

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA: NORMATIVIDAD
JURISPRUDENCIA Y DEBATES

DIANA CAROLINA GUZMÁN NARVÁEZ

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA: DERECHO PÚBLICO
SAN JUAN DE PASTO
2009

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA: NORMATIVIDAD
JURISPRUDENCIA Y DEBATES

DIANA CAROLINA GUZMÁN NARVÁEZ

Trabajo de Grado
Para optar al título de Abogado

Director: JAVIER ALBERTO PEÑARANDA MÉNDEZ
Docente Universidad de Nariño

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
FACULTAD DE DERECHO
ÁREA: DERECHO PÚBLICO
SAN JUAN DE PASTO
2009

NOTA DE RESPONSABILIDAD

“Las conclusiones aportadas en la tesis de grado son responsabilidad exclusiva de su autor.”

Artículo 1 del acuerdo Número 324 de Octubre 11 de 1996 del consejo directivo de la Universidad de Nariño.

Nota de aceptación

Aprobado por el Comité Curricular en cumplimiento de los requisitos exigidos por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Nariño para optar el título de Abogado.

JAVIER ALBERTO PEÑARANDA MENDEZ
DIRECTOR

SONIA ELENA ROSERO DE LA ROSA
JURADO

JUAN ANDRÉS VILLOTA RAMOS
JURADO

San Juan de Pasto, Agosto 27 de 2009.

A EMMA, que es la luz que ilumina mi vida,
Por su amor y ternura infinitos.

A mi Padre, quien siempre ha estado ahí,
Con su apoyo incondicional, orientándome
Con los mejores consejos.

A mi madre, por su dedicación,
Por el cariño y cuidado
Que siempre me ha brindado.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	13
1. CAPÍTULO PRIMERO: Análisis Teórico	15
1.1. INTRODUCCIÓN Y MÉTODO A SEGUIR	15
1.2. LA VISIÓN TRADICIONAL DEL DERECHO: El apego a la ley.	15
1.3. LA TRANSICIÓN: Épocas convulsionadas.	19
1.3.1. El decreto 2067 de 1991.	20
1.3.2. Decreto 2591 de 1991	21
1.3.3. Las sentencias C-083-95 y T-123-95.	21
1.3.4. La ley 260 de 1996 (LEAJ)	22
1.3.5. La Sentencia T-321-98	23
1.3.6. La Sentencia C-836-2001	24
1.4. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS Y VIRAJE HACIA LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA.	25
2. CAPÍTULO SEGUNDO: Conciliación desde la ley	29
2.1. INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR	29
2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA	29
2.3. DEBATE DOGMÁTICO SOBRE LA CONCILIACIÓN	55
2.4. ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN CUANTO A CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA.	57
2.5. REGULACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA.	58
2.5.1. Asuntos conciliables	58
2.5.2. Derecho de postulación	60
2.5.3. Funcionario competente para conciliar	61
2.5.4. Procedimiento previo a la presentación de la conciliación	61
2.5.5. Requisitos de la solicitud	61
2.5.6. Audiencia de conciliación extrajudicial	62
2.5.7. Pruebas	65
2.5.8. Desarrollo de la audiencia de conciliación	66
2.5.9. Suspensión de la audiencia	67
2.5.10. Inasistencia de las partes	67
2.5.11. Acta de conciliación	69
2.5.12. Aprobación judicial	69
2.5.13. Merito ejecutivo	70
2.5.14. Suspensión del término de caducidad	71
2.5.15. Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad	72
2.5.16. Comité conciliación	73
2.5.17. Publicación	76

2.5.18. Impedimentos y recusaciones	76
3. CAPÍTULO TERCERO: Conciliación desde la Jurisprudencia	77
3.1. EXPOSICIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR	77
3.2. JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL	78
3.3. JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO	117
3.4. CONCLUSIONES	172
3.4.1. Corte Constitucional	173
3.4.2. Consejo de Estado	173
4. CAPÍTULO CUARTO: Propuesta de una ley tipo	180
4.1. INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR	180
4.2. LEY TIPO	180
5. CONCLUSIONES	193
6. RECOMENDACIONES	194
7. BIBLIOGRAFÍA	195

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	28
Tabla 2	58
Tabla 3	78
Tabla 4	81
Tabla 5	82
Tabla 6	86
Tabla 7	91
Tabla 8	94
Tabla 9	96
Tabla 10	99
Tabla 11	104
Tabla 12	107
Tabla 13	110
Tabla 14	112
Tabla 15	117
Tabla 16	117
Tabla 17	119
Tabla 18	120
Tabla 19	122
Tabla 20	124
Tabla 21	125
Tabla 22	126
Tabla 23	128
Tabla 24	130
Tabla 25	132
Tabla 26	133
Tabla 27	136
Tabla 28	137
Tabla 29	139
Tabla 30	141
Tabla 31	143
Tabla 32	145
Tabla 33	146
Tabla 34	149
Tabla 35	151
Tabla 36	153
Tabla 37	156
Tabla 38	158
Tabla 39	159

Tabla 40	161
Tabla 41	162
Tabla 42	165
Tabla 43	168
Tabla 44	169
Tabla 45	170
Tabla 46	172
Tabla 47	174

GLOSARIO

CÓDIGO: Compilación normativa que versa sobre una misma materia.

CONCILIACIÓN: Método Alternativo de Solución de Conflictos, en el cual las partes alcanzan un acuerdo y transan sus diferencias, con la ayuda de un tercero calificado denominado conciliador.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL: Conciliación surtida por fuera de instancia judicial, de tal suerte que se adelanta ante un conciliador que no pertenece a la rama judicial del poder público.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA y/o ADMINISTRATIVA: Conciliación realizada por fuera de instancia judicial, entre un particular y una entidad del Estado.

HOMOLOGACIÓN: Aprobación impartida por la jurisdicción contenciosa administrativa a los acuerdos de conciliación celebrados entre un particular y una entidad del Estado.

LEY TIPO: Norma propuesta desde la academia o investigación, como la ideal o adecuada para regular una materia determinada.

LIBERALISMO: Tesis amplia de la conciliación extrajudicial administrativa que faculta a los funcionarios del Estado a conciliar los pleitos de éste, de manera libre y sin mayores restricciones. Lo anterior con el fin de promover este método alternativo de solución de conflictos, y para lograr la descongestión judicial.

RESTRICCIÓNISMO: Tesis cerrada de la conciliación extrajudicial administrativa que permite esta figura, pero con varios controles o filtros, del tal suerte que pretende proteger el patrimonio público y evitar conciliaciones fraudulentas. Es una tesis altamente protectora del Estado y sus recursos.

RESUMEN

Existe una dispersión normativa en cuanto a leyes y decretos que regulan la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, además de un extenso avance e innovaciones jurisprudenciales, que generan diversos debates en torno al tema. Esta situación, manifiesta la necesidad de estudiar y profundizar en estos temas para tener claro por parte de los operadores jurídicos el manejo de esta figura.

Por lo tanto es necesario recoger todas las normas y reglas jurisprudenciales en torno al tema, con el fin de establecer el proyecto de una ley tipo en materia de conciliación contenciosa administrativa.

Conciliación – Colombia, Procedimiento Administrativo – Colombia, Derecho Administrativo – Colombia, Contencioso Administrativo – Legislación – Colombia

ABSTRACT

Normative dispersion also exists as for laws and ordinances that regulate the extrajudicial reconciliation in administrative contentious matter, of an extensive advance and judicial innovations that generate diverse discussions around the topic. This situation, apparent the necessity to study and to deepen in these topics to have clear for parts of the juridical operators the handling of this figure.

Therefore it is necessary to pick up all the norms and judicial rules around the topic, with the end of establishing the project of a standard law in matter of administrative contentious reconciliation.

INTRODUCCIÓN

La conciliación sin lugar a duda es uno de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, más importantes en la actualidad, pues permite a los ciudadanos resolver sus controversias sin dilaciones de tiempo, elevados costos ni complicados trámites que si exigen los procedimientos legales formales. Así la conciliación es una estrategia de solución de conflictos, en la que debido a la intervención de un tercero que actúa como conciliador las partes ponen en consideración sus intereses y necesidades relevantes, para encontrar una fórmula de arreglo justa que de manera lógica y satisfactoria ponga fin a la controversia.

La conciliación es entonces el instrumento más idóneo para la resolución de conflictos pues parte de un precepto constitucional y su resolución cuenta con los mismos efectos que los de una sentencia a saber: Cosa juzgada y mérito ejecutivo. La conciliación resalta la importancia de las partes en conflicto, destacando sus intereses, necesidades y las causas que originaron el conflicto, pues sólo de esta manera se podrá garantizar una solución mediante un equilibrio justo. Y a su vez destaca la resonancia del conciliador como un tercero ajeno al conflicto, que actúa de manera imparcial ofreciendo soluciones justas y satisfactorias, que pueden o no ser acogidas por las partes pues son ellas quienes finalmente toman la decisión que más se ajuste a sus intereses.

Esta figura ha sido implementada en Colombia para diferentes áreas del derecho, y para el caso específico de esta investigación, en asuntos propios del derecho administrativo. De este modo, nuestro país le ha apostado a la conciliación extrajudicial y judicial en materia contencioso administrativa, como una forma de mitigar la congestión al interior de juzgados, tribunales y consejo de estado; y por otro lado, como un mecanismo gestor de paz donde son las mismas partes quienes resuelven sus conflictos sin la intervención de la fuerza y la contención propias de los trámites estrictamente judiciales.

Esta investigación tiene como objetivo estudiar la figura de la conciliación extrajudicial administrativa, la cual cuenta con un procedimiento que difiere sustancialmente de las otras formas de conciliación extrajudicial. Así por ejemplo, tiene asignada competencia exclusiva en los agentes del ministerio público, establece la posibilidad de presentación de pruebas, y cuenta con un trámite adicional de homologación.

Ahora bien, las instituciones jurídicas, en virtud de los recientes cambios en materia de teoría del derecho, deben ser analizadas bajo dos lentes: (i) La legislación: Puesto que la ley aún se conserva como la fuente más importante dentro del Derecho Colombiano; y (ii) La jurisprudencia: La cual desde las últimas innovaciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, en virtud del principio de

igualdad, ésta fuente es igualmente obligatoria para los jueces singulares y colegiados del país. Situación que se resalta aún más en materia de conciliación extrajudicial contencioso administrativa por la existencia de varias sentencias de inconstitucionalidad en torno al tema, y por las decisiones judiciales al momento de homologar o no las conciliaciones administrativas.

Ahora bien, existen diferentes innovaciones jurisprudenciales en torno al tema, sumado a una gigante dispersión normativa causada por erráticas posturas legislativas; por lo que resulta necesario una reforma que logre al menos los siguientes propósitos: (i) Unificar en una sola norma la regulación de la conciliación extrajudicial contencioso administrativa. (ii) Evitar contradicciones. (iii) Incorporar como legislación las nuevas posturas surgidas en el seno de las decisiones judiciales.

Desde esta perspectiva se ha dividido esta investigación en cuatro capítulos a saber:

En el primer capítulo se estudiará la importancia de la jurisprudencia como fuente de derecho, lo que se pretende es defender la tesis según la cual, hoy en Colombia, el estudio de cualquier institución jurídica requiere apalancarse tanto en la legislación como en las decisiones judiciales. Este capítulo con el fin de brindar el soporte teórico a la investigación.

En el segundo capítulo, se analizará la conciliación extrajudicial administrativa desde la legislación Colombiana, para lo cual se hará un repaso de las normas más relevantes, se observarán las vigentes, y se profundizará en el estudio dogmático de esta figura.

En el tercer capítulo, y en consonancia con lo explicado en el primero, se estudiarán los pronunciamientos de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en torno a la conciliación extrajudicial administrativa, con el fin de extraer las subreglas jurisprudenciales más relevantes frente al tema.

Finalmente, en el cuarto capítulo se recogerán las conclusiones del segundo y tercer capítulo, presentando un proyecto de regulación tipo de la conciliación extrajudicial administrativa, el cual tendrá como pilares estructurar los desarrollos legislativos, e incluir las novedosas posiciones defendidas desde los estrados judiciales.

1. ANALISIS TEÓRICO

1.1 INTRODUCCIÓN Y MÉTODO A SEGUIR

Antes de abordar el estudio de la Conciliación Extrajudicial Administrativa, objetivo principal de este trabajo, debe estructurarse una idea o teoría jurídica a la cual matricularse, y desde los cimientos de esta perspectiva analizar la institución en comento. Es por ello por lo que se presenta al lector el primer capítulo donde se tratará de sostener la concepción según la cual, hoy en Colombia, las instituciones jurídicas deben analizarse a la luz de la legislación y la jurisprudencia.

Lo anterior advirtiendo de antemano que no se pretende ahondar en problemas de interpretación jurídica o de teoría del Derecho, puesto que tales temas se desligan al objeto central de esta tesis. Por el contrario, se busca sentar una idea que permita al lector entender la estructura general de los capítulos II, III y IV.

Para ello, el presente capítulo se ha dividido así: (i) La visión tradicional del Derecho: El apego a la ley. En este aparte se expondrá la situación jurídica de Colombia antes del advenimiento de la Carta Política del año 91 y de figuras como la acción de tutela y la Corte Constitucional. (ii) La transición: épocas convulsionadas. Donde se mostrará como, poco a poco, Colombia se trasladó a un sistema de precedente fuerte; (iii) Las nuevas perspectivas. Se analizará la visión del derecho actual a raíz de importancia de la jurisprudencia en la investigación y decisión jurídica; y finalmente se aterrizará lo expuesto para el tema de Conciliación Extrajudicial Administrativa.

1.2 LA VISIÓN TRADICIONAL DEL DERECHO: El apego a la ley.

Antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, he incluso algunos años después, el país estaba sometido a un excesivo formalismo jurídico, el cual podía encontrarse en casi todos los espacios de la vida jurídica nacional: La academia, la rama judicial, las decisiones administrativas.

Sólo para dar un ejemplo, era curiosa la famosa tesis de la Corte Suprema de Justicia de la "Proposición Jurídica Completa" que obliga a quien interponía el recurso extraordinario de casación a citar todas las normas que regulaban la materia objeto de debate y que sirvieron de base al Tribunal para proferir la sentencia impugnada, en caso de fallar en la cita de uno de los artículos, la Corte no podía decidir el asunto de fondo.

Lo anterior se suma a una Constitución Política que, como la de 1886 que regía en ese entonces, partía de principios decimonónicos, que tenían la rigidez de una mera constitución programática, donde los postulados allí consignados se observaban como metas posibles en un futuro lejano del estado, ideales que inspiraban al Estado. El ciudadano común no tenía cercanía con el texto Constitucional, y su aplicación directa y concreta a casos específicos era rara. El extremo del formalismo llegó al punto de considerar que insertando los derechos garantizados en la Constitución, en el preámbulo del Código Civil, se podía procurar su efectividad y acceso por parte de los asociados¹.

Bien desde visiones tradicionalistas del positivismo jurídico², o desde ideas más bien apegadas a la escuela de la exégesis, Colombia estaba subsumida en un pensamiento formalista en la interpretación jurídica. Las características de esta visión del universo del derecho han sido resumidas así por la Doctrina:

“El sistema jurídico colombiano, neo-romanista y positivista por filiación, ha asumido tradicionalmente que (i) los jueces meramente aplican la ley, sin crearla, (ii) que los pronunciamientos judiciales son importantes para ilustrar las normas positivas sólo cuando éstas son oscuras o ambiguas, (iii) que la obligación judicial de fallar conforme a derecho se cumple preferente o exclusivamente mediante la obediencia a las reglas establecidas por el constituyente o el legislador, y (iv), como corolario de lo anterior, que los jueces están “atados” a la ley pero son “independientes” frente a las sentencias judiciales con las que se han fallado casos anteriores. La jurisprudencia, en ese sentido, ha sido tradicionalmente considerada como una fuente “secundaria” o “auxiliar” del derecho que sólo opera en casos de silencio de la fuente primaria. Como resultado de estas convicciones básicas, (v) el derecho se enseña en las escuelas como un cuerpo complejo de reglas primordialmente establecidas en normas jurídicas positivas de origen legislativo y, además, frecuentemente codificadas. Frente a esta primacía indisputada del derecho legislado y codificado, la jurisprudencia de los jueces

¹ La moderna doctrina Colombiana rememora esta época (antes de 1991), así refiriéndose al carácter programático de la Constitución de 1886: “Dicho carácter impregnó toda la doctrina constitucional. Por él los pocos principios dogmáticos explícitamente reconocidos se repetían en la ley, al considerar que en tanto no tuvieran éste arraigo no quedaban normatizados. Esta concepción, propia del normativismo positivista, llevó a incorporar como título preliminar del Código Civil Colombiano el título III de la Constitución, referente a los derechos civiles y garantías sociales” (RAMÍREZ GOMEZ, José Fernando. Principios Constitucionales de Derecho Procesal.pág 45)

² No obstante el positivismo jurídico no es legalista al extremo como puede creerse. Por el contrario, concepciones como la de H.L.A. Hart según la cual las normas tienen espacios vacíos y vagos donde el juez toma la decisión conforme a su arbitrio, muestran que el positivismo en esencia es mucho más abierto que lo que las concepciones tradicionales Colombianas consideraba. (Al respecto Cfr. LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Teoría Impura del Derecho.)

se limita a resolver diferencias interpretativas menores, vacíos ocasionales, contradicciones o problemas de balanceo, ponderación y jerarquización que se encentren en los textos positivos.”³

Esta situación no se presentaba por capricho o voluntad de los operadores jurídicos, sino por problemas estructurales propios de nuestra formulación Constitucional de aquél entonces. En efecto, la centenaria Constitución de 1886 era un convidado de piedra frente a las decisiones judiciales del día a día, no se tenía en cuenta a la hora de dictar un auto o proferir una sentencia, estaba lejos en un pedestal plasmando unos principios programáticos, que debían ser desarrollados por la ley. Luego el juzgador tenía que cumplir su función con apego a ésta última, y no a la primera. En efecto:

“En torno a la Constitución Nacional de 1886 se elaboró una dogmática de interpretación que tenía como punto de referencia el criterio conceptual de la Constitución Programática, es decir, el criterio de la doctrina constitucional clásica, de Locke y Montesquieu, conforme al cual la Constitución se limita a establecer estructuras básicas o fundamentales, dejando a la ley el desarrollo de los principios. Se le negaba a la Constitución un carácter normativo para atribuírselo a la ley. La fuerza obligatoria del texto constitucional debía contar con el intermediario de la ley.”⁴

Ahora bien, este sistema exageradamente legalista tenía dos gravísimos problemas, entre los tantos que se podrían mencionar, que se destacan por su voluptuosidad y su capacidad de mostrar la crisis interna que lo agobiaba hacia finales del siglo XX: (i) La ausencia real de protección de los derechos fundamentales y humanos, puesto que no existía una acción judicial capaz de gestar dichas garantías, lo que en un amplio sentido estaba disonante frente a las concepciones mundiales que buscaban la efectividad de los derechos constitucionales⁵; y (ii) La sensación común de que la Rama Judicial no solucionaba problemas reales de la sociedad, y que la Constitución Política no tenía aplicación directa en la vida cotidiana del país⁶.

³ LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. El derecho de los jueces. Segunda Edición. Bogotá: Legis Editores. 2006. Pág. 3)

⁴ RAMÍREZ GOMEZ, José Fernando. Op. Cit. Pág. 45

⁵ Piénsese en el constitucionalismo alemán o español, que contaban ya con un alto respeto por los derechos fundamentales, y que ya habían consagrado formas jurídicas para garantizar su real existencia y efectividad.

⁶ Tanto es así que inclusive la Corte Suprema de Justicia no aceptaba los recursos de casación que se fundamentaban en la violación de la Constitución, al menos que dicha violación se gestara por medio de la violación previa de una ley. Dicho de otro modo, debía existir una ley medio violada

De esta situación fue consciente de 1991, que pretendía un verdadero cambio de viraje en la administración de justicia, lo cual implicaba reformar profundamente el sistema jurídico Colombiano. Tal como lo explica el profesor Ramírez Gomez ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil:

“Entre los factores desencadenantes del proceso constituyente de 1991, la crisis de la justicia jugó papel definitivo. El clamor general abogaba por cambios institucionales que permitieran superar el intenso grado de ineficacia al cual se había llegado, ora por el retardo injustificado de las decisiones, ya por las resoluciones eminentemente formales (nulidades o inhibiciones), que el ciudadano común veía como una grave denegación de justicia; esto para no pensar en la corrupción que a partir de los años 70 empezó a horadar la administración judicial, especialmente el campo penal por la irrupción del narcotráfico en el medio colombiano, y con él, la violencia unida al disvalor del dinero fácil.”⁷

Una vez surtido el proceso constituyente del año 91, el Estado Colombiano encontró una Carta Política que traía innovaciones interesantes que cambiaron radicalmente el panorama del formalismo jurídico excesivo que existía antes de su promulgación. En efecto, tales instituciones pueden resumirse así:

- a. La concepción de la Constitución como Norma. El artículo 4 estableció claramente que la Constitución era norma de normas, y que debía ser aplicada aún en contravía de la ley en virtud de la excepción de inconstitucionalidad.
- b. Consagración efectiva de Derechos Fundamentales, Derechos Económicos Sociales y Culturales, y Derechos Colectivos.- A partir del artículo 11 se

para poder argüir la transgresión de la Constitución. Afortunadamente hoy este criterio es diferente, y sí se acepta la posibilidad de atacar una sentencia en sede de casación arguyendo la oposición de ésta con la Constitución de manera directa. En efecto: “...la Corte Suprema de Justicia negaba, por regla general, que a la casación se pudiera llegar por la violación de principios o disposiciones constitucionales. Criterio éste hoy día rectificado en consideración al carácter eminentemente normativo de la nueva Constitución, tal como fue expuesto en sentencia de casación civil de 16 de diciembre de 1997. En esta sentencia la Corte Suprema de Justicia, luego de hacer notar el carácter normativo de la Constitución Política vigente, que a su turno lleva a “tomársele como norma jurídica de actuación directa y como pauta formal y material para la aplicación del ordenamiento en su conjunto”, entendió formalmente idónea una demanda de casación que denunciaba como normas sustanciales violadas por la sentencia impugnada, los artículos 58 (derecho de propiedad) y 29 (derecho de defensa) de la Constitución)” (RAMÍREZ GÓMEZ, José Fernando. Opp. Cit. Pág. 46)

⁷ Ibidem.

establece una serie de derecho y garantías constitucionales que ahora tenía primacía y concepción de norma en el sentido pleno de la palabra, que exigían su aplicación en todos los casos.

- c. Advenimiento de la acción de tutela (Art. 86 CN).- Surge una acción judicial que tenía como único fin la efectividad de los derechos constitucionales a través de un mecanismo ágil, expedito, y absolutamente desformalizado. Con ello se logró poner la Constitución al alcance de los ciudadanos por un lado, y por el otro, que los derechos constitucionales si tuvieran un mecanismo de defensa, sin tener que acudir a la ridícula inclusión que se hacía antaño en el Código Civil.
- d. La Corte Constitucional.- Antes el control constitucional era ejercido por la Corte Suprema de Justicia, pero con la Carta de 1991 aparece una nueva Corte que tenía en su poder garantizar la supremacía de la Constitución, y la revisión eventual de las sentencias proferidas dentro de acciones de tutela, entre otras funciones relacionadas. Esta institución más adelante tendrá un papel preponderante a la hora de defender la idea de que la jurisprudencia es fuente del derecho de manera principal con igual o mayor poder que la ley.
- e. Otras instituciones.- Como las acciones populares (que fueron constitucionalizadas) y de grupo; principio de responsabilidad patrimonial del Estado, noción de bloque de constitucionalidad, Consejo Superior de la Judicatura, etc.

No obstante, expedida la Carta Fundamental de 91 no se ocurrió un tránsito alocado e inmediato desde concepciones puramente legalistas a otras más respetuosas de la jurisprudencia como fuente del Derecho de primer orden. Por el contrario, ese paso de un derecho puramente formalista y apegado a la ley, a uno con mayor amplitud y respetuoso de las decisiones judiciales como precedente obligatorio, fue convulsionado, de amplia discusión, y divergente. Esta "transición" se presentó básicamente en la década de los años 90, para que, una vez adentrados en el Siglo XXI ya el sistema de precedente fuerte estuviera bien cimentado y arraigado en el sistema jurídico nacional.

En el siguiente aparte brevemente el tránsito hacia un sistema jurídico de precedente fuerte.

1.3 LA TRANSICIÓN: Épocas convulsionadas.

Para explicar la transición de un sistema de derecho legislado con precedente débil, a uno de derecho legislado con precedente fuerte como el actual, se expondrá paso a paso, con el fin de que el lector tenga claridad sobre la lentitud y pausa de proceso, y los aportes de cada sentencia o decreto.

1.3.1 El decreto 2067 de 1991.

El poder ejecutivo tenía amplias expectativas apalancadas en la creación reciente de la Corte Constitucional, por lo que expidió dicho decreto que en sus artículos 21 y 23 donde consagraba un alto poder vinculante a la jurisprudencia constitucional. No obstante la misma Corte Constitucional, aún inconsciente de sus posibilidades y regida como estaba por concepciones aún tradicionalistas, trató de rechazar este sistema amplio de precedente.

El artículo 21 que reza: "*Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares*", y la Corte Constitucional en sentencia C-113-93 indicó que la cosa juzgada constitucional se predicaba únicamente de las sentencias de constitucionalidad y no en las de Tutela, y que el obligatorio cumplimiento no se refería a un cambio en el sistema de fuentes, sino en el hecho de que las sentencias deben ser cumplidas y acatadas.⁸

El artículo 23 indicaba "La doctrina constitucional enunciada en las sentencias de la Corte Constitucional, mientras no sea modificada por ésta, será criterio auxiliar obligatorio para las autoridades y corrige la jurisprudencia". Sin embargo, la misma Corte limitó el alcance de esta norma a través de la sentencia C-131-93 donde se declaró inexecutable la palabra "obligatorio".

Pero la sentencia C-131-93 empieza con un argumento novedoso que a la postre causará consecuencias inimaginables:

"El artículo 23 es parcialmente inexecutable porque, mediante la palabra "obligatorio" el legislador extraordinario (el ejecutivo en este caso) ha fijado el alcance de las sentencias de la Corte, misión que orgánicamente le pertenece en exclusiva a ella misma. Con ello entonces, no se declara inconstitucional la posibilidad de que la Corte, en uso de su autonomía llegue alguna vez a atribuir valor obligatorio a sus sentencias: dicha posibilidad subsiste si así lo decide ella misma de manera autónoma."⁹

⁸ Cfr. Sentencia C-113-93. Igualmente Cfr. LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Op cit. Pág. 35.

⁹ LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Op. Cit. Pág. 37

En esta primera etapa se encuentra un poder ejecutivo convencido del cambio hacia un sistema de precedentes fuerte, y una Corte más bien tradicionalista que rechaza esta posibilidad, no sin antes conservar la competencia para el cambio, advirtiendo que ella misma es la encargada de gestar la obligatoriedad de sus pronunciamientos. Lo anterior no es óbice para que las sentencias proferidas en virtud del control de constitucionalidad abstracto, serían de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades administrativas y judiciales del país.

1.3.2 Decreto 2591 de 1991

Ante los ánimos reformistas de la Corte en materia de Tutela, el poder ejecutivo se vio obligado a recular en su aspiración de precedentes fuertes. Por ello se expide el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 36 establece:

“Art. 36.- Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”

Como puede observarse, nuevamente el ejecutivo y con éste el panorama jurídico nacional retrocede hacia el formalismo y tradicionalismo de fuentes.

1.3.3 Las sentencias C-083-95 y T-123-95.

En la sentencia C-083-95 la Corte estudia la diferencia entre dos conceptos: (i) La doctrina constitucional integradora.- Es una auténtica fuente de derecho obligatoria para todas las autoridades administrativas y judiciales, puesto que implica la interpretación que la Corte hace la Carta Política. De allí que en aquellos casos de vacío legal, debía aplicarse la Constitución, la cual únicamente puede ser interpretada por la Corte a través de la doctrina integradora. (ii) Doctrina constitucional interpretativa.- Es la proferida al momento de interpretar las leyes en casos dudosos, en cuyo caso sólo será un mero criterio auxiliar de la actividad judicial conforme el artículo 230 constitucional.

El magistrado Eduardo Cifuentes aclaró el voto en la sentencia en cita, indicando que la Doctrina Constitucional Obligatoria no sólo opera en casos de vacío legal, sino en todos aquellos que se pretenda aplicar la Constitución. Así por ejemplo, al aplicar la constitución en derechos de aplicación inmediata, o de los derechos fundamentales, ésta debe ser interpretada, y dicha interpretación únicamente puede hacer conforme las voces y entendimiento de la Corte.

Luego vendrá la sentencia T-123-95, la cual indicará que únicamente las sentencias de la Corte Constitucional tendrán carácter de fuente obligatoria. Pero advirtió que si bien es cierto los pronunciamientos jurisprudenciales son criterio auxiliar, los jueces que deseen apartarse deberán argumentar suficientemente su sentencia, con el fin de evitar la violación del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 constitucional. Lo anterior por cuanto resulta obvio que a casos iguales debía concederé decisiones idénticas.

Más adelante será la sentencia T-260-95, la Corte acudirá con mayor fuerza al tema de la obligatoriedad del precedente cuando indique:

“Si bien la jurisprudencia no es obligatoria (Art. 230 CP), las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse. Cuando la ignoran o contrarían no se apartan simplemente de una jurisprudencia – como podría ser la penal, la civil o la contencioso-administrativa- sino que violan la Constitución, en cuanto la aplican de manera contraria a aquélla en que ha sido entendida por el juez de constitucionalidad a través de la doctrina constitucional que le corresponde fijar.”¹⁰

Puede verse como la Corte Constitucional empieza a cimentar una tesis en pro de un sistema de precedente fuerte, escudados en el artículo 13 constitucional, en virtud del cual se predica la necesidad de decisiones iguales a casos idénticos.

1.3.4 La ley 260 de 1996 (LEAJ)

En ese panorama, y al año siguiente de los pronunciamientos estudiados, el congreso expide la Ley Estatutaria de Administración de Justicia Ley 260 del año 96, en cuyo artículo 48 puede leerse:

“Alcance las sentencias den el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto: 1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. (Sólo) la interpretación que por vía de autoridad hace (el Congreso de la República) tiene carácter obligatorio general. 2. Las decisiones judiciales adoptas

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-260-95

en ejercicio de la acción de tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes. Su motivación sólo constituye criterio auxiliar para la actividad de los jueces.”

La intensión del congreso de acudir al tradicionalismo de fuentes será duramente limitada por la sentencia C-037 de 1996, donde se declararán inexequibles las partes entre paréntesis de la norma. En esta sentencia la Corte nuevamente rechazó la posibilidad de limitar las consecuencias de los fallos, y recordó que ella misma es la que cuenta con dicha posibilidad. Pero aún hay más, sobre el tema específico de los efectos de las sentencias de tutela, la Corte acota lo siguiente, cambiando para siempre el panorama jurídico, y dando al traste con el tradicionalismo de fuentes ahincado en la ley:

“... Sin embargo, la doctrina constitucional que define el contenido y el alcance de los derechos constitucionales, sentada por la Corte Constitucional, con ocasión de la revisión de los fallos de tutela trasciende las situaciones concretas que le sirven de base y se convierten en pauta que unifica y orienta la interpretación de la Constitución. Por consiguiente, sin perjuicio de lo observado respecto de la doctrina constitucional, la exequibilidad del numeral segundo del artículo 48, materia de examen, se declarará bajo el entendido de que las sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad.”¹¹

1.3.5 La Sentencia T-321-98

En esta sentencia la Corte ya tiene decantando todo un sistema de obligatoriedad del precedente, sin embargo, se encuentra con que varias decisiones de las otras jurisdicciones son erráticas, y fallan de manera diferente casos similares. Aclaró que en aquellos casos que un funcionario desee apartarse de la jurisprudencia vigente, debe exponer las razones y fundamentos que lo han llevado a ese cambio. No obstante aclaró que en la jurisdicción ordinaria las particularidades del recurso de casación eventualmente permiten decisiones diferentes, puesto que no siempre la técnica del recurso permite conceder decisiones iguales.

Como lo expone el Dr. Diego López, con esta decisión la Corte prácticamente abrió un frente de batalla con las otras Cortes, mientras en lo constitucional el

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia C-037-96

precedente si tenía total fuerza vinculante, en las otras jurisdicciones parecía más un criterio auxiliar. Esta situación vendrá a ser remediada en la sentencia C-836 de 2001.

1.3.6 La Sentencia C-836-2001

Esta sentencia revisó la constitucionalidad del Art. 4 de la Ley 169 de 1896, que al tenor reza: *"Tres decisiones uniformes, dada por la Corte Supream como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y las jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores"*

En esta sentencia se pretende unificar el valor de la jurisprudencia de manera independiente a la jurisdicción de procedencia, como lo expone Diego López: *"la Sentencia C-836 /01 busca establecer el principio según el cual la doctrina del precedente judicial (aplicada en la jurisdicción constitucional) es aplicable, exactamente por las mismas razones jurídicas, al tratamiento de la jurisprudencia producida por la Corte Suprema de Justicia y por el Consejo de Estado"*¹²

La idea es que toda la jurisprudencia de las altas Cortes es obligatoria, y debía ser acatada tanto horizontal como verticalmente (en los pronunciamientos del mismo juez, y hacia sus inferiores); y quien violentara dicho precedente sin justificar suficiente y razonadamente su decisión, estaría violando el principio de igualdad y por ende el fallo podría ser atacado por vía de hecho a través de acción de tutela.

La Corte acude a los siguientes argumentos para ratificar el carácter obligatorio del precedente para las demás altas Cortes (Corte Suprema y Consejo de Estado):

"La fuerza normativa de la doctrina dictada por la Corte Suprema proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular"¹³

¹² LOPEZ MEDINA, Diego Eduardo. Op. Cit. Pág. 75

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-836.01

Con base en ello, la Corte Constitucional aclara que el hecho de que la norma indique que la Jurisprudencia de la Corte Suprema y de las demás cortes de cierre, sea doctrina probable, no le resta el valor obligatoria, puesto que la probabilidad esta marcada en que eventualmente tres decisiones uniformes pueden no ser suficientes para dar certeza a los jueces sobre dicho pronunciamiento. Pero ello no permite que los jueces se desparten de la jurisprudencia sin argumentar debidamente, puesto que de lo contrario, estarían violando el derecho a la igualdad.

La Corte en esta sentencia adopta un sistema de precedente relativo, donde tras una decisión judicial la misma es vinculante hacia adelante para casos similares; pero ello no es definitivo, y bien pueden los jueces separarse de tal dictado, siempre que expongan argumentos suficientes para ello.

A partir de la sentencia en comento en Colombia toma exagerada fuerza el sistema de precedente con fuerza relativa, el cual podría resumirse en que el juez está atado a la Constitución, la Ley y la Jurisprudencia. En cuanto a la jurisprudencia, esta es vinculante tanto en sentido horizontal y vertical, hasta tanto no exista una variación correctamente sustentada y con el uso de técnicas legítimas de cambio de precedente las cuales fueron relatadas en la sentencia ya mencionada, y que no son de provecho para este trabajo.

1.4 LAS NUEVAS PERSPECTIVAS Y VIRAJE HACIA LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ADMINISTRATIVA.

En Colombia hoy, y después de la promulgación de la Constitución de 1991 y de la lucha de la Corte Constitucional por un precedente fuerte relativo, es plausible asegurar que son fuentes privilegiadas dentro de nuestro sistema jurídico la Constitución, la Ley, y la Jurisprudencia. Al punto de que la violación al precedente es causal de procedencia de la acción de tutela contra sentencia judicial.

Lo anterior ha causado un re – direccionamiento de la investigación jurídica, al punto de que no puede soportarse únicamente en la ley, sino que debe complementarse siempre con el aporte de la jurisprudencia vigente, la cual debe considerarse obligatoria, a menos de que existan argumentos suficientes para cambiar de decisión.

Dentro de ese marco teórico que considera que el derecho hoy es la unión del mundo legislado y el mundo jurisprudencial, deben analizarse las diferentes instituciones jurídicas, puesto que aquellos estudios que prescindan de uno de los componentes estará sesgado y no permitirá ver el panorama real y completo.

Ahora bien, una de las innovaciones de finales del Siglo XX en Colombia fue el auge y preponderancia de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, entendidos entre estos figuras como las siguientes: Arbitramento nacional e internacional, transacción, amigable composición, conciliación en equidad y conciliación en derecho.

En el universo de la conciliación en derecho se ha establecido una dicotomía entre aquella surtida en sede judicial (verbigracia la surtida en virtud del Art. 101 del CPC en ciertos proceso civiles), y la extrajudicial; ésta última se mostró como la posibilidad de descongestionar la rama judicial y de desjudicializar la solución de los conflictos más comunes. Así cada conciliación exitosa implicaba el "ahorro" para el estado de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial se establecerá entonces como un requisito antes de acceder al aparato judicial, con el fin de que los particulares intentaran la conciliación antes de interponer las demandas del caso, con el justo fin de evitarlas.

Pero la conciliación no pudo ser regulada de igual manera para todas las ramas del Derecho; por el contrario, la legislación siempre procuró establecer precisas reglas para temas de derecho privado, familia, laboral y administrativo, respetando las particularidades y sus específicos problemas.

No cabe duda alguna de que de todas las normas de conciliación, el procedimiento de conciliación extrajudicial en materia administrativa es el más complejo¹⁴, bien en la procura de evitar el desangre del erario público, como para ofrecer mayor publicidad y control a la conducta de los funcionarios y que no se convierta este instituto en una forma de soslayar las normas regentes del derecho público nacional.

Incluso, en materia administrativa se había establecido la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para ejercer ciertas acciones como la de nulidad y restablecimiento del derecho, contractuales y de reparación directa; con lo que básicamente el tema tomaba una fuerza indubitada. Sin embargo, el requisito no era exigido ni estaba operando en pleno vigor puesto que no se había alcanzado el 2% de conciliadores por región que exigían las normas para que el requisito fuera exigido por los jueces de un determinado distrito o circuito judicial. Esta situación cambió con la expedición de la Ley 1285 de 2009, que estableció en definitiva que el requisito operaba y debía exigirse, a tal punto que hoy, a título de ejemplo, los

¹⁴ Es el único que no puede surtirse sino ante el ministerio público, requiere un basto caudal probatorio para la celebración de la audiencia, implica la decisión de un cuerpo colegiado denominado comité de conciliación; el acta de conciliación está sometida a posterior homologación ante la jurisdicción contenciosa administrativa. Estas son situaciones que no se presentan en las conciliaciones del área civil, o familia. Por esta razón que se afirme que el procedimiento más complejo es el de la conciliación extrajudicial administrativa.

juzgados administrativos del circuito de Pasto rechazan demandas por no haber agotado el requisito de conciliación prejudicial.

El tema tiene una relevancia y actualidad de primer nivel, lo cual sumado a su complejidad normativa, exige un estudio mucho más detallado de esta institución, por lo que se ha trazado este como el objetivo central de este trabajo.

Pero como si lo dicho no fuera suficiente, durante un tiempo considerable mientras no entraban en funcionamiento los juzgados administrativos del circuito, el Consejo de Estado tramitó y resolvió en segunda instancia los recursos de apelación contra el auto que aprobaba o improbaba los acuerdos conciliatorios dictados en aquél entonces por los Tribunales Contenciosos Administrativos del País. Al interior de esas decisiones se fueron imprimiendo varias interpretaciones novedosas no contempladas en la legislación que regulaba el tema.

Adicionalmente, muchas de las normas que se referían a la conciliación administrativa fueron objeto de acción pública de inconstitucionalidad, y terminaron por ser duramente escrutadas por la Corte Constitucional, unas veces para mantenerlas incólumes, otras para reinterpretarlas, y otras para desterrarlas a través de la declaratoria de inexecutable.

Como puede verse, alrededor del tema de la Conciliación Extrajudicial Contencioso Administrativa se encuentra el siguiente bagaje:

- A. Constitución Política: Básicamente el artículo 116 constitucional sobre la posibilidad de que los particulares administren justicia a través de la figura de la conciliación.
- B. Legislación: Traducida en varias leyes y decretos, que han sido objeto de sucesivos cambios y derogatorias entre sí, creando confusión sobre las normas vigentes en torno al tema.
- C. Jurisprudencia: Centrada en decisiones de la Corte Constitucional sobre la exequibilidad o inexecutable de las normas que rigen el tema de conciliación extrajudicial administrativa; y del Consejo de Estado a la hora de conocer la segunda instancia de las homologaciones de acuerdo conciliatorios administrativos.

Como puede verse estos tres literales guardan plena correspondencia con el sistema de fuentes expuesto arriba, y al cual se llegó después del recorrido indicado en los apartes 2 y 3 de este capítulo.

La propuesta para seguir adelante en este trabajo alrededor de la Conciliación Extrajudicial Administrativa es estudiar estos tres vértices alrededor del tema, con el fin de lograr un panorama general. Para ello, en el capítulo segundo de esta tesis se revisará la conciliación extrajudicial administrativa desde la óptica de la Constitución Política y la Legislación vigente. En el capítulo tercero se hará un estudio y análisis entorno a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado en los términos indicados. Finalmente, en el capítulo cuarto, y con base en el estudio realizado, se propondrá un modelo de reglamentación tipo para la conciliación extrajudicial administrativa.

Los vértices que a continuación se explicarán (conciliación extrajudicial administrativa desde la legislación y desde la jurisprudencia), guardan plena concordancia con la base teórica explicada en este capítulo y de allí su inclusión en la tesis. Para mayor claridad se presenta el siguiente cuadro:

Tabla Número 1 (Autora: Carolina Guzmán)

Fuente del Derecho obligatoria en el sistema legislado y de precedente fuerte relativo colombiano.	Aplicación a la Conciliación Extrajudicial Administrativa.	Capítulo de este trabajo de grado en el cual se estudia.
Constitución Política. Norma de Normas.	Art. 116 constitucional.	Segundo Capítulo, primera parte.
Legislación, derecho escrito.	Diferentes leyes y decretos vigentes en Colombia que regulan el procedimiento de la Conciliación Extrajudicial Administrativa.	Segundo Capítulo, segunda parte.
Jurisprudencia de la Corte Constitucional.	Sentencias de constitucionalidad abstracta sobre normas que regulan el tema de conciliación extrajudicial administrativa.	Tercer Capítulo, primera parte.
Jurisprudencia del Consejo de Estado	Pronunciamientos del Consejo de Estado al tramitar la segunda instancia de las homologaciones de acuerdos conciliatorios en materia administrativa.	Tercer Capítulo, segunda parte.

2. CONCILIACIÓN DESDE LA LEY

2.1 INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR

Una vez se ha ilustrado la gran importancia que tienen las nuevas fuentes del derecho en Colombia, pues como hemos observado anteriormente el derecho era puramente legalista, es decir que todo se remontaba a la ley, y la fuente más importante del derecho era ésta; hoy en día, en vigencia de la Constitución Nacional de 1991 se tienen en cuenta nuevas fuentes como la jurisprudencia. Así las cosas actualmente en Colombia un caso es solucionado aplicando la ley y la jurisprudencia de manera conjunta. Por lo tanto, al estudiar la conciliación contenciosa debemos hacer un análisis dogmático y uno jurisprudencial.

En el tema que ahora nos ocupa, es decir las la conciliación extrajudicial administrativa, nos encontramos con una variedad de situaciones en la que hay casos fáciles donde se aplica la ley de manera directa para resolver el conflicto; asunto que lo trataremos en la presente parte dogmática. Existen además unos difíciles, que los ha desarrollado la jurisprudencia, que serán estudiados en la parte jurisprudencial de esta tesis.

Debido a lo anterior, es menester ineludible estudiar la normatividad que ha regulado la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, por lo tanto se plantea como metodología a seguir la siguiente: en primer lugar se examinará minuciosamente la historia de las normas sobre conciliación administrativa, y posteriormente se realizará un análisis de la normatividad que se encuentra vigente respecto al tema.

2.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

CONSTITUCIÓN NACIONAL

El artículo 116 de nuestra Carta Política¹⁵, autoriza a los particulares ejercer la función de administrar justicia de manera transitoria, en los términos que

¹⁵ Artículo 116 C.N Modificado por el artículo 1 del A.L. 3 de 2002. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar. El Congreso ejercerá determinadas funciones judiciales. Excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales,

determine la ley. Este artículo sirvió de fundamento para el desarrollo de la conciliación como método alternativo de solución de conflictos, y como era de esperarse, la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, también queda cobijada por esta institución.

