio. Lo anterior de conformidad con el art. 80 de la Ley 446 de 1998.

#### **A. REQUISITOS GENERALES DEL ARTICULO 5° DEL CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

- Designación de la autoridad a la que se dirigen : al agente del Ministerio Público asignado al juez o corporación que fuere competente para conocer de las acciones de los artículos 85,86 y 87 del C.C.A., o al conciliador del Centro de Conciliación respectivo.
- Nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante o apoderado, con indicación del documento de identidad y de la dirección.
- El objeto de la petición : el objeto en este caso sería la conciliación prejudicial.
- Las razones en que se apoya.
- La relación de documentos que se acompañan.
- La firma del peticionario cuando fuere el caso.

**B. REQUISITOS ESPECIALES DEL ARTICULO 6° DEL DECRETO  
2511 DE 1998**

- a) La designación del funcionario o del centro de conciliación de primera categoría a quien se dirige;
- b) La Individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso;
- c) Las diferencias que se quieren conciliar y los hechos en que se fundamentan;
- d) La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- e) La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, a través del acto expreso o presunto, cuando ello fuere necesario;
- f) La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- g) La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas a solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
- h) La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones;
- i) La firma del solicitante o solicitantes.

## **2.7. ADMISION Y CORRECCION DE LA SOLICITUD**

Si la solicitud de conciliación no cumple con los requisitos y formalidades señaladas anteriormente, el funcionario no la podrá rechazar inicialmente.

En este evento, el conciliador informará al interesado sobre la falta de alguno de ellos, para que subsane la omisión a más tardar el día de la audiencia, si no lo hiciera se citará para nueva audiencia.

Si durante el trámite de la audiencia se observare que no es procedente la conciliación; se dejará constancia en el acta, y se devolverán los documentos aportados por los interesados Art. 6° Decreto 2511 de 1998.

Cabe aclarar que el conciliador hace una revisión sobre el cumplimiento de los requisitos formales de la petición y que no le corresponde pronunciarse sobre asuntos sustanciales o de fondo de la conciliación. En tal sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia, al declarar inexecutable la parte del artículo 60 de la Ley 23 de 1991 que disponía que el funcionario debía calificar la solicitud para determinar si era seria y razonable. Es así como, quien actúe en nombre de la entidad debe tener en cuenta los límites de esta facultad en caso de que el funcionario tome una decisión por fuera de sus atribuciones legales.

## **2.8. EFECTO DE LA PRESENTACION DE LA SOLICITUD**

Suspende los términos de caducidad: éste es un punto de suma importancia, pues mientras se desarrolla la etapa conciliatoria y hasta por una extensión máxima de sesenta (60) días el término de caducidad no corre - se suspende - desde que se recibe la solicitud en el despacho del conciliador. Es menester recabar con claridad en que en ningún caso la suspensión puede exceder los sesenta (60) días, así la etapa conciliatoria tenga una duración superior. Esto significa que si, por ejemplo, se va a interponer una acción de nulidad y restablecimiento del derecho y se decide presentar solicitud de conciliación prejudicial, al término de caducidad de cuatro ( 4 ) meses habría que agregarle ( sumarle el número de días por los que se extendió la suspensión del término ) lo que dure la etapa ( que va desde el momento de la presentación de la solicitud y hasta la fecha en la que se verifique la correspondiente audiencia), o adicionarle los sesenta (60) días si el trámite de la conciliación tuvo una duración superior.

Es importante precisar que si la solicitud no se presentó con el lleno de los requisitos formales y debió ser corregida, la interrupción del término de caducidad se cuenta desde la presentación incompleta y no desde la fecha de la corrección. De conformidad con el art. 80 de la Ley 446 de 1998.

## **2.9. LA CONCILIACION NO PUEDE SER LESIVA PARA LOS INTERESES DEL ESTADO**

En lo que tiene que ver con la conciliación administrativa, es este tal vez el punto de mayor trascendencia y cuidado, al tiempo que el más discutido. El problema jurídico que se plantea es el siguiente : ¿ cuándo el representante de la entidad debe conciliar y cuándo no es conveniente o resulta contrario a los intereses de la Administración ? ¿ Qué tanta certeza se debe tener en cuanto a los derechos del particular y de la entidad para lograr el convencimiento de las bondades de una conciliación ? Existen dos posturas extremas, a saber :

- A. Certeza absoluta de los derechos : el representante de la entidad sólo debe conciliar cuando del material probatorio se deduzca que, en un eventual proceso ante la jurisdicción contenciosa, el fallo sería de condena contra la Administración. Como es lógico, alcanzar certeza total frente al tema ofrece verdadera dificultad; pero, dos elementos pueden ser útiles en dicha valoración :
  - a. Los antecedentes jurisprudenciales, que permite conocer con anticipación el sentido con el que los jueces han fallado controversias con supuestos de hecho similares.

- b. La sujeción estricta al ordenamiento legal, de manera que no haya duda de que el caso planteado puede solucionarse dentro de lo jurídico y sin desbordar los límites que exige la Ley.

Lo aconsejable es que se intente la conciliación cuando el representante de la entidad tenga certeza absoluta de los derechos, pues es mejor para los intereses de la Administración la solución pronta de un conflicto que el engorroso trámite de un proceso judicial, más aún cuando se cuente con evidencia suficiente para anticipar el sentido del eventual fallo judicial.

B. Alea jurídica razonable : " la entidad debe conciliar, aunque tenga dudas sobre la responsabilidad en materia probatoria. En la mayoría de oportunidades es difícil tener certeza absoluta sobre los derechos de cada parte, sobre el resultado de un eventual proceso judicial, sobre la idoneidad del acervo probatorio y sobre los demás elementos de juicio, por lo que resulta aconsejable que si existen argumentos jurídicos razonables la Administración decida conciliar. Esta evaluación es una labor que actualmente corresponde al representante de la entidad, que debe nutrirse de diferentes fuentes y elementos con el fin de adoptar o recomendar una decisión acertada que no atenté contra los intereses de la entidad."<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> HENAO, Juan Carlos, Malagon Becerra, Carlos, Medellin Becerra Carlos. Defensa Judicial de las entidades Públicas. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañes. Alcaldia Mayor de Santa Fe de Bogotá. 2000

La jurisprudencia ha considerado al respecto 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 ".<sup>35</sup>

El acuerdo al que lleguen las partes debe someterse a la aprobación del juez que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva ( Art.65<sup>a</sup> Ley 23 de 1991, adicionado por el art. 73 de la Ley 446 de 1998, art. 24 de la ley 640 del 2001).