LEY 23 DE 1991

Siendo esta la primera que se refiere a los métodos alternativos de solución de conflictos (MASC), entre los cuales encontramos la conciliación; respecto de la cual establece que todas las personas de derecho público, podrán conciliar de manera total o parcial en la etapa prejudicial o judicial, mediante sus representantes legales sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial que se presenten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y que se ejercen por vía de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁶, de reparación directa¹⁷ y acciones derivadas de controversias contractuales¹⁸, descritas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso administrativo. Para llevar a cabo dicha conciliación, la misma ley establecía el trámite a seguir. Así las cosas el interesado debe presentar copia de la solicitud a la entidad o al particular convocado y con la constancia de recibido debe acudir al ministerio público para radicar la solicitud correspondiente. Cumplido el trámite, el agente del ministerio tiene diez días para calificar la solicitud, caso en el cual pueden ocurrir varias posibilidades: I) puede suceder la solicitud no contenga todos los requisitos exigidos por la ley, caso en el cual se le da la posibilidad al solicitante para subsanar su error hasta antes de celebrar la audiencia de conciliación. II) puede ocurrir también que en la acción que se pretende adelantar ha operado la figura de la caducidad, caso en el cual la conciliación NO es procedente y por lo tanto la

conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley. (se subraya)

¹⁶ Esta acción la puede ejercer únicamente la persona que tenga interés y tiene in término de caducidad de cuatro meses a partir del día siguiente de su publicación. Mediante esta se puede solicitar al juez competente se decrete la nulidad de un acto administrativo por ser contrario a una norma jurídica superior y que además se le restablezca su derecho o se le repare el daño.

¹⁷ Puede solicitar la reparación del daño causado por la administración únicamente la persona que acredite interés. En esta acción no hay declaratoria de nulidad, sino restablecimiento directo del derecho. Caduca en dos años desde el día siguiente de ocurrido el hecho, omisión, operación administrativa u ocupación de inmueble.

¹⁸ Cualquiera de las partes de un contrato estatal podrá pedir que se declare su existencia o nulidad, y se hagan restituciones, condenaciones o declaraciones consecuentes, que se ordene su revisión, que se declare el incumplimiento del contrato y se ordene la indemnización de perjuicios, además de otras declaraciones y condenas. Esta acción caduca a los dos años desde el día siguiente de ocurridos los motivos de hecho o de derecho en que se fundamenta la petición.

solicitud debe ser rechazada. III) si el conciliador encuentra motivos razonablemente fundados, admite la conciliación y por lo tanto cita a los intervinientes y señala hora y fecha para realizar la audiencia, la cual debe realizarse durante el mes siguiente a la entrega de la citación. Durante esta audiencia se deben presentar los medios de prueba con que cuentan los interesados, o enumerarlas, en caso de no tenerlas en su poder, al momento de celebrar la audiencia, pero que hará valer dentro del juicio.

Si existe acuerdo conciliatorio, la constancia del mismo se debe enviar a la sección respectiva para que el Consejero o el Magistrado ponente de la Corporación que conoce de la demanda Contencioso Administrativa lo revise y lo apruebe, caso en el cual el acuerdo tendrá efectos de cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo. Si el magistrado imprueba el acuerdo, porque lo encuentra viciado de nulidad absoluta o lesivo para los intereses patrimoniales del Estado, dictará una providencia advirtiendo dicha situación, la cual no será susceptible de recurso alguno. Si las partes no logran llegar a ningún acuerdo, el agente del ministerio público debe cerrar la etapa prejudicial, y dejar constancia en su despacho del No acuerdo con copia de las pruebas aportadas o enumeradas por los intervinientes. Se debe recordar que este trámite suspende el término de la vía gubernativa por un lapso no superior a los sesenta días. En caso de que esta no proceda o estuviere agotada, la conciliación suspende el término de caducidad de la acción por un plazo máximo de sesenta días. Si la acción ha caducado no hay lugar a celebrar conciliación extrajudicial.

Importante es mencionar que si el representante de la entidad pública no comparece a la audiencia o si asiste pero no presenta animo conciliatorio según lo determine el conciliador, esta actitud constituirá falta disciplinaria de mala conducta, asimismo la inasistencia será tenida en cuenta dentro del proceso y si hay lugar existirá indicio grave en contra de la entidad. Si por el contrario es el particular quien asume dicha posición – es decir no asiste a la audiencia o asiste pero si ánimo de conciliar–, se presumirán ciertos actos susceptibles de confesión enumerados por la entidad pública y se tendrá como indicio¹⁹ grave en contra del particular.

Ahora bien, es posible que exista la necesidad de revocar un acto administrativo de carácter particular y concreto, caso en el cual el acta de acuerdo conciliatorio

¹⁹ Para mayor comprensión, se transcriben los artículos del código de procedimiento civil relacionados con el tema de indicios: **Art. 248.-** Para que un hecho pueda considerarse como indicio, deberá estar debidamente probado en el proceso. **Art. 249.-** El juez podrá deducir indicios de la conducta procesal de las partes. **Art. 250.-** El juez apreciará los indicios en conjunto, teniendo en cuenta su gravedad, concordancia y convergencia, y su relación con las demás pruebas que obren en el proceso.

equivale al consentimiento expreso y escrito del particular, para que la entidad anule a través de la figura de la revocatoria directa dicho acto.

Finalmente, esta ley establece que en caso de no haber intentado conciliación prejudicial, el magistrado o consejero que conoce del proceso, en el mismo auto que admite la demanda, debe ordenar el traslado de la misma al ministerio público para que adelante la conciliación, termino en el cual el proceso se suspende. Al día siguiente de terminado el tramite, el agente del ministerio enviará al magistrado o consejero el acta de conciliación parcial o total, o el informe de no acuerdo junto con las pruebas aportadas. Si hay conciliación y es aprobada por el magistrado este ordenará la terminación del proceso. Si no existió acuerdo o el magistrado no lo aprueba porque es lesivo para el estado o porque está viciado de nulidad absoluta, así lo declara la sala mediante providencia motivada y se ordena la continuación del proceso. Las providencias que se dicten durante este trámite no serán susceptibles de recurso alguno.

Posteriormente se expide el **DECRETO 2651 DE 1991**, reglamentario de la ley 23 con el fin de descongestionar los despachos judiciales de manera transitoria, por un término de 42 meses, dispone en su artículo 6º que en los procesos de primera instancia en materia contencioso administrativo, en que se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del estado, habrá lugar al menos a una conciliación que se dará a más tardar al concluir la etapa probatoria del proceso²⁰. Para esto, de oficio o a solicitud de parte se citará a una audiencia para que el juez inste a las partes a conciliar sus diferencias y de no hacerlo debe proponer la formula que estime justa sin que signifique un prejuzgamiento. El incumplimiento de este requisito constituye falta disciplinaria. Si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará conforme a la ley. Si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio, en el mismo auto se declarará terminado el proceso, de lo contrario continúa sobre lo no conciliado. Esta conciliación y el auto tendrán efecto de cosa juzgada. Este artículo, trae consigo un parágrafo en el que se determina que cuando se trata de procesos contencioso administrativos, la iniciativa de la conciliación, en segunda instancia solo la puede tener el particular que haya obtenido sentencia favorable en primera instancia. La corte constitucional declaró exequible este artículo En sentencia C- 215 de 1993.

LEY 80 DE 1993 Y LEY 270 DE 1996

²⁰ En este punto el procedimiento administrativo difiere del proceso civil, puesto que en aquel se puede celebrar la conciliación hasta concluir la etapa probatoria dentro del proceso, por su parte el proceso civil solo admite la celebración de dicha audiencia hasta antes de la presentación de las pruebas, tal y como se desprende del artículo 101 del código de Procedimiento Civil.

Mediante esta ley se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, esto con el fin de establecer cuáles son las reglas y los principios que en adelante rigen los contratos de las entidades estatales.

Esta ley en lo concerniente al tema de conciliación dispone que las entidades estatales y los contratistas deben tratar de solucionar de forma rápida y directa las diferencias que eventualmente resulten de la actividad contractual. Para tal fin, las partes pueden acudir a los mecanismos que la misma ley a previsto para dirimir controversias contractuales además pueden recurrir a los métodos alternativos de solución de conflictos como son la conciliación, amigable composición y transacción. Los actos administrativos contractuales podrán ser revocados en cualquier tiempo, siempre que sobre ellos no haya recaído sentencia ejecutoriada. Aunado a lo anterior, esta ley rechaza todo tipo de prohibiciones que las autoridades impongan de no utilizar los mecanismos de solución directa de las controversias que emergen de los contratos estatales²¹.

Posteriormente se expide la **ley 270 de 1996**, ley estatutaria de Administración de Justicia, esta nueva norma dispone que siempre que los asuntos sean conciliables se constituye el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractuales contenidas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo²².

LEY 446 DE 1998

Mediante esta ley, se modifican, derogan y se expiden nuevas disposiciones en cuanto a la descongestión judicial, eficacia y acceso a la justicia.

El artículo 56 de esta ley, empieza a modificar el código contencioso administrativo, aduciendo que las causales de recusación e impedimentos contenidas en su artículo 160, también son aplicables a los agentes del ministerio público cuando actúen ante la jurisdicción contencioso administrativa, situación bastante importante puesto que los agentes de Ministerio público se encuentran autorizados para conocer de conciliaciones correspondientes a esa jurisdicción.

Igualmente presentó modificaciones a la ley 23 de 1991, en lo concerniente a la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. En primer lugar, establece que las entidades de derecho público podrán conciliar total o

²¹ Artículos 68 y 69 de la ley 80 de 1993

²² **ARTICULO 42A.** *Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa.* A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.

parcialmente en las etapas prejudiciales y judiciales, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico que conozcan la jurisdicción contencioso administrativo a través de las acciones contenidas en los artículos 85, 86 y 87 del código contencioso administrativo²³. Dispuso también que en dichas audiencias se pueden conciliar los efectos económicos de los actos administrativos de carácter particular, siempre que se de alguna de las causales de revocación de los Actos administrativos enumeradas en el artículo 69 del código contencioso administrativo así: I) cuando el acto se oponga a la Constitución Nacional o a la ley, II) cuando el acto administrativo no esté conforme a interés público o social o atente contra él, III) cuando con el acto administrativo se cause agravio injustificado a una persona. En este caso una vez aprobada la conciliación se entenderá revocado dicho acto y a su vez, sustituido por el acuerdo conciliatorio²⁴.

Ahora bien, el artículo 72 de esta ley, modificando el artículo 65 de la ley 23 de 1991, decretó que el acta de acuerdo conciliatorio y el auto que la aprueba debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada. En cuanto a las cantidades liquidadas que se reconozcan en el acuerdo, éstas devengarán intereses comerciales durante los últimos seis meses siguientes al plazo acordado para su pago y moratorios después de este último. Este artículo fue declarado exequible por la Corte Constitucional²⁵, salvo los apartes en los que se establece que los intereses de los seis meses siguientes al vencimiento del plazo acordado serán comerciales y moratorios a partir del sexto mes, en consecuencia la norma solo establece que las cantidades líquidas que se reconozcan en el acuerdo, devengarán intereses comerciales y de mora.

Esta norma, adicionó dos artículos importantes a la ley 23 de 1991, el primero de ellos²⁶ ordena que el auto que apruebe o impruebe el acuerdo de conciliación, es susceptible de recurso de apelación para asuntos de doble instancia y recurso de

²³ Acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 85), acción de reparación directa (Art. 86) y acciones derivadas de controversias contractuales (Art. 87).

²⁴ Esta ley a diferencia de la ley 23 de 1991, permite a las entidades públicas actuar mediante apoderado, cuando se trate de celebrar audiencias de conciliación extrajudicial administrativa. Además permite conciliar los efectos patrimoniales de los actos administrativos, solo si existen las causales del art. 69 del C.C.A, situación que anteriormente no se exigía.

²⁵ Sentencia C-188-99 del 24 de marzo de 1999, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo

²⁶ Artículo 65A de la ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 73 de la ley 446 de 1998 y derogado por el artículo 49 de la ley 640 de 2001

reposición en asuntos de única instancia²⁷. En este sentido, el ministerio público podrá apelar ante el tribunal el auto del juez administrativo, que aprueba o imprueba la conciliación. Las partes solo podrán apelar el auto que imprueba el acuerdo. El acuerdo conciliatorio será improbadado cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias, se viole la ley o cuando el acuerdo conciliatorio resulte lesivo para el patrimonio público. Realizado el acuerdo, se debe elaborar un acta que debe ser suscrita por las partes y por el Ministerio público y que deberá ser remitida al juez o autoridad competente para que lo apruebe o impruebe. Se debe tener en cuenta que el auto que apruebe la conciliación extrajudicial administrativa, no será susceptible de ser consultado²⁸.

El segundo artículo que se adiciona²⁹, ordena que las entidades de derecho público, deberán integrar un comité de conciliación, el cual será conformado por funcionarios del nivel directivo. Esa así como por primera vez se habla de los comités de conciliación, cuyo funcionamiento será regulado por el decreto 1214 expedido en el año 2000.

En cuanto a la práctica de pruebas, esta ley determinó que durante el desarrollo de la audiencia de conciliación el juez de oficio o por petición del ministerio público, decretará las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho. Dichas pruebas deben ser practicadas dentro de los treinta días siguientes a la audiencia de conciliación. Esta norma entendía que si la audiencia es prejudicial el término estaría incluido dentro del término de suspensión de la caducidad.

En lo referente a los conciliadores el artículo 77 de la ley 446 de 1998, modifica el inciso 2 del artículo 75 de la ley 23 de 1991 e instaura que la conciliación prevista en materia contencioso administrativa, entre otras, podrá surtirse ante un centro

²⁷ Anteriormente, la ley 23 de 1991, establecía que no era posible interponer recurso alguno contra las providencias mencionadas.

²⁸ El grado de consulta, es un mecanismo de protección de las entidades públicas o de la parte ausente dentro de un proceso y que por lo tanto debió ser representada por curador Ad –litem. Esta se surte ante el superior inmediato del funcionario o corporación que expidió el auto o sentencia. Únicamente son consultables las sentencias en firme y los autos que de liquidación de condena que excedan los trescientos salarios mínimos legales mensuales vigentes. La consulta solo es procedente para asuntos de primera instancia (no de única instancia) y solo cuando no se haya propuesto el recurso de apelación por ninguna de las partes.

²⁹ Artículo 65B de la ley 23 de 1991, adicionado por el artículo 75 de la ley 446 de 1998

de conciliación autorizado o ante el funcionario público que conoce del asunto, cuando este NO sea parte³⁰.

Respecto a la inasistencia de la partes a la audiencia de conciliación, esta ley modifica lo dispuesto por la ley 23 de 1991³¹, y a su vez crea un nuevo artículo a la misma. Así las cosas, ordena que ante la inasistencia o falta de ánimo conciliatorio injustificado de las partes o sus apoderados, se sancionará con multa de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura³². En la conciliación prejudicial esta multa será impuesta por el agente del ministerio público, mientras que en la conciliación judicial la multa será impuesta por el juez, la sala, sección o sub-sección respectiva. Por otra parte determina que si una de las partes que fue citada no asiste a la audiencia de conciliación, se fijará hora y fecha para una nueva audiencia, y si hay inasistencia injustificada a la segunda audiencia, se considera indicio grave en su contra dentro del eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos. Si esto sucede, el agente del ministerio público debe expedir una constancia de la imposibilidad de conciliación al interesado.

Decreta esta ley en su artículo 80, que antes de incoar cualquiera³³ de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y acciones contractuales, consignadas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso administrativo, las partes podrán solicitar audiencia de conciliación de manera individual o conjunta, ante el Ministerio público, juez o corporación competente, esta solicitud debe ser entregada con la copia enviada a la contraparte junto con las respectivas pruebas. La caducidad se interrumpe desde el momento de la presentación de la solicitud, hasta por un plazo máximo de 60 días. Si la solicitud es procedente, el agente del Ministerio público, citará dentro de los 10 días siguientes a las partes, para que dentro de los 20 días siguientes a tal citación se celebre la audiencia. Sin perjuicio de los términos de caducidad, las partes podrán solicitar el aplazamiento de la audiencia. Es decir, las partes pueden solicitar el

³⁰ En la ley 23 de 1991, no se admitía la conciliación en los centros de conciliación, por su parte, la ley 449 de 1998 Advirtió que la conciliación para los asuntos en materia contencioso administrativa, puede llevarse a cabo ante el centro de conciliación autorizado o ante el funcionario público que conoce del asunto cuando este no sea parte del litigio.

³¹ El artículo 74 de esta la ley 446 de 1998, modificó el artículo 64 de la ley 23 de 1991

³² En la ley 23 de 1991, no se imponía sanción pecuniaria por la inasistencia, y en caso de suceder esto, la ausencia se tenía como indicio grave en contra de la parte que no asiste y para el funcionario público constituía falta disciplinaria.

³³ Cabe resaltar que la acción de nulidad simple siempre es excluida de los asuntos susceptibles de la conciliación, esto porque se considera que la legalidad de un acto administrativo no es conciliable.

aplazamiento de la conciliación, pero el término de caducidad se interrumpe únicamente por el periodo de 60 días, vencido el cual este sigue corriendo.

Ahora bien, los trámites de conciliación que se surtan ante los centros de conciliación autorizados, deben ser comunicados al procurador acreditado ante el tribunal administrativo quien puede intervenir en la audiencia de conciliación si lo estima pertinente. Si el procurador no asiste a la audiencia, el centro deberá enviarle el acta de conciliación y si está conforme al acuerdo dentro de los 5 días siguientes deberá solicitar la homologación judicial, cuyo trámite será el previsto para las conciliaciones prejudiciales ante los agentes del Ministerio Público.³⁴

Con respecto a la procedibilidad, esta ley en su artículo 81 determina que la conciliación prejudicial, solo procede cuando la vía gubernativa³⁵ no procediere o estuviese agotada. Si no se logra acuerdo conciliatorio, el agente del ministerio público firmará el acta que dé cuenta de lo sucedido, debe declarar el cierre de la etapa, devolver la documentación a las partes y dejar constancia en su despacho de lo ocurrido. Al modificar el artículo 61 de la ley 23 de 1991, adiciona 2 párrafos que ordenan: I) que si las partes solicitan una nueva conciliación, debe ser de común acuerdo. II) no hay lugar a la conciliación si la acción ha caducado.

Finalmente, esta disposición³⁶ consagra que cuando el funcionario determine que el asunto no es conciliable, expedirá un certificado al solicitante, acompañado del acta que da fe del agotamiento de la vía gubernativa. No obstante esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-160 de 1999.

DECRETO 1818 DE 1998

Con la expedición de este decreto, el gobierno nacional compila todas las normas aplicables a la conciliación, el arbitraje, la amigable composición y la conciliación en equidad, que se encuentran vigentes en todas las normas anteriores. En lo referente a la conciliación extrajudicial administrativa, cita diversos artículos de la ley 446 de 1998 que a su vez modifica varias disposiciones de la ley 23 de 1991,

³⁴ Artículo 79 derogado por el artículo 49 de la ley 640 de 2001

³⁵ Se entiende por vía gubernativa el proceso de impugnación que se realiza ante la administración para controvertir sus decisiones, cuando el administrado no está de acuerdo con las mismas. De esta manera la administración puede corregir sus errores, si existen.

³⁶ Artículo 87 de la ley 446 de 1998, que modifica el artículo 42 de la ley 23 de 1991 finalmente derogado por el artículo 49 de la ley 640 de 2001.

analizados previamente. Así por ejemplo, determina³⁷ que Las personas de derecho público a través de sus representantes o por conducto de sus apoderados, podrán conciliar total o parcialmente de manera prejudicial o judicial sus conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones previstas en los Artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, como son las de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y contractuales. Se debe tener en cuenta que para los procesos ejecutivos, consagrados en el artículo 75 de la ley 80 de 1993, la conciliación procede siempre que se hayan propuesto excepciones de mérito dentro del proceso. Precisa además que la conciliación no es procedente en asuntos de carácter tributario.

La ley fija un procedimiento para llevar a cabo audiencia de conciliación en materia contencioso administrativa, tal y como se expuso en la ley 446 de 1998 y que es acogido como legislación permanente por el presente decreto. En primer lugar se determina que la conciliación prejudicial sólo procede cuando la vía gubernativa no procediere o estuviese agotada. Si dentro de esta audiencia no se logra acuerdo conciliatorio, el agente del ministerio público firmará el acta que dé cuenta de lo sucedido, deberá declarar el cierre de la etapa, devolver la documentación a las partes y dejar constancia en su despacho de lo ocurrido. Si las partes solicitan una nueva conciliación, esta solicitud debe ser de común acuerdo, de lo contrario la misma es improcedente. Es importante resaltar que no hay lugar a la conciliación si la acción ha caducado³⁸.

Tenemos entonces que antes de incoar cualquiera de las acciones de los Artículos 85, 86 y 87 del CCA, las partes podrán solicitar audiencia de conciliación de manera individual o conjunta, ante el Ministerio público, el juez o la corporación competente, dicha solicitud debe ser entregada con copia enviada a la contraparte junto con las respectivas pruebas. La caducidad de la acción se interrumpe desde el momento de la presentación de la solicitud, hasta por un plazo máximo de sesenta días. Si la solicitud es procedente, el agente del Ministerio público, citará dentro de los diez días siguientes a las partes, para que dentro de los veinte días siguientes a tal citación se celebre la audiencia de conciliación. Las partes podrán

³⁷ Artículo 56 que incluye como legislación permanente el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 59 de la Ley 23 de 1991

³⁸ Como se ha podido observar a través de este estudio, este es un rasgo común en todas las normas analizadas, pues ninguna de ellas permite solicitar ni llevar a cabo audiencia de conciliación extrajudicial administrativa si la acción pertinente ha caducado.

solicitar el aplazamiento de la audiencia, sin perjuicio de los términos de caducidad³⁹.

Durante el desarrollo de la audiencia de conciliación judicial el juez de oficio o por petición del ministerio público, decretará las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho. Estas pruebas deben ser practicadas dentro de los treinta días siguientes a la audiencia de conciliación. Por otra parte, si la audiencia es prejudicial el término se entendería incluido dentro del término de caducidad.

Si en el asunto media un acto administrativo de carácter particular, se puede conciliar sobre sus efectos económicos, siempre y cuando se den las causales de revocatoria directa consagradas en el artículo 69 del CCA, es decir cuando el acto se oponga a la Constitución o a la ley, cuando no esté conforme a interés público o social o atente contra él, o cuando se cause agravio injustificado a una persona. Si hay conciliación se entiende revocado el acto y sustituido por el acuerdo logrado⁴⁰.

El artículo 58⁴¹ del presente decreto, prescribe que si las partes o sus apoderados no asisten a la audiencia de conciliación sin justificación alguna, o presentan una actitud negativa para proponer fórmulas de arreglo o discutir las propuestas planteadas, estas actitudes se sancionarán con multa de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura, si la audiencia es prejudicial la sanción será impuesta por el agente del ministerio público y si es judicial por el juez, sala, sección o sub-sección respectiva.

Este decreto en su artículo 6 determinó que la conciliación en lo contencioso administrativo, podrá surtirse válidamente en los centro de conciliación autorizados o ante el funcionario del ministerio público que conoce del caso, cuando este no sea parte.

Los trámites de conciliación que se surtan ante los centros de conciliación autorizados, deben ser comunicados ante el procurador acreditado ante el tribunal administrativo quien puede intervenir en la audiencia de conciliación si lo estima pertinente. Si el procurador no asiste a la audiencia, el centro deberá enviarle el acta de conciliación y si no está conforme al acuerdo y dentro de los cinco días

³⁹ Es menester recalcar que las partes pueden pedir aplazamientos cuantas veces así lo deseen, no obstante los términos de suspensión de la caducidad son inmodificables, y vencidos 60 días después de la solicitud la caducidad de la acción sigue corriendo así la audiencia se haya aplazado.

⁴⁰ Artículo 57 decreto 1818 de 1998, que incorpora como legislación permanente el artículo 71 de la Ley 446 de 1998 que a su vez modifica el artículo 62 de la Ley 23 de 1991

⁴¹ Este artículo adiciona como legislación permanente el artículo 74 de la Ley 446 de 1998 que a su vez modifica el artículo 64 de la Ley 23 de 1991

siguientes deberá solicitar la homologación judicial, cuyo trámite será el previsto para las conciliaciones prejudiciales ante los agentes del Ministerio Público.

En la conciliación judicial, le corresponde a la sala, sección o sub-sección de que forme parte el magistrado sustanciador dictar el auto que aprueba o imprueba la conciliación, contra este procede recurso de apelación en asuntos de doble instancia y de reposición en asuntos de única instancia. El agente del ministerio público puede apelar ante el tribunal el auto que profiera el juez administrativo, aprobando o improbando el acuerdo conciliatorio. Las partes solo pueden apelar el auto si este imprueba el acuerdo.

El acta de acuerdo debe ser improbadada cuando no se hayan presentado las pruebas suficientes, cuando viole la ley o cuando el acuerdo resulte lesivo para el patrimonio público. Dicha acta debe ser suscrita por las partes y por el agente del ministerio público y debe ser llevada a mas tardar al día siguiente a la autoridad judicial para que le dé o no su aprobación. El auto que apruebe el acuerdo conciliatorio no será susceptible de consulta⁴².

El acta de acuerdo conciliatorio, y el auto que la aprueba debidamente ejecutoriado presta merito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada. Las cantidades líquidas reconocidas en el acuerdo conciliatorio devengan intereses comerciales durante los seis meses siguientes al plazo del pago acordado; y moratorios después de este. Cabe recordar que la asistencia del ministerio público es obligatoria en las audiencias de conciliación.

Por último esta ley dispone que las causales de recusación y de impedimentos señaladas en el artículo 160 del CCA, también son aplicables a los Agentes del Ministerio Público cuando actúen ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Al analizar detenidamente el presente decreto, se puede observar que no presenta cambios dentro de la legislación anterior en materia contencioso administrativa, como se advirtió al comenzar su estudio, solo es una recopilación de toda la normatividad vigente en cuanto al tema.

DECRETO 2511 DE 1998

Este decreto, reglamenta la conciliación extrajudicial contencioso administrativa, respecto de los asuntos susceptibles de conciliación, a la representación y el mandato, el término de caducidad de la acción, los impedimentos y recusaciones, la audiencia de conciliación y sus sesiones, las pruebas, la culminación por del

⁴² Artículo 60, que modifica el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 el cual crea el artículo 65A de la Ley 23 de 1991

trámite de conciliación por inasistencia de las partes, la homologación, del mérito ejecutivo del acta de conciliación, y las sanciones por la inasistencia o la negativa injustificada de discutir las propuestas formuladas, tal y como lo establece la ley 446 de 1998 y lo reglamenta el decreto 1818 de 1998. En cuanto a los conciliadores, este decreto en su artículo 6 faculta para conciliar tanto los agentes del ministerio público como a los conciliadores de los centro de conciliación autorizados por la ley.

En el mismo canon, esta norma regula los requisitos que debe contener la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual podrá presentarse en forma individual o conjunta, por los interesados, ante el Agente del Ministerio Público, los Centros de Conciliación o cualquier otra autoridad facultada para ello. Esta solicitud debe contener:

- a) La designación del funcionario o del Centro de Conciliación a quien se dirige.
- b) La individualización de las partes y sus representantes
- 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 o 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.

Si falta uno de estos requisitos no se podrá rechazar la solicitud, el conciliador debe informar al solicitante para que subsane el error a mas tardar el día de la audiencia, de lo contrario se citará 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.

El desarrollo de la audiencia de conciliación se llevará a cabo bajo la dirección del agente del ministerio público o conciliador designado, quien dirigirá libremente la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad. Él debe conceder el uso de la palabra a cada una de las partes por el término necesario, para la exposición de los hechos y pretensiones, quienes justificarán sus posiciones con los medios de prueba con que cuenten. Si las partes no plantean fórmulas de arreglo, el Agente del Ministerio Público o Conciliador podrá proponer las que considere procedentes, que pueden ser acogidas o no por las partes. Si hubiere acuerdo se elaborará un acta que contenga, entre otras, la identificación de los intervinientes, los hechos, el objeto de la conciliación, las propuestas presentadas por el Ministerio Público o Conciliador y el contenido, el acuerdo logrado y las obligaciones de las partes.

El acta será firmada por todos los que intervinieron. 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. El Agente del Ministerio Público o el Conciliador advertirá a las partes antes de firmar que una vez suscrita se remitirá al Juez para su aprobación definitiva, cuando a ello hubiere lugar. Y si no está de acuerdo con lo conciliado, por considerarlo inconveniente o lesivo para el patrimonio público o porque no existen las pruebas suficientes, lo informará en la audiencia y dejará constancia de ello en el acta. Si no hay acuerdo el Agente del Ministerio Público o Conciliador firmará el acta en la que se manifieste la imposibilidad de acuerdo y devolverá la documentación.

La audiencia de conciliación es susceptible de suspensión por solicitud expresa de ambas partes, si el funcionario o conciliador encontrare elementos de juicio de existir ánimo conciliatorio.

LEY 640 DE 2001

Mediante esta ley se modifican algunas normas relativas a la conciliación y se imponen nuevas disposiciones, esta norma actualmente se encuentra en vigencia.

Dispone la norma en su artículo 37 que antes de incoar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o acción de reparación directa, contempladas en los Artículos 85 y 86 del Código Contencioso Administrativo, las partes deben formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto a tratar es conciliable. La solicitud debe ir acompañada de la copia enviada a la contraparte y las pruebas que fundamentan sus pretensiones, esta exigencia fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-417 de 2002. Este requisito no se exige para la acción de repetición⁴³ como lo establece la sentencia C-314 de 2002.

Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad, si el acuerdo es improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad que fue suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda al día siguiente de la ejecutoria del auto. Esta norma fue declarada exequible en sentencia C-1195 de 2001 y corregida por el artículo 2 del decreto nacional 131 de 2001⁴⁴.

⁴³ Expresa la doctrina "Es una acción civil de carácter patrimonial, de obligatorio ejercicio para la entidad pública, contra el servidor, el ex servidor público o el particular que en ejercicio de sus funciones públicas haya ocasionado perjuicios con dolo o culpa grave, y por los cuales ha sido declarada patrimonialmente la entidad pública" Mariela Vega de Herrera, derecho procesal administrativo. Segunda edición. Pág. 65 ed. Leyer.

⁴⁴ Debido a un error tipográfico en el proceso de aprobación de la Ley 640 de 2001, se mencionó que entre los asuntos que se debe exigir la conciliación previa como requisito de procedibilidad, se

Si el asunto a tratar es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho debe intentarse en el menor tiempo posible, deberá celebrarse máximo dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud, no obstante las partes de mutuo acuerdo podrán aplazar dicho término. En este punto se debe recalcar que si bien puede aplazar el término, la caducidad máximo se detiene por tres meses. Es decir, que si las partes se pasan de los tres meses, la audiencia de conciliación la pueden aplazar y realizar cuando quieran, pero la caducidad seguiría contando. Bien podría pasar que después caduque, y ya no se podría realizar la conciliación así las partes la hayan aplazado. Vgr. Un acto administrativo se dicta el 1 de enero de 2009, tiene 4 meses interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y el 1 de abril de 2009 presentan solicitud de conciliación, es decir, se detiene la caducidad, y le quedaba un mes. Dentro del trámite de conciliación, se fija fecha, pero las partes aplazan, y siguen aplazando, el 1 de Julio de 2009 han pasado tres meses desde la presentación, entonces la caducidad vuelve a contar, el mes que le sobraba sigue contando. Pero las partes siguen aplazando, y se celebra finalmente la audiencia el 2 de Agosto de 2009. Ese día ya habrá pasado un mes desde el 1 de julio (día en el que volvió a contar la caducidad), y como sólo le quedaba un mes (el acto es de enero y se presentó en abril, quedándole un mes), la acción al 2 de agosto estará caducada, y sobre acciones caducadas no se puede conciliar. En ese caso, a pesar de haberse aplazado, operó la caducidad.

La citación a la audiencia debe ser comunicada al convocado por el medio que el conciliador considere más ágil y efectivo, en ella se deben indicar de manera sucinta el objeto de la audiencia y las consecuencias de no asistir a su celebración. Si una de las partes o ambas no asisten a la audiencia de conciliación y no presentan justificación alguna dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta puede ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o excepciones en un eventual proceso judicial que verse sobre estos hechos.

El acta de acuerdo conciliatorio, debe ser remitida dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración al juez o autoridad competente para que le dé su aprobación o improbación, Con todo el auto que apruebe el acta de conciliación no es consultable.

Al presentar la solicitud para celebrar audiencia de conciliación extrajudicial, el término de caducidad se suspende, hasta que ocurra alguna de las siguientes circunstancias: **I)** hasta que se logre el acuerdo conciliatorio, **II)** hasta que se registre el acta de conciliación cuando así lo exija la ley **III)** hasta que se expidan

encontraba el consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho), yerro que fue corregido mediante la expedición del decreto 131 de 2001.

las constancias que en algunas ocasiones exige la ley (cuando se efectúe la audiencia sin que se logre acuerdo, Cuando las partes o una de ellas no asista a la audiencia, Cuando se presente una solicitud para la conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable) **IV)** que se venza el término de tres (3) meses después de presentada la solicitud al conciliador. Cualquiera de las anteriores circunstancias que ocurra primero, termina con la suspensión de la caducidad. A manera de ejemplo, María presenta la solicitud para la audiencia de conciliación el día 20 de enero, a partir de esta fecha se suspende el término de la caducidad. Ocurre que se cita para la celebración de la audiencia para el día 2 de febrero, y el Pedro que es el representante legal de la Universidad de Nariño, entidad convocada no comparece a la audiencia. Bajo esta circunstancia el conciliador elabora y levanta una constancia de no asistencia a la audiencia de conciliación, en el mismo momento en que se expide la constancia se reanuda el término de la caducidad. Esta suspensión solo puede operar por una sola vez y es improrrogable.

Esta ley en su artículo 35 estableció la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, este ordenamiento fue modificado posteriormente por el Artículo 13 de la ley 1285 de 2009 y Declarado exequible por la Corte constitucional en sentencia C-417 de 2002. La ausencia de este requisito de procedibilidad dará lugar al rechazo de plano de la demanda⁴⁵. Se debe tener en cuenta que solo se exigiría la conciliación como requisito de procedibilidad para cada distrito judicial y para cada área de la jurisdicción una vez aquél cuente con un número de conciliadores equivalente a por lo menos el dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entren a cada distrito. Es decir, cuando el número de conciliadores sea igual o superior al 2% de los asuntos que conoce la respectiva jurisdicción.⁴⁶

El trámite conciliatorio, desde la presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir, a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación

La presente ley en sus artículos 12 y 23 permitía a los centros de conciliación autorizados, conciliar en materia de lo contencioso administrativo, de acuerdo al decreto que expediera el gobierno reglamentando sus requisitos. No obstante, esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-893 de 2001. De manera que solo quedan facultados para adelantar audiencias de

⁴⁵ Ver sentencia C-1195 de 15 de Noviembre de 2001, M.P. Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA y Dr. MARCO GERARDO MONROY

⁴⁶ Reglamentado por el decreto 2771 de 2001.

conciliación en materia contencioso administrativa los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción.

En las conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativo, las partes pueden presentar las pruebas que consideren pertinentes. El conciliador puede solicitar nuevas pruebas o el complemento de las allegadas, que deben ser presentadas durante los veinte días calendario, siguientes a la solicitud. Este término NO amplía el término de suspensión de caducidad de la acción. Por ejemplo, la acción caduca el 30 de junio, y se celebra audiencia de conciliación el 2 de mayo, durante la audiencia el conciliador solicita se complementen algunas de las pruebas aportadas, es decir que las partes tienen 20 días para hacerlo, durante el transcurso de esos 20 días, transcurre también el término de caducidad de la acción, este no se detiene hasta la presentación de las pruebas.

Si agotado el término para aportar las pruebas, estas no se han presentado, se entenderá que el acuerdo no se ha logrado.

Las actas de acuerdo conciliatorio deben ser remitidas a más tardar dentro de los tres días⁴⁷ siguientes de su celebración al juez o corporación autorizada para que imparta su aprobación o improbación. El auto aprobatorio no es consultable⁴⁸.

Realizada la audiencia, sin que exista acuerdo total o parcial, se prescindirá de las audiencias del artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de las conciliaciones que las normas aplicables tengan como obligatorias dentro del trámite⁴⁹; a menos que el demandante solicite su celebración. Se debe entender que el requisito de conciliación se encuentra agotado, cuando se celebre la audiencia de conciliación, aún si no se ha logrado algún acuerdo, o cuando se tenga constancia de haber comunicado la citación⁵⁰ a las partes en el evento de que alguna de estas no haya asistido. En estas circunstancias el interesado podrá acudir a la jurisdicción

⁴⁷ Cuando una ley se refiera a días se entenderán hábiles, salvo que la misma ley diga que son comunes, solares u ordinarios. En consecuencia los tres días de que habla esta norma son hábiles. Tal y como lo dispone el código civil en su Artículo 70. "COMPUTO DE PLAZOS. En los plazos de días que se señale en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuera feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil".

⁴⁸ Esta es una característica más de las normas que tratan el tema de conciliación administrativa, todas ellas advierten que el auto que aprueba la conciliación no es susceptible de consulta.

⁴⁹ En materia contencioso administrativa no se aplica el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil, le trámite que se hace obligatorio después de pruebas se da por normas diferentes en materia administrativa.

⁵⁰ Esta citación debe contener entre otras cosas de manera sucinta el objeto por el cual se cita a la audiencia de conciliación y las consecuencias de no asistir a la misma.

contencioso administrativa, con la sola constancia de haber presentado la solicitud de conciliación, tal y como lo establece el artículo 35 de la presente ley.

Igualmente se puede acudir a la jurisdicción cuando bajo la gravedad de juramento, que se entiende prestada con la presentación de la demanda, cuando se manifieste que no se conoce el paradero del demandado o que este se encuentra ausente⁵¹. Si se necesita solicitar y decretar medidas cautelares se puede acudir directamente a la jurisdicción⁵², de lo contrario se debe intentar la celebración de la audiencia de conciliación. Finalmente decreta esta ley que al exigirse la conciliación como requisito de procedibilidad, si una de las partes no asistió a la audiencia y no justifica su inasistencia, al presentar la demanda, se impondrá una multa hasta de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

DECRETO 1112 DE 1999

Este decreto ordena que ningún centro de conciliación podrá conocer de conciliaciones en materia contencioso administrativa, derogando de los numerales 1 y 2 del artículo 67, la expresión "contencioso administrativa" del artículo 77 y la totalidad del artículo 79 de la ley 446 de 1998. Si la entidad requiere acudir a la conciliación, solo podrá hacerlo ante el agente del ministerio público en la conciliación prejudicial, o ante el juez en la conciliación judicial. Esta disposición entró a regir a partir del 1 enero del año 2000⁵³.

DECRETO 1214 DE 2000

Mediante este decreto se establecen las funciones de los comités de conciliación, creados por el artículo 75 de la ley 446 de 1998. 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. También decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación con sujeción al ordenamiento jurídico vigente. Se debe tener en claro

⁵¹ Esto en la práctica es muy difícil que ocurra, cuando la entidad convocada es de derecho público, puesto que siempre se conocerá su paradero. Únicamente podría suceder cuando el estado demande a un particular, un ejemplo de ello, sería cuando la entidad inicia una acción de lesividad, es decir en el evento en que la administración demande ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo uno de sus propios actos con contenido particular.

⁵² En materia contencioso administrativa existen medidas cautelares tales como la suspensión provisional del acto administrativo, en consecuencia, si se va a solicitar esta medida, la conciliación extrajudicial no constituye requisito de procedibilidad.

⁵³ El presente fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-923 de 1999, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis

que la decisión del Comité de la viabilidad de conciliar no constituye ordenación de gasto.

El artículo 5 de este decreto enumera las funciones del comité de conciliación, entre las cuales se encuentran establecer pautas para la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos, donde se dirime el conflicto de manera directa, como la conciliación. De igual manera determina la procedencia o improcedencia de la conciliación, determinando cual será la posición institucional y la postura que debe mantener el representante legal o el apoderado de la entidad de concurre a la audiencia. Además de ellos, este canon en lo referente a la conciliación extrajudicial, ordena que las entidades de derecho público, solo podrán celebrar audiencias de conciliación en materia de lo contencioso administrativa, ante los jueces competentes o extrajudiciales ante los agentes del Ministerio Público autorizados; hasta que sea expedida la reglamentación correspondiente a los Centros de Conciliación.

LEY 1285 DE 2009

Esta es una ley estatutaria por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 que es la Estatutaria de la Administración de Justicia. (LEAJ).

Esta ley adicionando un artículo a la ley 270 de 1996, ordena que cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial siempre constituirá requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. Anteriormente no se exigía el requisito de procedibilidad, porque no se alcanzaba el dos por ciento (2%) de conciliadores por distrito, porque sólo conciliaban los agentes delegados por el ministerio público para la jurisdicción contencioso administrativa; no obstante con esta nueva ley, habrá que entender que este requisito se exige siempre, así no se alcance el número de conciliadores por distrito. Luego hoy los jueces deberán exigir dicho requisito.

DECRETO 1716 DE 2009

La presente norma desarrolla el tema de la conciliación extrajudicial administrativa, mediante la cual se reglamentan varias disposiciones como el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 200, referidos anteriormente. A su vez este decreto deroga los artículos 1 a 14 del Decreto Reglamentario 2511 de 1998 y el Decreto Reglamentario 1214 de 2000 igualmente reseñados.

Establece la norma en su artículo 2 cuales son los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Así las cosas las entidades públicas o los particulares que desarrollen funciones estatales, mediante

apoderado pueden conciliar de manera total o parcial sus conflictos de carácter particular y contenido económico que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A o las Normas que lo sustituyan. Resulta necesario aclarar, que la conciliación no es procedente en los siguientes eventos: a) Cuando se trate de asuntos de carácter tributario, b) Cuando los asuntos se deban tramitar mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la ley 80 de 1993⁵⁴, o c) Cuando se trate de asuntos en los cuales la correspondiente acción ha caducado.

Durante el desarrollo de estas audiencias, el conciliador se encuentra en la obligación de guardar y proteger los derechos ciertos e indiscutibles y los derechos mínimos e intransigibles.

Prescribe esta norma que si la acción que se pretende interponer es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la conciliación extrajudicial solo se puede adelantar cuando la vía gubernativa no procediere o estuviere debidamente agotada, situación esta que debe ser demostrada conforme a la ley ante el agente conciliador.

Por otra parte, en el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de reparación directa (Art. 86 C.C.A), se entenderá incluida la acción de repetición.

En caso de que las partes deseen acudir ante tribunales de arbitramento encargados de resolver los conflictos que surjan de la actividad contractual, No será necesario agotar la conciliación como requisito de procedibilidad, este trámite se encuentra regulado por el artículo 121 de la ley 446 de 1998.

Con respecto a la suspensión del término de caducidad, este decreto determina que al presentar solicitud de conciliación extrajudicial en materia contencioso

⁵⁴ **ARTICULO 75. DEL JUEZ COMPETENTE.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos anteriores, el juez competente para conocer de las controversias derivadas de los contratos estatales y de los procesos de ejecución o cumplimiento será el de la jurisdicción contencioso administrativa.

PARAGRAFO 1o. Una vez practicadas las pruebas dentro del proceso, el juez citará a demandantes y demandados para que concurran personalmente o por medio de apoderado a audiencia de conciliación. Dicha audiencia se sujetará a las reglas previstas en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil y se procurará que se adelante por intermedio de personas diferentes de aquellas que intervinieron en la producción de los actos o en las situaciones que provocaron las discrepancias.

PARAGRAFO 2o. En caso de condena en procesos originados en controversias contractuales, el juez, si encuentra la existencia de temeridad en la posición no conciliatoria de alguna de las partes, condenará a la misma o a los servidores públicos que intervinieron en las correspondientes conversaciones, a cancelar multas a favor del Tesoro Nacional de cinco (5) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales.

PARAGRAFO 3o. En los procesos derivados de controversias de naturaleza contractual se condenará en costas a cualquiera de las partes, siempre que se encuentre que se presentó la conducta del párrafo anterior.

administrativa, ante los agentes del ministerio público, se interrumpe el término de prescripción o de caducidad de la acción hasta que surja uno de los siguientes eventos:

a) que se logre el acuerdo conciliatorio;

b) se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001⁵⁵;

c) se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud,

Lo que ocurra primero pondrá fin a la suspensión del término de caducidad.

En caso de no ser aprobado el acuerdo conciliatorio por el juez o magistrado correspondiente, según el caso, el término de caducidad que fue suspendido al momento de presentar la solicitud de la conciliación, se reanudará al siguiente día hábil de la ejecutoria de la providencia. Dicha improbación NO hace tránsito a cosa juzgada.

Las partes de mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para adelantar la conciliación extrajudicial administrativa, no obstante, en este periodo no se suspende el término de prescripción o de caducidad.

En lo concerniente a impedimentos y recusaciones, el presente decreto en su artículo 4 estipula que La intervención del agente del ministerio público en cumplimiento de sus atribuciones en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, no podrá dar lugar a impedimentos o recusaciones respecto de las actuaciones que posteriormente deba cumplir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Esta norma regula todo el procedimiento que se debe adelantar para llevar a cabo audiencia de conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa, para ello empieza por exigir que las partes interesadas en celebrar dicha audiencia (personas de derecho público, particulares o personas jurídicas de derecho privado) deben actuar mediante apoderado el cual debe ser abogado inscrito y debe tener autorización expresa para conciliar. De esta manera se podrá presentar

⁵⁵ **ARTICULO 2º.** *Constancias.* El conciliador expedirá constancia al interesado en la que se indicará la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, y se expresará sucintamente el asunto objeto de conciliación, en cualquiera de los siguientes eventos: **1.** Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo. **2.** Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deberán indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia si las hubiere. **3.** Cuando se presente una solicitud para la celebración de una audiencia de conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable de conformidad con la ley. En este evento la constancia deberá expedirse dentro de los 10 días calendario, siguientes a la presentación de la solicitud. En todo caso, junto con la constancia se devolverán los documentos aportados por los interesados. Los funcionarios públicos facultados para conciliar conservarán las copias de las constancias que expidan y los conciliadores de los centros de conciliación deberán remitirlas al centro de conciliación para su archivo.

la petición de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Esta solicitud se puede presentar de manera individual o conjuntamente ante el agente del ministerio público con los siguientes requisitos:

- a)** La designación del funcionario a quien se dirige;
- b)** La individualización de las partes y sus representantes si fuere el caso;
- c)** Los puntos que se pretenden conciliar y los hechos en que se fundan;
- d)** Las pretensiones del solicitante;
- e)** La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercerá;
- f)** La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- g)** La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, en caso de ser necesario; La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- h)** La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
- i)** La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes.
- j)** La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por él representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla.
- k)** La firma del apoderado del solicitante o solicitantes;

Si falta uno de estos requisitos, el agente del Ministerio Público no podrá rechazar de plano la solicitud, por el contrario debe informar a los interesados sobre los requisitos faltantes para que se subsane dicha omisión, de no hacerse, se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte, se declarará fallida la conciliación y deberán ser expedidas las correspondientes certificaciones.

Si presentada la solicitud el agente del Ministerio Público encuentra que el asunto no es conciliable, deberá expedir la constancia dentro de los diez (10) días siguientes a dicha solicitud. Si esta circunstancia se observa en el desarrollo de la audiencia, se deberá dejar constancia en el acta, expedir los certificados y devolver la documentación aportada.

Si el agente del ministerio público no es competente para conocer de la conciliación por la naturaleza del asunto o en razón del factor territorial, debe remitir la solicitud y el expediente al funcionario competente para ello.

Ahora bien, si el agente del Ministerio Público encuentra procedente la conciliación, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud, debe fijar hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual se debe llevar a cabo máximo dentro de los treinta (30) días siguientes. El agente debe citar a los interesados a través de medio él que considere más ágil y eficaz ya sea telegrama, fax, o correo

electrónico con una antelación no inferior a quince (15) días de su celebración indicando de manera breve el objeto de la misma y las consecuencias de su no comparecencia.

Junto con la solicitud de la audiencia, deberán aportarse las pruebas de acuerdo a los requisitos consagrados en los arts. 253 y 254 del CPC⁵⁶. Pero el agente del ministerio público podrá solicitar que se aporten nuevas pruebas o se complementen las allegadas para establecer los presupuestos de hecho y de derecho y alcanzar un acuerdo conciliatorio. Las pruebas se deben aportar los siguientes veinte (20) días calendario a su solicitud, si agotado este término las pruebas no han sido entregadas, se entenderá que no se logró acuerdo alguno. Este término no amplía el término de suspensión de caducidad de la acción.

Si existe ánimo conciliatorio de acuerdo con lo estipulado por el artículo 20 del Código Contencioso administrativo⁵⁷, con el fin de constituir los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo, podrá solicitar a la autoridad competente, el envío de los documentos de carácter privado que considere necesarios, debiendo mantener la reserva de los mismos tal y como lo establece el citado artículo.

De la misma manera podrá solicitar tanto el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, como el de las entidades públicas competentes para ello, con el objeto de valorar los medios probatorios presentados por las partes.

Así las cosas, el día y hora señalados para la audiencia de conciliación se deben presentar los interesados para llevar a cabo su celebración, la cual deberá ser presidida por el agente del Ministerio Público designado para ello. El trámite de la audiencia se llevará a cabo de la siguiente manera: Las partes comenzarán por exponer de manera sucinta sus posiciones, las cuales deberán ser soportadas con los medios de prueba que aportaron con la solicitud de conciliación, y durante la

⁵⁶ **Art. 253.-** Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1o mod. 116. Los documentos se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento.

Art. 254.- Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1o mod. 116. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original en los siguientes casos: **1.** Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. **2.** Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se presente. **3.** Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

⁵⁷ **Art. 20.- Inaplicabilidad de las excepciones.** El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

audiencia podrán aportar las que estimen convenientes. Posteriormente si las partes no proponen fórmulas de arreglo, las podrá proponer el agente del Ministerio Público, que pueden ser o no acogidas por las partes. Para analizar estas fórmulas el agente del Ministerio Público podrá citar a la audiencia de manera excepcional al comité de conciliación de la entidad que participa en la conciliación. En caso de lograr un acuerdo las partes y el agente del Ministerio Público suscribirán un acta en la que se debe indicar el acuerdo conciliatorio y la forma de cumplimiento de sus obligaciones.

Si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular en el acta se debe indicar cuál o cuáles son las causales de revocatoria directa consagradas en el artículo 69 del C.C.A, lo cual sirve como fundamento del acuerdo; de la misma manera se debe precisar si debido a dicho acuerdo se revocará ya sea de manera total o parcial el acto administrativo objeto de la conciliación. Firmada el acta por los intervinientes, previa advertencia del agente del Ministerio Público de que esta será remitida al juez o corporación de conocimiento para su aprobación, a esta se debe anexar el original o la copia auténtica del de acta de comité de conciliación donde conste la decisión tomada por el mismo, o en su defecto se presentará un certificado expedido por el representante legal de la entidad en el que se manifieste tal circunstancia.

En caso de existir acuerdo parcial se debe dejar constancia de ello indicando cuales fueron los puntos del acuerdo y cuáles no. Igualmente se debe advertir a las partes el derecho que les asiste de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, para demandar los puntos sobre los cuales no se logró llegar a un acuerdo.

Si el agente del Ministerio Público no está de acuerdo con el arreglo al que han llegado las partes, por ser este lesivo para el patrimonio público, porque es contrario al ordenamiento jurídico o porque no encuentra las pruebas que sustenten el arreglo, así lo hará saber durante el desarrollo de la audiencia y dejará constancia expresa en el acta.

Ahora bien, de no ser posible lograr el acuerdo, el agente del ministerio público debe expedir una constancia de ello, y devolver a los interesados la documentación que han aportado con excepción de los documentos que tengan reserva legal.

Finalmente, si uno de los interesados no puede acudir el día y hora programados para la audiencia por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, debe manifestarla dentro de los tres (3) días siguientes a esta fecha. Tal y como lo decreta el artículo 9 de la norma bajo estudio.

No obstante la audiencia de conciliación puede ser suspendida por expresa solicitud de ambas partes y siempre que el conciliador encuentre elementos de juicio de la ausencia de ánimo conciliatorio.

Si llegada la fecha y hora de la audiencia de conciliación sin que esta se pueda realizar debido a la inasistencia de alguna de las partes, excepto por motivos de fuerza mayor o caso fortuito como se indico anteriormente, el agente del Ministerio Público entenderá que no existe ánimo conciliatorio y por ende quedará surtida la etapa conciliatoria, para lo cual el conciliador expedirá las certificaciones correspondientes. De esta manera de dará culminación al trámite por inasistencia de las partes. Pero esta inasistencia injustificada traerá como consecuencia los afectos jurídicos consagrados en los artículos 22 y 35 de la ley 640 de 2001⁵⁸, o en las normas que las modifiquen o sustituyan.

Celebrada la audiencia, el agente del Ministerio Público, debe remitir dentro de los tres (3) días siguientes el acta de acuerdo junto con el expediente al juez o

⁵⁸ **ARTICULO 22.** Inasistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho. Salvo en materias laboral, policiva y de familia, si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

ARTICULO 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración. El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1º del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación. Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero. Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley. **PARAGRAFO.** Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

corporación correspondiente para su aprobación. Tanto el acta de acuerdo total o parcial como el auto que lo aprueba debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

Todas las entidades y organismos de derecho público tienen la obligación de publicar en sus páginas web, todas las actas que contengan los acuerdos conciliatorios celebrados ante los agentes del Ministerio Público dentro de los tres (3) días siguientes a sus suscripción. Lo anterior con el fin de garantizar su publicidad y transparencia.

Por otra parte, el presente decreto también reglamenta todo lo relacionado con los comités de conciliación creados por la ley 446 de 1998 para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. Su funcionamiento, integración sesiones entre otros.

El comité de conciliación es una instancia administrativa, encargada de estudiar, analizar y formular políticas de prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad. Este comité deberá decidir en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación, con sujeción a las normas sustanciales, procedimentales y de control que actualmente se encuentran en vigencia, procurando no vulnerar o afectar el patrimonio público. La decisión que tome el comité dentro de estos términos, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, fiscales, ni acciones de repetición contra sus miembros. Además la decisión de conciliar no constituye ordenación del gasto.

Este comité se debe reunir al menos dos (2) veces al mes y cuando las circunstancias así lo exijan. Una vez se presente la conciliación ante la entidad, el comité tendrá quince (15) días para tomar una decisión, la cual debe ser comunicada durante el desarrollo de la audiencia, en la cual se debe suministrar copia auténtica de la respectiva acta o del certificado en el que se dé constancia de sus fundamentos.

Entre las funciones del comité de conciliación consagradas en el artículo 19 del decreto 1716 de 2009⁵⁹, se encuentra la de establecer las pautas sobre las cuales

⁵⁹ **ARTÍCULO 19. FUNCIONES.** El comité de conciliación 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 administrativas de las entidades, así como las deficiencias de 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 institución empleará los mecanismos de arreglo directo, como la conciliación, previo estudio del evento particular. De la misma manera, este comité debe determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición que tomará la entidad y que deberá asumir el representante legal o el apoderado en las audiencias de conciliación. Con dicho fin, el Comité de Conciliación debe analizar los parámetros jurisprudenciales fijados, de tal manera que la entidad concilie en los casos donde exista igualdad de supuestos con la jurisprudencia.

Finalmente, este decreto dispone que en los meses de junio y diciembre, la entidad pública debe remitir a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia un reporte que entre otras cosas deberá contener el número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, además del número de conciliaciones celebradas.

2.3 DEBATE DOGMATICO SOBRE LA CONCILIACIÓN

La conciliación es un método alternativo de solución de conflictos, que tiene dos propósitos claramente establecidos: por un lado pretende la paz, la autocomposición de los conflictos y el mantenimiento del orden justo y social, por otro lado propende por la descongestión de los despachos judiciales y de esa manera garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos.

En el caso Colombiano, el elemento primordial acogido para impulsar el desarrollo de la conciliación es el de descongestionar los despachos judiciales, tanto es así que se adoptó esta institución como requisito de procedibilidad para acceder al

la transacción y la conciliación, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto. Determinar, en cada caso, 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. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada. **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 e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición. **7.** Determinar la procedencia o Improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición. **8.** 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.

9. Designar al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del Derecho. **10.** Dictar su propio reglamento.

aparato judicial. Situación esta que no obsta para que al mismo tiempo se alcance el objetivo de paz y armonía mediante la autocomposición de los conflictos.

Sin embargo, visto el Estado como un todo es decir la integración de los órganos legislativo y judicial, se puede observar que no existe coherencia puesto que se suscita un debate entre los que hemos denominado liberalismo y proteccionismo Estatal.

El liberalismo en la conciliación Contencioso Administrativa, considerado como la facultad que se les otorga a las entidades de que concilien sus diferencias en gran volumen, ya que con eso se consigue la descongestión de los despachos judiciales, al tiempo que se logra mantener la paz y el orden social.

El restriccionismo en la Conciliación Administrativa, entendido como las limitaciones que se imponen a las entidades estatales, al permitirles ejercer la conciliación, pero con el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado en sus reiterados pronunciamientos, con el fin de evitar el detrimento del patrimonio público.

Así las cosas el debate se centra en determinar cuál es la posición más conveniente para el Estado, ya que si se acoge la primera posición, se otorga mucha libertad a la conciliación logrando así la descongestión judicial y obviamente la paz y convivencia social. Por otro lado si existen más restricciones a la conciliación se protege el Estado y el patrimonio público, pero no se logra en fin de descongestionar los despachos judiciales para el cual fue creada.

Hoy en Colombia, la posición que prevalece es la restriccionista por las siguientes razones: En primer lugar porque la competencia para celebrar audiencias de conciliación únicamente está en cabeza de los Procuradores, por otra parte las conciliaciones que se realicen dentro de la jurisdicción contencioso administrativa deben basarse en las pruebas que confirmen la responsabilidad del Estado, como si fuera poco el acuerdo conciliatorio administrativo está sometido a la aprobación de la autoridad judicial competente, por último, en todas las entidades públicas debe existir un comité de conciliaciones, que es el encargado de tomar la decisión de conciliar y en que términos se debe hacer.

Pese a lo anterior, existen también unas normas liberalistas que regulan la jurisdicción Contenciosos Administrativa, como por ejemplo la que establece la conciliación como requisito de procedibilidad para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, o la norma que establece que no existirá responsabilidad disciplinaria por las medidas que tome el comité de conciliaciones sobre este particular.

Nos acogemos entonces a la tesis proteccionista establecida en Colombia, teniendo en cuenta que el Estado debe ser consciente que debe existir protección ya que en nuestro país no existe una cultura de salvaguardia de lo público, de manera que permitir libremente la conciliación sería dejar el patrimonio del Estado al arbitrio de los funcionarios, situación que generaría una enorme corrupción que traería consigo una serie de inconvenientes permitiendo el detrimento del patrimonio público.

Por lo tanto, la conciliación no es el mecanismo apropiado para descongestionar los despachos judiciales en materia contencioso administrativa, debido a la responsabilidad que representa el proteger los bienes estatales. Luego, vale la pena mantenerla porque con ella se puede lograr la paz, ya que el conflicto se desjudicializa al ser las partes quienes resuelven sus diferencias. Por esta razón, consideramos que la conciliación en materia contencioso administrativa debe mantenerse, pero el acceso a ella debe ser restrictivo con el fin de proteger y mantener el patrimonio público.

2.4 ANÁLISIS DE LA NORMATIVIDAD VIGENTE EN CUANTO A CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA.

A lo largo de este capítulo se ha realizado un análisis histórico de la normatividad que regula el tema de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se ha presentado y desarrollado el debate dogmático relacionado con el tema, corresponde ahora analizar la normatividad que se encuentra en vigencia regulando la conciliación extrajudicial administrativa, comencemos:

Actualmente se encuentran vigentes varias disposiciones frente a la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, muchas normas fueron derogadas o modificadas pero algunos de sus artículos continúan vigentes regulando el tema, Entre las disposiciones en vigencia tenemos: El artículo 63 de la ley 23 de 1991, el artículo 6 del decreto 2651 de 1991 incorporado como legislación permanente por el artículo 162 de la ley 446 de 1998. De la ley 446 de 1998, encontramos el artículo 53 incluido en el decreto 1818 de 1998 en su artículo 65, el artículo 71 que modifica el artículo 62 de la Ley 23 de 1991 incorporado en el Decreto 1818 de 1998 en su artículo 57, El Artículo 73 adicionado por el artículo 60 del decreto 1818 de 1998 con excepción de su párrafo que fue derogado por el artículo 49 de la ley 640 de 2001, el artículo 75 de la misma ley y finalmente el Artículo 81 que modifica el artículo 61 de la Ley 23 de 1991, adicionado por el Art. 63 de Decreto 1818 de 1998.

De la misma manera, de la ley 640 de 2001 que actualmente se encuentra vigente se deben mencionar los artículos 1, 2, 23, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 35, 36, 37 y el Artículo 42 reglamentado por el decreto nacional de 2771 de 2001.

Así mismo, el artículo 154 del decreto 1112 de 1999, los artículos 68 y 69 de la ley 80 de 1993. El artículo 13 de la ley 1285 de 2009, que adicionó el artículo 42A de la ley 270 de 1996 igualmente en vigencia. Y finalmente se encuentra en vigencia el decreto 1716 de 2009.

Normatividad vigente en materia contencioso administrativa

Tabla Número 2 (Autora: Carolina Guzmán)

Ley 23 de 1991	Actuación frente al no acuerdo de la audiencia.
Ley 446 de 1998	Causales de recusación e impedimentos. Conciliación de actos administrativos. Recursos contra el auto de Homologación, comité de conciliación. Procedibilidad de la conciliación.
Ley 640 de 2001	Funcionario competente. Asuntos conciliables. Trámite previo a la audiencia de conciliación. Suspensión de la caducidad. Inasistencia a la audiencia de conciliación. Acta de acuerdo conciliatorio.
Decreto 1112 de 1999	Funcionario competente para conocer de conciliaciones en materia contencioso administrativa.
Ley 80 de 1993	Asuntos conciliables en materia contractual administrativa.
Ley 1285 de 2009	Conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.
Decreto 11716 de 2009	Asuntos susceptibles de conciliación, Suspensión del término de caducidad, Impedimentos y recusaciones, Derecho de postulación, Petición de conciliación extrajudicial, Audiencia de conciliación extrajudicial, Pruebas, Desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial, Suspensión de la audiencia, Culminación del trámite por inasistencia de las partes, Aprobación judicial, Merito ejecutivo, Inasistencia injustificada, Publicación. Regulación del comité de conciliaciones.

2.5 REGULACIÓN DE LA CONCILIACIÓN ADMINISTRATIVA.

2.5.1 ASUNTOS CONCILIABLES

La normatividad vigente⁶⁰ determina que las entidades públicas o los particulares que desarrollen funciones estatales, pueden conciliar través de apoderado de manera total o parcial sus conflictos de carácter particular y contenido económico que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A o las normas que lo sustituyan. Se puede deducir entonces, que las demás acciones consagradas para

⁶⁰ Decreto 1716 de 2009, ley 446 de 1998, ley 640 de 2001 y ley 80 de 1993.

adelantar procesos ante la jurisdicción contencioso administrativa no son conciliables, entre ellas encontramos la acción de simple nulidad⁶¹, acciones electorales⁶², acción de nulidad de cartas de naturaleza⁶³, acción de grupo⁶⁴, acción popular⁶⁵, y acción de repetición⁶⁶, entre otras.

La conciliación No será procedente cuando:

- a)** Se trate de asuntos de carácter tributario.
- b)** los asuntos se deban tramitar mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la ley 80 de 1993.
- c)** se trate de asuntos en los cuales la correspondiente acción ha caducado.

Durante el desarrollo de estas audiencias, el conciliador se encuentra en la obligación de guardar y proteger los derechos ciertos e indiscutibles⁶⁷ y los derechos mínimos⁶⁸ e intransigibles⁶⁹.

⁶¹ Esta acción, consagrada en el artículo 84 del C.C.A, es de carácter público, lo que significa que puede ser interpuesta por cualquier persona, además se puede ejercer en cualquier tiempo puesto que no caduca. Mediante esta acción se puede solicitar que se declare la nulidad de un acto administrativo en los siguientes eventos: Cuando el acto infrinja las normas en que debería fundarse, cuando se expida por funcionario incompetente, cuando se expida de forma irregular, cuando se expida con violación del derecho de audiencia y defensa, cuando se expida mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que lo profirió.

⁶² Mediante esta acción descrita en el art. 223 y SS del C.C.A se puede solicitar la nulidad de un proceso electoral, la cual caduca en veinte (20) días a partir del día siguiente al que se notifique el acto mediante el cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento que se pretende declarar nulo.

⁶³ Por medio de esta acción, se puede solicitar se declare la nulidad de cartas de naturaleza conforme al artículo 221 del C.C.A

⁶⁴ Ley 472 de 1998, procede la acción en comento cuando un grupo de personas (inferior a veinte), individualmente consideradas haya sufrido perjuicios como consecuencia de una misma actividad imputable a una autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas. Esta acción se debe ejercer dentro de los dos años siguientes a la fecha en que se causó el daño.

⁶⁵ *Ibíd.* Estas acciones proceden contra todas las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares que ejercen funciones públicas, en los eventos en que violen o pongan en peligro derechos colectivos. Esta acción puede interponerse en cualquier tiempo mientras persista la amenaza o violación del derecho.

⁶⁶ La acción de repetición es un mecanismo utilizado por las entidades públicas obrando a través de su representante legal, para recuperar el reintegro del dinero que ha sido distribuido de manera dolosa o gravemente culposa por sus agentes.

⁶⁷ ..."En principio podemos decir que el derecho cierto e indiscutible es el que ya ha ingresado al patrimonio de la persona y sobre el cual no existe ninguna discusión acerca de su existencia, marco en el cual se ubican los derechos adquiridos"... Juan Ángel Palacios Hincapié. La conciliación

Ahora bien, si la acción que se pretende interponer es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la audiencia de conciliación extrajudicial podrá llevarse a cabo únicamente cuando la vía gubernativa no procediere o estuviere debidamente agotada esta circunstancia debe ser demostrada conforme a la ley ante el agente conciliador. De lo anterior se puede inferir que el fin principal de la ley es que se concilie sobre actos que se encuentran en firme, por ejemplo, Juan apela un acto administrativo en el que se le niega la solicitud de su pensión por jubilación, y se encuentra en espera de la decisión, en este punto la conciliación extrajudicial resulta improcedente pues la vía gubernativa aún no se encuentra agotada; es decir que Juan debe esperar a que su apelación sea resuelta y en caso de contrariar sus intereses puede solicitar una audiencia de conciliación.

2.5.2 DERECHO DE POSTULACIÓN

Las partes interesadas en llevar a cabo audiencia de conciliación extrajudicial en materia Contencioso Administrativa, ya sean personas de derecho público, particulares o personas jurídicas de derecho privado, sólo podrán hacerlo mediante apoderado, el cual debe ser abogado inscrito y debe tener autorización expresa para conciliar. Tal y como lo establece el artículo 5 del decreto 1716 de 2009.

Así las cosas, el trámite conciliatorio, desde la misma presentación de la solicitud deberá hacerse por medio de abogado titulado quien deberá concurrir a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación. En este sentido, respecto de la solicitud de conciliación, se debe entender que únicamente se requiere abogado para la parte convocantes (es decir la parte que solicita la audiencia de conciliación), y no para la parte convocada (pues ella no presenta la solicitud). En los eventos en los que el domicilio de alguna de las partes no esté en el circuito judicial del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia o se encuentre fuera del

en materia contencioso administrativa. Pág. 68 primera edición. Ed. Librería jurídica Sánchez R. Ltda.

⁶⁸ “Este concepto nos ubica dentro de las garantías mínimas que la ley otorga a una persona en los diversos campos de la vida jurídica para asegurarle su subsistencia...En los eventos en que se trate de reconocer un derecho mínimo, la conciliación no puede versar sobre su desconocimiento”
Ibídem

⁶⁹ Para comprender este concepto, debemos remitirnos al Artículo 15 del código civil, que estipula: “Podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que solo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia”. En el mismo sentido expresa la Corte Constitucional, en Auto 070 noviembre 9 de 1999. “Los derechos fundamentales especialmente los derechos a la vida y a la integridad física de las personas, no son bajo ninguna circunstancia objeto de transacción o desistimiento”. De lo cual se puede colegir cuales son los derechos intransigibles de los que habla nuestro ordenamiento jurídico.

territorio nacional la audiencia se puede llevar a cabo por intermedio de su apoderado, aún sin la asistencia de su representado.

2.5.3 FUNCIONARIO COMPETENTE PARA CONCILIAR

La normatividad vigente dispone que ningún centro de conciliación podrá conocer de conciliaciones en materia contencioso administrativa. Si la entidad requiere acudir a la conciliación, solo puede hacerlo ante el agente del ministerio público en la conciliación prejudicial, o ante el juez en la conciliación judicial.

Ahora, si el agente del ministerio público no es competente para conocer de la conciliación por la naturaleza del asunto o en razón del factor territorial, debe remitir la solicitud y el expediente al funcionario competente para ello.

2.5.4 PROCEDIMIENTO PREVIO A LA PRESENTACIÓN DE LA CONCILIACIÓN

Se debe tener en cuenta quien es el que convoca a la audiencia de conciliación. Si es el particular es quien llama a conciliar, previamente entrega copia de la solicitud de conciliación a la entidad, el comité de conciliaciones empieza a estudiar la solicitud; El particular con la constancia de haber entregado la copia (solo de haber entregado), ya presenta su solicitud ante el ministerio público, posteriormente la procuraduría cita a la entidad convocada, la cual ya conocía de los hechos, por lo que el comité ya debió tomar una decisión, y el abogado acude llevando la postura que este ha asumido previamente. Ahora bien si quien convoca es la entidad estatal, la decisión de llamar a conciliar la toma el comité de conciliaciones⁷⁰ de la misma. Posteriormente se elabora la solicitud dirigida a la procuraduría, y entrega una copia de la misma al particular convocado, con la constancia de haberla entregado. La audiencia de conciliación extrajudicial se debe intentar en el menor tiempo posible, máximo debe llevarse a cabo dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud, no obstante las partes por mutuo acuerdo pueden prolongar dicho término⁷¹.

2.5.5 REQUISITOS DE LA SOLICITUD

⁷⁰ Se advierte al lector que en la parte final de este capítulo, se profundizará en el tema relacionado al comité de conciliaciones.

⁷¹ Se debe recordar que el aplazamiento de la audiencia de conciliación no prolonga o extiende el término de suspensión de caducidad de la acción.

La solicitud de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se puede presentar de manera individual o conjuntamente ante el agente del ministerio público. Esta solicitud⁷² debe contener los siguientes requisitos:

- a.** La designación del funcionario a quien se dirige
- b.** La individualización de las partes y sus representantes
- c.** Las diferencias que se intentan conciliar y los hechos en que se fundan;
- d.** Las pretensiones del solicitante;
- e.** La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercerá;
- f.** La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- g.** La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, en caso de ser necesario; La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- h.** La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos;
- i.** La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes.
- j.** La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que conste que ha sido efectivamente recibida por él representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla.
- k.** La firma del apoderado del solicitante o solicitantes;

Si falta uno de estos requisitos no se podrá rechazar la solicitud, el conciliador debe informar al solicitante para que subsane el error a más tardar hasta el día de la conciliación, de lo contrario se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte, se declarará fallida la conciliación y deberán ser expedidas las correspondientes certificaciones.

Una vez presentada la solicitud, si el agente del Ministerio Público encuentra que el asunto no es susceptible de conciliación, deberá expedir la constancia dentro de los diez (10) días siguientes a dicha solicitud. Si esta circunstancia se observare dentro de la audiencia de conciliación, se dejará constancia en el acta, y se devolverán los documentos que fueron aportados por las partes⁷³.

2.5.6 AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

⁷² Al presentar la solicitud se debe entregar original y copia de la misma. No hay necesidad de copia del traslado puesto que la parte convocada ya cuenta con una copia de la solicitud.

⁷³ Artículo 6, decreto 1716 de 2009.

Presentada la petición de conciliación, si el agente del Ministerio Público encuentra procedente la conciliación, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud, debe dictar un auto admitiendo la conciliación y a la vez debe fijar hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual se debe llevar a cabo máximo dentro de los treinta (30) días siguientes. La citación a la audiencia de conciliación debe ser comunicada por el medio considerado más ágil y eficaz por el conciliador, en este caso el agente del ministerio público, con una antelación no inferior a quince (15) días, en la citación se debe indica de manera escueta el objeto de la conciliación y las consecuencias que genera la inasistencia a la audiencia⁷⁴.

Si se realiza la audiencia de conciliación y en ella no se logra ningún acuerdo, el agente del ministerio público firmará el acta que dé cuenta de lo sucedido, debe declarar el cierre de la etapa, devolver la documentación a las partes y dejar constancia en su despacho de lo ocurrido, pese a esta situación los interesados ya se encuentran facultados para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Si las partes solicitan una nueva conciliación, esta solicitud debe ser de común acuerdo, de lo contrario el procurador podrá rechazar la petición. Si la acción ya ha caducado, no hay lugar a realizar audiencia de conciliación⁷⁵, si presenta solicitud el Procurador tendrá facultad para rechazarla y en caso de ser celebrada el juez deberá declarar su improbación.

Cuando exista acto administrativo de carácter particular se puede conciliar sobre sus efectos económicos, si se da alguna de las causales de revocación de los actos administrativos contenidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo: I) Cuando el acto se oponga a la Constitución Nacional o a la ley, II) cuando no esté conforme a interés público o social o atente contra él, III) cuando con el acto administrativo se cause agravio injustificado a una persona. La primera causal implica la revocación del acto por ilegalidad, las demás causales se refieren a conveniencia. Esta indicación sirve como fundamento del acuerdo; de la misma manera se debe precisar si debido a dicho acuerdo se revocará ya sea de manera total o parcial el acto administrativo objeto de la conciliación. En todo caso una vez aprobada la conciliación se entenderá revocado el acto y sustituido por el acuerdo conciliatorio⁷⁶.

Ahora bien, en caso de que surjan diferencias derivadas de la actividad contractual entre las entidades estatales y los contratistas, estas deben tratar de solucionar

⁷⁴ Artículo 20 de la ley 640 de 2001.

⁷⁵ Artículo 81 de la ley 446 de 1998, incorporado como legislación permanente por el artículo 63 del decreto 1818 de 1998. Este canon su vez modifica el artículo 61 de la ley 23 de 1991.

⁷⁶Artículo 71 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 62 de la Ley 23 de 1991. Incorporado como legislación permanente por el artículo 57 del decreto 1818 de 1998.

esos conflictos de manera ágil y directa, para tal fin deben acudir a los mecanismos de solución de controversias contractuales, que se encuentran previstos en la misma ley o puede acudir a otras figuras de solución de controversias, como lo son la conciliación, amigable composición y transacción. Mientras sobre un acto administrativo contractual no haya recaído sentencia ejecutoriada, puede ser revocado en cualquier tiempo, así las cosas, el acto que adjudica la adjudicación de un contrato, posteriormente a la licitación, puede ser revocado sin importar el tiempo que haya transcurrido. Las partes están facultadas para buscar y utilizar cualquiera de los mecanismos de solución directa para dirimir las controversias surgidas de los contratos estatales; y las autoridades NO pueden establecer ningún tipo de prohibición a dicha facultad⁷⁷.

Es importante tener en cuenta, que en los procesos de primera instancia⁷⁸, en los cuales se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del estado, debe haber al menos una oportunidad para celebrar audiencia de conciliación, en materia contencioso administrativo, la conciliación se puede celebrar hasta concluir con la etapa probatoria del proceso, es decir que surtida la mayor parte del proceso, cuando ya solo falta la presentación de alegatos de conclusión y la sentencia, las partes pueden conciliar.

Recordemos que la conciliación judicial no se tiene como obligatoria, puesto que la ley 640 de 2001 dispone que cuando se ha efectuado la audiencia de conciliación previa, esta no se realizará dentro del proceso. Luego sólo habrá conciliación

⁷⁷ Tal y como lo expresan los artículos 68 y 69 de la ley 80 de 1993.

⁷⁸ Son procesos de primera instancia: 1) Ante el tribunal: Nulidad y restablecimiento laboral de cualquier autoridad de más de 100 smlmv, nulidad y restablecimiento de actos de cualquier autoridad y de impuestos de más de 300 smlmv, contratos de entidades estatales y de empresas de servicios públicos domiciliarios ESPD, que tengan relación directa con el servicio de más de 500 smlmv, reparación directa de más de 500 smlmv, reparación de más de 500 smlmv, acción de cumplimiento, tutela contra entidad pública de orden nacional y contra los jueces administrativos, acciones electorales de gobernadores, diputados o alcaldes y concejales de municipios de más de 70.000 habitantes, capital o distrito o cualquier otro dentro del departamento, Nulidad contra actos del departamento, municipio, distrito o personas privadas con funciones públicas de los citados órdenes y de los actos de las mismas y de sus entidades descentralizadas que deban someterse a aprobación o sean dictados por delegación, Nulidad y adquisición de baldíos, expropiación ley agraria, expropiación por vía administrativa. 2) Ante Jueces administrativos: Nulidad y restablecimiento laboral de cualquier autoridad de menos de 100 smlmv o sin cuantía, Nulidad y restablecimiento de actos administrativos de menos de 300 smlmv de cualquier autoridad, contratos de entidades estatales de ESPD que tengan relación directa con el servicio de menos de 500 smlmv, ejecución de condenas de menos de 1500 smlmv, Nulidad y restablecimiento de impuestos de menos de 300 smlmv nacionales, departamentales o municipales, reparación directa de menos de 500 smlmv, Repetición contra servidores, ex-servidores y personas privadas que cumplan funciones públicas de menos de 500 smlmv, acciones electorales de alcaldes y demás órganos y funcionarios municipales de municipios de menos de 70.000 habitantes y juntas administradoras locales de cualquier municipio, acciones cumplimiento de leyes o actos administrativos, tutelas contra entidades descentralizadas por servicios o autoridades públicas del orden departamental, acciones populares.

judicial cuando las partes así lo soliciten, o cuando no se pudo celebrar la audiencia extrajudicial previa (porque una parte o ambas no asistieron, o porque pasaron tres meses sin lograr la celebración de la audiencia).

Para celebrar dicha audiencia, el juez de oficio o a petición de parte, debe citar a los interesados para que resuelvan sus diferencias, de no ser así, el juez deberá presentar una fórmula que considere justa y adecuada, sin que ello se convierta en un prejuzgamiento. De incumplirse este requisito, el funcionario cometería falta disciplinaria que debe ser investigada. En esta audiencia pueden suceder tres cosas: la primera de ellas es que las partes lleguen a un acuerdo total, caso en el cual el juez debe aprobarlo conforme a la ley y en el mismo auto deberá declarar terminado el proceso. La segunda de las opciones es que las partes logren acuerdo sobre algunas de las pretensiones, caso en el cual el proceso continúa sobre lo no conciliado. Y en tercer lugar puede suceder que las partes no logren conciliar ninguno de los puntos en litigio y por lo tanto se debe continuar el proceso judicial. Para el primero y segundo caso respecto de lo conciliado, la conciliación y el auto que la aprueba tendrán efecto de cosa juzgada.

Cuando se trata de procesos contencioso administrativos, la iniciativa solo la puede tener el particular que haya obtenido sentencia favorable en primera instancia.

2.5.7 PRUEBAS

Junto con la solicitud de la audiencia, deberán aportarse las pruebas de acuerdo a los requisitos consagrados en los arts. 253 y 254 del CPC⁷⁹ que en términos generales determinan que documentos se deben anexar en original o en copia, y en caso de copia debe ser auténtica. Pero el agente del ministerio público puede solicitar nuevas pruebas o el complemento de las allegadas, que deben ser presentadas durante los 20 días calendario, siguientes a la solicitud. Este término NO amplía el término de caducidad de la acción, así por ejemplo, si el agente del ministerio público solicita a una de las partes complementar alguna de las pruebas que ha aportada a la conciliación pues la encuentra insuficiente para demostrar lo que ha expresado, esta tiene 20 días para incorporarla, durante este término No se suspende el término de caducidad de la acción, sino que por el contrario continúa

⁷⁹ **Art. 253.-** Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1o mod. 116. Los documentos se aportarán al proceso originales o en copia. Esta podrá consistir en transcripción o reproducción mecánica del documento.

Art. 254.- Modificado. Decr. 2282 de 1989, art. 1o mod. 116. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original en los siguientes casos: **1.** Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada. **2.** Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se presente. **3.** Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

corriendo normalmente. Si agotado el termino para aportar las pruebas, estas no se han presentado, se entenderá que el acuerdo no se ha logrado, de esta manera se entiende cumplido el requisito de procedibilidad de que trata la ley 1285 de 2009 y en consecuencia las partes podrán acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Si existe ánimo conciliatorio de acuerdo con lo estipulado por el artículo 20 del Código Contencioso administrativo⁸⁰, con el fin de constituir los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo, podrá solicitar a la autoridad competente, el envío de los documentos de carácter privado que considere necesarios, debiendo mantener la reserva de los mismos tal y como lo establece el citado artículo.

De la misma manera podrá solicitar tanto el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, como el de las entidades públicas competentes para ello, con el objeto de valorar los medios probatorios presentados por las partes.

2.5.8 DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN

El desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial administrativa se llevará a cabo bajo la dirección del agente del ministerio público designado, quien dirigirá libremente la conciliación guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad. El debe conceder el uso de la palabra a cada una de las partes por el término necesario, para la exposición de los hechos y pretensiones, quienes justificarán sus posiciones con los medios de prueba con que cuenten y podrán aportar las que estimen convenientes. Si las partes no plantean fórmulas de arreglo, el Agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes, que pueden ser acogidas o no por las partes, Para analizar estas fórmulas el agente del Ministerio Público podrá citar a la audiencia de manera excepcional al comité de conciliación de la entidad que participa en la conciliación⁸¹. En este punto pueden surgir tres posibilidades:

- Que exista acuerdo total. En este evento, se debe elaborar un acta, la cual debe contener primordialmente: los hechos, el objeto de la conciliación, las propuestas que el agente del Ministerio Público ha planteado, el contenido del acuerdo logrado y las obligaciones que han contraído las partes. Dicha acta debe ser firmada por quienes intervinieron en aquella audiencia.

⁸⁰ **Art. 20.- Inaplicabilidad de las excepciones.** El carácter reservado de un documento no será oponible a las autoridades que los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de los documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.

⁸¹ Tal y como se regula en el artículo 9 del decreto 1716 de 2009.

- Que exista acuerdo parcial. Se debe dejar constancia de ello, indicando cuales fueron los puntos sobre los que se consiguió acordar, y sobre los puntos en que no se logró el acuerdo. El agente del ministerio público se encuentra en la obligación de informar a los interesados el derecho que les asiste de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa, para demandar lo que no fue objeto de acuerdo.
- Que no se logre ningún acuerdo. En cuyo caso el agente del ministerio público debe suscribir un acta, en la cual se declare la imposibilidad de lograr un acuerdo y deberá restituir la documentación que ha aportado las partes, con excepción de los documentos que tengan reserva legal. Además, registrará en su Despacho la información sobre lo ocurrido, dejando copias de los medios de prueba y de su enumeración, según sea el caso

En aquellas situaciones en las que exista acuerdo sea este parcial o total, el Agente del Ministerio Público debe informar a las partes antes de suscribir el acta, que una vez ratificada con sus firmas, la remitirá al Juez para que le imponga la aprobación definitiva.

Si el agente del ministerio se encuentra en desacuerdo con lo conciliado, pues lo encuentra contrario o lesivo al interés público, o porque no encontró pruebas suficientes para aceptarlo, informará dicha situación en la audiencia y deberá dejar constancia de su posición en el acta que se suscribe.

Firmada el acta por los intervinientes, previa advertencia del agente del Ministerio Público de que esta será remitida al juez o corporación de conocimiento para su aprobación, a esta se debe anexar el original o la copia auténtica del de acta de comité de conciliación donde conste la decisión tomada por el mismo, o en su defecto se presentará un certificado expedido por el representante legal de la entidad en el que se manifieste tal circunstancia.

2.5.9 SUSPENSIÓN DE LA AUDIENCIA

La audiencia de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, puede ser suspendida por expresa solicitud de ambas partes, siempre y cuando el conciliador encuentre elementos de juicio de la ausencia de ánimo conciliatorio, si esta situación ocurre, el término de caducidad se reanudará.

2.5.10 INASISTENCIA DE LAS PARTES

Cuando una de las partes no puede asistir el día y hora señalados para la audiencia debido a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, debe informar esta situación dentro de los tres (3) días siguientes a esta fecha⁸².

Si el día y hora programados para la audiencia de conciliación esta no puede ser celebrada debido a la inasistencia de alguna de las partes, excepto cuando sea por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, el agente del Ministerio Público entenderá que no existe ánimo conciliatorio y por ende quedará surtida la etapa conciliatoria, para lo cual el conciliador expedirá las certificaciones correspondientes. De esta manera se dará culminación al trámite por inasistencia de las partes. Pero esta inasistencia injustificada traerá como consecuencia los efectos jurídicos consagrados en los artículos 22 y 35 de la ley 640 de 2001⁸³, o en las normas que las modifiquen o sustituyan.

⁸² Artículo 9 Decreto 1716 de 2009

⁸³ **ARTICULO 22.** Inasistencia a la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho. Salvo en materias laboral, policiva y de familia, si las partes o alguna de ellas no comparece a la audiencia de conciliación a la que fue citada y no justifica su inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes, su conducta podrá ser considerada como indicio grave en contra de sus pretensiones o de sus excepciones de mérito en un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

ARTICULO 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración. El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1º del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación. Con todo, podrá acudirse directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero. Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley. **PARAGRAFO.** Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.

Cuando la conciliación extrajudicial administrativa se exige como requisito de procedibilidad, si los interesados en el asunto o sus apoderados dejan de asistir de manera injustificada a la audiencia de conciliación que se adelanta ante el procurador judicial, y no justifican dicha inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes; se deberá imponer una multa hasta de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura al momento de presentar la demanda, esta multa será impuesta por el juez competente para conocer del asunto, a la parte que inasistente. Adicionalmente a esto, esta conducta puede ser considerada como indicio grave en contra de las pretensiones o excepciones de mérito – según sea el caso – dentro de un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

2.5.11 ACTA DE CONCILIACIÓN

Una vez se haya logrado un acuerdo dentro de la audiencia, se debe suscribir un acta que contenga ese acuerdo conciliatorio, aquella acta debe contener fundamentalmente los requisitos que a continuación se relacionan:

1. El lugar en que se desarrolló la audiencia, la fecha y hora de la misma.
2. Identificación del agente del Ministerio Público que actúa como proceso dentro del asunto.
3. Identificación de las personas que fueron citados a la audiencia, mencionando de manera expresa a quienes concurrieron a la misma.
4. Descripción del asunto, es decir de las pretensiones que dieron origen a la solicitud de la conciliación.
5. El acuerdo al que llegaron las partes, en este aparte es necesario indicar los detalles del mismo como cuantía, modo, tiempo y lugar en que se deben surtir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la conciliación.

El agente del ministerio público, debe entregar a las partes que intervinieron en la audiencia, copia autentica del acta de conciliación, y con ella la constancia de que se trata de primera copia.

2.5.12 APROBACIÓN JUDICIAL

En materia contencioso administrativa, una vez realizada la audiencia, las actas de los acuerdos conciliatorios, deben ser enviadas al juez o corporación correspondiente para que le imparta su aprobación o improbación, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración. El auto que dicta la autoridad competente aprobando o no el acuerdo conciliatorio, no es consultable.

Para que esto ocurra, se debe seguir el siguiente procedimiento: El acta de conciliación llega a oficina judicial en la cual se hace el reparto correspondiente. Una vez se determine el juzgado este dicta un auto admisorio y posteriormente se dicta un auto en el que se determina si se aprueba o no la conciliación.

El auto que apruebe o impruebe el acuerdo de conciliación, es susceptible de recurso de apelación⁸⁴ para asuntos de doble instancia⁸⁵ y recurso de reposición en asuntos de única instancia⁸⁶. El ministerio público podrá apelar ante el tribunal el acto del juez administrativo, que aprueba o imprueba la conciliación. Las partes solo puede apelar el auto que la imprueba; que será cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias, se viole la ley o resulte lesivo para el patrimonio público⁸⁷.

2.5.13 MERITO EJECUTIVO

Tanto el acta de acuerdo conciliatorio, ya sea de arreglo total o parcial de las diferencias, como el auto de la autoridad competente que lo aprueba y que se

⁸⁴ Si la apelación la conoce el juzgado el compete para resolverla será el tribunal contencioso administrativo.

⁸⁵ 1) Consejo de Estado: Sentencias y autos susceptibles de apelación y queja Y Consultas (Art. 184 C.C.A) 2) Tribunal: Consulta y apelación de sentencias y autos de los jueces administrativos, Apelación y queja en procesos de jurisdicción coactiva de más de 500 smlmv: mandamientos, sentencias de excepciones, autos aprobatorios de liquidación y nulidades procesales. 3) Jueces administrativos: Apelaciones y quejas en procesos de jurisdicción coactiva de menos de 500 smlmv: mandamientos, sentencias de excepciones, auto aprobatorio de liquidación de crédito y nulidades procesales, Consultas en todos sin consideración a la cuantía cuando haya curador Ad-litem.