La competencia del Juez Administrativo en esta materia, se contrae a la aprobación o improbación de la conciliación llevada a cabo entre las partes. La Sala del Consejo de Estado precisa que la Ley no prevé la posibilidad de que el juez modifique la conciliación a efecto de hacerla menos lesiva para la administración; esa potestad escapa a su competencia y riñe con la esencia de la figura de la conciliación que se sustenta en un acuerdo interpartes de solución de conflictos. Cuando el juez considere que el acuerdo a que llegaron las partes es lesivo para la administración debe improbarlo porque no se ajusta a todos los supuestos que al efecto prevé la ley. "<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Consejo de Estado Sección tercera. Sentencia del 22 de mayo de 1997. M. P. Ricardo Hoyos Duque

<sup>36</sup> Consejo de Estado Sección tercera Rad. No.18296 del 19 de abril de 2001. M. P. Germán Rodríguez Villamizar.

Los sujetos conciliantes son entonces los protagonistas de la conciliación, a esta se llega mediante su intervención libre y directa ante un conciliador, que tiene por función proponer a las partes fórmulas de arreglo, para lo cual puede realizar interrogatorios a efecto de precisar las pretensiones formuladas y los hechos en que se sustentan ( art.18 Decreto 1818 de 1998 ) <sup>37</sup>

" El juzgador verificará los requisitos de forma y a continuación comprobará que las pruebas sean suficientes y soporten las bases del acuerdo logrado, al punto que origine en el juez certeza sobre los extremos de la conciliación y la existencia de una obligación insatisfecha a cargo de una de las partes, puesto que en caso contrario podría resultar lesiva a los intereses patrimoniales de la entidad pública y por último que dicho acuerdo se encuentra conforme a la Ley " .<sup>38</sup>

" El acuerdo conciliatorio debe estar fundado en las pruebas necesarias que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado - en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes, de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la ley " .<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> AUTO. Consejo de Estado sección tercera Rad. 18296 del 19 de abril 2001 M. P. Germán Rodríguez Villamizar.i

<sup>38</sup> Consejo de Estado Sección tercera Rad. 17.436 del 5 de octubre de 2000. M. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

<sup>39</sup> Consejo de Estado Sección tercera Rad. 16.116 del 30 de marzo 2000 M. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez.

En mi opinión se debe tratar de preservar los intereses del Estado, por cuanto, si el Estado pierde, estamos perdiendo todos los ciudadanos y contribuyentes. Lo que si no se puede dejar pasar por alto, es que si el Estado debe indemnizar por culpa de un funcionario, se debe repetir sin ninguna duda. El Estado y el Legislador estuvieron en mora de reglamentar la acción de repetición, quizás porque, muchos de ellos podían ver comprometido sus propios patrimonios y responsabilidades. Ojalá que la reglamentación y la misma Ley 678 del 3 de agosto del 2001 no resulte siendo sólo buenas intenciones como la Ley 80 de 1993, sino que realmente pueda llegar a condenar a los funcionarios banales e inescrupulosos.

Las partes están en libertad de acudir a cualquiera de las dos instancias autorizadas por la Ley para adelantar el proceso conciliatorio. Lo usual es que sea el particular quien presenta la solicitud de conciliación y, por lo tanto, la entidad deberá someterse a que el trámite se ventile ante la autoridad escogida por él. Sin embargo, cuando la Administración toma la iniciativa de iniciar un trámite conciliatorio prejudicial o cuando pueda incidir en la decisión del particular ( como en los eventos en que se lleven a cabo conversaciones previas a la presentación de la solicitud entre el particular y la entidad ), conviene precisar que aquél que se surte ante los agentes del Ministerio Público contempla mayores garantías para ambas partes derivadas de la

revisión judicial, como es lógico deducirlo del hecho de que en los acuerdos que se logran ante un Centro de Conciliación la homologación es una decisión facultativa del Procurador Judicial, lo que puede crear una gran incertidumbre frente al resultado final de la conciliación.

## **2.10. EL TRAMITE DE LA CONCILIACION PREJUDICIAL**

- A. Las partes presentan la solicitud de conciliación, individual o conjuntamente, ante el agente del Ministerio Público o ante un Centro de Conciliación. Dicha petición debe contener los requisitos generales del artículo 5º. Del C.C.A. y los especiales del artículo 6º del Decreto 2511 de 1998.
- B. Si la solicitud de conciliación no cumple con dichos requisitos no se podrá rechazar inicialmente. El conciliador podrá exponer los defectos para que el solicitante la corrija o subsane a mas tardar el día de la audiencia, si no lo hiciere se citará para nueva audiencia.
- C. La presentación de la solicitud suspende los términos de caducidad mientras se desarrolla la etapa conciliatoria y hasta por una extensión máxima de sesenta (60) días.
- D. Si el conciliador encuentra que la petición ha sido presentada en debida forma, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud

citará a los interesados para que dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la citación, concurren a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale (artículo 80 de la Ley 446 de 1998, art.7º. del Decreto 2511 de 1998 ). Las partes pueden pedirle que señale una nueva fecha, pero deben tener presente que la duración de la etapa conciliatoria podría extenderse por más de sesenta (60) días y que, por consiguiente, los términos de caducidad continuarían corriendo después de vencido ese lapso.

- E. En caso de que una o ambas partes no asistan a la audiencia, se seguirá el siguiente procedimiento :
  - a. Se señalará fecha para una nueva audiencia y, en caso de que el citante o el citado no comparezcan, su conducta podrá ser tenida como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial sobre los mismos hechos (artículo 78 de la Ley 446 de 1998). Es entonces de vital importancia que quienes representen a la Entidad estén atenta a las fechas que se fijen para la audiencia pues, como se observa, las consecuencias por la inasistencia son drásticas si se inicia un proceso judicial. Se recomienda entonces que, aún cuando no se tenga ánimo conciliatorio, se acuda a la audiencia no sólo para evitar inconvenientes posteriores sino, por sobretodo, para que se manifiesten las

razones y fundamentos por los cuales no se considera viable la conciliación.

Si, en cambio, la contraparte no asiste, es importante que se solicite constancia de los motivos por los cuales no se realizó la conciliación, constancia que como ya se dijo servirá de prueba dentro del proceso judicial.

b. Excusas : la inasistencia a la primera audiencia de conciliación no tiene que ser justificada, pero si alguna de las partes no acude a la que se cite nuevamente deberá presentar, dentro de los tres (3) días siguientes, las excusas pertinentes y el conciliador fijará fecha para una nueva audiencia ( artículo 7° del Decreto 2511 de 1998). En este evento, entonces, a la parte que no asistió no se le impondrán las sanciones arriba señaladas, salvo que en la excusa que se presente no consten las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor que impidieron la concurrencia a la audiencia respectiva. Queda claro pues, que no es válida cualquier razón para evitar la imposición de las sanciones citadas y que la excusa debe tener la suficiente relevancia o gravedad para que sea considerada como tal.

c. Sanciones : además de que su conducta podrá tenerse como indicio grave en el eventual proceso, el conciliador le impondrá una multa de hasta diez (10) salarios mínimos legales mensuales, a favor del Consejo Superior de la Judicatura ( artículo 74 de la Ley 446 de 1998, art.14 del Decreto 2511

de 1998 ), la parte que sin excusarse deje de asistir a la audiencia o que asistiendo se niegue sin justificación a discutir las propuestas formuladas.