⁸⁶ 1) Consejo de estado: Nulidad de actos nacionales o de personas privadas del mismo orden que cumplan funciones administrativas, nulidad y restablecimiento sin cuantía de autoridades nacionales excepto laborales, calificación de huelga, electorales de presidente, vicepresidente y congresistas de las entidades nacionales salvo del Consejo de Estado, Repetición de presidente, vicepresidente, ministros, congresistas, procuradores, contralores, fiscales y magistrados salvo del Consejo de Estado, Actos e nacionalidad y ciudadanía, Declaratoria de unidad de empresa, Propiedad industrial, Recurso de anulación de laudos arbitrales, asuntos petroleros y mineros, excepto reparación directa, restablecimiento del derecho, contractuales e impuestos; declaración administrativa de extinción de dominio inmuebles urbanos y muebles, INCODER. Nulidad y restablecimiento contra extinción, clarificación, deslinde y recuperación de baldíos; revisión contra los mismos, Nulidad de actos del INCODER cuando lo prevé la ley, los demás que no tengan regla especial de competencia. 2) Tribunal: Nulidad y restablecimiento sin cuantía en los que se controviertan actos de los departamentos, municipios, y distritos o sin cuantía referidos a sanciones disciplinarias diferentes a retiro temporal o definitivo del servicio, definición de competencias entre entidades departamentales, municipales o distritales dentro de su jurisdicción, pérdida de investidura de concejales (sala plena tribunal), revisión de acuerdos y actos de alcaldes, objeciones de proyectos de ordenanzas y acuerdos; Nulidad y restablecimiento contra actos de expropiación y de reforma urbana, del recurso prescrito por los artículos 21 y 24 de la ley 57 de 1985, cuando la autoridad que profiera la decisión sea del orden nacional, departamental o distrital. 3) Jueces administrativos: Consultas copias y certificaciones que correspondan a municipios y distritos.

⁸⁷ Artículo 73 de la Ley 446 de 1998 que crea el artículo 65A de la Ley 23 de 1991. A su vez fue incorporado como legislación permanente por el artículo 60 del decreto 1818 de 1998.

encuentra debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada. Se entiende entonces que es un título ejecutivo complejo, puesto que se compone de los dos documentos en mención, por lo tanto si solo se presenta uno de los documentos no existiría el mérito ejecutivo, puesto que no se constituye el título ejecutivo.

2.5.14 SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD

El término de caducidad de la acción, se suspende con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, esta suspensión opera hasta que se cumpla cualquiera de las siguientes situaciones:

- Hasta que se logre el acuerdo conciliatorio.
- Hasta que se haya registrado el acta de conciliación cuando así lo exija la ley.
- Hasta que se expidan las constancias que para ciertos eventos exige la ley. De acuerdo a la legislación vigente, el conciliador que en materia contencioso administrativa es un agente del ministerio público, debe expedir las constancias⁸⁸ al interesado en tres eventos: I) Cuando se efectúe la audiencia sin que pueda lograr algún acuerdo, II) Cuando debidamente citadas las partes, una de ellas o las dos no asista a la audiencia, III) Cuando se presente una solicitud para la conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable⁸⁹.
- Hasta que venza el término de tres (3) meses después de presentada la solicitud de conciliación al Ministerio Público.

Cualquiera de las anteriores situaciones que ocurra primero, pone fin a la suspensión del término de caducidad. Esta suspensión puede operar por una sola vez y es improrrogable, tal y como lo establece el artículo 21 de la ley 640 de 2001.

En caso de no ser aprobado el acuerdo conciliatorio por el juez o magistrado correspondiente, según el caso, el término de caducidad que fue suspendido al momento de presentar la solicitud de la conciliación, se reanuda al siguiente día

⁸⁸ En dicha constancia, se deberá señalar la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró la audiencia de conciliación o debió celebrarse, además debe mencionarse sucintamente el asunto que se pretende conciliar. Aunado a lo anterior, con la constancia se deben regresar los documentos que las partes han aportado. El agente del ministerio público, debe conservar en su despacho las copias de las constancias que expida.

⁸⁹ Por ejemplo, si la acción ya ha caducado, la conciliación extrajudicial administrativa no es procedente, por lo que se debe expedir la constancia respectiva exponiendo el hecho.

hábil de la ejecutoria de la providencia. Dicha improbación NO hace tránsito a cosa juzgada y por lo tanto las partes de estar de acuerdo podrán intentar una nueva conciliación.

2.5.15 CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD

La ley 640 de 2001, ordenó que la conciliación extrajudicial en derecho debe ser requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, a pesar de tener este requisito como obligatorio, no se exigía, o mejor no operaba puesto que cada distrito judicial y cada área de la jurisdicción debía contar con un número de conciliadores equivalente a por lo menos el dos por ciento (2%) del número total de procesos anuales que por área entraban a cada distrito. Es decir, cuando el número de conciliadores debía ser igual o superior al 2% de los asuntos que conoce la respectiva jurisdicción.

Posteriormente el Artículo 13 de la ley 1285 adicionando un artículo a la ley 270 de 1996, ordena que cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial SIEMPRE constituirá requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. Se entiende entonces que las normas anteriores al igual que sus exigencias quedan derogadas por esta ley, por lo tanto actualmente todas las autoridades administrativas exigen el cumplimiento de este requisito para admitir la demanda.

Realizada la audiencia, sin que exista acuerdo total o parcial, no habrá lugar a conciliación judicial a menos que el demandante solicite su celebración. Por el contrario, habrá conciliación judicial obligatoriamente cuando no se celebró audiencia, como cuando las partes no asistieron a la misma.

Se entiende que el requisito de procedibilidad se encuentra agotado cuando se celebra la audiencia de conciliación a pesar de no haber logrado el acuerdo. De igual manera este requisito se entiende cumplido cuando la citación⁹⁰ haya sido debidamente comunicada a las partes, y se podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa únicamente con el comprobante de haber presentado la solicitud de la conciliación y de haber sido comunicada a la parte citada.

Igualmente se puede acudir ante la jurisdicción contenciosa cuando bajo la gravedad de juramento – que se entiende suministrada al presentar la demanda – se manifieste que el demandado se encuentre ausente o que no se conoce de su paradero. Es improbable que no se conozca la ubicación de la parte demandada

⁹⁰ En dicha citación se debe hacer mención del objeto de la conciliación, igualmente se debe advertir cuales son las consecuencias de la inasistencia a la audiencia.

cuando esta sea la entidad de derecho público por ejemplo la Gobernación de Nariño. Pero esta posibilidad si puede ocurrir cuando la Gobernación demanda a Pedro Pérez, pues es una persona natural de la cual muy difícilmente se puede ubicar su domicilio⁹¹.

Si se necesita solicitar y decretar medidas cautelares se puede acudir directamente a la jurisdicción, de lo contrario debe intentarse la conciliación como requisito de procedibilidad.

Es muy importante resaltar que si no se da cumplimiento al requisito de procedibilidad, la demanda será rechazada de plano⁹². Este rechazo no da lugar a subsanar el error y por lo tanto se tendría que volver a demandar, no obstante, la ley si permite interponer recursos contra el auto que decreta el rechazo de la demanda. Así las cosas se puede interponer recurso de apelación contra el auto que rechace la demanda en primera instancia y recurso de súplica cuando el auto se dicte en asuntos de única instancia.

Por otra parte, en el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de reparación directa (Art. 86 C.C.A), se entenderá incluida la acción de repetición⁹³.

En caso de que las partes deseen acudir ante tribunales de arbitramento⁹⁴ encargados de resolver los conflictos que surjan de la actividad contractual, No será necesario agotar la conciliación como requisito de procedibilidad, este trámite se encuentra regulado por el artículo 121 de la ley 446 de 1998.

2.5.16 COMITÉ CONCILIACIÓN

Para llevar a cabo audiencia de conciliación extrajudicial administrativa, la ley 446 de 1998, en su artículo 75 creó la figura de los comités de conciliación para las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. 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. Este

⁹¹ Un particular puede ser demandado por una entidad pública en diversas situaciones, en ese sentido podemos mencionar los eventos en que se constituya acción de repetición, acción de lesividad o cuando se genere una controversia derivada de una actividad contractual.

⁹² Artículo 36 de la ley 640 de 2001, declarado exequible por la sentencia C-1195 de 2001

⁹³ Artículo 2 decreto 1716 de 2009.

⁹⁴ A estos tribunales se acude cuando se pacta cláusula compromisoria o compromiso

comité también decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación con sujeción al ordenamiento jurídico vigente. La decisión que tome el comité dentro de estos términos, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, fiscales, ni acciones de repetición contra sus miembros. Además la decisión de conciliar no constituye ordenación del gasto.

Entre las funciones del comité de conciliación consagradas en el artículo 19 del decreto 1716 de 2009⁹⁵, se encuentra la de establecer las pautas sobre las cuales la institución empleará los mecanismos de arreglo directo, como la conciliación, previo estudio de cada caso. De la misma manera, este comité debe determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición que tomará la entidad y que deberá asumir el representante legal o el apoderado en las audiencias de conciliación. Con dicho fin, el Comité de Conciliación debe analizar los parámetros jurisprudenciales fijados, de tal manera que la entidad concilie en los casos donde exista igualdad de supuestos con la jurisprudencia.

El Comité de conciliaciones debe estar integrado por:

- El jefe, presidente, representante legal o delegado, de las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital

⁹⁵ **ARTÍCULO 19. FUNCIONES.** El comité de conciliación 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 administrativas de las entidades, así como las deficiencias de 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, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto. Determinar, en cada caso, 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. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista igualdad de supuestos con la jurisprudencia reiterada. **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 e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición. **7.** Determinar la procedencia o Improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición. **8.** 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. **9.** Designar al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del Derecho. **10.** Dictar su propio reglamento.

y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.

- El ordenador del gasto, o quien haga sus veces,
- El Jefe de la Oficina Jurídica.
- Dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

Estas personas asisten a las sesiones de comité con voz y voto.

Igualmente pueden asistir a las sesiones con derecho a voz, pero sin derecho a voto los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, ellos son:

- El apoderado de la entidad
- El jefe de la oficina de control interno o quien haga sus veces
- El secretario del comité.

Igualmente, el comité podrá invitar a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia. Dicho funcionario podrá asistir con derecho a voz.

Este comité se debe reunir al menos dos (2) veces al mes y cuando las circunstancias así lo exijan, es decir cuando un particular ha presentado solicitud de conciliación extrajudicial administrativa, y el comité debe fijar la posición institucional de la entidad durante el desarrollo de la audiencia. Una vez se presente la conciliación ante la entidad, el comité tendrá quince (15) días para tomar una decisión, la cual debe ser comunicada a los intervinientes en la audiencia, durante el desarrollo de la misma, en la cual se debe suministrar copia autentica de la respectiva acta o del certificado en el que se dé constancia de sus fundamentos. El comité puede sesionar al menos con tres de sus miembros permanentes y las decisiones deben ser tomadas por mayoría simple. Estas decisiones adoptadas por el Comité de Conciliación son de obligatorio cumplimiento por parte de los apoderados de cada entidad, quienes serán los encargados de asistir a la audiencia de conciliación para tratar de solucionar el conflicto suscitado. Vgr. Se suscita una conciliación y el comité de conciliaciones determina que se conciliará por un valor de diez millones de pesos. Durante el desarrollo de la audiencia la contraparte aduce que el acuerdo conciliatorio se debe celebrar por quince millones de pesos. En este caso como la directriz que adopta el comité es de obligatorio cumplimiento por el apoderado de la entidad, el abogado debe llevar la posición de la contraparte al comité, quien decidirá, pero el representante de la entidad no es la persona autorizada para tomar la decisión de conciliar por quince millones, esta decisión solo la puede tomar el comité de conciliaciones.

Dispone la normatividad vigente que en los meses de junio y diciembre, la entidad pública debe remitir a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia un reporte que entre otras cosas deberá contener el número de casos sometidos a estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, además del número de conciliaciones celebradas.

2.5.17 PUBLICACIÓN:

Todas las entidades y organismos de derecho público tienen la obligación de publicar en sus páginas web, todas las actas que contengan los acuerdos conciliatorios celebrados ante los agentes del Ministerio Público dentro de los tres (3) días siguientes a sus suscripción. Lo anterior con el fin de garantizar su publicidad y transparencia. Pese a lo anterior, la ley no estableció ninguna sanción para el funcionario que no cumpla con este requisito, se entiende entonces que si no se realiza la publicación, únicamente se genera responsabilidad disciplinaria para el funcionario encargado de hacerlo, que en última instancia sería el representante de la entidad que no ordenó la publicación de las actas.

2.5.18 IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

Las recusaciones e impedimentos⁹⁶, que se aplican a los Consejeros, Magistrados y Jueces Administrativos, también le son aplicables a los agentes del Ministerio público, estas causales se encuentran contenidas en los artículos 53 de la ley 446 de 1998, y en el artículo 160 del código contencioso administrativo⁹⁷, dichas solicitudes de recusación o impedimento las debe resolver el Procurador General de la Nación. No obstante, el decreto 1716 de 2009 en su artículo 4 estipula que la intervención del agente del ministerio público en cumplimiento de sus atribuciones en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, no podrá dar lugar a impedimentos o recusaciones respecto de las actuaciones que posteriormente deba cumplir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

⁹⁶ Se debe recordar que lo impedimentos de las autoridades administrativas operan de oficio. Por su parte las recusaciones solo operan a petición de parte.

⁹⁷ **Artículo 160. Causales y procedimiento.** Serán causales de recusación e impedimento para los Consejeros, Magistrados y Jueces Administrativos, además de las señaladas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil, las siguientes: **1.** Haber participado en la expedición del acto enjuiciado, en la formación o celebración del contrato, o en la ejecución del hecho u operación administrativa materia de la controversia. **2.** Haber conceptuado sobre el acto que se acusa, o sobre el contrato objeto del litigio."

3. CONCILIACIÓN DESDE LA JURISPRUDENCIA

3.1 EXPOSICIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR

A través de nuestro estudio, hemos realizado un análisis teórico, en el cual se ha demostrado que hoy en Colombia en vigencia de la Constitución Nacional de 1991, se tienen en cuenta nuevas fuentes del derecho tales como la jurisprudencia, al punto de ser de obligatorio cumplimiento tal y como lo dispuso la Corte Constitucional. Así las cosas, en la actualidad un caso es solucionado aplicando la ley y la jurisprudencia de manera conjunta, Por lo tanto, al estudiar la conciliación contencioso administrativa se debe realizar un análisis dogmático y uno jurisprudencial. En el capítulo anterior, se realizó un análisis profundo de la ley, estudiando los Antecedentes históricos de la conciliación administrativa en Colombia, pasando por la presentación del Debate dogmático sobre la conciliación y finalmente, realizando un análisis de la normatividad vigente en cuanto a conciliación administrativa.

En el capítulo que ahora nos ocupa, corresponde estudiar la jurisprudencia en torno al tema, para lo cual resulta necesario dividir los pronunciamientos en dos: En primer lugar se analizará la jurisprudencia de la Corte Constitucional y posteriormente se abordarán la jurisprudencia emanada del Consejo de Estado.

Respecto de las sentencias de Constitucionalidad, las estudiaremos siguiendo un orden cronológico, entre otras cosas para observar la posición de la Corte y con el fin de determinar el acatamiento del precedente. Cada sentencia será analizada de la siguiente manera: Se presentará un cuadro donde se identificarán los datos básicos de la providencia como su magistrado ponente, fecha de expedición, la relación de las normas acusadas, la decisión de la Corte y el salvamento de voto si existe. Posteriormente, se relatará brevemente la norma, los cargos formulados, lo acotado por la Corte y finalmente un análisis sobre el impacto de la sentencia en el derecho.

Ahora bien, en cuanto a las providencias del Consejo de Estado, igualmente se presentarán en un orden cronológico, con el fin de evidenciar la postura de la sala y los cambios que han manifestado los pronunciamientos del Consejo. En esta ocasión se presentará una ficha en la que además de indicar los aspectos generales de la providencia, relatará brevemente los hechos más relevantes, las consideraciones y la decisión tomada por la sala y finalmente se ilustrarán las conclusiones derivadas de cada una de ellas.

Para brindar una mayor comprensión, como colofón de este capítulo, se relacionarán todas las sentencias junto con su tesis final y su respectivo análisis, manteniendo la división de los pronunciamientos como se explico previamente.

3.2 JURISPRUDENCIA CORTE CONSTITUCIONAL

Tabla Número 3 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-111 de 1999
Fecha	Febrero 24 de 1999
Magistrado Ponente:	Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Normas Acusadas	<p>"Artículo 35. Atribuciones del Ministerio Público. El artículo 127 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: Artículo 127. Atribuciones del Ministerio Público. El Ministerio Público es parte y podrá intervenir en todos los procesos e incidentes que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en las conciliaciones extrajudiciales ante los centros de conciliación e intervendrá en éstos en defensa del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y garantías fundamentales. Por consiguiente se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda, el que fije fecha para audiencia de conciliación, la sentencia proferida en primera instancia y el primer auto dictado en segunda instancia. "En los procesos ejecutivos se notificará personalmente al Ministerio Público el mandamiento de pago, la sentencia y el primer auto en la segunda instancia. "Además, tendrá las siguientes atribuciones especiales:</p> <p>"1. Solicitar la vinculación al proceso de los servidores o ex servidores públicos que, con su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar a la presentación de demandas que pretendan la reparación patrimonial a cargo de cualquier entidad pública.</p> <p>"2. Solicitar que se declare la nulidad de actos administrativos.</p> <p>"3. Pedir que se declare la nulidad absoluta de los contratos estatales.</p> <p>"4. Alegar en los procesos e incidentes en que intervenga.</p> <p>"5. Interponer los recursos contra los autos que aprueben o imprueben acuerdos logrados en conciliación judicial."</p>
Decisión de la Corte	Declárase EXEQUIBLE la palabra " <i>judicial</i> " contenida en el numeral 5o del artículo 35 de la ley 446 de 1998.
Salvamentos de Voto	No se presentó.

LAS NORMAS DEMANDADAS:

Se demanda el numeral 5 del artículo 35 de la ley 446 de 1998, mediante el cual se faculta al agente del Ministerio Público interponer los recursos de ley contra los autos que aprueben o imprueben las conciliaciones que se logren en la etapa judicial.

DEMANDA:

La demanda se fundamenta en la violación de los artículos 277#7, 31 y 228 constitucionales, debido al impedimento del Ministerio Público de interponer los recursos legales en la conciliación extrajudicial. Situación que puede generar la lesión del orden y el patrimonio público sin ningún tipo de control en una audiencia prejudicial, desigualdad que no tiene justificación razonable. Además una función legal no puede limitar las funciones constitucionales.

SENTENCIA DE LA CORTE:

En primer lugar considera la Corte que la intervención de Ministerio Público en las conciliaciones extrajudiciales es una garantía que el legislador otorga para que el interés público no quede sometido al querer del servidor público. Esta conciliación se puede ejercer ante los centros de conciliación autorizados en materia contencioso administrativa y ante los agentes del Ministerio Público⁹⁸. La primera de ellas consagrada en la ley 446 de 1998, debe ser siempre comunicada al agente Ministerio Público, quien puede acudir a la audiencia, o de lo contrario el centro deberá enviarle el acta de conciliación y si no está de acuerdo con esta deberá solicitar la homologación judicial dentro de los 5 días siguientes. En este tipo de trámite el agente del Ministerio Público es parte dentro del proceso conciliatorio. La segunda opción en materia contencioso administrativa es conciliar ante los agentes del Ministerio Público, caso en el cual actúa como conciliador o mediador⁹⁹.

Debido a la dispersión de las disposiciones que regulan la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa en la ley 446, para realizar el análisis de constitucionalidad la Corte debió interpretar armónicamente todas las normas que regulan el tema¹⁰⁰.

⁹⁸ Actualmente, solo pueden conocer de conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción.

⁹⁹ Hoy en día esta es la única opción autorizada por la ley.

¹⁰⁰ "Artículo 73. Competencia. La Ley 23 de 1991, tendrá un artículo nuevo, así: "Artículo 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección

Así encuentra que en la conciliación que se celebra ante el agente del Ministerio, si este no está de acuerdo con el arreglo, debe interponer todos los recursos legales al auto que aprueba o imprueba la conciliación, con el fin de cumplir la defensa del orden público y los derechos fundamentales.

Respecto de las conciliaciones surtidas ante los centros de conciliación autorizados, si el Ministerio Público no está de acuerdo con el acuerdo puede acudir ante el control judicial recurriendo el auto que aprueba o imprueba el acuerdo, aduciendo las razones de su desacuerdo¹⁰¹.

Por lo tanto a juicio de la Corte, la palabra acusada es constitucional ya que no excluye la conciliación extrajudicial de la interposición de recursos y por lo tanto de debe declara exequible.

TESIS FINAL:

Con esta sentencia queda claro que el agente del ministerio público puede interponer los recursos de ley contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación judicial como la extrajudicial actuando como parte o como conciliador. Esto con el fin de defender el interés público y los derechos fundamentales encomendados por el constituyente.

La decisión asumida por la Corte en esta oportunidad continua siendo aplicada, así hoy en Colombia tanto las partes en conflicto como el agente del ministerio público

de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única. "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 apelar, 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. "**Parágrafo.** Lograda la conciliación prejudicial, el acta que la contenga será suscrita por las partes y por el agente del Ministerio Público y se remitirá, a más tardar, al día siguiente, 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."

"**Artículo 79.** Homologación. Los trámites de conciliación en materia Contencioso Administrativa que se surtan ante Centros de Conciliación autorizados por el Gobierno en los términos de esta ley, deberán ser comunicados al Procurador Judicial acreditado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la sede donde funciona el Centro de Conciliación, quien podrá acudir e intervenir durante el trámite conciliatorio si lo estima pertinente. "Si el Procurador no asiste a la audiencia, el Centro deberá enviarle el acta de conciliación y si no está conforme con el acuerdo conciliatorio, dentro de los cinco (5) días siguientes a su comunicación, deberá solicitar la homologación judicial, cuyo trámite será el previsto para las conciliaciones prejudiciales ante los agentes del Ministerio Público."

¹⁰¹ Cabe aclarar que los únicos que pueden conciliar en materia contencioso administrativa hoy, son los agentes del ministerio público autorizados para ello.

pueden interponer los recursos de ley contra el auto que apruebe o impruebe la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.

Tabla Número 4 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-114 de 1999
Fecha	Febrero 24 de 1999
Magistrado Ponente:	Dr. FABIO MORÓN DÍAZ
Normas Acusadas	Artículo 64.- Definición. La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismo la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. Artículo 100.- Impedimentos y recusaciones. Los conciliadores están impedidos y son recusables por las mismas causales previstas en el Código de Procedimiento Civil. El Director del Centro decidirá sobre ellas. ¹⁰²
Decisión de la Corte	Declara EXEQUIBLES los artículos 64 y 100 de la Ley 446 de 1998, en cuanto su contenido no corresponde a la reserva de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

Se demandan varias disposiciones de la ley 446 de 1998, para nuestro estudio rescataremos dos de los preceptos demandados. El primero de ellos el artículo 64 acusado ofrece la definición de la conciliación como un método alternativo de solución de conflictos mediante el cual dos o más personas encuentran una solución a sus conflictos apoyados por el conciliador que es un tercero neutral y calificado. En segundo lugar encontramos el artículo 100 de la misma norma, el cual establece que a los conciliadores se les deben imponer los impedimentos y recusaciones consagradas en el código de procedimiento civil. El director del centro de conciliación será el encargado de decidir sobre ellas.

DEMANDA:

¹⁰² La demanda se presentó sobre los siguientes artículos de la ley 446 de 1998: 1º, 9, 16, 26, 30, 43, 134D, 134E, 44 y 90. No obstante solo se analizan los artículos correspondientes al tema de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.

A pesar de que la demanda se dirige contra unos preceptos en concreto, su fundamento se realiza de manera genérica contra la ley 446.

Considera la demanda que con la expedición de la ley 446 se establecen mecanismos que dilatan y retardan el proceso judicial *"al hacer obligatoria la conciliación ante las autoridades administrativas del trabajo, para, posteriormente si poder interponer la acción laboral ante los jueces del trabajo"*.¹⁰³ Y con ello se desconocen los principios mínimos laborales.

SENTENCIA DE LA CORTE:

La demanda se fundamenta en que la conciliación como requisito de procedibilidad vulnera el derecho de acceso a la justicia y a su vez dilata y demora los procesos judiciales.

Como se puede observar la parte de la demanda que tiene su fundamento en la conciliación como requisito de procedibilidad es ajena a las normas demandadas por lo tanto la Corte no puede realizar el análisis de los artículos acusados. Encuentra la Corte al respecto que se demandó el artículo 64 que define la conciliación en general, pero no se demanda las normas que establecen la conciliación en laboral, ni las que tratan el requisito de procedibilidad, por lo tanto la Corte se abstiene de pronunciarse al respecto. A pesar de la solicitud del Ministerio público en su intervención de que se dicte sentencia inhibitoria por no tener sustento normativo, la Corte declara exequibles los artículos demandados, puesto que la demanda contenía otras normas que regulan materias diferentes las cuales si pudieron ser objeto de estudio.

TESIS FINAL:

Determina la Corte una exigencia que resulta obvia para presentar demandas de inconstitucionalidad, que consiste en que debe existir conexidad entre las normas demandadas y el fundamento de la demanda, pues de lo contrario no se podría realizar un examen de constitucionalidad, tal y como ocurrió en el presente caso.

Tabla Número 5 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-893 de 2001
Fecha	Agosto 22 de 2001
Magistrado Ponente:	Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Normas Acusadas	Artículo 12. Centros de conciliación autorizados para conciliar en materia de lo contencioso administrativo. El Gobierno Nacional

¹⁰³ Sentencia C-114 de 1999

	<p>expedirá el reglamento mediante el cual se determinen los requisitos que deberán cumplir los centros para que puedan conciliar en materia de lo contencioso administrativo.</p> <p>Artículo 23. Conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los Agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.¹⁰⁴</p>
Decisión de la Corte	<ul style="list-style-type: none"> • Declarar INEXEQUIBLES el artículo 12 de la Ley 640 de 2001. • Declarar INEXEQUIBLES la expresión "...y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia", contenida en el artículo 23 de la Ley 640 de 2001.
Salvamentos de Voto	Marco Gerardo Monroy y Jaime Córdoba Triviño

LAS NORMAS DEMANDADAS:

La primera de las normas (artículo 12 ley 640) menciona los centros de conciliación que tienen autorización para conciliar en materia contencioso administrativa. Esta disposición faculta al gobierno para que expida un decreto por medio del cual se reglamenta los requisitos que estos centros deben cumplir para poder llevar a cabo conciliaciones en materia contencioso administrativo.

Dispone la segunda norma (artículo 23 ley 640), que están facultados para celebrar conciliaciones en materia contencioso administrativa, los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción y los centros de conciliación autorizados.

DEMANDA:

Considera el actor que se vulnera la función pública de los conciliadores, ya que si la atribución que se les hace a los particulares de administrar justicia es transitoria tal y como lo dispone el artículo 116 de nuestra Carta Política, las normas acusadas serían inconstitucionales al conceder de forma permanente a los conciliadores, centros de conciliación y notarios la facultad de administrar justicia.

SENTENCIA DE LA CORTE:

¹⁰⁴ La demanda se presentó además sobre los siguientes artículos de la ley 640 de 2001: 28, 30, 35, 39. No obstante solo se analizan los artículos correspondientes al tema de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa

Al realizar el estudio del artículo 12 de la ley 640 de 2001, que facultó al gobierno para reglamentar los requisitos de los centros de conciliación para conciliar en materia contencioso administrativa, la Corte encuentra que la norma es inconstitucional, tal consideración tiene su fundamento en las siguientes razones: En primer lugar el artículo 116 de la Constitución Nacional en su numeral 3 dispone que "los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley¹⁰⁵", lo que constituye una reserva legal debido a la trascendencia social que implica facultar a los particulares la función de impartir justicia, ya que esta es una función pública. Así las cosas la norma bajo estudio esta contrariando fehacientemente el texto constitucional, toda vez que esta es una actividad propia del Congreso de la República.

Tal y como lo ha expresado la jurisprudencia, la reserva legal es una institución jurídica constitucional, que obliga al legislador a regular las materias que por orden del constituyente se deben desarrollar por una ley, con lo que se limita al gobierno para reglamentar las materias que han sido objeto de la reserva legal. Por su parte el presidente de la República goza de potestad reglamentaria para dictar normas de carácter general, necesarias para la correcta ejecución de la ley y por lo tanto no necesita de una ley que expresamente le conceda esa facultad. Pero dicha facultad a pesar de ser constitucional inalienable, intransferible, inagotable, e irrenunciable; no es absoluta, tiene su límite en la Constitución Nacional y la ley, y por lo tanto no puede reglamentar materias cuyo contenido se reserve al órgano legislativo. De hacerlo la autoridad judicial debe declarar el reglamento nulo por inconstitucional.

Con todo, el artículo 12 de la ley 640, desconoce el artículo 113 de la Constitución Política que establece que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas...", así como el artículo 121 Superior por medio del cual "ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley".

Ahora bien, en cuanto al artículo 23 de la ley 640 de 2001, inicialmente se debe analizar el artículo 116 Constitucional, el cual preceptúa que "...Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley". Para la Corte, en esta disposición se originan los métodos alternativos de solución

¹⁰⁵ Subrayado fuera del texto

de conflictos, por medio de los cuales la ley faculta de manera transitoria a los particulares de impartir justicia como conciliadores.

Los métodos alternativos son un instrumento transitorio porque constituyen una forma de colaboración de los particulares con la administración de justicia, por lo cual, debido a razones de orden público no se puede trasladar de manera permanente esa función a los particulares. La conciliación solo se puede realizar en asuntos que por su naturaleza sean susceptibles de dicho trámite, y además la paz y el orden público se ponen en peligro si a los particulares se les da la facultad de disponer del orden coactivo, así actúen como conciliadores. Por lo tanto como lo dice la Corte..."No es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores". Por lo anterior la justicia informal que proviene de los métodos alternativos de solución de conflictos no es sustitutiva sino complementaria de la justicia estatal formal. Por lo que debe ser desarrollada gradualmente por el legislador, como expresión de una política de Estado para propiciar la vinculación de la sociedad civil en la construcción de su futuro.

Para la Corte, los argumentos de la demanda son razonables, ya que la norma otorga de manera permanente la función de administrar justicia a particulares, desconociendo el artículo 116 de la Constitución que autoriza al legislador atribuir esta facultad pero solo de manera transitoria. Desde este punto de vista, el artículo 23 acusado al referirse a "los conciliadores de los centros de conciliación", se refiere a un grupo de abogados en ejercicio que acrediten la capacitación en el tema, que tienen como función habitual actuar como conciliadores, tal y como se lo establece el artículo 6 de la ley 640 de 2001. Así las cosas la norma acusada no establece un límite en el tiempo para el ejercicio de su función conciliadora contraviniendo de esta manera el artículo 116 Fundamental que le asigna carácter transitorio a la conciliación. Por lo tanto la Corte encuentra la expresión "... y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia" consignada en el artículo 23 contraria a la constitución y por lo tanto declara su inexecutable.

SALVAMENTO DE VOTO:

Los magistrados Marco Gerardo Monroy y Jaime Córdoba Triviño, Se apartan del fallo, respecto de la declaratoria de inexecutable de la expresión contenida en el artículo 23 de la ley 640 de 2001, para los magistrados que se disienten de la sentencia, la norma no les concede la facultad a los particulares de administrar justicia de manera permanente, puesto que no les confiere potestad para actuar en casos determinados, ni mucho menos la posibilidad de administrar justicia de forma permanente.

De acuerdo al artículo 116 constitucional, son los conciliadores los que reciben la facultad de administrar justicia de manera transitoria y en cada caso determinado, los centros de conciliación solo son la base logística para el desarrollo de las audiencias de conciliación. Así las cosas, sólo asume el rol de conciliador el particular que interviene como conciliador en una audiencia. De allí que en cada caso, el conciliador sea un particular diferente. La norma no concedía, la función permanente de administrar justicia, sino que solo se limitaba a señalar que las conciliaciones solicitadas podían ser tramitadas ante los conciliadores de los centros de conciliación, que para cada caso particular, eran personas escogidos de la lista manejada por los centros. Esta sentencia confunde el ejercicio permanente de la actividad jurisdiccional con la circunstancia de que los particulares se encontraran constantemente dispuestos a servir como conciliadores, en los casos para los cuales fuesen seleccionados.

Además de lo anterior uno de los requisitos que el artículo 116 de la Constitución Nacional impuso para admitir el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los particulares, es que en las conciliaciones se respete el derecho que las partes tienen de habilitar al conciliador. Así las cosas, son las partes las que en cada caso seleccionan al particular que será su conciliador, con lo cual se evita que su función se realiza de manera permanente, incluso las partes podrían rechazar la designación del particular que el centro de conciliación les haga, si consideran que no es apto para conducir la audiencia.

Finalmente consideran que la función del conciliador solo se limita al desarrollo de la audiencia de conciliación, que culmina con el acta de su acuerdo o fracaso la que por cierto hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo¹⁰⁶, pero jamás se realizan diligencias anteriores o posteriores, con lo cual se determina que la función ejercida por los conciliadores no es permanente sino meramente transitoria.

TESIS FINAL:

A partir de esta sentencia, los centros de conciliación autorizados no pueden adelantar conciliaciones en materia contencioso administrativo, esta función en adelante sólo la podrán ejercer los agentes del ministerio público asignados a esta jurisdicción, circunstancia que continua vigente en la actualidad.

Tabla Número 6 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-1195-2001
--------	-------------

¹⁰⁶ Artículo 91 del Decreto 1818 de 1998 que compila el artículo 109 de la Ley 446 de 1998 que modifica el artículo 87 de la Ley 23 de 1991.

Fecha	Noviembre 15 de 2001
Magistrado Ponente:	Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA y Dr. MARCO GERARDO MONROY
Normas Acusadas	<p>"Artículo 35. Ley 640 de 2001. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones: civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.</p> <p>"Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.</p> <p>"El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1° del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.</p> <p>"Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad de juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentre ausente y no se conoce su paradero.</p> <p>"Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p> <p>"Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura."</p> <p>"Artículo 36. Ley 640 de 2001. Rechazo de la demanda. La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda."</p> <p>"Artículo 37. Ley 640 de 2001. Requisito de procedibilidad</p>

	<p>en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.</p> <p>"Parágrafo 1°. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.</p> <p>"Parágrafo 2°. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente."¹⁰⁷</p>
Decisión de la Corte	Declarar EXEQUIBLES los artículos 35, 36, 37 de la Ley 640 de 2001, que regulan la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia.
Salvamentos de Voto	No se presentó.

LAS NORMAS DEMANDADAS:

El artículo 35 de la ley 640 demandado, establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, de tal suerte que sin el cumplimiento de este requisito los ciudadanos están imposibilitados para acceder a la justicia administrativa y resolver sus controversias. Por su parte el artículo 36 complementando el precepto anterior, determina que al presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa sin adelantar previamente la conciliación extrajudicial, habrá lugar al rechazo de la misma. Finalmente el artículo 37 objeto de la demanda, dispone que es obligatorio adelantar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa antes de invocar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, consagradas en el código contencioso Administrativo.

DEMANDA:

^{107 107} La demanda se presentó además sobre los siguientes artículos de la ley 640 de 2001: 38, 39 y 40. No obstante solo se analizan los artículos correspondientes al tema de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa

A juicio del actor, al establecer la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, se está impidiendo a los ciudadanos acceder libremente a la administración justicia. El ciudadano considera que los artículos demandados son inconstitucionales ya que vulneran un derecho fundamental de aplicación inmediata. Para él este derecho no puede ser obstruido por el agotamiento de una etapa previa en la que las partes de manera forzada resuelvan sus conflictos de acuerdo a su libre albedrío y no con fundamento en la ley. Además para reglamentar un mecanismo de solución de conflictos, no se puede limitar el derecho de acceder a la justicia, a menos que sea autorizado por la constitución.

SENTENCIA DE LA CORTE:

A juicio de la Corte, el derecho de acceder a la justicia es un derecho fundamental por medio del cual las personas pueden acudir a los estrados judiciales para proteger sus derechos, y además de ello pueden solucionar sus conflictos a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos como la conciliación, tal y como lo preceptúa el artículo 116 de nuestra carta política. No obstante este derecho no impide que el Congreso imponga límites a ese derecho, pues como lo sostuvo anteriormente, el derecho de acceder a la justicia podría verse seriamente afectado de considerarse ilimitado, y sin ningún tipo de condicionamientos para el acceso de los ciudadanos, generando así un detenimiento total del aparato judicial y por lo tanto la violación de ciertos derechos de los gobernados sobre todo aquellos para conseguir una respuesta pronta y oportuna a su conflicto; es así como el legislador debido a su potestad legislativa puede establecer límites temporales como la imposición de requisitos de procedibilidad.

A pesar de lo anterior, ha determinado la Corte que un procedimiento que promueva la intervención de los particulares para resolver de manera pacífica los conflictos, no puede significar el reemplazo de la justicia formal, su renuncia ni mucho menos constituir una barrera para su acceso, sino que por el contrario estos mecanismos deben ser un complemento del aparato judicial. Así el legislador pretende ofrecer al Estado y a la comunidad, una opción para escoger la solución a su conflicto o la vía judicial. De esta manera encuentra la Corte que el derecho de acceder a la justicia no es absoluto y por lo tanto admite limitaciones contrario a lo expresado por el demandante.

Ahora bien, varios son los fines que se pretende alcanzar con la conciliación prejudicial obligatoria, tales como garantizar el acceso a la justicia; promover la participación de los ciudadanos en la solución de sus conflictos, promover la convivencia pacífica, logra la solución de los conflictos de manera eficaz y descongestionar el aparato judicial, fines legítimos e importante conformes a la Constitución. Este requisito de procedibilidad, resulta para la Corte adecuado y eficaz para alcanzar dichos fines; puesto que es un medio idóneo para garantizar

el acceso a la justicia, al solucionar los conflictos mediante la autocomposición, gracias a que pueden ser ventilados y solucionados de manera ágil y con un mínimo costo; promueve además la participación de los particulares en la administración de justicia mediante la intervención del conciliador y de las partes al ser quienes solucionan sus conflictos. Como si fuera poco la conciliación es un espacio de diálogo, de respeto por el otro y permite a las partes identificar la solución de sus controversias. La conciliación permite a su vez que los conflictos se resuelvan de forma eficaz y sin dilaciones ya que son las partes quienes determinan el procedimiento y su resultado. Finalmente la conciliación al permitir que las partes resuelvan de manera voluntaria sus conflictos detiene el acceso a la justicia formal y por lo tanto descongestiona los despachos judiciales.

Encuentra la Corte, que la conciliación prejudicial obligatoria, cumple con los requisitos materiales comunes de las conciliaciones tales como: I) La suficiencia de recursos materiales y humanos, para lo cual la ley 640 de 2001 dio herramientas para que el Estado aumente la cobertura de conciliación, tratando de mantener un equilibrio entre el número de conciliadores y de procesos que anualmente entra a cada jurisdicción, estableciendo que la conciliación solo será requisito de procedibilidad cuando el número de conciliadores sea suficiente para atender el número de procesos que se presenten anualmente. De no cumplirse este requisito se podría acceder a la justicia formal de manera directa. II) El establecimiento de la interrupción de caducidad con la presentación de la solicitud de la conciliación, esto con el fin de evitar que con esta conciliación imponga una carga excesiva a las partes que impida definitivamente el acceso a la justicia. y III) La determinación de un tiempo preciso durante el cual se debe intentar la conciliación, para evitar que el acceso a la justicia se vuelva incierto y se obstaculice, para lo cual la ley 640 estableció un plazo de tres meses para la celebración de la audiencia, pues de lo contrario existiría una barrera insuperable de acceso al aparato judicial.

Finalmente en materia contencioso administrativa, el legislador estableció unas condiciones particulares para reducir la afectación del acceso a la justicia. Así las cosas, para proteger el patrimonio del Estado, el acuerdo conciliatorio debe contar con aprobación judicial. En segundo lugar únicamente se encuentran facultados para conciliar en esta materia los agentes del ministerio público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa, para proteger el interés general, la legalidad del proceso y la protección de los derechos fundamentales, además el conciliador puede solicitar pruebas adicionales y si no son aportadas puede declarar fracasada la conciliación.

Otra de las condiciones es que los representantes de las entidades públicas están obligados a asistir a la audiencia de conciliación y discutir las propuestas

formuladas, so pena de ser sancionados disciplinariamente a menos de que exista justificación.

La ley materia de estudio, determina la obligatoriedad del requisito de procedibilidad para las acciones de reparación directa y acciones contractuales, pero antes se debe determinar la procedencia de la vía gubernativa, tal y como lo estableció la Corte en pronunciamientos anteriores. En el caso de la reparación directa (art. 86 C.C.A), no es necesario el agotamiento previo de la vía gubernativa. Para la acción contractual (art. 87 C.C.A) encuentra que no existe incompatibilidad entre la conciliación prejudicial y el agotamiento de la vía gubernativa.

Por las anteriores consideraciones, determinó la Corte que exigir la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa es compatible con la Constitución Nacional.

TESIS FINAL:

Con esta providencia se confirma el querer de legislador al establecer como obligatoria la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativo. En adelante para interponer acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa, y contractuales, consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A previamente se debe agotar la conciliación extrajudicial ante los agentes del ministerio público asignados a dicha jurisdicción, de no hacerse la demanda será rechazada de plano. Resulta necesario aclarar que este requisito se exigía siempre que se alcance el 2% del número de procuradores por cada distrito judicial. No obstante este porcentaje nunca se alcanzó puesto que los únicos autorizados para conciliar eran los procuradores, en consecuencia esta exigencia estaba vigente pero nunca se exigía. En la actualidad este requisito se hizo obligatorio con la expedición de ley 1285 de 2009.

Tabla Número 7 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-1292 de 2001
Fecha	Diciembre 5 de 2001
Magistrado Ponente:	Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Normas Acusadas	Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de

	<p>familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.</p> <p>Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.</p> <p>El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1° del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.</p> <p>Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.</p> <p>Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p>Artículo 36. Rechazo de la demanda. La ausencia del requisito de procedibilidad de que trata esta ley, dará lugar al rechazo de plano de la demanda.</p> <p>Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.</p>
--	--

	<p>Parágrafo 1°. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.</p> <p>Parágrafo 2°. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.¹⁰⁸</p>
Decisión de la Corte	<p>Estar a lo resuelto en la sentencia C-1195 de 2001, que declaró EXEQUIBLE la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil y contencioso administrativa, regulada por los artículos 35, 36, 37 y 38 de la Ley 640 de 2001, por los cargos relativos al derecho a acceder a la justicia.</p>
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

El artículo 35 demandado, establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, de tal suerte que sin el cumplimiento de este requisito los ciudadanos están imposibilitados para acceder a la justicia ordinaria y resolver sus controversias. Por su parte el artículo 36 complementando el precepto anterior, determina que al presentar la demanda ante la jurisdicción contencioso administrativa sin adelantar previamente la conciliación extrajudicial, habrá lugar al rechazo de la misma. Finalmente el artículo 37 objeto de la demanda, dispone la obligatoriedad de adelantar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa antes de invocar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, consagradas en el código contencioso Administrativo.

DEMANDA:

Considera el actor que las disposiciones demandadas vulneran el artículo 29 superior, debido a que el exigir la conciliación extrajudicial administrativa como requisito de procedibilidad para acceder a la justicia, hace más tedioso en tiempo y dinero el resolver los conflictos. Además si bien este mecanismo descongestiona los despachos judiciales, esta congestión se traslada a otras entidades y además limita el libre acceso al aparato judicial.

¹⁰⁸ La demanda se presentó además sobre los siguientes artículos de la ley 640 de 2001: 38, 39 y 40. No obstante solo se analizan los artículos correspondientes al tema de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa

Finalmente sustenta la demanda que en materia contencioso administrativa en muchas ocasiones no se puede disponer de los fondos públicos de manera libre sin que exista una sentencia y por lo tanto no sería procedente la conciliación, además no encuentra la justificación de exigir la conciliación cuando se debe agotar la vía gubernativa, puesto que si la administración no reconoce el derecho por este medio mucho menos lo hará en una audiencia de conciliación.

SENTENCIA DE LA CORTE:

Respecto de las normas acusada por el actor, la Corte encuentra que las disposiciones ya han sido objeto de cosa juzgada mediante la sentencia C-1195 de 2001, mediante la cual se declaran exequibles las disposiciones demandadas, pues las demandas se sustentan en las mismas consideraciones. Razón por la cual en esta ocasión, la Corte decide estarse a lo dispuesto en aquella providencia.

TESIS FINAL:

Mediante esta sentencia se confirma lo sentado por la corte en jurisprudencia anterior en la que se establece la constitucionalidad de exigir la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativo.

Tabla Número 8 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C- 041 de 2002
Fecha	Enero 30 de 2002
Magistrado Ponente:	Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
Normas Acusadas	Artículo 37. Ley 640 de 2001. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones. "Parágrafo 1°. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición. "Parágrafo 2°. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de

	conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.”
Decisión de la Corte	INHIBIRSE de fallar de fondo, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia, respecto de la constitucionalidad del párrafo 2º del artículo 37 de la Ley 640 de 2001
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

La norma demandada ordena que en los casos en que la conciliación extrajudicial se exija como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, y la autoridad competente impruebe el acuerdo conciliatorio, se reanudará el término de caducidad de la acción que fue suspendido al momento de presentar la solicitud de audiencia de conciliación. Esta reanudación se realizará a partir del día hábil siguiente a la ejecutoria de la providencia mediante la cual se imprueba el acuerdo conciliatorio.

DEMANDA:

La demanda tiene su fundamento en la aparente vulneración de los artículos 29, 228, 229 y 230 constitucionales, esto debido a que el legislador no fijó un término para que la autoridad competente (juez o magistrado) se pronuncie sobre el acuerdo conciliatorio. Esta situación genera congestión en los despachos judiciales debido a que los tribunales contencioso administrativos, tienen un orden para resolver las acciones que se presentan ante sus despachos como por ejemplo la acción de tutela, evento que además genera incertidumbre jurídica para las partes en conflicto que se mantiene en el tiempo.

SENTENCIA DE LA CORTE:

A juicio de la Corte, la demanda presentada “*incurre en una ineptitud sustantiva*” puesto que del contenido de la norma acusada no se desprende la imputación de inconstitucionalidad que se propone.

Para que una demanda de inconstitucionalidad sea admitida debe cumplir con unos requisitos formales y unos requisitos materiales. De los primeros se puede destacar que la demanda debe transcribir la norma acusada y las razones jurídicas que sustentan la vulneración de la carta constitucional. En cuanto a los demás requisitos – esto es los materiales – mediante estos se debe garantizar que el juicio de constitucionalidad que debe realizar la Corte es viable. Por lo anterior es necesario que las normas acusadas y los cargos que se les imputa presenten una

pertinente conexión, de manera que la confrontación de la norma y la Constitución sea posible, es decir que sea real y no una deducción irracional de la norma.

En el caso bajo estudio, encuentra la Corte que la razón de oposición entre la norma acusada y la norma constitucional es irrazonable y deviene de una errada interpretación de la norma.

Considera la Corte, que el legislador si puede vulnerar las garantías constitucionales por vía de omisión, pero se debe hacer una distinción: por un lado existen las omisiones absolutas que consisten en la falta total de normatividad, la cual no puede ser enfrentada a ningún texto, obviamente tampoco a la constitución, razón por la cual estas omisiones no pueden ser sometidas a control constitucional. Por otro lado existen las omisiones relativas o legislativas que se constituyen cuando hay ausencia de un aspecto específico dentro de una norma concreta, de modo que se vuelva constitucionalmente reprochable y por lo tanto susceptible del control Constitucional.

Ahora bien, para que una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa se admita, es menester que se impute el contenido de la norma específicamente relacionado con la omisión, pero en el caso sub-exámene encuentra la Corte que los cargos de la demanda no se desprenden de la norma acusada, sino que se pueden predicar del artículo 24 de la ley 640 de 2001, debido a que es esta norma la que establece que el funcionario judicial está facultado para aprobar o improbar el acuerdo conciliatorio y no el artículo 37 demandado puesto que únicamente ordena la reanudación del término de caducidad. Es claro que contra la norma acusada no se puede predicar ningún cargo de constitucionalidad, razón por la cual la Corte se inhibió de fallar en este caso.

TESIS FINAL:

En virtud a esta providencia constitucional, entendemos que en una demanda de inconstitucionalidad debe existir una plena relación entre las normas legales que se acusan y los cargos que se les imputan, esto es que los cargos se puedan deducir del canon que se reprocha. De esta manera se podrá confrontar la norma legal con la norma constitucional que se presume vulnerada y sobre ella se podría realizar un control de constitucionalidad.

Tabla Número 9 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-314 DE 2002
Fecha	Abril 30 de 2002

Magistrado Ponente:	Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA
Normas Acusadas	"Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones. "Parágrafo 1º. Este requisito <u>no</u> se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.
Decisión de la Corte	Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 37 de la Ley 640 de 2001.
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

En esta ocasión se acusa el parágrafo 1º del artículo 37 de la ley 60 de 2001, el cual permite que la audiencia de conciliación extrajudicial administrativa no se exija como requisito de procedibilidad cuando se pretende interponer acción de repetición ante la jurisdicción contencioso administrativa.

DEMANDA:

El fundamento de la demanda, se centra en la vulneración del preámbulo constitucional y los artículos 1, 13 y 53 de la misma carta. Esa transgresión del derecho a la igualdad se presenta cuando se excluye la posibilidad al servidor público de llegar a un acuerdo conciliatorio cuando se adelanta acción de repetición en su contra, cuando el Estado trate de recuperar el dinero que por su culpa grave o dolo ha tenido que cancelar.

SENTENCIA DE LA CORTE:

Empieza la Corte Constitucional por recordar la facultad con que cuenta el legislador para establecer la forma y el procedimiento como los particulares pueden acceder al aparato judicial con el fin de dirimir sus controversias. Esta potestad que la Corte ha denominado "formas propias de cada juicio" y que únicamente deben ser establecidas por el legislador, son reglas que determinan cada etapa de un determinado proceso y que a su vez son garantía de defensa y de la existencia de una seguridad jurídica para las partes en litigio. Lo anterior se sustenta en el hecho de que el legislador está cobijado por mandato constitucional

de extensa libertad para establecer los procedimientos de un proceso, las actuaciones y acciones del mismo, las cuales se originan en el derecho sustancial, lo que le permite a su vez definir las etapas, términos y características de cada procedimiento judicial.

Ahora bien, tratándose de la conciliación, según jurisprudencia de la Corte este es un mecanismo efectivo de acceso a la justicia, ya que conlleva al orden justo y la convivencia pacífica; y por lo tanto cuenta con las mismas garantías y debe cumplir con las mismas exigencias de otros mecanismos "formales" de acceso a la justicia. Por lo tanto resulta lógica la conclusión que el legislador tiene la potestad y libertad para establecer la estructura y funcionamiento de la conciliación o como la Corte lo ha expresado las "formas propias" tanto de la conciliación judicial como de la extrajudicial.

De acuerdo al precedente sentado por la misma Corte en sentencia C- 1195 de 2001, el legislador tiene la potestad para determinar cuáles son las acciones judiciales que necesitan para su ejercicio de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, y por lo tanto también cuenta con dicha facultad para excluir las acciones que no sean compatibles con el requisito de procedibilidad, como es el caso de la acción de repetición. Cabe resaltar que esta diferencia de trato debe resultar de un sustento razonable y lógico dentro de los límites constitucionales.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional se debe tener en cuenta que solo se viola la igualdad cuando la desigualdad no cuenta con un sustento razonable, encaminada a cumplir los fines y efectos de la medida que la contenga. Así para la Corte existe intrato diferencial razonable cuando se cumplen unos requisitos: *"a. Cuando se establece que la diferencia de trato tiene un objetivo claro. b. Cuando se determina que dicho objetivo es válido a la luz de la Constitución. c. Cuando se verifica que el trato desigual es proporcional al fin perseguido"*.

Analizando el caso concreto, encuentra la Corte que la acción de repetición o llamamiento en garantía con fines de repetición, justifica por sí misma la exclusión del requisito de procedibilidad.

En primer lugar, el único titular de esta acción es el Estado, nunca puede ser un particular – como si lo es en las demás acciones – y su único fin es reparar patrimonialmente al Estado por la condena que debió cancelar por dolo o culpa grave del agente contra quien se dirige la acción.

En segundo lugar, de acuerdo al artículo 4 de la ley 678 de 2001, la acción de repetición es obligatoria, y no se podrá desistir de ella, por lo tanto su no ejercicio constituye falta disciplinaria.

Debido a estas características y exigencias, la Corte determina que el trato diferencial es entendible y justificado y que se fundamenta en la defensa de los intereses públicos que están a cargo del Estado, situación acorde a la carta fundamental para mantener la prevalencia del interés general. Entonces, si bien es cierto que se exime de este requisito a la acción de repetición, esto no vulnera el derecho a la igualdad puesto que al ser el Estado el titular de la acción, cuyo patrimonio ha sido vulnerado, que a su vez es el patrimonio público esta violación no se asemeja a la transgresión de la economía de un particular.

Finalmente considera la Corte que a pesar de que para ejercer la acción de repetición no es obligatoria celebrar audiencia de conciliación como requisito de procedibilidad, esto no quiere decir que esa audiencia no se pueda llevar a cabo antes y durante el trámite del proceso, ya que puede ser convocada a la luz de los artículos 12 y 13 de la ley 678 de 2001.

Por estas razones la Corte encuentra constitucionalmente razonable la diferencia de trato que la ley le otorga a la acción de repetición en el párrafo acusado.

TESIS FINAL:

Mediante la providencia analizada, es posible comprender que el trato diferenciado que se le da a la acción de repetición, respecto de otras acciones en cuanto a la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, no vulnera el derecho de igualdad consagrado en la Constitución política, pues se trata de salvaguardar y conservar el interés general y el patrimonio del público en cabeza del Estado.

Entonces, para la acción de repetición, no se exige agotar la conciliación previa, pero aclara la Corte que por el hecho de que no sea requisito obligatorio, no quiere decir que no se pueda celebrar.

Tabla Número 10 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-417 de 2002
Fecha	Mayo 28 de 2002
Magistrado Ponente:	Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Normas Acusadas	Artículo 23.- Conciliación extrajudicial en materia de lo

	<p>contencioso administrativo. Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo <u>sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción</u> y ante los conciliadores de los centros de conciliación autorizados para conciliar en esta materia.</p> <p>Artículo 35.- Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones: civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas. Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración. El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1º del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.</p> <p>Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad de juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que éste se encuentre ausente y no se conoce su paradero. Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura".</p> <p>Artículo 37.- Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código</p>
--	--

	<p>Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.</p> <p>PAR. 1º Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.</p> <p>"PAR. 2 Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente".</p>
Decisión de la Corte	<ul style="list-style-type: none"> • En relación a las expresiones impugnadas de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001 y a las acusaciones por vulneración del derecho de acceder a la justicia, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1195 de 2001, que declaró exequibles esos artículos en relación con los cargos de la demanda, relativos al derecho a acceder a la justicia. • Declarar EXEQUIBLES, por el otro cargo estudiado, los apartes acusados de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001, que literalmente dicen: "Es requisito de procedibilidad", "contencioso administrativa", y "requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable". • Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 23 de la Ley 640 de 2001, que literalmente dice: "Las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción".
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

Dispone el artículo 23 demandado, que están facultados para celebrar conciliaciones en materia contencioso administrativa, los agentes del ministerio público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa y los centros de conciliación autorizados. Por otra parte, el artículo 37 establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción

contencioso administrativa, de tal suerte que sin el cumplimiento de este requisito los ciudadanos están imposibilitados para acceder a la justicia ordinaria y resolver sus controversias. Finalmente el artículo 37 objeto de la demanda, dispone que es obligatorio adelantar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa antes de invocar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, consagradas en el código contencioso Administrativo.

DEMANDA:

La demanda se fundamenta en cuatro aspectos básicos respecto a la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa: el primero de ellos se refiere a la violación del derecho de acceder a la justicia, el segundo de ellos afirma que esta conciliación no es viable porque no existe el número suficiente de funcionarios del ministerio público para conocer de estas conciliaciones. La tercera posición considera que este requisito vulnera el carácter excepcional y transitorio que el artículo 116 constitucional le impuso a este procedimiento. Y el último de los aspectos se refiere a que la obligatoriedad de la conciliación desconoce su característica de consensual, y la facultad que otorga el artículo 116 constitucional, de las partes para escoger su conciliador de manera espontánea.

La Corte en sentencia C-1195 de 2001 analizó los cargos mencionados de los artículos 35 y 37 demandados, y determinó en aquella oportunidad que estas normas son absolutamente compatibles con la constitución y declaró exequibles dichos preceptos. Razón por la cual sobre los tres primeros apartes existe cosa juzgada constitucional y la Corte se estará dispuesta a lo dicho en aquella ocasión. No obstante analizará el cuarto aspecto que no fue analizado en la citada sentencia.

Respecto al artículo 23 acusado, la demanda tiene su fundamento en que el establecer que "*las conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo sólo podrán ser adelantadas ante los agentes del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción*"¹⁰⁹ está muy unida a la exigencia del requisito de procedibilidad que es inconstitucional y por lo tanto se debe declarar inexecutable. Además esta norma vulnera el derecho de acceder a la justicia, debido a que el ministerio público no cuenta con un número suficiente de funcionarios para atender el número de casos que generen estas disposiciones.

SENTENCIA DE LA CORTE:

¹⁰⁹ Sentencia C- 417 del 28 de Mayo de 2002 M.P. Eduardo Montealegre

Empieza la Corte por determinar que la conciliación es un acuerdo entre las partes y no es una imposición de la decisión del conciliador. Ahora bien la ley no determina que la conciliación sea obligatoria, pues sólo obstaculizaría el acceso a la justicia y por lo tanto sería inconstitucional. Por lo tanto lo que la ley obliga y establece como requisito de procedibilidad es el intentar la conciliación del conflicto antes de acudir a la justicia, mediante lo cual no se impide el acceso a la justicia pues si fracasa el intento conciliatorio se puede acudir a ella y mantiene su carácter de consensual. Esta distinción es bastante relevante ya que resulta positivo defender el hecho de que las personas puedan logra un acuerdo de forma voluntaria, situación que se lora mediante la imposición de la ley de celebrar audiencia de conciliación antes de acceder a la justicia formal.

Ahora bien, el artículo 116 constitucional establece que *"los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley"*. Respecto de la facultad de dictar fallos, se debe entender únicamente para los árbitros, puesto que en la conciliación el conciliador no profiere fallos debido al carácter auto compositivo y consensual de la misma, ya que las partes pueden siempre rechazar el acuerdo propuesto. Por lo tanto esa expresión solo puede ser entendida para los árbitros y no para los conciliadores.

Por lo mencionado anteriormente, la Corte señala que la ley efectivamente puede establecer la audiencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, sin que con ella se transgreda su naturaleza consensual ni el principio de habilitación consagrado en el artículo 116 Constitucional.

Respecto del artículo 23 acusado, para la Corte, es legítimo establecer la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad, y por lo tanto es válido también que la ley determine en qué circunstancias se debe realizar. Además el que los agentes del ministerio público sean los encargados de conocer de estas conciliaciones protege la legalidad y el interés patrimonial general, tal y como lo establece el precedente constitucional¹¹⁰.

Ahora bien, no existiría falta de funcionarios competentes para conocer de conciliaciones extrajudiciales en materia contencioso administrativa, puesto que la ley 640 en su artículo 42 estableció que este requisito solo será obligatorio cuando "el número de conciliadores sea suficiente para absorber la demanda proyectada por el legislador, que ha sido estimada en un 2% de conciliadores según el número total de procesos anuales que ingresen a los despachos judiciales de cada distrito."

¹¹⁰ Sentencia C- 1195 de 2001

Por lo tanto la corte encuentra legítimos los apartes acusados y por ende procede a declararlos exequibles.

TESIS FINAL:

Con esta sentencia, se ratifica la posición de la Corte a través de su reiterada jurisprudencia, mediante la cual expresa que establecer la audiencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, es absolutamente constitucional y válido pues con ello no se vulnera el derecho de acceder a la justicia ni se violente los postulados de voluntariedad y consensualidad que caracterizan la conciliación, esto debido a que las partes son obligadas a intentar la conciliación, mas no se encuentran obligadas a conciliar ni muchos menos a aceptar una postura impuesta por un tercero como el conciliador, ya que este solo actúa como mediador pero no está facultado para proferir fallo alguno. Así las cosas, la Corte acepta que el requisito de procedibilidad es válido, no obstante debe estar sujeta su exigencia al número de conciliadores habilitados para ello, que en realidad nunca se alcanzó.

Tabla Número 11 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-181 de 2003
Fecha	Marzo 4 de 2003
Magistrado Ponente:	JAIME ARAUJO RENTERIA
Normas Acusadas	<p>Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas.</p> <p>Realizada la audiencia sin que se haya logrado acuerdo conciliatorio total o parcial, se prescindirá de la conciliación prevista en el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil o de la oportunidad de conciliación que las normas aplicables contemplen como obligatoria en el trámite del proceso, salvo cuando el demandante solicite su celebración.</p> <p>El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre el acuerdo, o cuando vencido el término previsto en el inciso 1o. del artículo 20 de esta ley la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la jurisdicción con la sola presentación de la solicitud de conciliación.</p>

	<p>Con todo, podrá acudir directamente a la jurisdicción cuando bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la presentación de la demanda, se manifieste que se ignora el domicilio, el lugar de habitación y el lugar de trabajo del demandado, o que este se encuentra ausente y no se conoce su paradero.</p> <p>Cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción. De lo contrario, tendrá que intentarse la conciliación extrajudicial en derecho como requisito de procedibilidad, de conformidad con lo previsto en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Cuando la conciliación extrajudicial en derecho sea requisito de procedibilidad y se instaure la demanda judicial, sin perjuicio de lo previsto en los artículos 22 y 29 de esta ley el juez impondrá multa a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia. Esta multa se impondrá hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Consejo Superior de la Judicatura.</p> <p>Artículo 37. Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.</p> <p>Parágrafo 1º. Este requisito no se exigirá para el ejercicio de la acción de repetición.</p> <p>Parágrafo 2º. Cuando se exija cumplir el requisito de procedibilidad en materia de lo contencioso administrativo, si el acuerdo conciliatorio es improbadado por el Juez o Magistrado, el término de caducidad suspendido por la presentación de la solicitud de conciliación se reanudará a partir del día siguiente hábil al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.</p>
Decisión de la Corte	INHIBIRSE de fallar de fondo, respecto de la constitucionalidad de los artículos 35 y 37 de la Ley 640 de 2001.
Salvamentos de Voto	No se presentó

LAS NORMAS DEMANDADAS:

En esta sentencia, se demanda la constitucionalidad de los artículos 35 y 37 de la ley 640 de 2001. El artículo 35 acusado, establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa entre otras materias, de tal suerte que sin el cumplimiento de este requisito los ciudadanos están imposibilitados para acceder a la justicia ordinaria y resolver sus controversias. Por su parte el artículo 37 objeto de la demanda, dispone que es obligatorio adelantar la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa antes de invocar acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, consagradas en los artículos 86 y 87 del código contencioso Administrativo.

DEMANDA:

La demanda objeto de la presente sentencia, se fundamenta en que la expresión "contencioso administrativa" del artículo 35 y el artículo 37 en su totalidad vulneran los artículos 1, 2, 13, 53 y 229 constitucionales.

Para el actor dentro de la jurisdicción contencioso administrativa existen acciones de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral y la aplicación del artículo 37 acusado sometería a los trabajadores a un trámite que para él es innecesario. Y por lo tanto se vulnera el derecho de igualdad entre trabajadores y empleadores de acceder a la justicia. Considera además que la jurisdicción administrativa de carácter laboral es similar a la ordinaria, y por lo tanto en ninguna debe existir el requisito de procedibilidad, ya que en la segunda de ellas es solo facultativa.

Finalmente aduce que debido a la protección especial que la Constitución¹¹¹ les confiere a los trabajadores es ilógico que se obstaculice estos derechos imponiendo un requisito de procedibilidad como lo hace el artículo 35 igualmente acusado, y más aún si se trata de derechos irrenunciables como lo son la mayoría de los derechos laborales.

SENTENCIA DE LA CORTE:

Considera la Corte que la demanda está equivocada debido a que se fundamenta en una norma inexistente, puesto que en el artículo 37 acusado alude al artículo 85 del C.C.A, al referirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual no se encuentra en el mencionado en el artículo 37 demandado.

Debido a que la demanda se fundamenta en un supuesto equivocado, pues es inexistente, debido a que la norma demandada no contempla las acciones de

¹¹¹ Artículos 2 y 53 de la Constitución Nacional.

nulidad y restablecimiento del derecho. Considera la Corte que el demandado debió formular su demanda respecto del trámite del conciliación extrajudicial en materia laboral, razón por la cual dicto sentencia inhibitoria.

TESIS FINAL:

Esta providencia da cuenta que los aspectos demandados deben tener relación con las normas acusadas, de lo contrario para la Corte no es procedente realizar un juicio de constitucionalidad y el resultado será siempre una sentencia inhibitoria.

Tabla Número 12 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-215 de 1993
Fecha	Junio 9 de 1993
Magistrado Ponente:	Dr. FABIO MORÓN DÍAZ.
Normas Acusadas	<p>Artículo 1o. Por el término de cuarenta y dos (42) meses se adoptan las disposiciones contenidas en el presente Decreto, encaminadas a descongestionar los despachos judiciales."</p> <p>Artículo 2o. En los procesos en que no se haya proferido sentencia de primera o única instancia, que versen total o parcialmente sobre cuestiones susceptibles de transacción, distintos de los <u>laborales</u>, penales y <u>contencioso administrativos</u> y de aquellos en los cuales alguna de las partes estuviere representada por curador ad litem, las partes, de común acuerdo, pueden pedir al juez que aquellas se sometan a trámite de conciliación, y que si ésta fracasa o fuere parcial, a posterior arbitramento salvo que acuerden acudir a amigable composición. La anterior solicitud también podrá formularse en los procesos de ejecución en los que se hayan propuesto excepciones de mérito. Cuando existan trámites o incidentes propuestos por terceros, el juez conservará competencia para resolverlos y en general para todo lo relacionado con medidas cautelares".</p> <p>Artículo 6o. En todos los procesos a los que se refiere el artículo 2o. de este decreto <u>y en lo contencioso administrativo, en los que se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, en primera instancia, habrá por lo menos una oportunidad de conciliación que tendrá lugar, a más tardar, al concluir la etapa probatoria del respectivo proceso.</u></p> <p>Para tal fin, de oficio o a solicitud de parte se citará a una</p>

	<p>audiencia en la cual el juez instará a las partes para que concilien sus diferencias, si fueren susceptibles de transacción, y si no lo hicieren, deberá proponer la fórmula que estime justa sin que ello signifique prejuzgamiento. El incumplimiento de este deber constituirá falta sancionable de conformidad con el régimen disciplinario. En esta clase de audiencias sólo se permitirá diálogo entre el juez y las partes y entre éstas y sus apoderados con el fin de asesorarlas para proponer fórmulas de conciliación. Si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará, si lo encuentra conforme a la ley.</p> <p>Si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio, en el mismo auto se declarará terminado el proceso; en caso contrario, continuará respecto de lo no conciliado.</p> <p>La conciliación y el auto que la apruebe tendrán los efectos de cosa juzgada.</p> <p>Parágrafo.- <u>Tratándose de procesos contencioso administrativos la iniciativa únicamente la tendrá el particular que haya obtenido sentencia favorable en primera instancia."</u></p>
Decisión de la Corte	DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 1o., 2o. (parcial) y 6o. (parcial) del Decreto 2651 de 1991.
Salvamentos de Voto	No se presentó.

LAS NORMAS DEMANDADAS:

El decreto 2651 de 1991, se expide con el fin de descongestionar los despachos judiciales de manera transitoria, así las cosas el artículo 1º acusado, estableció que el termino de vigencia del decreto para cumplir con los fines por los cuales fue creado sería de 48 meses.

Por su parte el artículo 2º dispone que en los procesos de primera o única instancia en los cuales no se haya proferido sentencia, siempre que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, excepto en ciertas materias como la contencioso administrativa, las partes de común acuerdo pueden solicitar al juez que estos se sometan a conciliación y en caso de que fracase o sea un acuerdo parcial, se someta a tribunal de arbitramento, salvo que las partes acuerden acudir a la amigable composición.

Finalmente el artículo 6º demandado, ordena que en los procesos de lo contencioso administrativo en los que se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, en primera instancia, debe haber la menos una oportunidad de conciliación que debe ocurrir al menos al terminar la etapa probatoria del proceso.

Igualmente, prescribe que en los procesos contencioso administrativos la iniciativa de conciliar, solo la tendrá el particular que haya obtenido sentencia favorable en primera instancia.

DEMANDA:

La demanda de inconstitucionalidad de estos artículos se fundamenta en la aparente violación al artículo 5 numeral de de la carta política por las siguientes razones: respecto del artículo 1º, considera el actor que el término impuesto deviene de la posición "caprichosa" del ejecutivo y no del querer del constituyente. Se debe entender que las facultades del ejecutivo son excepcionales y por lo tanto deben ser restrictivas.

Por su parte el artículo 2º restringe la posibilidad de descongestionar los despachos judiciales al excluir de estos mecanismos las materias laboral y contenciosa administrativa, convirtiéndose así en un abuso por parte del presidente de sus facultades extraordinarias puesto que no puede "*...prohibir el uso de sistemas de descongestión*"

Finalmente el artículo 6º excluye la conciliación extrajudicial y pone límites a la conciliación judicial y por lo tanto contrario a lo deseado propicia la congestión judicial.

SENTENCIA DE LA CORTE:

En cuanto al artículo 1º demandado encuentra la Corte que ya existe un pronunciamiento en sentencia C-592 de 1992, en la cual se definió la transitoriedad de la norma, afirma la Corte que lo transitorio consiste en una existencia limitada en el tiempo, de manera que en el artículo acusado el ejecutivo acató la exigencia constitucional de imponer un término transitorio de 42 meses, debido al amplio poder discrecional que el constituyente le confirió para determinar esa transitoriedad. Considera además que 42 meses no es un término exagerado para lograr el fin propuesto que es el de descongestionar los despachos judiciales, término que es conforme a la realidad.

El constituyente permite imponer esas limitaciones siempre que el fin sea el de descongestionar los despachos judiciales cuyo propósito comprende diferentes acciones que pueden ser asumidas por particulares u otros funcionarios no judiciales como ocurre en el presente caso. Por esta razón para la Corte el ejecutivo no desbordó sus facultades y por lo tanto el artículo 1º debe ser declarado exequible.

Por otra parte, con respecto al artículo 2º demandado permite la conciliación judicial antes de dictar sentencia en procesos de única o primera instancia susceptibles de ser conciliados pero excluye entre otros los que se ejercen ante la conciliación contencioso administrativa. Respecto de estas materias, la ley 23 de 1991 indica los supuestos sobre los cuales es aplicable la conciliación bien sea

judicial o extrajudicial administrativa. Empero en esta oportunidad la conciliación extrajudicial no es obligatoria, es decir que no se exige como requisito de procedibilidad. Solo se autoriza a partir de esta ley (artículo 65) la conciliación judicial en los procesos ejercidos mediante las acciones previstas en los artículo 85 86 y 87 del C.C.A, es decir que si no se ha intentado la conciliación extrajudicial el juez ordenará al conciliador en el auto admisorio de la demanda adelantar la respectiva conciliación.

Ahora bien, la palabra "distintos" de la norma no se refiere a una exclusión de esta jurisdicción, sino que pretende evitar una modificación a las normas que contienen estas materias como las disposiciones de la ley 23, esto debido a que el decreto demandado es solo un complemento de la mencionada ley.

Finalmente considera la Corte que el artículo 6° no excluye la conciliación en materia contencioso administrativa, puesto que regula una materia que no fue regulada por la ley 23 y que por lo tanto este decreto que complementa la ley, debe contener esa normatividad.

Considera la Corte que con la expedición de este decreto no se eliminó ninguna norma como fue considerado en la demanda, lo que hizo fue tomar medidas complementarias y evaluó medidas diferentes que no las contenía la ley 23. Atendiendo a esa interpretación, la Corte declara exequible estas disposiciones.

TESIS FINAL:

Mediante esta sentencia se confirma la constitucionalidad de las normas demandadas, entendiendo que el decreto demandado no hace una exclusión de ciertas materias demandadas, sino que procura complementar las que se encuentran diversas o ausentes en normas anteriores.

Tabla Número 13 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-037 de 1996
Fecha	Febrero 5 de 1996
Magistrado Ponente:	Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.
Normas Acusadas	ARTICULO 13. DEL EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL POR OTRAS AUTORIDADES Y POR PARTICULARES. Ejercen función jurisdiccional de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política: 1. El Congreso de la República, con motivo de las acusaciones y faltas disciplinarias que se formulen contra el Presidente de la

	<p>República o quien haga sus veces; contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura y el Fiscal General de la Nación, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos;</p> <p>2. Las autoridades administrativas, de acuerdo con las normas sobre competencia y procedimiento previstas en las leyes. Tales autoridades no podrán, en ningún caso, realizar funciones de instrucción o juzgamiento de carácter penal; y</p> <p>3. Los particulares actuando como conciliadores o árbitros habilitados por las partes, en asuntos susceptibles de transacción, de conformidad con los procedimientos señalados en la ley. Tratándose de arbitraje las leyes especiales de cada materia establecerán las reglas del proceso, sin perjuicio de que los particulares puedan acordarlas. Los árbitros, según lo determine la ley, podrán proferir sus fallos en derecho o en equidad.</p>
Decisión de la Corte	Declarar EXEQUIBLE el artículo 13
Salvamentos de Voto	Respecto del tema, no se presentó.

LAS NORMAS DEMANDADAS:

Mediante la sentencia bajo estudio, se revisa la constitucionalidad del proyecto de ley N° 58/94 Senado y N° 264/95 Cámara, ley estatutaria de administración de justicia. Respecto del tema objeto de investigación en el presente trabajo, analizaremos el artículo 13 del proyecto en mención. Este canon regula el ejercicio de la función jurisdiccional por otras autoridades y por particulares conforme a la Constitución. Así lo hace en primer lugar el Congreso de la República cuando se promuevan acusaciones o investigue faltas disciplinarias del Presidente de la República, los Magistrados de las altas Cortes y el Fiscal general de la Nación, en segundo lugar las autoridades administrativas conforme a las competencias y procedimientos de ley y finalmente los particulares que actúan como conciliadores o árbitros, cuando los asuntos sean susceptibles de transacción o conciliación, conforme al procedimiento establecido en la ley.

SENTENCIA DE LA CORTE:

La Corte analiza el precepto bajo estudio y encuentra que se fundamenta en lo expresado por el artículo 116 constitucional.

En lo concerniente al tema que ahora nos ocupa, determina la Corte que el canon constitucional contempla la posibilidad de que los particulares pueden ejercer la

función de administrar justicia bien sea como árbitros o conciliadores, de la misma manera como lo dispone el artículo bajo análisis. Considera la Corte que los particulares en los casos que la ley no haya previsto, puede fijar sus propias reglas de impartir justicia siempre que estas se ajusten a la ley y a la Constitución.

Debido a que la Corte encuentra este artículo conforme a la ley a la Constitución, procedió a declarar su exequibilidad.

TESIS FINAL:

Mediante esta sentencia, se confirma el querer del constituyente consagrado en el artículo 116 de la Constitución Nacional, de que los particulares puedan ejercer la función de administrar justicia, bien sea porque actúan como conciliadores o como árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

Tabla Número 14 (Autora: Carolina Guzmán)

Número	C-713 de 2008
Fecha	Julio 15 de 2008
Magistrado Ponente:	Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Normas Acusadas	<p>Artículo 3°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 270 de 1996 en los siguientes términos:</p> <p>“Artículo 8. Mecanismos alternativos. La ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten entre los asociados y señalará los casos en los cuales habrá lugar al cobro de honorarios por estos servicios.</p> <p>Excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Contra las sentencias o decisiones definitivas que en asuntos judiciales adopten las autoridades administrativas excepcionalmente facultadas para ello, siempre procederán recursos ante los órganos de la Rama Jurisdiccional del Estado, en los términos y con las condiciones que determine la ley.</p> <p>Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para</p>

	<p>proferir fallos en derecho o en equidad.</p> <p>El Consejo Superior de la Judicatura, en coordinación con el Ministerio del Interior y Justicia, realizará el seguimiento y evaluación de las medidas que se adopten en desarrollo de lo dispuesto por este artículo y cada dos años rendirán informe al Congreso de la República.</p> <p>Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente:</p> <p>"Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial.</p> <p>Las conciliaciones judiciales y extrajudiciales únicamente requerirán revisión de la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuando así lo solicite y sustente el Ministerio Público, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración. Dicha solicitud sólo será procedente en los casos en que el Ministerio Público considere que los términos de la respectiva conciliación resultan contrarios al ordenamiento vigente o lesivos para el patrimonio público".</p>
Decisión de la Corte	<p>Declarar EXEQUIBLE el artículo 3º del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "<i>por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia</i>".</p> <p>Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 13 del proyecto de ley estatutaria No. 023 de 2006 Senado y No. 286 de 2007 Cámara, "<i>por la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia</i>", y EXEQUIBLE el resto del mismo artículo.</p>
Salvamento o aclaración de Voto	JAIME ARAÚJO RENTERÍA

LAS NORMAS DEMANDADAS:

La sentencia que en esta ocasión se analiza, se expide con el fin de realizar la revisión de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria N° 023/06 senado y N° 286/07 cámara, mediante el cual se reforma la ley 270 de 1996, "Ley estatutaria de administración de justicia" para el tema que nos ocupa analizaremos los artículos 3º y 13 del mencionado proyecto.

El artículo 3º modifica el artículo 8º de la ley 270 el cual hace referencia a la facultad que tiene la ley para establecer métodos alternativos de solución de conflictos al proceso judicial. De manera excepcional conferir funciones judiciales a ciertas autoridades administrativas regulando su procedimiento y las condiciones en que deben actuar. De igual manera dispone que los particulares podrán tener la función de administrar justicia de manera transitoria en condición de conciliadores o árbitros según lo determine la ley. Finalmente ordena que el Consejo Superior de la Judicatura, y el Ministerio del Interior y Justicia, deben ejercer control y evaluar estas medidas y rendir cada dos años su informe al Congreso de la República.

Por su parte el artículo 13 que crea un nuevo artículo en la ley 270 establece que para ejercer las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A, esto es acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, la conciliación extrajudicial será requisito de procedibilidad. Sostiene además que las conciliaciones judiciales y extrajudiciales únicamente requieren revisión judicial cuando lo solicite el Ministerio público por considerar la conciliación contraria al ordenamiento jurídico o es lesiva para el patrimonio público, dentro de los tres días siguientes a la celebración de la misma.

SENTENCIA DE LA CORTE:

La Corte al efectuar el análisis correspondiente encuentra que la autorización que la ley le otorga al legislador de implementar métodos alternativos de solución de conflictos ya ha sido estudiada por jurisprudencia de la misma corporación en sentencia C-037 de 1996, en la cual se estableció que estos métodos están de acuerdo con el fin de la constitución de mantener la tranquilidad, la convivencia pacífica de los ciudadanos y el orden justo entre otros y además constituyen un instrumento idóneo para descongestionar los despachos judiciales.

Respecto de la atribución que se les da a las autoridades administrativas de ejercer funciones judiciales, considera la Corte que esta es una modalidad de los mecanismos alternativos puesto que las partes se someten a la solución del conflicto por parte de un tercero neutral que no hace parte del sistema judicial. Al ser esta facultad de carácter excepcional, reconoce la Corte su Constitucionalidad ya que es la misma carta política la que ofrece esta posibilidad conforme al artículo 116. Además este procedimiento siempre será susceptible de recursos judiciales, lo que conforma una garantía y asegura la integridad de las decisiones judiciales.

Ahora bien, la posibilidad de que los particulares puedan administrar justicia a juicio de la Corte es constitucional ya que además de ser una función transitoria,

esta intervención del particular no es para dirimir el conflicto, porque esto solo lo pueden hacer las partes, únicamente para asistir la audiencia e incitar a las partes a dirimir su controversia, tal y como lo determinó en su momento la sentencia C-893 de 2001.

Para concluir el análisis de este artículo encuentra la Corte que el seguimiento y evaluación que debe hacer el Consejo Superior de la Judicatura, conjuntamente el Ministerio del Interior y de Justicia a los métodos alternativos aplicados, *"...Responde a las funciones propias de cada entidad y resulta compatible con el principio de colaboración armónica para el cumplimiento de la función de administrar justicia¹¹²ⁿ*. Razón por la cual lo considera constitucional y por lo tanto el artículo en mención fue declarado exequible.

El análisis de constitucionalidad del segundo artículo citado, esto es el artículo 13 del proyecto de ley revisado, se explica a continuación:

Respecto de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, encuentra la Corte que este ha sido objeto de diversos pronunciamientos, así por ejemplo en la sentencia C-1195 de 2001, la Corte determinó que este requisito era válido y constitucional tal y como fue explicado anteriormente. Mediante sentencia C-417 de 2002, se reafirma la constitucionalidad de este requisito y establece la Corte que lo que se exige no es la conformación de un acuerdo, sino el intentar la conciliación antes de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Aunado a ello la sentencia C-187 de 2003, al analizar el artículo 23 de la ley 640 de 2001 que exige adelantar la conciliación ante los agentes del ministerio público, encuentra que esto no genera ningún costo y por lo tanto el derecho de acceso a la justicia no se ve restringido.

Este artículo prevé la conciliación extrajudicial para interponer acción de nulidad y restablecimiento del derecho y acciones contractuales, consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A, es decir que extiende la exigencia a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho desconocida por la ley 640 de 2001, pero que previamente fue exigida por la ley 448 de 1998, situación que también ha sido reconocida por la Corte, mediante sentencia C-111 de 1999. Al respecto, considera la Corte que el requisito para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho es razonable, puesto que no se discute la legalidad o constitucionalidad de un acto administrativo, sino los intereses de carácter particular y contenido económico.

Por estas razones la Corte declara exequible el inciso primero del artículo 13 analizado.

¹¹² Sentencia C-713 de 2008

Ahora bien, respecto al inciso segundo que indica que las conciliaciones solo serán objeto de revisión judicial cuando así lo solicite el ministerio público, considera la Corte que no es procedente. Se reconoce que la intervención de esta institución es una garantía para la protección de los derechos públicos, la legalidad del proceso, el interés general y los derechos fundamentales, tal y como se desprende del artículo 227 y 228 constitucionales.

La Corte considera que se vulneran los artículo 227 y 228 constitucionales por cuanto el control judicial de las conciliaciones en materia contencioso administrativo no solo se puede ejercer en ciertos eventos de casual escogencia, además en los asuntos contencioso administrativos se involucra el patrimonio público y por lo tanto se debe buscar su control y protección judicial, sin contar con que en muchas ocasiones se está analizando la legalidad de actos administrativos. Por lo tanto el inciso 2 del artículo 13 en estudio, fue declarado inexecutable.

SALVAMENTO O ACLARACIÓN DE VOTO:

Respecto al artículo 3º demandado, el magistrado JAIME ARAÚJO RENTERÍA aclara su voto, pues considera que es pertinente la declaratoria de exequibilidad pero con la aclaración de que son la partes las que llegan al acuerdo que pone fin al conflicto, explicación que no se tuvo en cuenta dentro de las consideraciones de la Corte.

En cuanto al artículo 13, expresa su salvamento de voto fundamentado en que no debió declararse inexecutable solo el segundo párrafo, sino el artículo en su totalidad. Considera que el control de la conciliación no debe ser eventual, por el contrario debe contar siempre con la aprobación judicial a pesar de ser celebrada o dirigida por un agente del Ministerio público, pues son las partes las que hacen el acuerdo. Además de lo anterior, considera que si la homologación es algo adicional, no se consolidaría como un mecanismo de descongestión judicial. Por lo anterior rechaza la norma puesto que de ella se desprende una eventual revisión de la conciliación sólo cuando así lo solicite el Ministerio público, por lo tanto si con esta se vulnera el interés público o si se encuentra dentro de la ilegalidad el juez no podría hacer nada y contrario a lo deseado por el constituyente se entraría en una etapa de retroceso.

TESIS FINAL:

Con esta providencia, corrobora la idoneidad de la conciliación como método alternativo de solución de conflictos para cumplir con el querer del constituyente, y propender la descongestión de los despachos judiciales.

A partir de la misma, aclara la Corte, la validez de obligatoriedad de exigir la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento, debido al interés patrimonial que se discute en estos asuntos.

Resulta claro que la aprobación judicial de las conciliaciones administrativas, debe efectuarse siempre puesto que lo que se concilia es el patrimonio público y debe existir un control permanente y no eventual como lo exigía la norma

3.3 JURISPRUDENCIA CONSEJO DE ESTADO

Tabla Número 15 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	2781
Fecha de Expedición:	Abril 27 de 1992
Consejero Ponente	JAIME ABELLA ZARATE
Hechos relevantes	Se interpone recurso de reposición contra el auto que ordena el traslado para alegatos de conclusión, debido a que se omite la oportunidad de conciliar y por lo tanto evitar las anomalías procesales que puedan nulitar el proceso. Esta consideración tiene su fundamento en el Artículo 6° del Decreto 2651 de 1991.
Consideraciones de la sala	El artículo mencionado en la demanda, dispone que habrá oportunidad de conciliación cuando se controvierta la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado. El proceso en estudio no tiene esta característica puesto que se refiere a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, debido a la naturaleza del asunto y de conformidad con el citado artículo no procede la conciliación para terminar el proceso y por lo tanto no es posible revocar el auto.
Decisión	No se accede a reponer el auto del 24 de febrero de 1991

TESIS FINAL

La conciliación en materia contencioso administrativa procede únicamente para los casos susceptibles de ser conciliados, y que cuenten con autorización legal para aquello.

Tabla Número 16 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	7953
Fecha de Expedición:	Febrero 22 de 1993
Consejero Ponente	JUAN DE DIOS MONTES HERNÁNDEZ
Hechos relevantes	La sala decide sobre el grado de consulta contra el auto que aprueba el acuerdo conciliatorio, pero advierte que existe una nulidad insaneable que se debe declarar de oficio.
Consideraciones de la sala	<p>De acuerdo al parágrafo del artículo 40 del decreto 0173 de 1993, que reglamenta el decreto 2651, las providencias que aprueban el acuerdo conciliatorio no son susceptibles de recurso.</p> <p>Por otra parte, para que proceda la consulta es necesario que la sentencia de primera instancia imponga una obligación a la entidad pública¹¹³, tal y como lo dispone el inciso 1º del artículo 184 del código contencioso administrativo¹¹⁴.</p> <p>En la providencia analizada se establecen como requisitos para que proceda la consulta los siguientes:</p> <p>"a) Que se trate de una sentencia o de un auto de liquidación de condenas en abstracto;"</p> <p>"b) Que se hayan dictado en primera instancia;"</p> <p>"c) Que impongan una obligación a cargo de una entidad pública cualquiera;"</p> <p>"d) Que no hayan sido apeladas por la administración".</p> <p>Para la sala, es improcedente la consulta ordenada por varias razones a saber: en primer lugar la providencia no es susceptible de recurso por expresa prohibición legal, por lo tanto no se podía interponer el recurso y de hacerlo se debió declarar improcedente, además el proceso conciliatorio debe terminar por el acuerdo de las partes, no por la imposición del juez, por lo tanto la consulta contradice el fin de la conciliación de descongestionar los despachos judiciales, por lo tanto se configura la causal de nulidad del inciso 2 del artículo 140 del</p>

¹¹³ **Artículo 134 Ley 167 de 1941.** SI no se interpusiera apelación por el Ministerio Público, siendo procedente el recurso, deberán ser consultadas con el Consejo de Estado, cuando declaren una obligación a cargo del Estado, de alguna otra entidad de derecho público o de una persona administrativa. "La consulta se entiende siempre interpuesta a favor de tales personas, y la sentencia a ella sujeta no se ejecutará mientras no se surta ante el superior.

¹¹⁴ **Consulta.** Las sentencias y los autos sobre liquidación de condenas en abstracto dictados en primera instancia que impongan una obligación a cargo de cualquier entidad pública, deberán consultarse con el superior, cuando no fueren apeladas por la administración

	C.P.C.
Decisión	Declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto que dio curso a la consulta

TESIS FINAL

Contra el auto que aprueba o imprueba la conciliación extrajudicial administrativa, no procede el grado de consulta, en caso de ser interpuesto, debe ser declarado improcedente por la autoridad competente. Si se da curso al grado de consulta, se configura la causal de nulidad insaneable, que debe ser declarada de oficio. Pese a que los decretos que soportan las consideraciones y la decisión de la sala fueron derogados, para el auto aprobatorio de la conciliación, no procede el grado de consulta.