- F. Los interesados podrán pedir, con la debida fundamentación y por una sola vez, el aplazamiento de la sesión en que se encuentren (artículo 6° del Decreto 173 de 1993). Este recurso sería de utilidad en caso de que durante la audiencia resulten nuevos elementos de juicio y el representante de la entidad considere que es necesario el aplazamiento, por ejemplo, para una mejor evaluación del asunto sometido a trámite conciliatorio, para contrastar la información recién allegada con la que dispone la entidad o para presentar en forma completa sus argumentos.

Las partes podrán solicitar una nueva audiencia de conciliación, pero deberán hacerlo de común acuerdo (artículo 81 de la Ley 446 de 1998).

- G. A los agentes del Ministerio Público y demás conciliadores que actúen en la conciliación prejudicial les serán aplicables las causales de impedimento o de recusación de que tratan los artículos 53 de la Ley 446 de 1998 y 150 del Código Contencioso Administrativo.

La causal de impedimento o recusación que llegare a presentarse será resuelta por el Procurador General de la Nación o por el director del centro de

conciliación, y se tramitará de conformidad con los artículos 54 de la Ley 446 de 1998 y 152 del Código de Procedimiento Civil, respectivamente.

H. Si del estudio de la petición de conciliación prejudicial resulta que hay terceros interesados en sus resultados, el conciliador deberá citarlos para que se hagan parte (artículo 8° del Decreto 173 de 1993 y 14 del C.C.A.). Es esta la oportunidad para que, si la entidad considera que el conflicto fue producto de una conducta dolosa o gravemente culposa de algún funcionario, se haga de conocimiento del conciliador la eventual procedencia de la repetición contra el funcionario, con el fin de que se ordene la citación correspondiente.

I. Desarrollo de la Audiencia de Conciliación : Art. 9°. Del Decreto 2511 de 1998. Presentes los interesados el día y hora señalados para la celebración de la audiencia de conciliación, ésta se llevará a cabo bajo la dirección del agente del Ministerio Público o conciliador designado para dicho fin, en la siguiente forma :

1. El agente del Ministerio Público o conciliador dirigirá libremente el trámite de la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad.

2. El agente del Ministerio Público o conciliador concederá el uso de la palabra a cada una de las partes por el término que considere necesario, para la debida exposición de los hechos y sus pretensiones.
  3. Los interesados justificaran sus posiciones con los medios de prueba que se acompañaron a la solicitud de conciliación o que se presenten en la audiencia.
  4. Si los interesados no plantean fórmulas de arreglo, el agente del Ministerio Público o conciliador podrá proponer las que considere procedentes para la solución de la controversia, las cuales pueden ser acogidas o no por las partes.
  5. Si hubiere acuerdo se elaborará un acta que contenga, entre otras, la identificación de quienes intervinieron en la audiencia, los hechos, el objeto de la conciliación, así como las propuestas presentadas por el Ministerio Público o conciliador y el contenido, extensión y modalidades del acuerdo logrado manifestando en forma clara, expresa y determinada las obligaciones a cargo de cada una de las partes. El acta será firmada por quienes intervinieron y por el agente del Ministerio Público o conciliador.
- Lo anterior de conformidad con el art. 1° de la Ley 640 del 5 de enero del 2001.

6. Si el acuerdo es parcial se dejará constancia de ello precisando los puntos que fueron materia de arreglo y de aquellos que no lo fueron, advirtiendo a los interesados su derecho de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, para demandar lo que no fue objeto de acuerdo.
7. Antes que los interesados suscriban el acta de conciliación, el agente del Ministerio Público o el conciliador les advertirá que el acta una vez suscrita se remitirá al juez o corporación del conocimiento para su aprobación definitiva, cuando a ello hubiere lugar.

Si el agente del Ministerio Público o el conciliador no está de acuerdo con lo conciliado por los interesados, por considerarlo inconveniente o lesivo para el patrimonio público o porque no existen las pruebas en que se fundamente, así lo observará durante la audiencia y dejará constancia de ello en el acta.

El agente del Ministerio Público tiene la facultad de " intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesaria en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales ", " en materia de conciliación prejudicial su participación se limita a la de actuar en calidad de un tercero imparcial que cita y aviene a las partes para que lleguen a un acuerdo que solucione sus diferencias. Un conciliador no puede litigar en ningún sentido, debe solamente

permitir que las partes lleguen a una verdadera autocomposición, pues son solo ellas las que concilian aunque en presencia de un tercero. " <sup>40</sup>

8. Si no fuere posible acuerdo alguno, el agente del Ministerio Público o conciliador firmará el acta en la que se manifieste la imposibilidad de acuerdo y devolverá a los interesados la documentación aportada.

J. La audiencia podrá ser dividida en las sesiones que el conciliador considere convenientes - sin exceder de sesenta (60) días -, dependiendo de la complejidad del asunto y del ánimo conciliatorio de las partes (artículo 6° del Decreto 173 de 1993). Por diferentes motivos, hay casos en que resulta importante que la audiencia no se realice en un solo día. Se recomienda que si el conflicto es complejo y requiere de análisis profundos, se le solicite al agente la división de la audiencia en sesiones. Como se anotó, las partes también podrán pedir el aplazamiento de la sesión.

Es en este momento cuando el conciliador asume una función de suma importancia dentro del proceso, ya que bajo su dirección se llevará a cabo la audiencia y es claro que su actitud será definitiva para su buen desarrollo, pues es él quien debe exhortar a las partes para que concilien sus diferencias. Lo

---

<sup>40</sup> Consejo de Estado. Sección tercera Rad. No. 11.691 del 15 de abril de 1996 . M. P. Daniel Suarez

expresado no significa que las partes deban conformarse con asumir una actitud pasiva, porque si la entidad está interesada en lograr un acuerdo es necesario que agote todos los recursos y proponga la mayor cantidad de opciones posibles para convencer a la contraparte de las ventajas de una solución pronta y efectiva.

Es importante que si la entidad está interesada en llegar a un acuerdo, al momento de la elaboración de la petición de conciliación analice detalladamente las pretensiones de manera que, de ser posible, frente a cada una se tenga en cuenta todos los medios de prueba pertinentes. También lo es insistir en que, de todas formas, no debe excluirse la posibilidad de que al momento de la audiencia se presenten hechos o pruebas que no estaban contempladas en la solicitud.