Tabla Número 17 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	2870
Fecha de Expedición:	Junio 23 de 1994
Consejero Ponente	MIGUEL GONZALEZ RODRIGUEZ
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra la sentencia del tribunal administrativo que declaró probada la excepción de caducidad y se inhibió de fallar.</p> <p>La providencia se fundamenta en que se presentó la demanda cuando la acción a ejercer ya había caducado, puesto que el derecho se hizo exigible el 21 de marzo de 1991, el 21 de junio del mismo año se presenta solicitud de conciliación que interrumpe el término de caducidad de la acción, el cual empieza a correr nuevamente cuando el tribunal se pronunció sobre la conciliación el día 20 de agosto de 1991.</p> <p>Debido a que la acción caduca en 4 meses, la demanda se debía presentar hasta el 20 de septiembre, no obstante se presentó el día 15 de octubre de 2001 cuando había operado la caducidad.</p> <p>La apelación se fundamenta en que los 60 días que concede el artículo 61 de la ley 23 de 1991 se entienden hábiles y por lo tanto se deben excluir los vacantes y los feriados. Así la solicitud de conciliación se presentó el 21 d junio de 1991 y los 60 días hábiles descontando los festivos se vencían el 17 de septiembre, cuando faltaba un mes para caducar la acción es decir el 17 de octubre, si la demanda se presentó el 15 de octubre no opera la caducidad.</p>

Consideraciones de la sala	Encuentra la sala que la controversia gira en la interpretación del artículo 61 de la ley 23 de 1991 ¹¹⁵ . Del cual se desprende claramente que los 60 días son hábiles, pero que son para el procedimiento conciliatorio que suspende el término de caducidad, pero que una vez este se haya decidido se continúa contando el término de la acción conforme al artículo 136 del C.C.A. En el presente caso la demanda fue presentada cuando ya había transcurrido 4 meses para la acción y por lo tanto había operado la caducidad.
Decisión	Confirmar la sentencia apelada

TESIS FINAL

La presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad de la acción por un plazo máximo de 60 días, transcurridos los cuales este se reanuda. Esos 60 días de suspensión se deben entender hábiles y por lo tanto se excluyen de ellos los días vacantes y feriados.

Tabla Número 18 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	10.971
Fecha de Expedición:	Agosto 24 de 1995
Consejero Ponente	DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ.
Hechos relevantes	Se interpone recurso de apelación contra el auto del tribunal que improbió una conciliación prejudicial lograda entre una sociedad e INVIAS, mediante la cual se procuraba el cobro de unas cuotas parciales atrasadas derivadas de un contrato de obra cedido a la sociedad solicitante, pretendiendo además el reconocimiento de los intereses comerciales de mora autorizados por el artículo 4 N° 8 de la ley 80 de 1993 ¹¹⁶ . Se logro un acuerdo en el que la

¹¹⁵ **Artículo 61, la Ley 23 de 1991.** Durante el término de la vía gubernativa el trámite de la conciliación suspenderá el de aquélla durante un plazo que no excederá de sesenta (60) días. Cuando no fuere procedente la vía gubernativa o estuviere agotada, el procedimiento conciliatorio suspenderá el término de caducidad de la respectiva acción por un plazo no mayor de sesenta (60) días.

¹¹⁶ Artículo 4 N° 8 ley 80 de 1993. Adoptarán las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación o concurso, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de

	<p>entidad se comprometió a cancelar el total de la obligación y los intereses moratorios generados.</p> <p>La magistrada ponente del tribunal improbo la conciliación, pues considero que la acción de algunas cuentas habia caducado. Además manifestó su desacuerdo con la tasa de interés aplicada y aceptada en el acuerdo.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Considera la sala que el auto que aprueba o imprueba una conciliación es apelable y debe ser proferida por el tribunal en pleno o sus secciones. Lo anterior debido en primer lugar a que esta providencia es de gran trascendencia, contenido indiscutible e interlocutorio, y por lo tanto debe ser revisada por los magistrados en pleno para lograr la interpretación sistemática conforme al artículo 181 C.C.A de esta manera las partes inconformes pueden recurrir a la apelación tal y como lo establece el mismo artículo¹¹⁷. Esta exigencia del legislador no es caprichosa, por el contrario se debe a la importancia de los autos, puesto que ponen fin a la controversia suscitada.</p> <p>En segundo lugar el auto que decide sobre la conciliación judicial o prejudicial equivale al que pone fin al proceso de acuerdo al numeral 3 del artículo 181 del C.C.A. y debido a esa íntima relación debe ser apelable. La decisión aprobatoria de la conciliación prejudicial destruye la acción que el demandante tiene para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa ya que hace tránsito a cosa juzgada. Si por el contrario se imprueba la conciliación el actor puede iniciar un proceso judicial para conseguir sus pretensiones.</p> <p>En tercer lugar el artículo 181 de C.C.A corresponde al decreto 01 de 1984, en este año no era permitido celebrar conciliaciones con entidades estatales, esta posibilidad solo se estableció en 1991 y por lo tanto esa disposición no puede regular la</p>

precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.

¹¹⁷ **Artículo 181.- Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de las tribunales, de los jueces y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus secciones o sub secciones, según el caso; o por los jueces administrativos: **1.** El que rechace la demanda. **2.** El que resuelva sobre la suspensión provisional. **3.** El que ponga fin al proceso. **4.** El que resuelva sobre liquidación de condenas. **5.** El que apruebe o impruebe las conciliaciones prejudiciales o judiciales. **6.** El que decreta nulidades procesales. **7.** El que resuelva sobre la intervención de terceros. **8.** El que deniegue la apertura a prueba, o el señalamiento del término para practicar pruebas, o el decreto de alguna pedida oportunamente o deniegue su práctica. El recurso contra los autos mencionados deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición. Por regla general el recurso se concederá en el efecto suspendido.

	<p>apelabilidad de una decisión posterior.</p> <p>Por otra parte el rango de la doble instancia fue consagrado constitucionalmente¹¹⁸, debido a que la decisión de aprobación de la conciliación tiene los mismos efectos de una sentencia judicial pues poner fin a la controversia y además tienen efectos de cosa juzgada, el es aplicable el artículo 31 constitucional y por lo tanto este puede ser apelable, situación que reiteradamente ha sido proclamada por el consejo de Estado.</p> <p>Con respecto al caso concreto, entiende la sala que el auto apelado se encuentra viciado de nulidad por falta de competencia funcional, pues encuentra que el auto solo fue proferido por el magistrado ponente, y no por la sala en pleno como lo determina la ley. Debido a que este aspecto no puede ser subsanado se decreta la nulidad de la actuación.</p>
Decisión	<p>DECLÁRASE la nulidad de los autos proferidos por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de estas diligencias, el 30 de noviembre de 1994 y el 19 de mayo de 1995, en virtud de los cuales se improbió la conciliación y se concedió recurso de apelación en contra de tal decisión.</p> <p>DEVUÉLVASE el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que su sección tercera resuelva si aprueba o imprueba la conciliación a que llegaron las partes y, si fuere el caso, conceda el recurso respectivo contra la providencia que tal asunto resuelva.</p>

TESIS FINAL

Debido a la similitud que guardan el auto que aprueba o imprueba la conciliación prejudicial con la sentencia, pues ambos ponen fin a la controversia suscitada y tienen efecto de cosa juzgada, el primero de ellos también es susceptible del recurso de apelación.

Además ese auto debe ser proferido por los magistrados en pleno, o por la sección completa (si el tribunal tiene esa división), debido a la gran trascendencia que significa.

Este pronunciamiento del Consejo de Estado, va en contravía de lo expresado mediante la providencia número 27475 de Enero 27 de 2005, pues aclara que el auto que homologa el acuerdo conciliatorio siempre puede ser apelable.

Tabla Número 19 (Autora: Carolina Guzmán)

¹¹⁸ Artículo 31 Constitución Nacional.

Expediente	12180
Fecha de Expedición:	Noviembre 9 de 1995
Consejero Ponente	DOLLY PEDRAZA DE ARENAS
Hechos relevantes	La Sala decide recurso de apelación contra el auto del tribunal administrativo que inadmitió la demanda por caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que caduca en 4 meses contados desde la ejecutoria del acto. Afirma el actor que el término de caducidad fue suspendido, debido a que se propuso audiencia de conciliación extrajudicial, tal y como lo decreta el artículo 61 N° 2 de la ley 23 de 1991 ¹¹⁹ .
Consideraciones de la sala	La sala manifiesta su conformidad con lo expresado por el actor, respecto del contenido del artículo 61 mencionado, no obstante, mediante la expedición del decreto 2651 de 1991, reglamentario de la ley 23 de 1991 que descongestiona los despachos judiciales, en sus artículos 2° y 6° se excluyó la conciliación tanto judicial como extrajudicial para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, situación confirmada por el decreto 171 de 1993, reglamentario del artículo 6 del decreto 2651 de 1991 ¹²⁰ . Por lo tanto el actor no puede alegar la suspensión del término de caducidad por adelantar la conciliación, que por demás fue rechazada por improcedente conforme a los decretos antes mencionados. Así las cosas el término de la acción se encontró vencido y por lo tanto se confirma el auto que inadmitió la demanda.
Decisión	CONFIRMAR el auto de abril 20 de 1995, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub-Sección "B".

TESIS FINAL

La suspensión del término de caducidad por la presentación de solicitud de conciliación no opera para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho,

¹¹⁹ "Cuando no fuere procedente la vía gubernativa o estuviere agotada, el procedimiento conciliatorio suspenderá el término de caducidad de la respectiva acción por un plazo no mayor de 60 días".

¹²⁰ "Entiéndese en todo caso que esta audiencia no es aplicable a los procesos derivados de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo."

por expresa prohibición de la ley, así la solicitud de conciliación para conciliar sobres estas acciones debe ser rechazada por improcedente y tampoco se puede alegar cuando se rechace la demanda por caducidad de la acción.

Las normas que rigen el pronunciamiento de la sala en esta ocasión, actualmente se encuentran derogadas. Debido a que ahora la audiencia de conciliación si procede para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, el término de caducidad que conforme al artículo 136 del C.C.A es de 4 meses, si se suspende por la presentación de la solicitud de conciliación.

Tabla Número 20 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	4193
Fecha de Expedición:	Marzo 13 de 1997
Consejero Ponente	ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ
Hechos relevantes	Se solita aclaración de auto de la sección primera del Consejo de Estado, por medio del cual se revocó una auto apelado y en su lugar se dispuso que el a quo decidiera la admisión de la demanda. Esta solicitud se sustenta en el hecho de que en la demanda se aportó como prueba la certificación de la procuraduría de las fechas en que se inició y terminó el trámite de conciliación prejudicial. La aclaración debe hacerse en el sentido de que esa certificación constituye una prueba para demostrar la suspensión del término de caducidad de la acción, si tener que acudir a una prueba diferente, declarada de oficio.
Consideraciones de la sala	La aclaración se niega porque conforme al artículo 267 del C.C.A que remite al artículo 309 del C.P.C los conceptos que ofrezcan duda y se deban aclarar deben estar contenidos en la parte resolutive de la demanda o deben incidir en ella, situación que es ajena al caso bajo estudio, puesto que en este auto se determinó que la demanda debe ser remitida al a quo para que decida la admisión de la demanda y es irrelevante que se le reconozca la facultad de tener o no como prueba suficiente la certificación de la procuraduría o de declararla de oficio.
Decisión	NO ACCEDER a la solicitud de aclaración del auto de 20 de febrero del presente año formulada por el apoderado de la actora.

TESIS FINAL

Cuando una autoridad remite una demanda para que se decida su admisión, es irrelevante que se le reconozca en el mismo auto la facultad de tener o no como prueba de que se suspendió el término de caducidad debido al proceso conciliatorio adelantado, ante la Procuraduría.

Tabla Número 21 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	13783
Fecha de Expedición	Marzo 19 de 1998
Consejero Ponente	GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR
Hechos relevantes	<p>Se resuelve recurso de apelación interpuesto contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial, la cual se solicitó con el fin de dirimir el conflicto generado por el incumplimiento de ocho contratos de prestación de servicios de publicidad celebrado entre el municipio de Santiago y la firma G Jaramillo Ltda. Se logró el acuerdo conforme a las pretensiones de la solicitud de Ciento sesenta y nueve millones de pesos.</p> <p>El tribunal improbo la conciliación por varias razones: en primer lugar los contratos carecen de fecha, los contratos no son ocho sino siete por lo tanto un valor se repite amentando el valor total de la conciliación. En ninguna parte aparece la imputación presupuestal que respalde el pago de las obligaciones.</p> <p>La resolución mediante la cual se aprueban las garantías sobre uno de los contratos es ilegible por lo que no se puede establecer las garantías y el contrato al que se refiere. En el acta de conciliación se relacionan dos contratos diferentes por el mismo valor, pero sólo se aportó un de ellos, lo que quiere decir que es esta conciliando sobre el mismo contrato por el doble de su valor.</p> <p>El auto es apelado por el convocante afirmando que solicitar la fecha en los contratos es un formalismo, pues considera que la conciliación no depende de que los contratos estuvieran fechados sino del reconocimiento que de ellos hagan las partes. Respecto del contrato repetido, manifiesta que son dos contratos por el mismo valor, pero que requerían de actividades de publicación diferentes, por lo que no existe ningún error y por el contrario afecta el buen nombre de los intervinientes. Sobre la ilegitimidad de la resolución de uno de los contratos, vuelve a mencionar el tema de la formalidad alegando que este fue un documento allegado en copia y que el municipio al no discutir su</p>

	<p>validez indica la aceptación de los mismos.</p> <p>Respecto del argumento de que los contratos carecen de disponibilidad presupuestal, afirma que esta no se necesita para adelantar la conciliación ni puede ser usada para desconocer la validez de un contrato.</p>
Consideraciones de la sala	<p>El Consejo de Estado, confirma la decisión del tribunal por considerar que resulta lesiva para el patrimonio público y contraria a los intereses patrimoniales del municipio, además es inadmisibles para los principios de transparencia y moralidad administrativa, ya que los contratos son turbios e irregulares.</p> <p>El juez al examinar el acuerdo, debe examinar su legalidad, pertinencia y razonabilidad, para lo cual debe analizar la prueba del contrato o hecho que originó el conflicto, pues debe encontrar armonía entre ellos y el acuerdo. De acuerdo a ese análisis se encuentran varias falencias que permiten improbar la conciliación.</p> <p>Ni la cuantía, ni el número de contratos que se conciliaron corresponden a lo probado, pues la sumatoria de los contratos que en realidad eran siete, es un valor inferior al que informó el actor que a su vez fue la base de la conciliación. Por lo tanto el acuerdo es lesivo para los intereses patrimoniales del Estado.</p> <p>En segundo lugar, existen irregularidades en el contrato, pues encuentra que los mismo fueron celebrados luego de ser ejecutados lo que constituye falta disciplinaria que debe sancionarse o delitos que se deben investigar, por lo cual la sala ordena una investigación sobre este aspecto.</p>
Decisión	Confirmar el auto apelado

TESIS FINAL

El juez al examinar el acuerdo, debe revisar su legalidad, pertinencia y razonabilidad, analizando cada prueba ya sea del contrato o del hecho que originó el conflicto, ya que debe existir armonía entre estas y el acuerdo logrado. Si la autoridad competente encuentra que las pruebas no sirven de sustento para valorar la conciliación ya que son turbias o poco claras y que además es lesivo para los intereses del patrimonio público, está en la obligación de improbar la conciliación.

Tabla Número 22 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	15508
Fecha de	Mayo 28 de 1999

Expedición:	
Consejero Ponente	GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR
Hechos relevantes	<p>Se propone recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial que se logró debido al incumplimiento de un contrato de obra, al igual que los intereses de mora generados por el mismo.</p> <p>La sala imprueba la conciliación con fundamento en que las pruebas aportadas carecían de autenticidad, por lo que no tenían fuerza probatoria y no demostraban de forma plena la obligación incumplida, además no se allegaron las pruebas para demostrar la capacidad de parte de los intervinientes.</p> <p>La apelación se sustenta en que los documentos se allegaron en copia simple conforme al artículo 25 del decreto 2591 de 1991. Además pudo requerirse a las partes para que aportaran los documentos autenticados.</p> <p>Respecto a la ausencia del certificado de existencia de capacidad de parte, al no ser esté persona jurídica solo se podía aportar el certificado de la sociedad tal y como se hizo.</p> <p>Finalmente afirma que el no pago del dinero adeudado genera un enriquecimiento son causa a la administración.</p>
Consideraciones de la sala	<p>La sala al analizar la capacidad de parte, encuentra que respecto de una de ellas, como consecuencia del recurso se aportaron los certificados de creación de la entidad, circunstancia que subsana el error en primera instancia para una parte.</p> <p>Respecto de la otra parte, al ser un consorcio el certificado de existencia y de representante legal además de ser innecesario es imposible ya que no es persona jurídica. Por lo tanto el a-quo no tiene razón para sostener que la capacidad de las partes para comparecer al proceso no está demostrada.</p> <p>Ahora bien, respecto a que las copias no son auténticas, ante el a-quo se presentaron copias simples, pero a raíz del recurso, se presentaron estos documentos autenticados superando el obstáculo citado por la primera instancia.</p> <p>Para la Sala, en estas situaciones el juez debe buscar la realización de los derechos de las partes, debe asumir una posición dinámica, no debe estar sujeto a las pruebas que se aportan y menos cuando la ley le da la posibilidad de solicitarlas de oficio o de corregir la corrección de los defectos formales. Además el acuerdo como tal no resulta lesivo para los intereses de la entidad.</p>
Decisión	REVOCASE la providencia del 14 de mayo de 1998, proferida por

	la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en su lugar se aprueba la conciliación prejudicial
--	--

TESIS FINAL

Dentro del trámite conciliatorio el fallador está en la obligación de dinamizar el proceso, respecto a las pruebas debe solicitar las que considere pertinentes para demostrar ciertos hechos, o si es el caso podrá permitir complementar las allegadas antes de rechazar un acuerdo, para que se cumpla con la eficiencia de la administración judicial. La posición que en esta oportunidad asume el Consejo, tiene vigencia en la actualidad, puesto que se trata de salvaguardar la administración judicial.

Queda sentando, que los documentos que se alleguen al proceso se deben aportar en copia autentica, las partes tienen oportunidad de subsanar las inconsistencias de las pruebas inclusive al presentar recurso de apelación contra el auto que imprueba la conciliación con fundamento en estas falencias.

Tabla Número 23 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	15721
Fecha de Expedición:	Julio 1 de 1999
Consejero Ponente	RICARDO HOYOS DUQUE
Hechos relevantes	Se interpone recurso de apelación contra el auto que del tribunal administrativo que imprueba la conciliación prejudicial, celebrada entre la sociedad escobar arias Ltda. Y la fábrica de licores del Tolima, pues la parte convocante solicitó se declare la ocurrencia de las circunstancias del artículo 866 del código de comercio, y en consecuencia se declare la terminación del contrato conforme al artículo 870 del mismo código y se indemnizen los perjuicios causados. El Gobernador del Departamento, solicita la improbación del acuerdo, por haberse aprobado por fuera de los parámetros de su gobierno y de la Junta directiva de la fábrica. El tribunal imprueba el acuerdo, manifestando que existe una causal de ilegalidad porque se conciliaron situaciones ajenas a las pretensiones que sustentaban la petición de conciliación, que además no estaban contenidas en el contrato. El contenido de los artículos 866 y 870 del código de comercio, invocados para formular las pretensiones de la solicitud, fueron completamente ignorados por las partes, durante la conciliación. Por otra parte, se concilió sobre puntos ajenos a la petición entre

	<p>otros la prórroga del contrato con lo cual se genera desigualdad con los demás proponentes, se vulnera el principio de transparencia contractual de la ley 80 de 1993 y por lo tanto se viola el procedimiento de contratación.</p> <p>La ley 23 de 1991, ordena que se indiquen las pruebas que respaldan las pretensiones y se concilie las diferencias que se indicaron en la petición de conciliación.</p> <p>El apelante considera que el Gobernador no está legitimado para impugnarla decisión puesto que esa facultad solo la tienen las partes cuando se presente un vicio del consentimiento, por otra parte el acuerdo no viola la ley ni resulta lesivo para el patrimonio público. Señala además que el nuevo gerente de la fábrica no espera la decisión de la apelación y por el contrario decretó la caducidad del contrato.</p> <p>Por su parte, el apoderado de la entidad solicita se confirme la decisión porque a su juicio la conciliación es ilegal puesto que se pacta un nuevo contrato, diferente a la solicitud inicial, el cual es lesivo para los intereses de la entidad.</p> <p>El apoderado de la entidad, envió una copia de la propuesta comercial al gerente de la sociedad convocante, donde le manifiesta que si <i>"acepta realizar la transacción descrita, la Fábrica de Licores del Tolima tendría en cuenta dicha compra dentro del volumen general pactado en el acto descrito para el año de 1999 esto en el evento en que el pronunciamiento del Honorable Consejo de Estado sea favorable al acta conciliatoria."</i></p>
Consideraciones de la sala	<p>Debido a que las entidades de derecho público disponen de los dineros del Estado en las audiencias de conciliación, la ley establece mayores exigencias para su celebración y aprobación. Por lo tanto, a diferencia de lo que piensa el convocante, la revisión de la conciliación no debe ser excepcional, sino obligatoria.</p> <p>Ahora bien, la oposición del Gobernador a la conciliación, es un acto que para el convocante carece de legitimación, no obstante la naturaleza de la fábrica es industrial y comercial del Estado del orden Departamental, y por lo tanto está sometida a la tutela gubernativa para ejercer su control. Por lo tanto y debido a las implicaciones jurídicas y económicas, resulta vital la solicitud del Gobernador.</p> <p>La validez de la conciliación en asuntos administrativos, está</p>

	<p>condicionada a la homologación judicial, lo que significa que hasta que el juez no apruebe el acuerdo, no surte ningún efecto y las partes pueden desistir del mismo cuando determinen que no es conveniente a sus intereses.</p> <p>Por lo tanto la solicitud del gerente de la fábrica de improbar el acuerdo debe ser recibida, y tiene la característica de retracción del acuerdo.</p> <p>Además el hecho de que las partes estén en un proceso de negociación en el que se involucra el acuerdo, ayuda para confirmar el auto.</p>
Decisión	Confirmar el auto proferido por el Tribunal Administrativo

TESIS FINAL

Considera el consejo de Estado, que el acuerdo conciliatorio únicamente tiene validez y eficacia, cuando sea aprobado por la autoridad judicial competente para ello, de lo contrario no surte ningún efecto, por lo tanto las partes antes de que se profiera la correspondiente decisión tienen la facultad de retractarse o desistir del mismo si advierten que no es conveniente para sus intereses.

Tabla Número 24 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	17868
Fecha de Expedición:	Septiembre 28 de 2000
Consejero Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Hechos relevantes	<p>Se propone recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba un acuerdo conciliatorio prejudicial, relacionado con el no pago de una factura más sus intereses moratorios. El acuerdo de las partes no fue aprobado, pues consideró el tribunal que la factura objeto de cobro se encontraba vencida hace más de dos años y por lo tanto la acción contractual había caducado.</p> <p>El auto fue apelado por el solicitante bajo el argumento de que se pretende el pago de unas facturas de cambio cuyo cobro se asemeja al de las letras de cambio, por lo tanto la acción que se debe ejercitar para hacerlas efectivas en la acción ejecutiva y no la acción contractual. Dicha acción conforme al artículo 13 de la ley 80 de 1993¹²¹, no se rige por la caducidad del C.C.A sino por</p>

¹²¹ **ARTICULO 13. DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE A LOS CONTRATOS ESTATALES.** Los contratos que celebren las entidades a que se refiere el artículo 2o. del presente estatuto se registrarán

	el artículo 789 del Código de comercio, es decir que prescribe a los tres años de hacerse exigible, es decir que para el presente caso la factura si puede ser objeto de cobro y de ejercicio de la acción.
Consideraciones de la sala	<p>Recuerda la sala, los asuntos susceptibles de conciliación conforme al artículo 59 de la ley 23 de 1991, modificado por el artículo 70 de la ley 46 de 1998¹²². Debido a que en los asuntos contencioso administrativos se dispone del patrimonio público, la ley establece unas exigencias especiales para la aprobación del acuerdo conciliatorio.</p> <p>En el caso bajo estudio se hace un análisis detallado de la factura cuyo pago se pretende alcanzar, se advierte en dicho documento que el mismo se asimila en todos sus efectos legales a una letra de cambio, para lo cual se revisa en primer lugar el artículo 774 del Código de comercio¹²³, este canon enumera los requisitos que debe contener una factura cambiaria, aunado a ello el artículo 621 menciona unos requisitos generales adicionales¹²⁴. Finalmente de acuerdo a los artículos 778¹²⁵ y</p>

por las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias particularmente reguladas en esta ley. (..)

¹²² "**Artículo 59.** Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. **PARAGRAFO 1o.** En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.

¹²³ **Artículo 774.-** La factura cambiaria de compraventa deberá contener, además de los requisitos que establece el artículo 621, los siguientes: 1) La mención de ser "factura cambiaria de compraventa"; 2) El número de orden del título; 3) El nombre y domicilio del comprador; 4) La denominación y características que identifiquen las mercancías vendidas y la constancia de su entrega real y material; 5) El precio unitario y el valor total de las mismas, y 7) La expresión en letras y sitio visibles de que se asimila en sus efectos a la letra de cambio. La omisión de cualquiera de estos requisitos no afectará la validez del negocio jurídico que dio origen a la factura cambiaria, pero este perderá su calidad de título valor.

¹²⁴ **Artículo 621.-** Además de lo dispuesto para cada título - valor en particular, los títulos - valores deberán llenar los requisitos siguientes: 1. La mención del derecho que en el título se incorpora, y 2. La firma de quien lo crea. (...)

¹²⁵ **Artículo 778 C.Co.-** La no devolución de las facturas cambiarias en un plazo de cinco días a partir de la fecha de su recibo, se entenderá como falta de aceptación.

	<p>685¹²⁶ del código de comercio, las facturas cambiarias deben ser aceptadas por el comprador de la misma manera que en la letra de cambio.</p> <p>La factura en mención cumple con todos los requisitos consagrados en estos artículos y por lo tanto constituye un título valor, reconoce la sala que la jurisdicción contencioso administrativa no tiene competencia para conocer de procesos ejecutivos cuya base sea un título valor, la cual le corresponde a los jueces civiles ordinarios¹²⁷. En este sentido fue un error de la procuraduría admitir la solicitud de conciliación y llevarla a cabo. Por lo tanto el auto debe improbarse, pero no por las razones del tribunal sino por las expuestas por la sala.</p>
Decisión	CONFIRMAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo mediante el cual se imprueba el acuerdo conciliatorio

TESIS FINAL

El cobro derivado de las obligaciones contenidas en un título valor, son competencia de la jurisdicción civil ordinaria y no de la jurisdicción Contencioso Administrativa, así una de las partes que suscribe el contrato sea una entidad estatal. Por lo tanto, si se presenta una solicitud de conciliación prejudicial, en ejercicio de una acción de cuya competencia carece la jurisdicción Contencioso Administrativa la procuraduría debe rechazar de plano la solicitud, no obstante en caso de que se llegare a celebrar la audiencia de conciliación, la autoridad judicial debe improbar el acuerdo logrado.

Tabla Número 25 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	17441
Fecha de Expedición	Octubre 5 de 2000
Consejero Ponente	JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS
Hechos relevantes	Se presenta recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial, que se solicitó con el fin de alcanzar el pago de una parte del contrato de prestación de servicios que se dejó de cancelar por parte de varios municipios a favor de un consorcio. El acuerdo se logró por la suma de

¹²⁶ **Artículo 685.-** La aceptación se hará constar en la letra misma, por medio de la palabra "acepto" u otra equivalente, y la firma del girado. La sola firma será bastante para que la letra se tenga por aceptada

¹²⁷ Artículo. 16, numeral 1º del C.P.C

	<p>cuarenta millones, sin el reconocimiento de intereses.</p> <p>El apoderado de las entidades públicas solicitó se improbara el acuerdo, ya que posterior a la audiencia, se recibió un estudio del contratista en el que se puede observar que el contrato no se desarrolló conforme a los requerimientos técnicos y jurídicos de la entidad.</p> <p>El tribunal improbó el acuerdo considerando que existe errores esenciales en la ejecución del contrato, lo cual atenta contra la legalidad del contrato y por lo tanto contra el patrimonio público, circunstancia que debe dirimirse mediante una acción ordinaria.</p> <p>El apoderado del consorcio contratista, interpuso recurso, sustentado en que ni antes ni durante la audiencia los contratantes se refirieron a las fallas del contrato, únicamente se discutió la cuantía y la oportunidad de pago. Después de la audiencia se alega una serie de incumplimientos del contrato que se presentaron de manera inoportuna, fuera de toda oportunidad puesto que debió discutirse todo dentro de la audiencia.</p>
Consideraciones de la sala	<p>El consejo de Estado, mantiene la decisión del tribunal porque en primer lugar no es posible constatar si el contratista incumplió el contrato, pues ninguna de las partes aportó la copia de la propuesta del contrato.</p> <p>Pese a ello, el apoderado de las entidades solicitó la improbación del acuerdo, pero no es algo propio ya que hasta que la autoridad judicial no apruebe el acuerdo la conciliación no produce efectos jurídicos y por lo tanto las partes tienen la facultad de retractarse de ella, cuando lesione los intereses de la entidad pública.</p>
Decisión	CONFIRMAR el del auto del Tribunal Administrativo

TESIS FINAL

El acuerdo conciliatorio no produce ningún efecto, hasta que la autoridad judicial imparta su aprobación, hasta entonces las partes podrán retractarse de lo acordado en la audiencia cuando el acuerdo lesione el patrimonio público, tal y como quedó sentado en la providencia número 15721 de Julio 1º de 1999, estudiada previamente.

Tabla Número 26 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	17076
Fecha de Expedición:	Octubre 5 de 2000
Consejero Ponente	RICARDO HOYOS DUQUE
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación extrajudicial entre el Instituto de Ciencias Nucleares y Energías Alternativas - INEA, y el INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA, en la que se reconoce al favor del primero la suma de \$8.835.400 por obligaciones dejadas de pagar generadas de la nacionalización de muestras gratis importadas.</p> <p>El tribunal imprueba la conciliación afirmando que no se demostró el periodo de tiempo en que se prestó el servicio ni el tiempo de exigibilidad de la obligación, por lo tanto no se puede establecer si frente a dichos servicios opera la caducidad. Para comprobar los hechos, se aportaron dos facturas pero el valor de las mismas no coincide con el conciliado, lo que supone que no comprende la totalidad de los servicios prestados.</p> <p>Debido a que no se señaló el periodo de prestación de servicios a pesar de haberlo solicitado la sala el acuerdo se improbió.</p> <p>El INEA apeló la decisión afirmando que aunque no existe una factura el acuerdo se celebró el día 3 de abril de 1998, cancelando un monto el 4 de agosto de 1998 y quedando un saldo de \$ 8'835.400. Así las cosas la conciliación parcial es procedente porque a la fecha de solicitud no había transcurrido el término de caducidad.</p>
Consideraciones de la sala	<p>La conciliación extrajudicial administrativa es procedente porque la entidad convocante es una entidad de derecho público¹²⁸, pues a pesar de que fue suprimido por el decreto 1682 de 1997, sus derechos los reclama el Ministerio de minas y energía.</p> <p>A pesar de que no se define el tipo de relación que existió entre las entidades, encuentra la sala que el conflicto económico se</p>

¹²⁸ **Decreto 1818 de 1998. ARTICULO 56. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACION.**

Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. PARAGRAFO 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito. PARAGRAFO 2o. No puede haber conciliación en los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario

	<p>aproxima a una relación contractual prevista por el artículo 87 del C.C.A.</p> <p>Ahora bien, de la solicitud de conciliación presentada el 25 de noviembre de 1998 y de las pruebas se puede establecer que hubo una prestación de bienes y servicios, que no fueron cancelados en su totalidad por lo que pretende el pago de lo adeudado mediante la conciliación. En la solicitud la entidad convocante confundió el valor del dinero a cancelar con el costo total del servicio, situación que también ocurrió en el acta de conciliación prejudicial.</p> <p>El tribunal improbo la conciliación porque era lesiva para los intereses patrimoniales de la entidad convocante puesto que no se señalo el periodo de prestación de servicios a pesar de haberlo solicitado. Pero el tribunal no se percató del error en la solicitud de conciliación, que no es relevante para improbar la conciliación porque era fácil detectarlo mediante las facturas y actas entregadas.</p> <p>El artículo 60 del decreto 1818 de 1998¹²⁹, estableció las circunstancias bajo las cuales se debe improbar el acuerdo conciliatorio, en el caso de análisis la sala encuentra que el acuerdo parcial no es lesivo para las partes y por el contrario evite el desgaste de la justicia se debe revocar el auto y aprobar la conciliación obviamente con la aclaración de que se cancela solo una parte de la obligación y no la totalidad de los servicios prestados.</p>
Decisión	<p>Revocar el auto proferido por el Tribunal Administrativo y en su aprobar la conciliación con la aclaración de que El Instituto Nacional de Cancerología reconoce y se obliga a pagar al Ministerio de Minas y Energía la suma \$ 8'835.400, por concepto del suministro de radiofármacos.</p>

TESIS FINAL

Cuando se concilia el pago de una parte de la obligación y no de la totalidad del mismo, el acuerdo no resulta lesivo para el patrimonio de la entidad puesto que además de evitar el desgaste de la justicia con el acuerdo logrado, para lograr el

¹²⁹ **Artículo 60 del decreto 1818 de 1998.** 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.

pago de la parte no conciliada se puede intentar una nueva conciliación o se puede acudir antela jurisdicción contencioso administrativa.

A pesar de que el decreto 1818 base de esta providencia hoy en día se encuentra derogado, la posición que asumió el consejo de Estado se mantiene.

Tabla Número 27 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	18249
Fecha de Expedición	Noviembre 2 de dos mil 2000
Consejero Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Hechos relevantes	<p>Se presenta recurso contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación extrajudicial, con fundamento en que el acuerdo de pago se realizó por seis millones de pesos que serían pagados por el alcalde del municipio, quien en la misma audiencia afirmó que no cancelará el dinero si no aparece apropiada dicha suma. Conforme al artículo 65 de la ley 23 de 1991, el acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestan mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada, para lo cual la obligación debe ser clara, expresa y exigible, situación que no se presenta en este caso debido a que se sujeta la obligación a una condición, lo que la hace no exigible; así las cosas si el municipio incumple el pago, la parte demandante no podrá demandar el cobro aportando como título el auto aprobatorio. Para la sala, el acuerdo conciliatorio es condicional y no procede su aprobación.</p> <p>La apelación se fundamenta en que la obligación es clara, expresa y además tiene una garantía para el convocante, pues el alcalde manifestó que no aprobará un convenio su no parece el saldo de la deuda con el solicitante.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Para la sala, que el acuerdo no es lesivo para los intereses de la administración, ya que se puede observar de forma clara la existencia de la obligación a cargo de la entidad, pese a que el Tribunal encontró que el acuerdo era condicional, porque el alcalde sujeta el pago a la apropiación de la suma en el presupuesto del cabildo.</p> <p>En primer lugar, considera la sala que el tribunal confunde el mérito ejecutivo de las actas de acuerdo con las características</p>

	<p>de un título valor. El mérito ejecutivo al que se refiere el artículo 66 de la ley 446 de 1998¹³⁰, es una garantía de la efectividad de la conciliación, de que puede perseguirse coactivamente el cumplimiento de las obligaciones allí adquiridas. Ahora bien, nada impide que esas obligaciones este supeditada a una condición, puesto que ocurrida la misma, la obligación se hace exigible. Empero, en este caso la conciliación no se sometió a condición alguna, ya que de la manifestación del alcalde del municipio se entiende que como garantía de que el dinero será cancelado al contratista, la obligación se condiciona a la aprobación del plan de inversión del presupuesto del resguardo y es evidente que el municipio está asumiendo la obligación de pagar al contratista.</p> <p>Así las cosas, para la sala existe una base probatoria que permite tener certeza de la existencia de la obligación.</p>
Decisión	REVOCAR el auto proferido por el Tribunal Administrativo y en su lugar Aprobar el acuerdo conciliatorio.

TESIS FINAL

Los acuerdos conciliatorios deben mostrar que la obligación que se concilia es clara, expresa y exigible, de manera que la autoridad judicial administrativa este plenamente convencida de la existencia de la obligación.

Ahora bien, las obligaciones adquiridas en los acuerdos conciliatorios, pueden estar sujetas a una condición o plazo, ya que una vez que estos se cumplan, dicha obligación se hace exigible.

Tabla Número 28 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	18123
Fecha de Expedición	Noviembre 10 de 2000
Consejero Ponente	RICARDO HOYOS DUQUE
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación extrajudicial celebrada entre la empresa de vigilancia privada "HERCOL Ltda." Y CAPRECOM para obtener el pago de los servicios de vigilancia privada adeudados por la entidad.</p> <p>El tribunal improbió el acuerdo aduciendo que la conciliación se</p>

¹³⁰ artículo 66 de la Ley 446/98

	<p>había logrado por un valor superior al valor certificado por el jefe del departamento de cuentas de la entidad. El contratista interpuso recurso de reposición contra el auto, el cual fue negado por el tribunal. Las partes retiraron el expediente presentando nuevamente la solicitud aportando facturas con el valor y la fecha de los servicios prestados, se celebró la conciliación y el tribunal nuevamente la improbo considerando que operó la caducidad respecto de unas cuentas de cobro y que sobre las facturas presentadas dentro del término legal podía acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para su reclamación. Advirtió finalmente que el mismo periodo de vigilancia se facturo doble en dos ocasiones.</p> <p>El convocante apeló el auto aduciendo que debe aplicarse el principio de favorabilidad ya que en ningún momento del proceso conciliatorio se actuó con negligencia, además los servicios se prestaron de manera efectiva y sin el cobro de intereses por concepto de mora.</p> <p>Respecto de las facturas que el tribunal considera que se cobraron dobles por corresponder al mismo periodo, manifiesta que eso obedece a que el ordenador del gasto en esa época no tenía facultad para autorizar el pago de más de 50 SMLMV, por lo que la entidad convocante solicitó que se dividiera el valor de dichas facturas.</p>
Consideraciones de la sala	<p>La sala revoca la decisión, por diversas razones. En primer lugar, pese a que la segunda conciliación no fue presentada de manera conjunta por las partes como lo ordena el parágrafo 1 del artículo 81 de la ley 448 de 1998¹³¹, la entidad demuestra la voluntad de reconocer los servicios prestados, tal y como lo deja sentando en el acta de preacuerdo suscrita de mutuo acuerdo entre las partes antes de la audiencia de conciliación, documento que es suficiente para tener por cumplida esa formalidad de la ley. El asunto objeto de conciliación, está respaldado en facturas y las certificaciones de la entidad en las que reconoce la prestación efectiva del servicio.</p> <p>Respecto de la caducidad de la acción respecto de algunas de las cuentas conciliadas, se debe recordar que en reiterada jurisprudencia se ha dicho que las acciones contractuales se deben ejercer a más tardar dentro de los dos años siguientes a</p>

¹³¹ PARAGRAFO 1o. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo.

	<p>la terminación o liquidación del contrato. Pero en este asunto no hay lugar a cómputos del término de caducidad porque las partes no celebraron contrato, lo cual permite tomar cada cuenta como si fuese un contrato con formalidades plenas como lo determina el artículo 39 de la ley 80 de 1993. Por lo tanto se debe computar la caducidad de cada cuenta por aparte. Así la sala analiza cada factura aportada al expediente. De las cuales se deduce que efectivamente sobre algunas de ellas operó el término de caducidad de la acción a la fecha de presentación de la segunda solicitud de conciliación, pero se encontraba dentro del término legal para instaurar la acción correspondiente.</p> <p>Respecto de la doble facturación mencionada por el tribunal, advierte la sala que tal afirmación es equivocada pues existe división de las facturas como lo señaló el recurrente. Pese a que la conducta es reprochable, el director general de la entidad refrendó y autorizó el gasto, por lo que no cabe predicar la lesividad para la entidad. Por lo tanto se aprueba la conciliación respecto de las facturas sobre las cuales no operó la caducidad. Finalmente afirma que no existe impedimento legal para aprobar de manera parcial la conciliación lograda.</p>
Decisión	REVOCAR el auto del Tribunal Administrativo y en su lugar aprobar la conciliación

TESIS FINAL

Cuando se está conciliando en materia contractual, si no se tiene contrato que respalde la obligación, sino facturas de cada una de las actividades que se desarrollaron, el cómputo de la caducidad se debe hacer de manera individual para cada una de ellas. Si sobre algunos de los puntos de la conciliación ha operado el fenómeno de la caducidad, la autoridad judicial puede aprobar el acuerdo parcial de la conciliación celebrada entre las partes.

Tabla Número 29 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	18298
Fecha de Expedición:	Noviembre 10 de 2000
Consejero Ponente	RICARDO HOYOS DUQUE
Hechos relevantes	Se interpone recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial celebrada entre la actora y el

	<p>Ministerio de Defensa, donde se logró el pago de los perjuicios ocasionados por la muerte de un ciudadano, durante un enfrentamiento entre la fuerza pública y grupos al margen de la ley.</p> <p>El tribunal improbió el acuerdo, pues consideró que era lesivo para los intereses de la entidad, pues el material probatorio relacionado con los hechos es escaso, pues para que la responsabilidad del Estado se demuestre, no basta probar el daño, es decir la muerte, se debe acreditar el hecho imputable al ejército y haberse probado el nexo causal entre hecho y daño, pues ni en la audiencia se precisó en que consistió el hecho imputable a la administración. Aclara que sobre la causa de la muerte y las circunstancias de modo, tiempo y lugar del deceso no se dice nada.</p> <p>La convocante apeló la decisión, afirmando que las pruebas si demuestran las circunstancias en que ocurrieron los hechos.</p>
<p>Consideraciones de la sala</p>	<p>Si bien la ley permite a las entidades públicas conciliar sobre sus conflictos, también establece límites a la voluntad de la administración, tal y como lo hace el inciso 3 del artículo 73 de la ley 446 de 1998 que adicionó el artículo 65 de la ley 23 de 1991¹³² debido a que se comprometen los bienes del Estado.</p> <p>Por lo tanto en la conciliación se deben tener en cuenta las pruebas, las normas legales y la jurisprudencia aplicada en casos concretos, sobre todo para el análisis que deben hacer los jueces al momento de impartir la aprobación del acuerdo conciliatorio administrativo, ya que es en estos proceso donde se compromete el tesoro público y los intereses de la comunidad, además del simple interés del demandante.</p> <p>Ahora bien, el reconocimiento que la entidad voluntariamente haga de las deudas se debe fundamentar en normas jurídicas que contengan la obligación, la jurisprudencia y en pruebas suficientes, de manera que la conciliación beneficie a la entidad. So surgen dudas respecto de la responsabilidad del Estado, no es posible adelantar la conciliación extrajudicial.</p> <p>En el presente caso, advierte la sala que las pruebas son suficientes para demostrar la muerte de la víctima y el perjuicio sufrido por sus familiares, pero no evidencia la existencia del</p>

¹³² Artículo 73 de la ley 446 de 1998 (...) "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".

	hecho y el nexo causal para imputar el daño al Estado. Por lo tanto, si tener certeza de la responsabilidad del Estado, la conciliación y la aceptación voluntaria de responsabilidad, se considera lesiva para los intereses patrimoniales de la entidad, así las cosas el auto se debe confirmar.
Decisión	CONFIRMAR el auto apelado

TESIS FINAL

Para que una entidad acepte de manera voluntaria su responsabilidad y por lo tanto concilie sus obligaciones mediante una audiencia prejudicial, esa responsabilidad debe estar respaldada en pruebas fehacientes, en normas jurídicas que contengan la obligación y en la jurisprudencia emanada sobre el tema, de manera que se puede establecer con firmeza que la conciliación es beneficiosa para la entidad, delo contrario si existen dudas respecto a esa responsabilidad no se puede adelantar la conciliación, de hacerlo la autoridad competente esta en el deber de improbar el acuerdo logrado con el fin de salvaguardar el patrimonio público y los intereses colectivos.