Las pruebas que se vayan a aportar se deben revisar que cumplan con todos los requisitos legales, que sean idóneas.<sup>41</sup>

En la conciliación las partes son las protagonistas en la solución del conflicto que los lleva a realizarla con la aquiescencia del procurador.<sup>42</sup>

La conciliación es un instituto de solución directa de los conflictos, construida a partir de la capacidad dispositiva de las partes y cuya bondad como fórmula

---

Hernández .

<sup>41</sup> Consejo de Estado, Sección tercera Rad. N. 19.052 del 7 de diciembre de 2000. M. P. María Helena Giraldo Gómez

real de paz y como instrumento de descongestión de los despachos judiciales está suficientemente demostrada. Entratándose de materias administrativas contenciosas para las cuales la Ley autoriza el uso de este mecanismo, dado el compromiso del patrimonio público que les es inherente, la ley establece exigencias especiales que debe tomar en cuenta el juez a la hora de decidir sobre su aprobación. Entre dichas exigencias, la ley 446 de 1998, en el último inciso del art.73, prescribe que el acuerdo conciliatorio debe estar fundado en las pruebas necesarias que permitan deducir una alta probabilidad de condena contra el Estado en el evento de que el interesado decidiese ejercitar las acciones pertinentes, de modo tal que lo acordado no resulte lesivo del patrimonio público o violatorio de la Ley.<sup>43</sup>

El reconocimiento voluntario de las deudas por parte de las entidades estatales debe estar fundamentado en las normas jurídicas que prevén la obligación, las elaboraciones jurisprudenciales y en pruebas suficientes acerca de todos los extremos del proceso, de manera tal que la transacción jurídica beneficie a la administración. Las dudas que puedan surgir en relación con alguno de los

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado Sección tercera. Rad . No. 14.919 del 22 de octubre de 1998. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>43</sup> Consejo de Estado Sección tercera. Rad. No. 16.116 del 30 de marzo de 2000. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

elementos de la responsabilidad del Estado no autorizan la terminación anticipada del proceso a través de esta forma alternativa de solución<sup>44</sup>.

La factura cumple con los requisitos señalados en los artículos 744 numeral 4º parte final, 778 y 685 del C. De Co. En consecuencia, la factura constituye un título valor, con todas sus características y consecuencias. Ha estimado la corporación que la jurisdicción de lo contencioso administrativo carece de competencia para conocer de los procesos ejecutivos que tengan como base única para la ejecución, facturas cambiarias de compraventa, o cualquier otro título valor.<sup>45</sup>

Así, en desarrollo de la audiencia de conciliación, el conciliador decretará las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio. Cabe precisar que es muy importante que las pruebas sean practicadas en la misma audiencia de conciliación. Con todo, el conciliador 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.

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado Sección tercera Rad. No. 18.298 del 10 de noviembre de 2000. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

<sup>45</sup> Consejo de Estado Sección tercera. Rad. No. 17.868 del 28 de septiembre de 2000. M. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Las pruebas tendrán que aportarse dentro de los veinte (20) días calendario siguiente 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.

Si agotada la oportunidad para aportar las pruebas según lo previsto en el inciso anterior, la parte requerida no ha aportado las solicitadas, se entenderá que no se logró el acuerdo. ( Art. 25 de la Ley 640 del 2001).

De allí la importancia de que la solicitud de conciliación sea lo más completa posible y se acompañe de todo el acervo probatorio de que se disponga, así como del estudio y análisis que haga de la solicitud al citado.

Si los interesados no concilian, el conciliador propondrá las fórmulas de arreglo que considera convenientes para la solución del conflicto.

K. Conclusión del procedimiento conciliatorio :

a. Acuerdo : si fue posible el acuerdo, se deberá seguir el siguiente procedimiento :

1) Elaboración de un acta que debe contener los siguientes puntos (artículo 1º Ley 640 del 2001) :

- Designación de los interesados en la solución del conflicto
- Designación de sus apoderados
- El objeto de la conciliación

- La propuesta formulada por el Ministerio Público
- Contenido, extensión y modalidades del acuerdo conciliatorio : cabe resaltar que el Acta de acuerdo debe contener las obligaciones claras, expresas y exigibles a que se comprometieron las partes, para efectos de que la conciliación lograda preste mérito ejecutivo. Por esto se recomienda al representante de la entidad el esfuerzo necesario para aclarar los alcances del acuerdo, así como para verificar que se encuentren debidamente plasmados en el acta.

## 2) Trámite :

- Trámite ante funcionario público o conciliador : el acta de acuerdo será suscrita por las partes y por el agente del Ministerio Público o conciliador y se remitirá a mas tardar dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de la acción judicial respectiva, a efecto de que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no será consultable. (Art.24 Ley 640 del 2001).

Acerca de la improbación del acuerdo conciliatorio, la jurisprudencia ha considerado que " no es del todo cierto que la conciliación no pueda improbarse sino por razones de nulidad o porque sea lesiva para los intereses del Estado. No; estas son razones señaladas por la ley, pero no las únicas, ya

que no excluyen las deficiencias de carácter probatorio que se observen dentro del proceso, por ejemplo, en cuanto al fondo del asunto o en lo que dice relación con la legitimación de las partes procesales". ( Consejo de Estado. Sección tercera. Auto del 17 de febrero de 1995. Exp. 10145. M.P. Carlos Betancour Jaramillo ).

- De La Homologación : Art.12 del Decreto 2511 de 1998. Las Solicitudes de conciliación que se presenten ante los centros de conciliación autorizados por el gobierno, deberán ser comunicadas al procurador judicial (reparto) acreditado ante el tribunal contencioso administrativo, para lo cual deberá enviarle copia de la solicitud y de sus anexos al procurador, quien podrá acudir a intervenir durante el trámite conciliatorio si lo estima pertinente.

Si el procurador judicial a quien le correspondió la petición no asiste a la audiencia, el centro deberá enviarle el acta de conciliación junto con los elementos probatorios que sean fundamento del acuerdo total o parcial logrado, y si no está conforme con el acuerdo conciliatorio, dentro de los cinco (5) días siguientes a su recibo, deberá solicitar la homologación judicial, cuyo trámite será el previsto para las conciliaciones prejudiciales ante los agentes del Ministerio Público.

Cuando el procurador judicial que asistió a la audiencia no estuviere conforme con lo acordado, dejará constancia de ello en la audiencia y enviará la actuación al tribunal respectivo a más tardar el día siguiente a la suscripción del acta de conciliación.