Tabla Número 30 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	18486
Fecha de Expedición	Junio 14 de 2001
Consejero Ponente	RICARDO HOYOS DUQUE
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto del Tribunal que improbo la conciliación prejudicial en la que se acordó la ejecución de unas obras atrasadas, previa la actualización de sus precios y el pago de los anticipos, generados de unos contratos celebrados entre le convocante y el municipio de Arauca.</p> <p>El tribunal improbo el acuerdo, al considerar que el mismo no se ajustó a la voluntad de la administración lo que conducía a la lesión del patrimonio público. Además observó que el municipio giró un cheque como anticipo del contrato, situación que se debe investigar para evitar un detrimento del erario público.</p> <p>Se interpuso recurso sobre esa decisión, fundamentado en que el tribunal al observar que existían deficiencias en las pruebas, debió devolver los documentos al procurador para que las partes complementen la información, tal como lo sostuvo en pronunciamientos anteriores. Además no menciona el porqué afirma que el acuerdo no se ajustó a la voluntad de la</p>

	<p>administración. Finalmente argumenta que la conciliación lograda es mucho más beneficiosa para la entidad, que haber indemnizado al contratista por el incumplimiento del contrato, sin haber realizado las obras.</p> <p>El apoderado de la entidad manifiesta que el acuerdo no es lesivo para los intereses del municipio, porque se trata de ejecutar una obra pública que favorece la economía de la entidad.</p>
<p>Consideraciones de la sala</p>	<p>El tribunal improbo el acuerdo, sustentado en que era lesivo para los intereses de la entidad y el patrimonio público toda vez que el apoderado de la misma debía someterse a lo indicado en el acta del comité de conciliación de manera que no le era posible formular una propuesta diferente al pago del dinero solicitado por el convocante. Igualmente decidió que se la actuación debe ser investigada por haber cancelado el anticipo de uno de los contratos, antes de que la conciliación haya sido aprobada. La sala al hacer la confrontación entre los dos documentos considera que no hay contradicción, puesto que desde todo punto de vista el acuerdo resultó ser más favorable para la entidad, porque se acordó la ejecución de los contratos y además porque se puso a salvo la responsabilidad de la administración de no ejecutarlos.</p> <p>El objeto de la conciliación, es resolver las diferencias de las partes y lograr un acuerdo respecto de la propuesta planteada, no obstante, dentro de la audiencia pueden convenir una fórmula diferente siempre y cuando tenga relación directa con la petición. Situación que se presentó en este caso.</p> <p>Con respecto al anticipo que la entidad giró al contratista antes de la aprobación judicial del acuerdo, considera la sala que no es una situación que debe ser investigada, puesto que ese anticipo no tenía su origen en la conciliación, sino en una obligación contractual asumida previamente por el municipio, lo que no generó para la administración un detrimento patrimonial, sino que se atendió el derecho del contratista de recibir el anticipo para iniciar la ejecución de las obras. Más aún, si la conducta de la administración hubiese sido irregular, la conducta no debió ser examinada en ese momento sino mediante los mecanismos de control fiscal, consagrados en la ley 42 de 1993.</p> <p>Por lo tanto se aprueba el acuerdo porque el objeto conciliado está plenamente acreditado y no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad de la acción.</p>

Decisión	REVOCAR el auto del Tribunal Administrativo y en su lugar aprobar la conciliación
----------	---

TESIS FINAL

La conciliación extrajudicial, tiene como objetivo la resolución de los conflictos suscitados entre las partes y lograr un acuerdo respecto a la propuesta formulada, no obstante las partes durante el desarrollo de la audiencia, podrán convenir una fórmula diferente siempre y cuando esta tenga directa relación que la situación y petición que originaron la conciliación.

Tabla Número 31 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	15790
Fecha de Expedición:	Diciembre 12 de 2001
Consejero Ponente	MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ
Hechos relevantes	Se solicito audiencia de conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, se señaló fecha y hora para la celebración de la misma, la apoderada de la parte demandada solicita su aplazamiento aduciendo que el caso estaba siendo analizado por el comité de conciliaciones de la entidad, por lo tanto se fijó nueva fecha y hora, el día señalado al apoderada de la demandada no asiste a la audiencia y no justifica si inasistencia. Por solicitud del agente del Ministerio Público se fija nueva fecha y hora para la audiencia, no obstante se repite la misma situación. La procuraduría manifiesta que se ha citado ¹³³

¹³³ Conforme al artículo 22 de la ley 446 de 1998 que dice: **ARTÍCULO 22. MULTAS.** Sin perjuicio de otras disposiciones sobre temeridad o mala fe y condena en costas, ni de lo establecido en el artículo 60 de la Ley 270 de 1996, en todos los procesos judiciales el Juez, Magistrado o Sala de Conocimiento, previa averiguación que garantice el derecho de defensa, impondrá al abogado de la parte respectiva una multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales en los siguientes casos: **1.** Cuando se utilice el proceso, recurso, incidente o trámite especial que haya sustituido a éste, para fines ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos. **2.** Cuando se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas. **3.** Cuando por cualquier otro medio se entorpezca el desarrollo normal del proceso. Contra la providencia que imponga la multa anterior procederá el recurso de reposición. En todo caso, el Juez deberá enviar copia auténtica de la misma al Consejo Seccional de la Judicatura correspondiente o a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, para efectos de la iniciación de la correspondiente acción disciplinaria cuando hubiere lugar a ella. **PARAGRAFO.** La multa a la que se refiere el presente artículo se impondrá sin perjuicio de los poderes correccionales del Juez, Magistrado o Sala que la imponga.

	cuatro veces a la audiencia y que no se ha podido llevar a cabo debido a la injustificada inasistencia de la parte demanda, solicitó además que se sancione a la apoderada con 10 salarios mínimos y se compulsen copias la C S de la J. La sala concedió 5 días a la apoderada para justificar su inasistencia a las audiencias programadas, pese a que la apoderada se notificó ¹³⁴ debidamente de la providencia guardó silencio.
Consideraciones de la sala	La sala empieza por recordar la consecuencia de la inasistencia injustificada de las partes a la audiencia, contenida en el artículo 74 de la ley 446 de 1998 ¹³⁵ . Conforme a los hechos, la apoderada de la entidad manifiesta que solicita el aplazamiento de las audiencias debido a que el comité de conciliaciones de la entidad no ha tomado una decisión, no obstante, es deber de ella actuar de manera diligente para que el comité se reúna y decida, acto que no ha llevado a cabo y que de acuerdo a la ley atenta contra el principio de celeridad, economía procesal y afecta a los intereses de la contraparte. Lo anterior combinado con la injustificada inasistencia de las partes, y el silencio guardado en la oportunidad que el magistrado le concedió para que se pronunciara, denotan la negligencia de la abogada dentro del proceso, con cuya conducta ha limitado la administración de justicia y ha frustrado la posibilidad de un acuerdo. Por lo tanto la sala procede a imponer la multa pecuniaria a favor del C S de la J.
Decisión	Sancionar a la apoderada del Instituto de los Seguros Sociales, por la inasistencia a la audiencia de conciliación con la suma correspondiente a 3 SMLMV a favor del Consejo Superior de la Judicatura.

TESIS FINAL

¹³⁴ Como lo determina la sentencia de la Corte Constitucional C-218 de 1996 de la cual se extracta que "con anterioridad a la expedición del acto a través del cual se impone la sanción, y con el fin de garantizar el debido proceso, el posible infractor debe tener la posibilidad de ser oído y la oportunidad de aportar pruebas o solicitar la práctica de las mismas".

¹³⁵ "La inasistencia injustificada de las partes o sus apoderados a la audiencia de conciliación o la negativa, igualmente injustificada, a discutir las propuestas formuladas, se sancionará con multa hasta de 10 salarios mínimos mensuales legales a favor del Consejo Superior de la Judicatura que será impuesta, en lo prejudicial por Agente del Ministerio Público, y en la judicial, por el juez, sala o sección o subsección respectiva"

Es deber de las partes y de sus apoderados asistir a las audiencias de conciliación programadas y en caso de no poder hacerlos, es su obligación justificar de manera oportuna su inasistencia. Además es deber del apoderado o representante legal de la entidad pública actuar de manera diligente frente a las actividades del comité de conciliaciones para determinar la posición de la entidad en las audiencias de conciliación, para lograr que esta se lleve a cabo de la manera más ágil y eficaz posible y así contribuir con los principios constitucionales por los cuales fue creada.

Tabla Número 32 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	20925
Fecha de Expedición:	Marzo 7 de 2002
Consejero Ponente	JESÚS MARÍA CARRILLO BALLESTEROS
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación, contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial administrativa, mediante la cual se logró el pago adeudado, derivado de la prestación del servicio de aseo urbano por parte del municipio de Magangué a favor del la EAT "CINDY"</p> <p>El tribunal improbo el acuerdo argumentando que no se han presentado las pruebas necesarias para establecer que efectivamente se prestó el servicio a satisfacción, tales como los informes de interventoría, como tampoco los documentos donde el alcalde del municipio autoriza al accionante a continuar prestando los servicios.</p> <p>El convocante presentó recurso de apelación, argumentando que el Tribunal no valoró las pruebas, sólo se limitó a enumerar algunas de ellas, además manifestó que si existieran las pruebas se hubiese presentado un proceso ejecutivo. Considera que en la conciliación se reconocen derechos ciertos e indiscutibles y es posible que exista duda porque no existe un debate probatorio estricto como el del proceso común.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Considera la sala, que ninguna de las pruebas aportadas por el convocante compromete la responsabilidad del municipio de forma clara y objetiva, como para que el municipio reconozca un elevado monto recurriendo a la conciliación. No se puede fundar en declaraciones de particulares para comprometer la responsabilidad de la administración pública. Los documentos que ellos alleguen, deben estar autenticados para que produzcan efectos de lo contrario solo serán tenidos en cuenta como prueba sumaria. La declaración ante notario de una persona</p>

	<p>sobre la actividad de otro particular no compromete a la administración, como tampoco sirve de prueba para una obligación contractual ni mucho menos para acordar un monto tan alto en una audiencia de conciliación como en el presente caso.</p> <p>La conciliación es un procedimiento para descongestionar los despachos judiciales, en el sentido de que se evite acudir a la justicia cuando se puede avizorar la existencia de un proceso positivo para el particular, donde para la administración sea más favorable conciliar sus obligaciones. Pero no se puede mediante este mecanismo corregir errores o llenar vacíos jurídicos en el proceso de contratación, ni mucho menos para recurrir a la urgencia manifiesta para manejar al arbitrio de los representantes la contratación pública. Por lo tanto el fallo debe ser confirmado.</p>
Decisión	CONFIRMAR el auto apelado

TESIS FINAL

Para celebra audiencia de conciliación extrajudicial administrativa, debe existir un amplio material probatorio, del que se pueda deducir con claridad y objetividad la responsabilidad de la administración pública. Si se allegan documentos como prueba, estos deben estar autenticados para que puedan surtir efecto. La declaración ante notario de un particular sobre las actividades de otro particular jamás podrá comprometer a la administración.

La conciliación es un mecanismo que debe ser usado cuando esté plenamente demostrada la responsabilidad de la administración, de manera que para ella sea más beneficioso conciliar sus obligaciones.

Tabla Número 33 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	186
Fecha de Expedición	Octubre 31 de 2002
Consejero Ponente	MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA
Hechos relevantes	Se presenta acción de tutela para proteger el derecho a la igualdad vulnerado por el Tribunal administrativo al improbar el acuerdo conciliatorio prejudicial suscrito entre le FER y los accionantes. Esa conciliación fue improbada por considerar que al representante del Ministerio de Educación Nacional ante la entidad territorial que la suscribió no estaba autorizado para ello,

	<p>debido a que esa facultad la tienen los Gobernadores, según lo dispone el artículo 15 de la ley 29 de 1989 que modificó el párrafo 1° del artículo del artículo 60 de la Ley 24 de 1988, a pesar de que previamente había aprobado una conciliación prejudicial entre la misma entidad con otro trabajador por iguales pretensiones, ante la misma Procuraduría, sin la presencia del Gobernador y sin que la asesora jurídica del FER demostrara tal calidad ni aportara la prueba de que es la apoderada del mismo, violando así los principios de favorabilidad para el trabajador e igualdad. Las normas citadas por el tribunal para improbar la conciliación son ciertas, pero también lo es la Resolución núm. 2927 de 1998 que modificó parcialmente el numeral 3 del artículo 1° de la Resolución núm. 2565 del 29 de julio del mismo año, la cual permite delegar en los representantes del Ministerio de Educación Nacional ante las entidades territoriales la representación judicial en los procesos en que la entidad sea parte. Esta delegación puede ser ejercida directamente cuando los representantes sean abogados, de lo contrario pueden otorgar poder a abogados vinculados por contrato o acto legal, por lo cual la conciliación reúne todos los requisitos de ley para ser aprobada, ya que fue firmada por la delegada del FER y su abogada contratada en debida forma.</p> <p>Se interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto argumentando que está acreditado que a los actores se les adjudicó una prestación de servicios en las entidades educativas cumpliendo las funciones a cabalidad. El tribunal resolvió la reposición no revocando el auto y negando la apelación, considerando que en el acta aparece la firma de una funcionaria apoderada del FER, quien no aportó prueba de tal calidad, por lo que concluyó que no representó jurídicamente a la entidad y no debió concurrir a la audiencia puesto que no acreditaba su condición de abogada.</p> <p>En la audiencia de conciliación, el apoderado no puede disponer del derecho en litigio, el único que puede hacerlo es el Gobernador por ser el ordenador del gasto, por lo tanto en procesos donde se deba disponer de dineros del FER sólo lo puede hacer el Gobernador. Respecto del principio de favorabilidad de trabajador encuentra que no existe duda alguna sobre la normatividad, y sobre el derecho de igualdad respecto del caso similar aprobado, afirma que el error cometido no puede servir de fundamento para preservarse en él pues</p>
--	---

	<p>conforme al artículo 81 de la Ley 446 de 1998, que modificó el artículo 61 de la Ley 23 de 1991, la conciliación no procede por cuanto no se ha demostrado el debido agotamiento de la vía gubernativa. No obstante se presentó la reclamación administrativa ante la Gobernación y el FER dos meses atrás.</p> <p>Al contestar la tutela, el tribunal manifiesta que rechazó la apelación porque en los casos en que se acumulan varias pretensiones como en la conciliación improbadada, la cuantía de la pretensión mayor, es la que determina la competencia, que para la época de la solicitud de conciliación el valor no superó el establecido por el artículo 131 de C.C.A.</p> <p>Advierte que no procede la tutela porque se intenta contra una providencia respecto de la cual se agotaron todos los medios de defensa (recurso de reposición y apelación) además de ser inoportuna puesto que el auto está debidamente ejecutoriado hace casi dos años, considera que la acción de tutela no puede ser usada como mecanismo sustituto de herramientas procesales como en el caso bajo examen, por lo cual solicita su rechazo.</p> <p>El representante del Ministerio, afirma que se llevó de manera correcta la representación judicial de la entidad, conforme al artículo 1° de la resolución N° 2977 de 1998.</p>
Consideraciones de la sala	<p>La supuesta violación del derecho a la igualdad, se centra en que le Tribunal improbió la conciliación prejudicial argumentando que la representante del FER carecía de facultades para disponer del derecho en litigio y de comprometer los recursos del fondo ya que esa función es solo del Gobernador, situación que no acaeció en otra conciliación que fue aprobada a pesar de la ausencia del Gobernador y sin que la funcionaria demostrara ser la apoderada de la entidad.</p> <p>Recuerda la sala que la acción de tutela contra providencias judiciales solo procede cuando estas se alejen de los principios consagrados e los artículos 228 y 230 de la Constitución Nacional¹³⁶ y constituyan una vía de hecho.</p>

¹³⁶ **ARTICULO 228.** La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

	Encuentra la sala que el auto no constituye vía de hecho no viola el derecho a la igualdad. El tribunal negó la aprobación por considerar que la apoderada del FER carecía de facultades para actuar como representante de la entidad y disponer del derecho en litigio, pues sólo puede hacerlo el Gobernador; la sala comparte la decisión argumentando esa decisión no puede considerarse como violatoria porque en otra ocasión cometió un error que no puede servir de fundamento para perseverar en él, además las providencias ilegales no atan al juez quien so pretexto de garantizar el derecho a la igualdad continuar aplicando la ley, sobre todo cuando se ha percatado de su error. Como si fuera poco, la tutela es improcedente debido a que la ley contempla unos recursos para las partes inconformes con la decisión de los cuales se hizo uso, además las decisiones se encontraban ejecutoriadas hace casi dos años lo que desvirtúa el carácter de medio de protección inmediato de la tutela y que hace que esta no pueda ser usada como mecanismo alternativo de herramientas procesales. Razón por la cual la acción de tutela presentada debe ser negada.
Decisión	Negar la tutela solicitada.

TESIS FINAL

El consejo de Estado, ha aclarado en esta providencia, que un auto que declare de manera errada la legalidad de una conciliación, no constituye jurisprudencia obligatoria, ni ata al juez a fallar de la misma manera so pretexto de garantizar el derecho a la igualdad.

Finalmente contra el auto que aprueba o imprueba una conciliación, proceden los recursos de ley como la reposición y la apelación, mas no es procedente la acción de tutela como mecanismo alternativo de herramientas procesales.

Tabla Número 34 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	1544
Fecha de Expedición:	Septiembre 18 de 2003
Consejero Ponente	NICOLAS PAJARO PEÑARANDA
Hechos relevantes	Se interpone recurso de apelación contra el auto que imprueba la conciliación extrajudicial, en el cual se reconoce por parte del hospital regional de Sogamoso, el pago de una prima técnica y la

	<p>prima de navidad, que fue suspendida desde el año 1998 hasta la fecha del acuerdo, además de su forma de pago.</p> <p>El tribunal observó que la prima técnica se fundamenta en el decreto 1661 de 1991 y su decreto reglamentario 2164 de 1991, esta norma fue objeto de análisis por el Consejo de Estado¹³⁷, declarando su nulidad parcial puesto que el Gobierno desbordó su facultad reglamentaria al extender la prestación a los entes territoriales, ya que esta ley solo se limitaba al orden nacional. Debido a que el Hospital en mención es de carácter departamental y no nacional, no le es aplicable el decreto 1661 para efectos de conciliación.</p> <p>Respecto del decreto departamental 710 de 1999, consideró que perdió su fuerza de ejecutoria debido a la declaratoria de nulidad del decreto reglamentario, y por lo tanto desaparecen las fundamentos de derecho en que se respalda la petición y el objeto de la conciliación ya que no existe una fuente de la cual se pueda derivar el derecho.</p> <p>Por último agrega que conforme al artículo 73 de la ley 446 de 1998, el juez debe improbar el acuerdo si este resulta lesivo para el interés público como en el presente caso¹³⁸.</p> <p>El recurso de apelación, se cimenta en que con fundamento en la ley 4ª de 1992 se expidió el decreto 1724 de 1997 que reglamentó la prima técnica para los diferentes niveles y confirmó la legalidad de quienes contaban con el derecho en ese momento. Argumenta que el decreto 2164 se declaró nulo porque el gobierno en ese momento no tenía facultades para expedir la norma, pero eso no significa que las primas que ya fueron reconocidas pierdan su vigencia.</p> <p>Por otra parte, el decreto 1724 no se ha demandado ni ha desaparecido de la vida jurídica y en él se ratifica la existencia del</p>
--	--

¹³⁷ Sentencia del 19 de marzo de 1998, exp. 11955

¹³⁸ **ARTICULO 73. COMPETENCIA.** La Ley 23 de 1991 tendrá un artículo nuevo, así: Artículo 65A. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única. 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 apelar, 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. (se subraya)

	pago de la prima técnica en todos los órdenes. Por lo tanto, el argumento de que no existe fundamento legal para improbar la conciliación no es válido, puesto que la prima técnica no ha desaparecido de la vida jurídica.
Consideraciones de la sala	<p>Encuentra la sala, que las prestaciones reclamadas fueron otorgadas por el decreto ley 1661 de 1991, el decreto reglamentario 2164 de 1991 y el decreto departamental 0710 de 1995 tal y como se desprende de la resolución emanada por el hospital y no en las normas que proclama el apelante.</p> <p>Así las cosas, al ser declarada la nulidad del decreto 2164 se desprende que la prima técnica solo se reconoce a los empleados oficiales del orden nacional, e consecuencia el decreto departamental 0710 perdió su fuerza ejecutoria y por lo tanto el director del hospital carecía de capacidad para reconocer dicha prima en la conciliación prejudicial.</p> <p>Finalmente advierte la sala que debido a la nulidad decretada de las normas que consagraban la prima técnica del orden departamental, el convocante no tenía el derecho, y la conciliación se celebró sobre un derecho inexistente, por lo tanto es contraria a la ley, lesiva para el patrimonio público y debe improbarse. En consecuencia la sala confirmó el auto apelado.</p>
Decisión	Confirmar el auto proferido por el Tribunal Administrativo

TESIS FINAL

Únicamente se pueden conciliar los derechos existentes, y tiene la capacidad de hacerlo la persona capaz de disponer de ellos, de lo contrario el acuerdo conciliatorio es contrario a la ley y evidencia una lesión al patrimonio público y en esas circunstancias la autoridad judicial está en la obligación de improbar el acuerdo.

Tabla Número 35 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	3379
Fecha de Expedición:	Febrero 6 de 2004
Consejero Ponente	NICOLAS PAJARO PEÑARANDA
Hechos relevantes	Se presenta solicitud de conciliación extrajudicial con el fin de que sea cancelada una prima técnica por parte de un hospital regional. Celebrada la audiencia, se llega a un monto y forma de

	<p>pago aceptado por las partes, no obstante el tribunal improbo el acuerdo por considerar que el acto administrativo que reconocía la prima carecía de sustento jurídico debido a que no existe ninguna ley que regule el régimen salarial de los servidores públicos a nivel seccional, por lo tanto cualquier norma de carácter departamental que regule el tema es inconstitucional, como es el caso del Decreto 710 de 1995 sobre el cual se sustento al acto administrativo, en consecuencia el derecho reconocido igualmente es inconstitucional.</p> <p>El auto del tribunal fue recurrido, aduciendo que el acto administrativo se hizo con base en el Decreto 1724 de 1997, actualmente vigente y que de acuerdo a la ley 4ª de 1992 confirma la existencia del pago de la prima técnica a nivel territorial. Por lo tanto el presupuesto de inconstitucionalidad mediante el cual se improbo la conciliación no es predicable, puesto que la prima técnica existe jurídicamente para el orden territorial.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Encuentra la sala que las normas que invoca el demandante no son el sustento de la pretensión reclamada, pues esta petición se deriva del decreto ley 1661 de 1991, el decreto 1724 de 1997 y el decreto departamental 0710 de Junio 2 de 1995. Las dos primeras normas fueron anuladas porque a juicio de la sala excedieron los límites al extender la prima técnica a las entidades territoriales, cuando solo podían comprender el orden nacional. Por lo tanto al desaparecer del mundo jurídico estos decretos, el decreto 0710 quedó sin fuerza ejecutoria y por lo tanto la prima técnica no podía ser reconocida.</p> <p>Además de lo anterior uno de los presupuestos de la conciliación es que los asuntos sean susceptibles de transacción y que esta solo la puede hacer quien disponga del objeto o del derecho, y por lo tanto la conciliación sobre derechos inexistentes no es válida. Así las cosas de lo dicho anteriormente se colige que el solicitante no tenía derecho a la prima técnica y en esas condiciones la conciliación se realizó sobre ese derecho inexistente, situación que vulnera la ley y atenta contra el patrimonio público.</p> <p>Por lo tanto, la sala considera que el auto recurrido debe ser confirmado de acuerdo al artículo 73 de la ley 446 de 1998¹³⁹.</p>
Decisión	CONFIRMAR el auto Apelado.

¹³⁹ 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

TESIS FINAL

La conciliación procede solo cuando los asuntos a tratar sean susceptibles de ser conciliados, además esta conciliación debe ser ejecutada por la parte que tenga posesión del derecho o del objeto de conciliación, por lo tanto si el derecho es inexistente o se fundamenta en una norma que no existe la conciliación no es procedente y en caso de celebrarse la audiencia la autoridad judicial que la revise debe improbar el acuerdo con el fin de preservar los derechos colectivos y el patrimonio público.

Tabla Número 36 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	27457
Fecha de Expedición:	Enero 27 de 2005
Consejero Ponente	RUTH STELLA CORREA PALACIO
Hechos relevantes	Se interpone recurso de apelación contra el auto que imprueba una conciliación prejudicial celebrada entre un particular y el departamento de Boyacá y/o la Secretaría de Educación del mismo departamento, en la que se acuerda el pago de los factores salariales correspondientes a 5 años por un valor total de \$ 7.487.602. el tribunal imprueba la conciliación sustentado en dos razones: la primera de ella es que la entidad convocada es de orden Departamental cuya representación está en cabeza del Gobernador, solo él puede otorgar poder de representación judicial, salvo que haya delegado la función por mandato legal. En el presente caso el Departamento le otorgó poder a la secretaria de educación sin que se haya probado la delegación de esa función, por lo tanto la entidad esta indebidamente representada. En segundo lugar el acuerdo se celebró por los apoderados sin la asistencia de las partes, violando así el parágrafo 2 del artículo 1 de la ley 640 de 2001 ¹⁴⁰ . Ya que no se demostró que las partes se encontraban fuera del territorio nacional.

¹⁴⁰ **PARAGRAFO 2º.** Las partes deberán asistir a la audiencia de conciliación y podrán hacerlo junto con su apoderado. Con todo, en aquellos eventos en los que el domicilio de alguna de las partes no esté en el circuito judicial del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia o alguna de ellas se encuentre fuera del territorio nacional, la audiencia de conciliación podrá celebrarse por intermedio de apoderado debidamente facultado para conciliar, aún sin la asistencia de su representado.

	<p>Esta decisión fue apelada por la convocante quien solicitó la aprobación del acta o que se solicite el acta del comité de conciliación de la entidad. Esta apelación se fundamentó en varias razones a saber: en este caso no existe una delegación de funciones administrativas, únicamente es una forma de otorgar poder al secretario de la oficina jurídica para cumplir los requerimientos judiciales o extrajudiciales. Además no se delega la facultad de conciliar, porque esta es una función del comité de conciliaciones de la entidad, por lo que solo se otorga la facultad de participar en la audiencia representando a la entidad. Por otra parte considera la convocante que el exigir que el representante legal esté presente en todas las audiencias genera un estancamiento de la administración. Además es una situación permitida por el artículo 70 de la ley 446 de 1998. Finalmente manifiesta que el tribunal debió subsanar dicho error solicitando los documentos necesarios así como la ratificación del representante de la entidad del acuerdo firmado.</p>
<p>Consideraciones de la sala</p>	<p>Considera la sala que auto que imprueba o aprueba la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa no es apelable, debido a que por su cuantía debe ser de única instancia. Y solo son apelables los asuntos de primera instancia cuando se ha adelantado el proceso como de doble instancia, en lugar de tramitar la conciliación.</p> <p>Para determinar cuando el auto del tribunal que aprueba o imprueba una conciliación extrajudicial es de única o de doble instancia, se debe tener en cuenta el valor conciliado y el valor de las pretensiones de la solicitud de conciliación, la cual se debe llevar a cabo exclusivamente ante el ministerio público¹⁴¹, pues es ese valor el que se somete a la decisión de juez, ya que el acta que contiene el acuerdo logrado, debe someterse a aprobación de la jurisdicción contencioso administrativa¹⁴².</p> <p>La ley no exige ningún requisito formal para presentar solicitud de conciliación, tanto así que no se exige el señalamiento de la cuantía, este vacío legal se justifica en que el valor de la pretensión no tiene ningún efecto ya que no vincula a ninguno de los intervinientes, no siquiera al juez que da la aprobación, puesto que lo hace por el valor conciliado, es decir, el fallador imparte la aprobación de lo conciliado, no de lo pedido.</p>

¹⁴¹ Artículo 23 de la ley 640 de 1991, que modificó la ley 446 de 1998 y ley 23 de 1991

¹⁴² Artículo 73 ley 446 de 1998 y Artículo 24 ley 640 de 2001

	<p>Además la conciliación prejudicial es un acuerdo de voluntades en la cual el agente del ministerio Público interviene como mediador y la función del juez es impartir o no la aprobación de un acto, mas ninguno tiene la facultad de impartir justicia o proferir una decisión que termine el conflicto.</p> <p>Por lo tanto la para los autos que aprueban o imprueban la conciliación, la competencia no se determina por la cuantía determinada en las pretensiones, como sucede en la demanda.</p> <p>En este aparte, la sala establece como criterio definitivo para determinar la competencia en razón de la cuantía de los autos que aprueban o imprueban la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, el siguiente:</p> <p>(...) "Cabe señalar que en cada caso la determinación de la cuantía debe tener en cuenta si a través del acuerdo se dio solución a las reclamaciones de varias personas, y si a su vez cada una de ellas satisfizo varias reclamaciones, evento en el cual la cuantía se determinará para cada una de ellas. Igualmente, el tema debe consultar la naturaleza de la acción que se hubiera intentado para la formulación de la reclamación."</p> <p>(...)</p> <p>En el caso concreto, se pretende adelantar una acción contractual, la cuantía de la solicitud de conciliación es de doble instancia, pero la cuantía del acuerdo logrado supone la instauración de una acción contractual de única instancia. Por lo tanto al no ser la decisión susceptible de recurso, ya que el consejo de Estado no puede conocer del mismo por su cuantía, se declara nulo lo actuado en esta instancia y en firme la decisión del tribunal.</p>
Decisión	Declarar la nulidad de todo lo actuado en esta instancia. Y Declarar en firme la decisión del Tribunal Administrativo.

TESIS FINAL

Para determinar la competencia en razón de la cuantía de los autos que aprueban o imprueban la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se debe tener en cuenta la cuantía del acuerdo logrado, más no la cuantía de las pretensiones, además de la naturaleza de la acción que se hubiese ejercido para la reclamación.

Por otra parte, para determinar la cuantía se debe tener en cuenta sin con el acuerdo se solucionó los reclamos de diferentes personas y si cada una logró satisfacer varias reclamaciones, así la cuantía se debe determinar para cada una

de ellas. Finalmente se estableció, que únicamente es apelable el auto que imprueba la conciliación, cuando el asunto es de doble instancia.

Tabla Número 37 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	28154
Fecha de Expedición:	Marzo 15 de 2005
Consejero Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto del tribunal que se abstiene de aprobar la conciliación extrajudicial por falta de jurisdicción.</p> <p>El acuerdo conciliatorio celebrado entre el fondo financiero distrital de salud y seguros del Estado, fue improbadado por el tribunal con fundamento en que de acuerdo al párrafo 1° del artículo 33 de la ley 80 de 1993¹⁴³, los contratos que celebren las compañías de seguros respecto de las actividades propias de su objeto social no se rigen por las normas del derecho público sino por las norma del código de comercio, porque no se firmo con el objetivo de garantizar ningún contrato estatal.</p> <p>Las partes apelaron el auto afirmando que la competencia para conocer de la aprobación del acuerdo, la tiene la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que al participar una entidad estatal como el fondo financiero distrital de salud, el contrato celebrado es estatal.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Es necesario establecer si el contrato celebrado lo debe conocer la jurisdicción contencioso administrativa, tal y como lo determina el artículo 24 de la ley 640 de 2001¹⁴⁴. Conforme a los artículos 75 y 32 de la ley 80 de 1993, la jurisdicción contencioso administrativa tiene la competencia para conocer de los conflictos derivados de los contratos estatales, es decir de todos</p>

¹⁴³ "Párrafo 1°. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley sobre fiducia y encargo fiduciario, los contratos que celebren los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que corresponda al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, no estarán sujetos a las disposiciones del presente estatuto y se registrarán por las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a dichas actividades".

¹⁴⁴ "Las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo se remitirán a más 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."

	<p>los actos jurídicos que generen obligaciones celebrados por las entidades estatales. Así las cosas como el contrato fue celebrado por el fondo financiero es un establecimiento público distrital, se puede concluir que una de las partes del contrato es una entidad estatal y por lo tanto es un contrato estatal que debe conocerlo la jurisdicción contencioso administrativa.</p> <p>Ahora bien, el tribunal afirma que no tiene competencia para conocer de la solicitud, conforme al párrafo 1° del artículo 32 de la ley 80. No obstante considera la sala que la norma no concuerda con el presente caso, puesto que <i>“La sola lectura de la disposición legal transcrita muestra que, sin duda, no es la llamada a regular este caso; en efecto, ella se refiere a los contratos celebrados por compañías de seguros (y otras), de carácter estatal, en principio, con los particulares; tales contratos se excluyen de la regulación de la ley 80, exclusión que requería de norma expresa porque, en caso contrario, se podría pensar que, siendo una de las partes una entidad estatal (para el caso la aseguradora), se trataría de un contrato estatal típico sujeto a la ley 80”</i>.</p> <p>Por lo tanto la norma no se refiere a los contratos de seguro celebrados entre una aseguradora bien sea privada o estatal con una entidad estatal.</p> <p>La norma busca que los contratos de seguro no se consideren estatales, por el hecho de ser celebrados por compañías de seguro estatales, pero no se aplica la norma cuando la entidad aseguradora sea un particular y contrate con una entidad estatal, caso en el cual se aplica el artículo 32.</p> <p>Esta norma tampoco se aplica cuando el contrato se celebra entre dos entidades estatales porque en ese caso la competencia es exclusiva de la jurisdicción contencioso administrativa.</p> <p>En el caso concreto, el contrato de seguro fue celebrado por una entidad estatal y por una sociedad de carácter privado, debido a que esta última es la entidad aseguradora no se aplica la excepción del párrafo 1° del artículo 32 de la ley 80, pero si se aplica la norma que establece que es un contrato estatal porque una de las partes es estatal (artículo 2 ley 80). Por lo tanto al ser un contrato estatal según el artículo 75 de la ley 80, las controversias que surjan las debe conocer la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual se debe revocar el auto.</p>
--	---

Decisión	Revocar el auto proferido por el Tribunal Administrativo y en su lugar ordenar al a quo continuar con el trámite y pronunciarse sobre el acuerdo conciliatorio.
----------	---

TESIS FINAL

Cuando se celebra un contrato y una de las partes es una entidad de carácter estatal, este es un contrato estatal conforme al artículo 75 de la ley 80 de 1993. Así las cosas el acta de acuerdo conciliatorio que dirima una controversia contractual debe ser objeto de homologación judicial, de la cual es competente para conocer la jurisdicción contencioso administrativa.

Tabla Número 38 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	28452
Fecha de Expedición:	Agosto 31 de 2005
Consejero Ponente	MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto de tribunal que imprueba una conciliación extrajudicial, mediante la cual se concilia el pago de capital e intereses derivados de la prestación de servicios públicos entre un hospital y el Departamento. El acuerdo se logro por el total del capital adeudado sustentado por diferentes facturas vencidas y se condonaron los intereses causados por el retraso del pago. El acuerdo fue improbadado, porque de acuerdo a artículos 49 de la ley 23 de 1991 y 70 de la ley 446 de 1998, solo son conciliables los asuntos que se tramitan mediante las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa y contractuales, respecto de los procesos ejecutivos como el caso bajo análisis, la conciliación solo procede cuando el ejecutado proponga excepciones de mérito, debido a que se tiene una obligación expresa, clara y exigible que consta en un título ejecutivo, lo que constituye plena prueba para el deudor, quien está en la obligación de cancelar la deuda plenamente demostrada.</p> <p>El auto que imprueba el acuerdo fue apelado por la convocante, quien manifestó que no existe contrato entre las partes debido a que la prestación del servicio de salud es una obligación constitucional y que el Departamento ha aceptado su obligación y que si no ha pagado es solo por falta de disponibilidad</p>

	presupuestal, por lo tanto la acción ejecutiva contractual no procede, y en caso de procedencia el demandado va a interponer excepciones de mérito pues no se puede conformar un título ejecutivo y por lo tanto se debe acudir a la conciliación.
Consideraciones de la sala	<p>Considera la sala que en el caso bajo estudio se pretende el cobro de las obligaciones derivadas de la ley y no de un contrato y debido a que se trata de una situación extracontractual de dos entidades públicas la conciliación extrajudicial si es procedente, porque se encamina al pago de unos servicio que en caso de un eventual proceso judicial se puede ejercer mediante la acción de reparación directa, razón por la cual el argumento del Tribunal no sirve de base para improbar el acuerdo.</p> <p>No obstante se debe confirmar la improbación del acuerdo pero debido a la caducidad de algunos de los valores reclamados y conciliados, puesto que algunas de las facturas que reclaman son anteriores a dos años de la solicitud y por lo tanto han caducado. Debido a ello la posible acción de reparación directa a caducado y en consecuencia la oportunidad de conciliar. Razón por la cual se debe improbar el acuerdo.</p>
Decisión	CONFÍRMASE el auto que dictó el Tribunal Administrativo de Antioquia (Sala Tercera de Decisión) el día 13 de enero de 2004.

TESIS FINAL

Cuando se genera una obligación para dos entidades públicas derivadas de la ley y no de una actividad contractual, si es procedente dirimir la controversia mediante la celebración de una audiencia de conciliación extrajudicial administrativa, debido que en un eventual proceso judicial se puede ejercer la acción de reparación directa.

Cabe recordar también que una conciliación sólo se puede solicitar cuando la acción que eventualmente se puede ejercer no ha caducado, de lo contrario no se puede celebrar audiencia y en caso de que esta se celebre la autoridad judicial competente que revise el acuerdo debe improbarlo.

Tabla Número 39 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	27674
Fecha de Expedición	Febrero 13 de 2006
Consejero Ponente	GERMAN RODRIGUEZ VILLAMIZAR

Hechos relevantes	Se interpone recurso contra el auto del tribunal que rechaza la demanda por caducidad de la acción de reparación directa interpuesta, considerando que los hechos ocurrieron el 17 de febrero de 2000, el termino de caducidad se interrumpió por la presentación de solicitud de conciliación extrajudicial el día 21 de enero de 2003, el cual se reanudo al declara fallida la conciliación el 21 de enero de 2003 y se presentó la demanda el 19 de noviembre del mismo año, es evidente la extemporaneidad. El recurso se fundamenta en que el tiempo de caducidad no debe contarse desde el día en que ocurrieron los hechos, sino desde el día en que se declaró la invalidez.
Consideraciones de la sala	La acción de reparación directa caduca en 2 años a partir de la ocurrencia del hecho, según lo describe el artículo 136 del C.C.A ¹⁴⁵ , que según obra en el expediente es el día 17 de febrero de 2000, caso en el cual la acción caducaría el 18 de febrero de 2002, sin embargo al solicitar conciliación prejudicial faltando 3 días para vencer el termino de caducidad, se debe acudir a lo regulado por los artículo 20 ¹⁴⁶ y 21 ¹⁴⁷ de la ley 640 de 2001. En los cuales se establece que si la audiencia de conciliación no se puede llevar a cabo dentro de los 3 meses después de su solicitud, el término de caducidad se reanudará, debiendo interponer la demanda a partir del día siguiente. Así las cosas, al presentar la demanda el día 19 de noviembre es bastante claro que la acción había caducado.
Decisión	CONFIRMAR el auto apelado

TESIS FINAL

¹⁴⁵ **Art. 136 N° 8.** "La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa del trabajo público o por cualquiera otra causa."

¹⁴⁶ **Artículo 20.** Audiencia de conciliación extrajudicial en derecho. Si de conformidad con la ley el asunto es conciliable, la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho deberá intentarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, tendrá que surtirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud. (...).

¹⁴⁷ **Artículo 21.** Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o (...) hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable."

Cuando se solicita audiencia de conciliación extrajudicial ante el agente del ministerio público, se suspende el término de caducidad de la acción. Esta audiencia se debe llevar a cabo dentro de los tres meses siguientes, de lo contrario el término de caducidad de la acción se reanudará.

Tabla Número 40 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	11691
Fecha de Expedición	Abril 15 de 1996
Consejero Ponente	DANIEL SUÁREZ HERNÁNDEZ
Hechos relevantes	<p>Interpone el Procurador recurso de apelación contra el auto del tribunal que imprueba la conciliación prejudicial que se celebró en su despacho. En la conciliación se logró el acuerdo del pago de una obra realizada por el particular que no fue cancelada por no existir contrato. El tribunal no aprobó la conciliación aduciendo que el municipio no le otorgó poder especial al apoderado que asistió a la audiencia como lo ordena el artículo 5 del decreto 173 de 1993.</p> <p>Además la solicitud, se presentó sin las pruebas que se disponga y se omitió mencionar las que se iban a llevar a juicio como lo ordena la norma¹⁴⁸, como tampoco existía un documento que respalde el dinero reconocido por las partes.</p> <p>Pese a que las partes guardaron silencio respecto al auto, el recurso interpuesto por el Procurador se fundamenta en que se encuentra plenamente demostrado el poder amplio y suficiente que el alcalde le confirió al apoderado para actuar durante el trámite conciliatorio. En segundo lugar afirma que dentro del expediente obran todas las pruebas practicadas que soportan la suma dineraria reclamada por el convocante.</p> <p>Por último advierte que como dirigente de la conciliación practicó la prueba que demuestra la existencia de la obra y su costo.</p>
Consideraciones de la sala	La sala no se pronuncia sobre la legalidad de la conciliación puesto que primero se centra en el estudio de la capacidad del agente del Ministerio público de recurrir la providencia pese al silencio de las partes. Considera el Consejo que esa capacidad

¹⁴⁸ Artículo 2 numeral c del Decreto 173 de 1993

	<p>está condicionada por el interés para recurrir conforme al artículo 350 del C.P.C¹⁴⁹.</p> <p>Considera la sala que la insatisfacción que motive al actor a recurrir debe ser objetiva, precisa y material y con el propósito de que la autoridad cambie una situación adversa a él.</p> <p>A pesar de la facultad que el artículo 277 constitucional les otorga a los agentes del ministerio público de intervenir en los procesos, en la conciliación prejudicial su participación solo se limita a dirigir el proceso y aviene a las partes para conciliar sus diferencias, pero no puede litigar en ningún sentido, por lo tanto no está legitimado para interponer recursos contra la providencia que imprueba el acuerdo, porque no tiene interés para ello.</p> <p>Advierte la sala, además de lo anterior que el procurador se tomo facultades que no le correspondían, puesto que el ordenar y practicar pruebas es solo facultad del juez.</p> <p>Finalmente considera que las personas intervinientes en la conciliación no recurrieron la providencia, lo que se traduce en una conformidad con la misma, seguramente porque no les causó perjuicios materiales que se conviertan en un interés para recurrir. De lo anterior se concluye que el procurador no tenía facultad para recurrir y por lo tanto el recurso no puede prosperar.</p>
Decisión	CONFIRMAR el auto apelado.

TESIS FINAL

El auto que imprueba la conciliación, únicamente puede ser apelado por las partes que demuestren interés para recurrir, el agente del ministerio público debe limitarse a guiar el proceso y a buscar formulas de arreglo, pero no tiene legitimación para interponer recurso alguno.

Hoy en día el agente del Ministerio público si tiene la facultad de interponer recursos contra el auto que imprueba la conciliación, con el fin de proteger el patrimonio público y la legalidad de los procedimientos.