En relación con el requisito de la exigibilidad de las obligaciones contenidas en el acuerdo conciliatorio, nada impide que tal circunstancia se encuentre supeditada al cumplimiento de algún plazo o condición, puesto que llegado el plazo u ocurrida la condición, éstas se hacen exigibles.<sup>46</sup>

### 3) Competencia para aprobar o improbar el Acuerdo conciliatorio :

El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, sección o subsección de que forme parte el magistrado que actué como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única.

La aprobación de una conciliación prejudicial enerva la acción que tiene el demandante para acudir a la jurisdicción a reclamar las pretensiones conciliadas, dado que esa decisión hace tránsito a cosa juzgada. En cambio, si ésta no es aprobada, el actor se verá obligado a iniciar un proceso de conocimiento ante la jurisdicción administrativa para lograr la satisfacción de sus pretensiones. El auto que decide sobre la aprobación de la conciliación

---

<sup>46</sup> Consejo de Estado sección tercera. Rad, No. 18.249 del 2 de noviembre de 2000. M. P. Alier Eduardo

debe ser proferido por el Tribunal en pleno o por la sección, cuando se trate de Tribunal dividido en éstas. El art. 181 del C.C.A. al señalar los autos apelables, indica que estos autos deben ser proferidos por los tribunales en pleno o en una de sus salas, según el caso.<sup>47</sup>

El Ministerio Público podrá interponer el recurso de apelación para ante el tribunal, contra el auto que profiera el juez administrativo aprobando o improbando una conciliación. Las partes podrán apelarlos, sólo si el auto imprueba el acuerdo.

“ La autoridad judicial improbará el acuerdo conciliatorio cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público. El acuerdo parcial a que llegaron las partes no es lesivo para la administración. Su aprobación por el contrario, evitará un desgaste innecesario de la administración de justicia. La sala advierte que en virtud del principio de autonomía de la voluntad de las partes, este asunto pudo haberse dirimido a través de un mecanismo mucho más expedito como lo era la transacción , dada la condición de las dos entidades, ambas de derecho público y la naturaleza del asunto “ .<sup>48</sup>

---

Hernández Enríquez.

<sup>47</sup> Consejo de Estado sección tercera. Rad No. 10.971 del 24 de agosto de 1995. M. P. Daniel Suárez Hernández.

<sup>48</sup> Consejo de Estado, sección tercera. Rad, No. 17.076 del 5 de octubre de 2000. M. P. Ricardo Hoyos Duque.

“ El representante legal de alguna de las entidades involucradas puede solicitar improbar el acuerdo inicialmente alcanzado, también es cierto que este no produce efectos jurídicos hasta tanto el juez contencioso apruebe la conciliación y en ese sentido las partes pueden retractarse de ella cuando en especial lesione los intereses de las entidades públicas “<sup>49</sup>.

El recurso de reposición debe interponerse dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto, con expresión de los motivos que lo sustentan. Si el auto se dictó en una audiencia o diligencia, la reposición se debe interponer inmediatamente de manera verbal ( artículo 180 del C.C.A. ).

El recurso de apelación debe interponerse directamente y no en subsidio del de reposición. Se concederá en el efecto suspensivo y su trámite será el mismo que el señalado por el Código de Procedimiento Civil (artículo 181 de la Ley 446 de 1998 y 378 del C.P.C.).

El auto aprobatorio de la conciliación prejudicial no será consultable ( artículo 24 Ley 640 de 2001 ).

La entidad deberá estar atenta a la decisión del Tribunal o del Consejo de Estado con el fin de evitar el vencimiento de los términos para interponer los respectivos recursos.

---

<sup>49</sup> Consejo de Estado, sección tercera Rad. No. 17.441 del 5 de octubre de 2000. M. P. Jesús María Carrillo

4) Efectos del Acta de conciliación (artículo 13 Decreto 2511 de 1998) : el acta de acuerdo conciliatorio total o parcial adelantado ante el agente del Ministerio Público y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado tendrán dos efectos :

- Prestarán mérito ejecutivo y
- Tendrán efectos de cosa juzgada.

Nótese que el acta de acuerdo no conlleva dichos efectos por sí sola, sino que se constituye en una unidad con el auto aprobatorio, el cual debe estar ejecutoriado.

Cuando la conciliación se surte ante un Centro de Conciliación y el Procurador Judicial encuentra el acuerdo conforme con los cánones legales y jurisprudenciales, los efectos anotados se darán inmediatamente, es decir, sin necesidad de aprobación por parte de organismo superior alguno. Si, por el contrario, el Procurador considera que el acuerdo no consulta la Ley o la jurisprudencia y, por tanto, lo envía al Juez o Corporación competente para su homologación judicial, los efectos de cosa juzgada y mérito ejecutivo se darán igual que en la conciliación frente a agentes del Ministerio Público -, luego de que el acta conciliatoria sea aprobada por el funcionario judicial.

Además, las cantidades líquidas reconocidas en el acuerdo conciliatorio, al igual que las declaradas en las condenas, devengarán intereses comerciales durante los seis (6) meses siguientes al plazo establecido para su pago y moratorios después de este último. Si la entidad quedo obligada mediante el acuerdo de conciliación a pagar sumas de dinero, es importante que tenga especial atención en su disponibilidad presupuestal y cuidado en efectuar el pago en las fechas convenidas para evitar los intereses moratorios que empiezan a contar después del vencimiento del plazo para pagar (artículo 177 del C.C.A.).

b. Acuerdo parcial ( artículo 9 del Decreto 173 de 1993) : se debe dejar constancia de que se llegó a un acuerdo parcial, señalando los puntos que se lograron conciliar y aquéllos en los que no. EL conciliador advertirá a los interesados el derecho que tienen de acudir a la jurisdicción contenciosa para solucionar los puntos que no fueron objeto de acuerdo. En lo que tiene que ver con los puntos que se conciliaron cabe la misma precisión del acuerdo total, en el sentido de que deben constar obligaciones claras, expresas y exigibles, con el propósito de que el acta - con el auto aprobatorio - preste mérito ejecutivo.

c. No acuerdo ( artículo 81 de la Ley 446 de 1998) : en este caso el conciliador firmará el acta en la que señalará que no fue posible llegar a un acuerdo, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá la documentación aportada a los interesados y registrará en su despacho la información sobre lo ocurrido, dejando copias de los medios de prueba y de su enumeración, según sea el caso.

## **2.11. ASPECTOS PRACTICOS DE LA CONCILIACION**

- Al recibir la solicitud de conciliación, el representante de la entidad debe verificar que el asunto que se pretenda conciliar sea susceptible de transacción o desistimiento, tenga carácter particular, contenido patrimonial y sea de aquellos que se ventilarían ante la jurisdicción de lo contencioso a través de las acciones contenidas en los artículos 85,86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. Además, es necesario revisar que la solicitud cumpla con los requisitos exigidos por la ley, que la vía gubernativa no procediere o estuviere agotada y que la acción no haya caducado.

- Si el apoderado de la entidad encuentra que la petición no ha sido presentada en debida forma o que existe algún defecto que pueda viciar la conciliación y está interesado en llegar a un acuerdo, puede advertir esta circunstancia a la otra parte o al conciliador para que sea enmendado lo actuado.
- Si es la entidad la que va a presentar la solicitud, se debe enviar una copia de la petición con sus anexos al particular, asegurándose de contar con su constancia de recibo.
- Antes de iniciar el procedimiento se debe verificar que quien vaya a actuar a nombre de la entidad esté facultada expresamente para conciliar.
- Para realizar el análisis de conveniencia de un acuerdo conciliatorio, es necesario que el Comité de conciliación y el representante de la respectiva entidad analice los antecedentes jurisprudenciales en los que se hubieren fallado casos con supuestos de hecho similares, el material probatorio de que disponga el particular, el resultado de un eventual proceso judicial y, en general, todos aquellos elementos que le permitan tener un marco completo para tomar la decisión más acertada. Cuando los Comités de conciliación se hayan integrado, dicho análisis deberá hacerse con base en los parámetros que éstos hayan establecido.

- Es necesario que previamente se haga un estudio de la controversia, tratando de precisar las posibles ventajas y desventajas que tendría para la entidad llegar a un acuerdo.
- Se recomienda que, en la medida de lo posible, no se concilien hechos cumplidos pues, además de que desnaturaliza la figura de la conciliación, puede acarrear sanciones disciplinarias para los funcionarios responsables.
- Es aconsejable que, aun cuando no exista ánimo conciliatorio, el apoderado de la entidad acuda a la audiencia para evitar las consecuencias adversas de la inasistencia y para exponer los motivos que le asisten para no conciliar.
- Resulta de gran importancia que, si se considera que el conflicto tuvo origen en una conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor o ex servidor público, el representante de la entidad solicite al conciliador que se haga la respectiva citación.
- Si las pruebas pueden ser practicadas dentro de la misma audiencia de conciliación no es necesario esperar la etapa probatoria y resulta aconsejable que se solicite su práctica inmediata con el fin de hacer más ágil el procedimiento.
- Si se logra un acuerdo conciliatorio deben verificarse sus alcances y las obligaciones que se plasmaron en el acta.

## **2.12. LOS COMITES DE CONCILIACION**

El comité de conciliación es una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Igualmente, decidirá en cada caso específico 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.

La decisión del comité de conciliación acerca de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto. Art.2º. Decreto 1214 del 2000.

### **2.12.1. INTEGRACION.**

El comité de conciliación estará conformado por los siguientes funcionarios, quienes concurrirán con voz y voto y serán miembros permanentes :

1. El jefe de los entes de que trata el art.1º. del Decreto 1214 del 2000, o su delegado.

2. El ordenador del gasto, o quien haga sus veces.
3. El jefe de la oficina jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad.
4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

La participación de los integrantes será indelegable, con excepción de la del jefe del ente quien podrá delegarla.

#### **2.12.2. SESIONES Y VOTACION.**

El comité de conciliación se reunirá al menos una (1) vez cada tres (3) meses y cuando las circunstancias lo exijan. Sesionarán con un mínimo de tres (3) de sus miembros permanentes y adoptará decisiones por mayoría simple. Art. 4º D.1214/2000.

#### **2.12.3. FUNCIONES.**

El comité de conciliaciones ejercerá las siguientes funciones :

1. Formular y ejecutar políticas de prevención del daño antijurídico.

2. Diseñar las políticas generales que orientarán la defensa de los intereses de la entidad.
3. Estudiar y evaluar los procesos que cursen o hayan cursado en contra del ente, para determinar las causas generadoras de los conflictos; el índice de condenas; los tipos de daño por los cuales resulta demandado o condenado; y las deficiencias en las actuaciones procesales por parte de los apoderados, con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de los mecanismos de arreglo directo, tales como la transacción y la conciliación.
5. Determinar la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional que fije los parámetros dentro de los cuales el representante legal o el apoderado actuará en las audiencias de conciliación.
6. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición.
7. Definir los criterios para la selección de abogados externos que garanticen su idoneidad para la defensa de los intereses públicos y realizar seguimiento sobre los procesos a ellos encomendados.

8. Designar al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del derecho.

9. Dictar su propio reglamento.

Las entidades públicas vienen abusando de las prerrogativas que les da la Ley para integrar y fijar las políticas de estos comités de conciliación, los jefes y funcionarios deciden contratar asesores externos en la mayoría de los casos por puro interés político, quienes no tienen idea del manejo de los casos, por los cuales se les pagan sumas millonarias y el trabajo lo terminan haciendo casi siempre los abogados de nómina de la entidad. Quienes por su trabajo reciben un sueldo muy inferior al de los abogados externos. Igualmente se abusa de los abogados externos cuando se quiere beneficiar a alguien en especial. Cuando la entidad pierde o llegan acuerdos lesivos, por falta de idoneidad de los abogados externos, no se suele repetir contra los mismos. Otra práctica usual en las entidades, cuando se quiere manipular a los comités de conciliación es marginar a los abogados de la entidad y contratar abogados externos por sumas que en su vida ganaría un abogado de nómina de la entidad.

#### **2.12.4. SECRETARIA TECNICA**

Las funciones del secretario técnico del comité serán las siguientes :

1. Elaborar las actas de cada sesión del comité.
2. Verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el comité.
3. Preparar un informe de la gestión del comité y de la ejecución de sus decisiones, que será entregada al representante legal del ente y a los miembros del comité cada seis (6) meses. Una copia del mismo será remitida a la dirección de defensa de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho.
4. Proyectar y someter a consideración del comité la información que éste requiera para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño jurídico y de defensa de los intereses del ente.
5. Las demás que le sean asignadas por el comité.

La designación o el cambio del secretario técnico deberán ser informados inmediatamente a la dirección de defensa de la Nación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Art. 6° D.1214/2000.

### **2.13. ACCION DE REPETICION CONTRA EL SERVIDOR PUBLICO**

La acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra del servidor, del ex servidor o del particular que desempeñe funciones públicas, 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.

Esta disposición hace parte de la Ley 678 del 3 de agosto del 2001, la cual tiene por objeto regular la responsabilidad patrimonial de los agentes públicos, a través del ejercicio de la acción de repetición de que trata el artículo 90 de la Constitución o del llamamiento en garantía con fines de repetición. El incumplimiento de este deber constituye falta disciplinaria. Ninguna de las entidades legitimadas para ejercer la acción está facultada para desistir.

Dicha acción se encuentra " orientada a garantizar los principios de moralidad y eficiencia de la función pública, sin perjuicio de los fines retributivo y preventivo inherentes a ella ", tal como se sostiene en la misma norma.

En materia contractual, el acto de delegación no exime de responsabilidad al delegante, el cual podrá ser llamado a responder solidariamente con el delegatario.

La acción de repetición se tramita ante la jurisdicción administrativa. Si la reparación se originó en un mecanismo alternativo, conocerá el juez que aprobó el acuerdo.

La jurisdicción contenciosa administrativa es la competente para tramitar las acciones de repetición, siendo el juez o tribunal de conocimiento aquel ante el que se tramite o se haya tramitado el proceso de responsabilidad patrimonial contra el Estado, de acuerdo con las reglas de competencia señaladas en el Código Contencioso Administrativo.

Cuando la reparación patrimonial a cargo del Estado se haya originado en una conciliación o mediante cualquier otra forma permitida por la ley para solucionar un conflicto, será competente el juez o tribunal que haya aprobado el acuerdo o que ejerza jurisdicción territorial en el lugar en que se haya resuelto el conflicto.

La acción se deberá tramitar de acuerdo con el procedimiento ordinario previsto en el Código Contencioso Administrativo para las acciones de reparación directa y caduca en un término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la fecha del pago total efectuado por la entidad pública.

La Ley entiende que la conducta es dolosa cuando el agente estatal quiere la realización de un hecho ajeno a las finalidades del servicio del Estado. Se presume que existe dolo cuando el agente obra con desviación de poder o

expide 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.

Así mismo, se presumirá el dolo cuando el agente expida el acto con falsa motivación por desviación de la realidad u ocultamiento de los hechos que sirven de sustento a la decisión de la administración; cuando fue declarado, penal o disciplinariamente, responsable doloso por los mismos daños que sirvieron de fundamento para la responsabilidad patrimonial del Estado o cuando expida la resolución, el auto o la sentencia, contrariando manifiestamente un derecho en un proceso judicial.

La conducta del agente será gravemente culposa cuando el daño sea consecuencia de una infracción directa a la Constitución o a la Ley o tenga su origen en una inexcusable omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

La Ley presume que la conducta es gravemente culposa cuando existe una violación manifiesta e inexcusable de las normas de derecho; hay carencia o abuso de competencia para proferir la decisión anulada; se omiten las formas sustanciales o de la esencia para la validez de los actos administrativos o se viola manifiesta e inexcusablemente el debido proceso en lo referente a

detenciones arbitrarias y dilación en los términos procesales con detención física o corporal.

Cuando la autoridad judicial encuentra que existió dolo o culpa grave de uno de sus agentes en el perjuicio causado al Estado, debe cuantificarse el monto de la condena correspondiente, atendiendo al grado de participación del agente en la producción del daño, a sus condiciones personales y a la valoración que haga con base en las pruebas aportadas al proceso de repetición.

En este caso, el condenado será desvinculado del servicio, aun si se encuentra desempeñando otro cargo en la misma o en otra entidad estatal, le será declarada la caducidad de los contratos suscritos y en ejecución con cualquier entidad estatal y quedará inhabilitado por 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.

Dicha inhabilidad persistirá hasta cuando el demandado haya efectuado el pago de la indemnización establecida en la sentencia.

Se considera conveniente que a la audiencia de conciliación se cite al funcionario sobre cuya conducta existan indicios de culpa grave o dolo.

Ojalá los organismos de control estén atentos al cumplimiento de la obligación de repetir contra los funcionarios responsables del detrimento del patrimonio público, pues de acuerdo a la experiencia que viví durante quince años como

funcionario público, puedo afirmar sin temor a equivocarme, que en la mayoría de las ocasiones, las investigaciones son ocultadas o se dejan vencer los términos a propósito.

Durante mis años de experiencia como funcionario público pude apreciar como las investigaciones de las entidades de control, como son la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Personería de Bogotá, la Contraloría de Bogotá, son negociadas con aumentos de presupuesto o cualquier otro tipo de prebendas. Mientras no exista una total independencia de estos organismos con los políticos que los eligen y se evite que se presente una rotación entre estos y los entes de control, será difícil perseguir a los corruptos. Se necesita un cambio total de mentalidad, en donde se llegue a los cargos públicos para servir y no para aprovechar el cuarto de hora, robando a diestra y siniestra. Las leyes y normas presentan tales sutilezas que no se requiere incurrir en delitos necesariamente para afectar el erario público, se manipulan los procesos de contratación y licitaciones.

## CONCLUSIONES

1. Los mecanismos alternativos para la solución de conflictos y en especial la Conciliación, se convierten en una salida a la congestión que presenta la justicia.
2. El éxito en la aplicación de las figuras como la conciliación, la transacción, la amigable composición, el arbitraje, etc. depende de cambios importantes en la educación de nuestros niños, jóvenes y abogados, es decir del público en general. En donde desde el vientre materno se inculque la importancia y vivencia personal del respeto por los demás y la tolerancia.
3. Busquemos instalar en nuestras vidas una nueva cultura de la conciliación, generando en cada persona una disposición al diálogo y la concertación.
4. La conciliación requiere de una gran divulgación comenzando por los propios abogados desde las aulas universitarias y llegando hasta el colombiano más humilde.
5. La conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, se debe extender a todos los aspectos, sin ninguna limitación.

6. Es necesario capacitar a los funcionarios públicos, inclusive a los procuradores o agentes del Ministerio Público, para que realicen una labor activa, tratando de llegar a un acuerdo y no entorpeciendo como me ha tocado apreciar. Otros se van al extremo de beneficiar a los particulares en detrimento del patrimonio público.
7. Se deben independizar completamente los nombramientos de los jefes de los entes de control, de los políticos.
8. Se requiere una verdadera voluntad de acabar con la corrupción.
9. Mientras las leyes se sigan expidiendo por quienes manejan la burocracia de las entidades, será muy difícil acabar con la corrupción.
10. El legislador que consideraba sabio a dejado de serlo, para convertirse en cómplice indirecto a través de la redacción de unas normas vagas e imprecisas, que se prestan para cualquier clase de dudosos manejos.
11. Mientras que adquirimos una cultura de la conciliación, ésta debe ser obligatoria, tal como se presenta en legislaciones como la francesa, la española, la italiana, la alemana y la argentina.
12. La conciliación debe buscar acercar la justicia a las clases menos favorecidas, que no tienen con que pagar un abogado y facilitar el acceso a la justicia.

- 13.** La prepotencia de la Administración y de los funcionarios públicos es un enemigo de la conciliación. Estos abusan a través de los actos administrativos ilegales, abusando del poder, que expiden a sabiendas de que la justicia es lenta y costosa, lo cual hace desistir a quienes se ven afectados.
- 14.** Es necesario replantear el principio según el cual la legalidad no se negocia. De ninguna manera puede suponer la muerte de la responsabilidad personal del servidor público. La conciliación debe tender a ser total, a fin de lograr el saneamiento de la institución pública.
- 15.** Es necesario reformar la Constitución en su art. 116 y establecer en forma permanente la facultad de los particulares y los centros de conciliación para la resolución de los asuntos de naturaleza judicial. Delegar en forma permanente la función de administrar justicia.
- 16.** Que obtenemos con que la justicia sea aparentemente gratuita, si ésta nunca llega, o cuando llega ya es demasiado tarde.

## **BIBLIOGRAFIA**

AZULA, Camacho, Jaime. La Audiencia Preliminar y de Conciliación. Monografías Jurídicas, Editorial Temis S.A. Bogotá, 1999.

BETANCUR, Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo. Señal Editora. Medellín. 2000

CARNELUTTI, Francesco. Estudios de Derecho Procesal. Tomos I y II, traducido por Santiago Sentis Melendez. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Jurídicas Europa América 1952.

CODIGO CIVIL y legislación Complementaria. Santa FE de Bogotá, Colombia. Editorial Legis. 2001

COLECCIÓN CODIGOS BASICOS, La Conciliación Mecanismo alternativo de solución de conflictos, Legis editores S.A. 1ª Edición. Bogotá, Colombia. 2001.

CONSEJO DE ESTADO :

Sección Segunda

Expediente No. 12.180 del 11 de septiembre de 1995. C. P. Dolly Pedraza de Arenas

Sección tercera :

Expediente No. 12.854 del 22 de mayo de 1997. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No.15.299 del 12 de noviembre de 1998. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No. 15.872 del 20 de mayo de 1999. C.P. Daniel Suarez Hernández.

Expediente No. 10.684 del 8 de junio de 1995. C.P. Daniel Suarez Hernández.

Expediente No. 18.123 del 10 de noviembre de 2000. C.P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No. 15.508 del 28 de mayo de 1999. C. P. Germán Rodríguez Villamizar.

Expediente No. 17.674 del 2 de noviembre de 2000. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Expediente No. 18.296 del 19 de abril de 2001. C. P. Germán Rodríguez Villamizar.

Expediente No. 17.436 del 5 de octubre de 2000. C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

Expediente No. 16.116 del 30 de marzo de 2000. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Expediente No. 11.691 del 15 de abril de 1996. C. P. Daniel Suarez Hernández.

Expediente No. 19.052 del 7 de diciembre de 2000. C.P. Maria Helena Giraldo Gómez.

Expediente No. 14.919 del 22 de octubre de 1998. C. P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No. 18.298 del 10 de noviembre de 2000. C. P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No. 17.868 del 28 de septiembre de 2000. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Expediente No. 10.145 del 17 de febrero de 1995 C. P. Carlos Betancourt Jaramillo.

Expediente No. 18.249 del 2 de noviembre de 2000. C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Expediente No. 10.971 del 24 de agosto de 1995. C. P. Daniel Suarez Hernández.

Expediente No. 17.076 del 5 de octubre de 2000. C. P. Ricardo Hoyos Duque.

Expediente No. 17.441 del 5 de octubre de 2000. C. P. Jesús María Carrillo Ballesteros.

#### Sección Cuarta :

Expediente No. 10.635 del 20 de abril de 2001. C. P. Germán Ayala Mantilla.

Expediente No. 4.259 del 2 de octubre de 1992. C. P. Guillermo Chain Lizcano.

#### CORTE CONSTITUCIONAL :

Sentencia C-160 del 17 de marzo de 1999

Sentencia C- 893 del 22 de agosto de 2001 M. P. Clara Inés Vargas Hernández

COUTURE, Eduardo J. Estudios de Derecho Procesal Civil. Vol, 3. Buenos Aires, Argentina. Editorial Ediar.1970.

DEVIS, Echandia, Hernando. Compendio de Derecho Procesal. 9ª. Edición Tomo I , Santa Fe de Bogotá, Colombia Editorial ABC.1983

DICCIONARIO de Derecho Usual. Tomo I, 4ª. Edición. Buenos Aires, Argentina. Editorial Omeba.1962.

DICCIONARIO Enciclopedia de Derecho Usual,15ª Edición. Tomo II. Buenos Aires Argentina. Editorial Heliasta. 1982.

ENCICLOPEDIA Jurídica Omeba. 1ª Edición, Tomo III, Editorial Omeba. Buenos Aires, Argentina. 1964.

GACETA Judicial. Ministerio de Justicia. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia. Santa Fe de Bogotá,Colombia 1993.

HENAO, Carlos, La Conciliación en el Derecho Administrativo. Publicación del Ministerio de Justicia y del Derecho. Programa para la Modernización de la Administración de Justicia S.E.S. - A.I.D. 2ª. Edición. 1998.

HENAO, Juan Carlos, Malagón Bolaños Carlos, Medellín Becerra Carlos, Defensa Judicial de las Entidades Públicas. 1ª. Edición. Bogotá, D.C. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez C. Ltda. 22 de agosto 2000. 252 p.

HERCE Quemada, Vicente. LA Conciliación Prejudicial ( en el libro Estudios de Derecho Romano), Zaragoza, España. Editorial Universidad de Zaragoza.1983.

HOYOS, Botero Consuelo, La Conciliación un modelo Bioético-Hermeneutico, Editorial Señal, Medellín. 2001.

HOYOS, Ilva Myriam. En Dikaion. Revista de fundamentación jurídica. Facultad de Derecho, Universidad de la Sabana, No. 3 1994.

JUNCO, Vargas José Roberto, La Conciliación Aspectos Sustanciales y Procesales, 2ª. Edición, Santa Fe de Bogotá, Ediciones Jurídica Radar mayo de 1994. 411 p.

LOPEZ, Blanco, Hernán Fabio. Instituciones de derecho procesal Civil. 4ª Edición, Tomos I y II. Santa Fe de Bogotá. Editorial Temis. 1995.

MOLANO, López, Mario Roberto, Conferencias de Derecho Administrativo y Conciliación, Bogotá, 2001.

ORTEGA, Torres, Jorge. Código Civil Comentado. Santa Fe de Bogotá, Colombia. Editorial Temis. 1994

PARRA, Quijano, Jairo. Derecho Procesal Civil, Tomo 1, Parte General Editorial Temis, Bogotá. 1992

RODRIGUEZ, R. Gustavo Humberto. Procesos Contencioso Administrativos. Parte General. Tercera Edición. Librería Jurídicas Wilches, Santa Fe de Bogotá, 1994

VALDÉS, Roberto. La transacción. Solución alternativa de conflicto. Bogotá,  
Editorial Legis, 1997.