Tabla Número 41 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	00234
Fecha de Expedición:	Julio 6 de 2006

¹⁴⁹ **artículo 350.** "Podrá interponer el recurso la parte a quien le haya sido desfavorable la providencia; respecto del coadyuvante se tendrá en cuenta lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 52"

Consejero Ponente	CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE
Hechos relevantes	<p>Se interpone acción de tutela contra el tribunal administrativo para reclamar los derechos al debido proceso al trabajo.</p> <p>Los herederos del comisionado de paz del departamento de Antioquia, reclaman del mismo los honorarios correspondientes al contrato de prestación de servicios, en el tiempo en que el comisionado estuvo secuestrado, más la indemnización por el secuestro. Mediante conciliación extrajudicial se acordó el pago de una suma inferior a los honorarios adeudados y sin indemnización. El tribunal administrativo improbo el acta desconociendo los derechos de las partes y confundiendo el acuerdo con un proceso declarativo, aduciendo que la competencia le corresponde a quien conoce de la acción penal y no al tribunal.</p> <p>Los accionantes solicitan se revoque el auto del tribunal que imprueba la conciliación y se ordene al tribunal la aprobación del mismo.</p> <p>Los herederos solicitan el pago de de los honorarios pactados en el contrato que el contratista dejo de percibir durante sus secuestro con base en la ley 589 de 2000¹⁵⁰ y la sentencia C-400 de 2003, además de que durante su secuestro el contratista escribió un libro cumpliendo así con lo acordado en el contrato. Debido a que el comisionado era contratista y no servidor público, no se pueden aplicar las disposiciones sobre el pago de salarios a secuestrados ya que no tienen relación legal. Cabe recordar que el acuerdo conciliatorio reconoce el cumplimiento parcial del contrato, pero no constituye el pago de</p>

¹⁵⁰ **Artículo 10.** Administración de los bienes de las personas víctimas del delito de desaparición forzada. La autoridad judicial que conoce o dirige el proceso por el delito de desaparición forzada, podrá autorizar al cónyuge, compañero o compañera permanente, a alguno de los padres o de los hijos del desaparecido para que provisionalmente asuman la disposición y administración de todos o parte de sus bienes, en cuanto fueren de su manejo exclusivo. Quien sea autorizado, actuará como curador de conformidad con las leyes civiles sobre la materia. El funcionario judicial remitirá estas diligencias a la autoridad competente, quien adoptará en forma definitiva las decisiones que considere pertinentes. **Parágrafo 1º.** La misma autoridad judicial podrá autorizar a quien actúe como curador para que continúe percibiendo el salario u honorarios a que tenga derecho el desaparecido (hasta por el término de dos (2) años, si este fuera un servidor público). **Parágrafo 2º.** Igual tratamiento tendrá, hasta tanto se produzca su libertad. El (servidor público) que sea sujeto pasivo del delito de secuestro. [Las partes entre paréntesis fueron declaradas inexecutable en sentencia C-430/2000].

	honorarios a persona secuestrada. No obstante el tribunal improbo el acuerdo aduciendo que no tenía competencia para ello.
Consideraciones de la sala	<p>El tribunal imprueba la conciliación, argumentando su falta de competencia, pues considera que la conciliación debió ser revisada por el juez que conoce de la acción penal por los delitos de secuestro y homicidio, conforme a la sentencia C-430 de 2000.</p> <p>Para la sala, si el tribunal pretendía declararse incompetente no debió improbar el acuerdo, entiende entonces que rechazó el acta por falta de competencia conforme al artículo 85 del C.P.C. Por su parte la improbación procede solo bajo las causales del artículo 65A de la ley 23 de 1991¹⁵¹.</p> <p>La providencia expuesta por el tribunal, regula la administración de los bienes del desaparecido, y no las controversias contractuales suscitadas por la muerte del contratista como es el caso.</p> <p>Advierte la sala que el tribunal al rechazar por falta de competencia la solicitud de aprobación, le negó a los interesados el derecho de acceder a la justicia para conseguir la aprobación. Así el tribunal no debió rechazar la solicitud, sino enviarla al competente como lo indica el inciso 4 del artículo 143 del C.C.A para garantizar el derecho de acceder a la justicia.</p>
Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Tutelar a los solicitantes su derecho a acceder a la Administración de Justicia. • Dejar SIN EFECTOS el auto proferido por el Tribunal Administrativo y en su lugar, Ordenar al Tribunal que provea sobre la solicitud de conciliación, y en caso de que declare su falta de competencia, remita el expediente a quien considere competente.

TESIS FINAL

¹⁵¹ **ARTICULO 65-A.** El auto que apruebe o impruebe el acuerdo conciliatorio corresponde a la Sala, Sección o Subsección de que forme parte el Magistrado que actúe como sustanciador; contra dicho auto procede recurso de apelación en los asuntos de doble instancia y de reposición en los de única. 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 apelar, 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.

La improbación de un acta de conciliación extrajudicial, se da cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, cuando el acuerdo sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

Cuando la autoridad judicial estime que no es competente para conocer de la solicitud de aprobación, no debe rechazarla pues con ello vulnera el derecho de acceder a la justicia, por el contrario debe enviarla al competente para su aprobación.

No obstante, si el juez o corporación rechaza la solicitud, no debe improbar el acuerdo, es decir, no debe referirse al asunto de fondo pues no le asiste la competencia para ello.

Tabla Número 42 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	33051
Fecha de Expedición:	Marzo 28 de 2007
Consejero Ponente	MAURICIO FAJARDO GOMEZ
Hechos relevantes	<p>Se interpone recurso de apelación contra el auto del Tribunal que improbo la conciliación prejudicial celebrada entre la empresa Ingenieros Asociados S.A y el Instituto de planificación y promoción de soluciones energéticas "ICEL". El acuerdo fue improbadado bajo el argumento de que la acción de caducidad que se debía ejercer en este caso ya había caducado, pues las acciones contractuales caducan dentro de los dos años siguientes a partir de la fecha de liquidación del contrato, cuando la entidad no liquida dentro de los dos meses siguientes al vencimiento del plazo convenido entre las partes o dentro de los cuatro mese siguientes, se podrá acudir a la jurisdicción contenciosos administrativa para obtener la liquidación, a mas tardar dentro de los dos años siguientes al incumplimiento del deber de liquidar.</p> <p>En este caso el Tribunal encontró que la acción ya había caducado, aclaró además que no es aplicable al presente caso el termino del artículo 55 de la ley 80 de 1993¹⁵², ya que no está contemplado para acciones contractuales.</p>

¹⁵² **ARTICULO 55. DE LA PRESCRIPCION DE LAS ACCIONES DE RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.** La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esta ley prescribirá en el término de veinte (20) años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos. La acción disciplinaria prescribirá en diez (10) años. La acción penal prescribirá en veinte (20) años.

	<p>El convocante apeló la decisión, argumentando que el tribunal debió aplicar el artículo 55 de la ley 80 de 1993, ya que establece que el término para atacar las omisiones antijurídicas de las entidades prescribe en veinte años, como en el presente caso lo que se pretende es que la administración cancele los saldos adeudados acordados mediante contrato, la acción prescribe en veinte años.</p>
<p>Consideraciones de la sala</p>	<p>La conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, se debe someter a los siguientes supuestos de aprobación:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. <i>"La debida representación de las personas que concilian.</i> b. <i>La capacidad o facultad que tengan los representantes o conciliadores para conciliar.</i> c. <i>La disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes.</i> d. <i>Que no haya operado la caducidad de la acción.</i> e. <i>Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación.</i> f. <i>Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público (artículos 73 y 81 de la Ley 446 de 1998)".¹⁵³</i> <p>Además debe estar fundado en las pruebas necesarias que permitan deducir la alta probabilidad de condena para el Estado en un eventual proceso judicial, de manera que el acuerdo no viole la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.</p> <p>El hecho que limita la procedencia de la conciliación, es que ella no resulte lesiva para los intereses patrimoniales del Estado, para lo cual debe cumplir ciertos requisitos: <i>"que la persona que suscribe el acuerdo esté facultada para ello; que la acción correspondiente no se encuentre caducada y que existan medios de prueba que conduzcan a concluir acerca de la obligación a cargo del Estado, porque de lo contrario no será posible aprobar la conciliación prejudicial."</i>¹⁵⁴</p> <p>En el presente caso se encuentra que existe suficiente material probatorio para sustentar la solicitud de conciliación, no obstante dilema se encuentra en un conflicto de leyes en el tiempo, para determinar si la ley que se debe aplicar es la vigente al momento</p>

¹⁵³ Consejo de Estado, providencia 33051 de Marzo 28 de 2007

¹⁵⁴ *Ibíd*em

	<p>de celebrar el contrato o al momento en que se configuró el derecho de reclamar el pago del dinero adeudado, que es el mismo en que empezó a correr el término de caducidad de la acción y así determinar si la solicitud se formuló a tiempo.</p> <p>Empieza la sala por aclarar la diferencia entre prescripción y caducidad, la primera de ellas, se refiere a la extinción del derecho, debe ser alegada, es renunciable y sus términos pueden ser suspendidos o interrumpidos. La caducidad, se refiere a la extinción de la acción, opera ipso iure, en ningún caso es renunciable, sus términos no se pueden suspender salvo en el caso de la conciliación prejudicial.</p> <p>Ahora bien, la norma aplicable al caso es la vigente al momento de que se configuró el derecho de reclamar los saldos pendientes, y no la norma vigente a la fecha de la celebración del contrato, a partir de esa fecha empezó a correr el término de caducidad, bajo esas circunstancias, cuando se solicitó la audiencia de conciliación prejudicial, la acción en el presente caso estaba caducada. Pues el derecho del contratista se configuró el día 7 de marzo de 2000, y si las acciones contractuales caducan al vencimiento de dos años, a partir del día siguiente de ocurridos los hechos, (artículo 136 C.C.A) dicho término venció el 8 de marzo de 2002, así se presentó solicitud de conciliación el día 17 de enero de 2005, cuando la acción estaba caducada, razón por la cual la aprobación es improcedente.</p>
Decisión	CONFIRMAR el auto apelado

TESIS FINAL

Para que la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, sea aprobada por el juez, debe cumplir ciertos requisitos: I) La debida representación de las personas que concilian, II) la capacidad de los representantes o conciliadores para conciliar, III) la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes, IV) Que no haya operado la caducidad de la acción, V) Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación, VI) Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público. Además debe estar fundado en las pruebas necesarias que permitan deducir la alta probabilidad de condena para el Estado en un eventual proceso judicial, de manera que el acuerdo no viole la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

Tabla Número 43 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	33485
Fecha de Expedición:	Marzo 22 de 2007
Consejero Ponente	ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ
Hechos relevantes	<p>El tribunal administrativo aprueba una conciliación prejudicial sin que las partes hubiesen interpuesto recurso, cuatro meses después familiares de una de las partes solicitaron la interrupción procesal y la nulidad de lo actuado desde diez días antes de la celebración de la audiencia de conciliación, debido a que el solicitante había fallecido y el apoderado había abandonado el proceso. El tribunal no decretó la interrupción ni la anulación puesto que el solicitante siempre estuvo representado judicialmente, providencia que fue recurrida en reposición y en subsidio de apelación por los interesados.</p> <p>El tribunal no repuso el auto porque para que la interrupción proceda la parte no debe estar representada judicialmente, situación que no ocurre en este caso, porque el solicitante de la audiencia de conciliación siempre contó con apoderado judicial, por otra parte no concedió el recurso de apelación debido a que el auto que niega las nulidades no es apelable tal y como lo dispone el artículo 181 del C.C.A¹⁵⁵. La parte interesada interpuso recurso de reposición que fue resuelto de manera desfavorable.</p> <p>Cuatro meses después se interpone recurso de queja contra el auto del Tribunal que niega el recurso de apelación, argumentando que conforme al principio de igualdad, de la misma manera que en la jurisdicción civil el recurso de apelación procede para el auto que niega y decreta nulidades, además el</p>

¹⁵⁵ **Artículo 181.- Apelación.** Son apelables las sentencias de primera instancia de las tribunales, de los jueces y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por dichos organismos, en pleno o en una de sus secciones o sub secciones, según el caso; o por los jueces administrativos: **1.** El que rechace la demanda. **2.** El que resuelva sobre la suspensión provisional. **3.** El que ponga fin al proceso. **4.** El que resuelva sobre liquidación de condenas. **5.** El que apruebe o impruebe las conciliaciones prejudiciales o judiciales. **6.** El que decrete nulidades procesales. **7.** El que resuelva sobre la intervención de terceros. **8.** El que deniegue la apertura a prueba, o el señalamiento del término para practicar pruebas, o el decreto de alguna pedida oportunamente o deniegue su práctica. El recurso contra los autos mencionados deberá interponerse directamente y no como subsidiario de la reposición. Por regla general el recurso se concederá en el efecto suspendido.

	consejo de Estado según el actor ha mencionado que la enumeración del artículo 181 C.C.A no es taxativa.
Consideraciones de la sala	<p>La sala analiza en primer lugar si la interrupción en trámites diferentes al proceso judicial es procedente, en segundo lugar si el auto del Tribunal que niega la interrupción del trámite y la nulidad es apelable.</p> <p>De acuerdo al artículo 168 C.P.C el proceso se podrá interrumpir por varias causas, entre ella la muerte de la parte que no haya estado representada, mientras que el Artículo 140 del mismo código enuncia en que eventos es nulo el proceso.</p> <p>A juicio de la sala la ley prevé estos fenómenos para el proceso, no obstante en el caso analizado la solicitud se presentó cuando la conciliación prejudicial había terminado, por lo tanto la petición de interrupción y de nulidad y el auto del Tribunal que los decide se dieron dentro de una audiencia de conciliación que no se puede comparar con un proceso judicial.</p> <p>Por otra parte, el recurso de queja es un mecanismo que igualmente solo puede ser usado dentro del proceso judicial conforme al artículo 378 del C.P.C.</p> <p>Por lo tanto el auto que decidió la solicitud de interrupción y de nulidad de lo actuado, no son susceptibles de apelación, este solo procede para el auto que improbo la conciliación contra el cual no se propuso recurso. Por lo tanto estima la sala que el recurso de apelación se encuentra bien denegado.</p>
Decisión	ESTÍMASE bien denegado el recurso de apelación presentado contra la providencia de 10 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

TESIS FINAL

Fija en esta oportunidad el Consejo de estado, que no se puede solicitar interrupción del proceso ni tampoco la nulidad de lo actuado en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, puesto que estas facultades solo se pueden surtir dentro de un proceso judicial.

Tabla Número 44 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	2006-00157
Fecha de Expedición:	Julio 5 de 2007
Consejero Ponente	GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Hechos relevantes	Se presenta un impedimento de los magistrados de tribunal administrativo, debido a la acción popular instaurada para proteger el patrimonio público, derivado del cobro de lo no debido, pues está cobrando honorarios de unos dineros destinados para un subsidio de reubicación, pactado en una conciliación extrajudicial que fue aprobada por ese tribunal. Consideran los magistrados que se configura la causal de impedimentos consagrada en el numeral 2 del artículo 150 del C.P.C ¹⁵⁶ , puesto que al aprobar la conciliación prejudicial conocieron el proceso en instancia anterior.
Consideraciones de la sala	Considera la sala, que el hecho de que el tribunal haya aprobado la conciliación prejudicial, no quiere decir que esta es una instancia anterior, puesto que la conciliación constituye una etapa fuera del proceso. Además, la controversia se basa en un asunto que no fue objeto de análisis de la conciliación extrajudicial. Por lo tanto la causal invocada del artículo 150 numeral 2 del C.P.C, es solo un impedimento infundado.
Decisión	DECLÁRAR infundado el impedimento manifestado por los Magistrados del Tribunal Administrativo

TESIS FINAL

La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, es una etapa fuera del proceso, por lo tanto no puede constituir una instancia anterior al proceso, de manera que el conocimiento del tribunal respecto de la aprobación de un acta de conciliación no constituye una causal de recusación por haber conocido del proceso en instancia anterior.

Tabla Número 45 (Autora: Carolina Guzmán)

Expediente	4545
Fecha de Expedición:	Octubre 2 de 2008
Consejero Ponente	BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ
Hechos relevantes	Se propone recurso de apelación contra el auto del Tribunal administrativo que rechazó la demanda por caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, instaurada

¹⁵⁶ (...) "Son causales de recusación las siguientes: (...) 2. Haber conocido del proceso en instancia anterior, el juez, su cónyuge o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente".

	<p>contra el municipio de Cumbal (N). Al instaurar la acción se pretende la nulidad del acto ficto que se dio por el silencio administrativo negativo de la entidad demandada que al no contestar un derecho de petición, entiende negada la petición. El auto apelado se fundamenta en que la entidad demandada si contestó la petición aceptando la obligación y notificando a la demandante, situación que no se mencionó en la demanda, desvirtuando así el silencio administrativo negativo. Se demuestra además la voluntad de la administración manifestada en la conciliación extrajudicial aportada y afirma que operó el fenómeno de caducidad. Finalmente recuerda que cuando el término de caducidad haya operado, se debe rechazar de plano la demanda¹⁵⁷.</p> <p>Se argumenta en la apelación, que la entidad ha omitido el reconocimiento del derecho a pesar de haberse intentado el pago a través de todas las actuaciones legales antes de acudir al proceso judicial. Considera la actora que el cobro es oportuno pues se solicitó por última vez mediante en la conciliación prejudicial donde se negó de manera formal.</p>
Consideraciones de la sala	<p>Debido a que en el presente caso se celebró audiencia de conciliación extrajudicial, se debe entender que el termino de caducidad de la acción se suspende conforme al artículo 80 de la ley 446 de 1998¹⁵⁸. La sala previo análisis encuentra que la duración de la etapa procesal fue de 40 días, término que se adiciona a la caducidad. El numeral 2º del artículo 136 del C.C.A., establece que la acción de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. El termino de caducidad de la acción, debe contarse al día siguiente de la notificación del derecho de petición, es decir el 23 de noviembre de 2001, por lo tanto el termino de cuatro meses en este caso se ha vencido y la acción ha caducado, pues se presentó la demanda el 25 de junio de 2004, cuando debió presentarse el 23 de marzo de 2001.</p>

¹⁵⁷ artículo 143 del C.C.A., modificado por el artículo 45 de la Ley 446 de 1998

¹⁵⁸ "el término de caducidad no correrá desde el recibo de la solicitud en el despacho del Agente del Ministerio Público hasta por un plazo que no excede de sesenta (60) días. Para este efecto, el plazo de caducidad se entenderá adicionado por el duración de la etapa conciliatoria."

Decisión	Confirmar el auto proferido por el Tribunal Administrativo de Nariño
----------	--

TESIS FINAL

Cuando se celebra audiencia de conciliación prejudicial, respecto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que caduca en 4 meses, el término de caducidad que se suspende con la presentación de la solicitud se reanuda al día siguiente de celebrada la audiencia de conciliación.

3.4 CONCLUSIONES

3.4.1 CORTE CONSTITUCIONAL

Tabla Número 46 (Autora: Carolina Guzmán)

SENTENCIA	TESIS FINAL
C-111 de 1999	El agente del ministerio público puede interponer los recursos de ley al auto que apruebe o impruebe la conciliación judicial como la extrajudicial actuando como parte o como conciliador.
C-114 de 1999	Debe existir conexidad entre las normas demandadas y el fundamento de la demanda, pues de lo contrario no se podría realizar un examen de constitucionalidad de la norma.
C-893 de 2001	Los centros de conciliación no pueden adelantar conciliaciones en materia contencioso administrativo, esta función solo la podrán ejercer los agentes del ministerio público asignados a la jurisdicción contencioso administrativa.
C-1195-2001	Para interponer acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, de reparación directa, y contractuales, consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A previamente se debe agotar la conciliación extrajudicial ante los agentes del ministerio público asignados a dicha jurisdicción, de no hacerse la demanda será rechazada de plano.
C-1292 de 2001	Se exige la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativo.
C-041 de 2002	En una demanda de inconstitucionalidad debe existir una plena relación entre las normas legales que se acusan y los cargos que se les imputan, esto es que los cargos se puedan deducir del canon que se reprocha. De esta manera se podrá confrontar la norma legal con la norma constitucional que se presume vulnerada y sobre ella se podría realizar un control de constitucionalidad.

C-314 de 2002	La exclusión de la acción de repetición, respecto de otras acciones en cuanto a la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, no vulnera el derecho de igualdad Constitucional, pues se trata de salvaguardar y conservar el interés general y el patrimonio del público.
C-417 de 2002	Establecer la audiencia de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, es absolutamente constitucional y válido pues con ello no se vulnera el derecho de acceder a la justicia ni se violente los postulados de voluntariedad y consensualidad que caracterizan la conciliación.
C-181 de 2003	Los aspectos demandados deben tener relación con las normas acusadas, de lo contrario para la Corte no es procedente realizar un juicio de constitucionalidad y el resultado será sentencia inhibitoria.
C-215 de 1993	El decreto demandado no hace una exclusión de ciertas materias demandadas, sino que procura complementar las diversas o ausentes en normas anteriores.
C-037 de 1996	Los particulares puedan ejercer la función de administrar justicia, bien sea porque actúan como conciliadores o como árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.
C-713 de 2008	La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se hace obligatoria, debido al interés patrimonial que se discute en estos asuntos. La aprobación judicial de las conciliaciones administrativas, debe efectuarse siempre puesto que lo que se concilia es el patrimonio público y debe existir un control permanente.

La Corte Constitucional, con el fin de salvaguardar los bienes estatales y manteniendo la posición proteccionista del Estado, declara la Constitucionalidad de algunas normas que buscan garantizar tanto el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, como el amparo y mantenimiento del patrimonio público.

Así por ejemplo, buscando la protección del Estado, permite al agente del Ministerio Público, interponer los recursos de ley contra el auto que aprueba o imprueba la conciliación extrajudicial, situación que anteriormente no se permitía puesto que los únicos que podían interponer recursos eran los directamente interesados en el litigio, es decir la parte convocante y la parte convocada.

Continuando con el deber de proteccionismo, declara la Corte la constitucionalidad de la norma que prohíbe a los centro de conciliación adelantar audiencias en

materia contencioso administrativa. Se evidencia aquí, un cambio en la posición de la Corte, ya que anteriormente aprobaba las conciliaciones celebradas en los centro de conciliación autorizados, no obstante manifiesta su oposición y sustenta su decisión de declarar la constitucionalidad de esta norma, con el fin de proteger el patrimonio público.

Cambiando un poco la orientación que ostenta la Corte, declara la constitucionalidad de las normas que establecen la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad para ejercer las acciones de reparación directa y contractuales, argumentando que es absolutamente constitucional y válido ya que con ello no se vulnera el derecho de acceder a la justicia, ni tampoco se transgreden los postulados de voluntariedad ni consensualidad característicos de la conciliación. Posteriormente extiende este requisito para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, arguyendo el interés patrimonial que se discute en estos asuntos. Aduce además que siempre debe someterse las conciliaciones administrativas a aprobación judicial, porque lo que se concilia es el patrimonio público y por lo tanto debe existir un control posterior y permanente.

Por otra parte, considera constitucional la norma que excluye a la acción de repetición del requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, pues nuevamente resalta la necesidad de salvaguardar y conservar el interés general y el patrimonio público.

Así las cosas, se puede evidenciar claramente la posición proteccionista que asume la Corte, ya que declara la constitucionalidad de las diferentes normas que pretenden la protección estatal, y cuando eventualmente se aparta de ese enfoque como en el caso de establecer el requisito de procedibilidad, lo hace buscando siempre la defensa del patrimonio público, en este caso imponiendo el control judicial posterior, a cada conciliación administrativa que se celebre.

3.4.2 CONSEJO DE ESTADO

Tabla Número 47 (Autora: Carolina Guzmán)

EXPEDIENTE	TESIS FINAL
2781	La conciliación en materia contencioso administrativa procede únicamente para los casos susceptibles de ser conciliados, y que cuenten con autorización legal para aquello.
7953	Contra el auto que aprueba o imprueba la conciliación extrajudicial administrativa, no procede el grado de consulta, en caso de ser interpuesto, debe ser declarado improcedente por la autoridad competente. Si se da curso al grado de consulta, se configura la causal de nulidad insaneable, que debe ser

	declarada de oficio.
2870	La presentación de la solicitud de conciliación suspende el término de caducidad de la acción por un plazo máximo de 60 días, transcurridos los cuales este se reanuda. Esos 60 días de suspensión se deben entender hábiles.
10.971	El auto que aprueba o imprueba la conciliación prejudicial es susceptible del recurso de apelación y debe ser proferido por los magistrados en pleno, o por la sección.
12180	No procede la conciliación para acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, si esta se solicita debe ser rechazada de plano.
4193	Cuando una autoridad remite una demanda para que se decida su admisión, es irrelevante que se le reconozca en el mismo auto la facultad de tener o no como prueba de que se suspendió el término de caducidad debido al proceso conciliatorio adelantado, ante la Procuraduría.
13783	El juez al examinar el acuerdo, debe revisar su legalidad, pertinencia y razonabilidad, analizando cada prueba ya sea del contrato o del hecho que originó el conflicto, ya que debe existir armonía entre estas y el acuerdo logrado. Si la autoridad competente encuentra que las pruebas no sirven de sustento para valorar la conciliación ya que son turbias o poco claras y que además es lesivo para los intereses del patrimonio público, está en la obligación de improbar la conciliación.
15508	El conciliador o la autoridad judicial que imparta la aprobación de la conciliación, debe solicitar las pruebas que considere pertinentes para demostrar ciertos hechos, o podrá permitir complementar las allegadas antes de rechazar un acuerdo.
15721	Considera el consejo de Estado, que el acuerdo conciliatorio únicamente tiene validez y eficacia, cuando sea aprobado por la autoridad judicial competente para ello, de lo contrario no surte ningún efecto, por lo tanto las partes antes de que se profiera la correspondiente decisión tienen la facultad de retractarse o desistir del mismo si advierten que no es conveniente para sus intereses.
17868	La solicitud de conciliación prejudicial, en ejercicio de una acción de cuya competencia carece la jurisdicción Contencioso Administrativa debe ser rechazada de plano por la procuraduría, si se celebra la audiencia, la autoridad judicial debe improbar el acuerdo logrado.
7441	El acuerdo conciliatorio no produce ningún efecto, hasta que la autoridad judicial imparta su aprobación, hasta entonces las

	partes podrán retractarse de lo acordado en la audiencia cuando el acuerdo lesione el patrimonio público.
17076	Cuando se concilia el pago de una parte de la obligación y no de la totalidad del mismo, el acuerdo no resulta lesivo para el patrimonio de la entidad puesto que además de evitar el desgaste de la justicia con el acuerdo logrado, para lograr el pago de la parte no conciliada se puede intentar una nueva conciliación o se puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa.
18249	Los acuerdos conciliatorios deben mostrar que la obligación que se concilia es clara, expresa y exigible, de manera que la autoridad judicial administrativa este plenamente convencida de la existencia de la obligación. Las obligaciones adquiridas en los acuerdos conciliatorios, pueden estar sujetas a una condición o plazo, ya que una vez que estos se cumplan, dicha obligación se hace exigible.
18123	Cuando se está conciliando en materia contractual, si no se tiene contrato que respalde la obligación, sino facturas de cada una de las actividades que se desarrollaron, el cómputo de la caducidad se debe hacer de manera individual para cada una de ellas. Si sobre algunos de los puntos de la conciliación ha operado el fenómeno de la caducidad, la autoridad judicial puede aprobar el acuerdo parcial de la conciliación celebrada entre las partes.
18298	Para que una entidad acepte de manera voluntaria su responsabilidad y por lo tanto concilie sus obligaciones mediante una audiencia prejudicial, esa responsabilidad debe estar respaldada en pruebas fehacientes, en normas jurídicas que contengan la obligación y en la jurisprudencia emanada sobre el tema, de manera que se puede establecer con firmeza que la conciliación es beneficiosa para la entidad, de lo contrario si existen dudas respecto a esa responsabilidad no se puede adelantar la conciliación, de hacerlo la autoridad competente esta en el deber de improbar el acuerdo.
18486	Las partes durante el desarrollo de la audiencia, podrán convenir una fórmula de arreglo diferente a la solicitada siempre y cuando esta tenga directa relación que la situación y petición que originaron la conciliación.
15790	Las partes y sus apoderados deben asistir obligatoriamente a la audiencia de conciliación prejudicial, en caso de no hacerlo deben justificar de manera oportuna su inasistencia.
20925	Para celebra audiencia de conciliación extrajudicial administrativa, debe existir un amplio material probatorio, del

	<p>que se pueda deducir con claridad y objetividad la responsabilidad de la administración pública. Si se allegan documentos como prueba, estos deben estar autenticados para que puedan surtir efecto. La declaración ante notario de un particular sobre las actividades de otro particular jamás podrá comprometer a la administración.</p> <p>La conciliación es un mecanismo que debe ser usado cuando esté plenamente demostrada la responsabilidad de la administración, de manera que para ella sea más beneficioso conciliar sus obligaciones.</p>
186	<p>Un auto que declare de manera errada la legalidad de una conciliación, no constituye jurisprudencia obligatoria, ni ata al juez a fallar de la misma manera so pretexto de garantizar el derecho a la igualdad.</p> <p>Contra el auto que aprueba o imprueba una conciliación, proceden los recursos de ley como la reposición y la apelación, mas no es procedente la acción de tutela.</p>
1544	<p>Únicamente se pueden conciliar los derechos existentes, y tiene la capacidad de hacerlo la persona capaz de disponer de ellos, de lo contrario el acuerdo conciliatorio es contrario a la ley y evidencia una lesión al patrimonio público y en esas circunstancias la autoridad judicial está en la obligación de improbar el acuerdo.</p>
3379	<p>La conciliación procede solo cuando los asuntos a tratar sean susceptibles de ser conciliados, y debe ser ejecutada por la parte que tenga posesión del derecho o del objeto de conciliación, de lo contrario se improbar el acuerdo conciliatorio.</p>
27457	<p>Para determinar la competencia en razón de la cuantía de los autos que aprueban o imprueban la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se debe tener en cuenta la cuantía del acuerdo logrado y la naturaleza de la acción.</p> <p>Para determinar la cuantía se debe tener en cuenta sin con el acuerdo se solucionó los reclamos de diferentes personas y si cada una logró satisfacer varias reclamaciones, así la cuantía se debe determinar para cada una de ellas.</p>
28154	<p>Cuando se celebra un contrato y una de las partes es una entidad de carácter estatal, este se considera un contrato estatal. Así las cosas el acta de acuerdo conciliatorio que dirima una controversia contractual debe ser objeto de homologación judicial, de la cual es competente para conocer la jurisdicción contencioso administrativa.</p>
28452	<p>Una conciliación solo se puede solicitar cuando la acción que</p>

	eventualmente se puede ejercer no ha caducado, de lo contrario no se puede celebrar audiencia y si se celebra la autoridad que revise el acuerdo debe improbarlo.
27674	Cuando se solicita audiencia de conciliación extrajudicial ante el agente del ministerio público, se suspende el término de caducidad de la acción. Esta audiencia se debe llevar a cabo dentro de los tres meses siguientes, de lo contrario el término de caducidad de la acción se reanudará.
11691	El auto que imprueba la conciliación, únicamente puede ser apelado por las partes que demuestren interés para recurrir, el agente del ministerio público debe limitarse a guiar el proceso y a buscar formulas de arreglo, pero no tiene legitimación para interponer recurso alguno.
00234	La improbación de un acta de conciliación extrajudicial, se da cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias para ello, cuando el acuerdo sea violatorio de la ley o resulte lesivo para el patrimonio público. Cuando la autoridad judicial estime que no es competente para conocer de la solicitud de aprobación, no debe rechazarla pues con ello vulnera el derecho de acceder a la justicia, por el contrario debe enviarla al competente para su aprobación.
33051	Para que la conciliación prejudicial en materia contencioso administrativa, sea aprobada por el juez, debe cumplir ciertos requisitos: I) La debida representación de las personas que concilian, II) la capacidad de los representantes o conciliadores para conciliar, III) la disponibilidad de los derechos económicos enunciados por las partes, IV) Que no haya operado la caducidad de la acción, V) Que lo reconocido patrimonialmente esté debidamente respaldado en la actuación, VI) Que el acuerdo no resulte abiertamente lesivo para el patrimonio público Además debe estar fundado en las pruebas necesarias que permitan deducir la alta probabilidad de condena para el Estado en un eventual proceso judicial, de manera que el acuerdo no viole la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.
33485	No se puede solicitar interrupción del proceso ni tampoco la nulidad de lo actuado en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa.
2006-00157	La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, es una etapa fuera del proceso, por lo tanto no puede constituir una instancia anterior al proceso y su conocimiento previo no constituye causal de recusación.
4545	Cuando se celebra audiencia de conciliación prejudicial, el

	término de caducidad que se suspende con la presentación de la solicitud se reanuda al día siguiente de celebrada la audiencia de conciliación.
--	---

Como se puede observar, el Consejo de Estado, al igual que la Corte, ha mantenido una posición absolutamente proteccionista del Estado, procurando siempre la defensa del interés general y del patrimonio público.

Así por ejemplo determina la procedencia de la conciliación, limitándola para los asuntos que son susceptibles de ser conciliados, anteriormente establecía que la conciliación no era procedente para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, no obstante al ser declarada la constitucionalidad de la misma por la Corte Constitucional, debido a que se discute el patrimonio del Estado, permite que se celebre esta audiencia, pero atendiendo siempre al control judicial.

Para demostrar su restriccionismo, determina que el mecanismo de la conciliación es procedente sólo cuando esté plenamente demostrada la responsabilidad de la administración y sea más beneficioso para ella conciliar sus obligaciones, esa responsabilidad debe estar demostrada con pruebas fehacientes, y debe estar contenida en normas jurídicas y en jurisprudencia emanada sobre el tema, de manera que se pueda establecer con firmeza que para la entidad es más beneficiosa la conciliación. Si existen dudas sobre la responsabilidad de la administración, no se puede llevar a cabo audiencia de conciliación, de hacerlo el acuerdo logrado debe ser improbadamente por la autoridad judicial. Es decir que para celebrar audiencia de conciliación extrajudicial administrativa, debe existir un amplio material probatorio que permita deducir con claridad y objetividad la responsabilidad de la entidad pública.

El juez que imparta la aprobación del acuerdo, debe analizar la legalidad, pertinencia y razonabilidad de cada prueba, si encuentra que estas no sirven de sustento para valorar el acuerdo pues no son lo suficientemente claras, debe improbar la conciliación.

El Consejo de Estado, ha mantenido su posición, insistiendo en que la autoridad judicial debe estar plenamente convencida de la existencia de la obligación y de la responsabilidad de la administración, de lo contrario debe improbar el acuerdo conciliatorio, tan importante es la aprobación del acuerdo, que únicamente tiene validez y eficacia la conciliación cuando sea aprobada judicialmente.

Determina también a manera de protección, que la audiencia de conciliación se debe celebrar en presencia de las partes y de sus apoderados, de lo contrario no se puede llevar a cabo.

4. PROPUESTA DE UNA LEY TIPO

4.1 INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL MÉTODO A SEGUIR

Hemos hecho el siguiente recorrido a lo largo de nuestro estudio: En primer lugar, se explicó la concepción según la cual en Colombia hoy en día, las instituciones jurídicas deben ser analizadas desde la legislación y la jurisprudencia, centrandó el análisis en el tema que nos ocupa, la conciliación judicial en materia contencioso administrativa. Debido a ello, estudiamos minuciosamente el proceso histórico de las normas sobre conciliación administrativa, analizamos el debate dogmático que se presenta en torno a la conciliación, luego se realizó un análisis de la normatividad que se encuentra vigente respecto al tema. Continuando nuestra investigación, estudiamos de manera detallada la jurisprudencia en torno al tema que nos ocupa, para lo cual fue necesario dividir la jurisprudencia en dos: por un lado analizamos los pronunciamientos de la Corte Constitucional y por otro las providencias emanadas del Consejo de Estado; analizando el impacto que cada una de ellas tuvo en el derecho y la posición de la Corte y del Consejo de Estado respecto de cada uno de los temas que constituyen la conciliación extrajudicial administrativa.

Debido a la dispersión normativa que encontramos en el capítulo correspondiente y que se hace necesario recoger, además del estudio de la extensa jurisprudencia recolectada, se propone en esta oportunidad una parte integrante de una ley general de conciliación, que regula el tema específico de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, adoptando la normatividad dispersa con algunas variaciones derivadas de la jurisprudencia analizada.

4.2 LEY TIPO

LEY TIPO

CAPITULO X

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN ASUNTOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO 1º. ASUNTOS SUSCEPTIBLES DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. Las entidades públicas o los particulares que desarrollen funciones estatales, pueden

conciliar través de apoderado de manera total o parcial sus conflictos de carácter particular y contenido económico que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa a través de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa y acciones contractuales, consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del C.C.A o las normas que lo sustituyan.

ARTÍCULO 2°. La conciliación No será procedente en los siguientes casos:

- 1.- Cuando se trate de asuntos de carácter tributario.
- 2.- Cuando los asuntos se deban tramitar mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la ley 80 de 1993.
- 3.- Cuando se trate de asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado.

ARTÍCULO 3°. Cuando se presenta solicitud de conciliación, si la acción que se debe ejecutar en un eventual proceso judicial ya ha caducado, no se puede celebrar la audiencia, el Procurador tendrá facultad para rechazarla y en caso de ser celebrada el juez deberá declarar su improbación.

ARTÍCULO 4°. La conciliación extrajudicial administrativa, respecto a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, procede únicamente cuando la vía gubernativa no procediere o estuviere debidamente agotada. Esta circunstancia debe ser demostrada conforme a la ley ante el agente conciliador.

ARTÍCULO 5. CONCILIACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO. Cuando exista acto administrativo de carácter particular se puede conciliar sobre sus efectos económicos, si se da alguna de las causales de revocación de los actos administrativos contenidas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo. Se debe precisar si debido a dicho acuerdo se revocará ya sea de manera total o parcial el acto administrativo objeto de la conciliación. En todo caso una vez aprobada la conciliación se entenderá revocado el acto y sustituido por el acuerdo conciliatorio.

ARTÍCULO 6°. CONCILIACIÓN EN MATERIA CONTRACTUAL. En materia contractual, las partes están facultadas para buscar y utilizar cualquiera de los mecanismos de solución directa para dirimir las controversias surgidas de los contratos estatales.

Las autoridades NO podrán establecer ningún tipo de prohibición a la facultad que tienen las partes para conciliar.

ARTÍCULO 7°. APODERADO. El trámite de conciliación desde la presentación de la solicitud deberá hacerse mediante apoderado para las partes, quien debe ser

abogado inscrito y debe tener autorización expresa para conciliar. Este deberá concurrir a las audiencias en que se lleve a cabo la conciliación.

PARÁGRAFO. En los eventos en los que el domicilio de alguna de las partes no esté en el circuito judicial del lugar donde se vaya a celebrar la audiencia o se encuentre fuera del territorio nacional, la audiencia de conciliación extrajudicial se puede llevar a cabo por intermedio del apoderado, aún sin la asistencia de su representado.

ARTÍCULO 8°. FUNCIONARIO COMPETENTE PARA CONCILIAR. La audiencia de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, solo podrá celebrarse ante los agente del Ministerio Público asignados a esta jurisdicción.

PARÁGRAFO. Cuando el agente del Ministerio Público no sea competente para conocer de la conciliación por la naturaleza del asunto o en razón del factor territorial, no podrá rechazar la petición, deberá remitir la solicitud y el expediente al funcionario competente para ello.

CAPITULO X SOLICITUD Y AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

ARTÍCULO 9°. SOLICITUD DE CONCILIACIÓN DEL PARTICULAR. Cuando la audiencia es convocada por un particular, debe presentar ante la Procuraduría la solicitud de conciliación, acompañada de la constancia de haber entregado previamente copia de ésta a la entidad convocada.

ARTÍCULO 10. SOLICITUD DE CONCILIACIÓN DE LA ENTIDAD. Cuando la audiencia es convocada por la entidad pública, la solicitud de conciliación ante la Procuraduría debe ir acompañada del acta de comité de conciliaciones de la misma, donde se aprueba la conciliación y la posición de la entidad, además de la constancia de haber entregado previamente dichos documentos al particular convocado.

ARTÍCULO 11. REQUISITOS DE LA SOLICITUD. La solicitud de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se puede presentar de manera individual o conjuntamente por las partes. Se debe entregar la solicitud en original y copia ante el agente del ministerio público con los siguientes requisitos:

- l.** La designación del funcionario a quien se dirige
- m.** La individualización de las partes y sus representantes
- n.** Las diferencias que se intentan conciliar y los hechos en que se fundan;

- o.** Las pretensiones del solicitante;
- p.** La indicación de la acción contencioso administrativa que se ejercerá;
- q.** La relación de las pruebas que se acompañan y de las que se harían valer en el proceso;
- r.** La demostración del agotamiento de la vía gubernativa, en caso de ser necesario; La estimación razonada de la cuantía de las aspiraciones;
- s.** La manifestación, bajo la gravedad del juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos, la cual se tendrá prestada con la presentación de la solicitud;
- t.** La indicación del lugar para que se surtan las notificaciones, el número o números telefónicos, número de fax y correo electrónico de las partes.
- u.** La copia de la petición de conciliación previamente enviada al convocado, en la que consta que ha sido efectivamente recibida por él representante legal o por quien haga sus veces, en el evento de que sea persona jurídica, y en el caso de que se trate de persona natural, por ella misma o por quien esté facultado para representarla.
- v.** La firma del apoderado del solicitante o solicitantes;

Si falta uno de estos requisitos no se podrá rechazar la solicitud, el conciliador debe informar al solicitante de la falencia para que la subsane a mas tardar hasta el día de la conciliación, si no lo hace se entenderá que no existe ánimo conciliatorio de su parte. Bajo esta situación se deberá declarar fallida la conciliación y el procurador deberá expedir las correspondientes certificaciones.

Presentada la solicitud, si el agente del Ministerio Público determina que el asunto no es conciliable, deberá expedir una constancia dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega de la misma. Si esta circunstancia se observa dentro de la audiencia de conciliación, se dejará constancia en el acta, y se devolverán los documentos que fueron aportados por las partes.

Presentada la petición de conciliación, si el agente del Ministerio Público encuentra procedente la conciliación, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud, deberá dictar un auto admitiendo la conciliación y a la vez debe fijar hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual se debe llevar a cabo máximo dentro de los treinta (30) días siguientes.

Contra la providencia que rechaza y que inadmite la solicitud, procede únicamente recurso de reposición, que se puede interponer durante los siguientes cinco (5) días hábiles a partir de su notificación. Contra el auto que admite la solicitud no procede ningún recurso.

ARTÍCULO 12. TERMINO. La audiencia de conciliación extrajudicial se debe intentar en el menor tiempo posible, máximo debe llevarse a cabo dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud, no obstante las partes por mutuo acuerdo pueden prolongar ese término.

ARTÍCULO 13. Es deber del conciliador, Durante el desarrollo de estas audiencias, guardar y proteger los derechos ciertos e indiscutibles y los derechos mínimos e intransigibles.

ARTÍCULO 14. Presentada la solicitud, si el agente del Ministerio Público determina que el asunto no es conciliable, deberá expedir una constancia dentro de los diez (10) días siguientes a la entrega de la misma. Si esta circunstancia se observa dentro de la audiencia de conciliación, se dejará constancia en el acta, y se devolverán los documentos que fueron aportados por las partes.

ARTÍCULO 15. AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL. Presentada la petición de conciliación, si el agente del Ministerio Público encuentra procedente la conciliación, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud, deberá dictar un auto admitiendo la conciliación y a la vez debe fijar hora y fecha para la celebración de la audiencia, la cual se debe llevar a cabo máximo dentro de los treinta (30) días siguientes.

ARTÍCULO 16. CITACIÓN A LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN. La citación a la audiencia de conciliación debe ser comunicada por el medio que el procurador considere más ágil y eficaz, con una antelación no inferior a quince (15) días. En la citación se deberá indicar de manera sucinta el objeto de la conciliación y las consecuencias que genera la inasistencia a la audiencia.

ARTÍCULO 17. PRUEBAS. Junto con la solicitud de la audiencia, deberán aportarse las pruebas en original y en copia. Las copias tendrán el mismo valor de las originales en los siguientes eventos:

- 1.** Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada.
- 2.** Cuando sean autenticadas por notario, previo cotejo con el original o la copia autenticada que se presente.
- 3.** Cuando sean compulsadas del original o de copia autenticada en el curso de inspección judicial, salvo que la ley disponga otra cosa.

ARTÍCULO 18. El agente del ministerio público puede solicitar nuevas pruebas o el complemento de las allegadas, que deben ser presentadas durante los 20 días

calendario, siguientes a la solicitud. Este término NO amplía el término de caducidad de la acción.

Si agotado el termino para aportar las pruebas, estas no se han presentado, se entenderá que no se logró el acuerdo, de esta manera se haya cumplido el requisito de procedibilidad, y en consecuencia las partes podrán acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para hacer efectivos sus derechos.

PARÁGRAFO. Si las partes evidencian ánimo conciliatorio, con el fin de constituir los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo, el procurador o la autoridad judicial podrá solicitar a la autoridad competente, la remisión de los documentos de carácter privado que considere necesarios, obviamente con el compromiso de mantener la reserva de los mismos, de conformidad con el artículo 20 del C.C.A. Podrá solicitar además el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación, y el de las entidades públicas competentes para ello, con el objeto de valorar los medios probatorios presentados por las partes.

ARTÍCULO 19. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN. El desarrollo de la audiencia de conciliación extrajudicial administrativa se llevará a cabo bajo la dirección del agente del ministerio público asignado a la jurisdicción contencioso administrativa, quien podrá dirigir libremente la conciliación pero siempre guiado por los principios de imparcialidad, equidad, justicia y legalidad. El procurador debe conceder el uso de la palabra a cada una de las partes por el término necesario, para que ellas realicen la exposición de los hechos y de sus pretensiones, en su relato justificarán sus posiciones con los medios de prueba con que cuenten y podrán además aportar las pruebas adicionales que estimen convenientes. Si las partes no plantean fórmulas de arreglo, el Agente del Ministerio Público podrá proponer las que considere procedentes, que pueden ser acogidas o no por las partes, Para analizar estas fórmulas el agente del Ministerio Público podrá citar a la audiencia de manera excepcional al comité de conciliación de la entidad que participa en la conciliación.

ARTÍCULO 20. ACUERDO TOTAL. Cuando durante la audiencia se logre un acuerdo sobre el total de las pretensiones, el Procurador debe elaborar un acta, conforme a esta ley, la cual debe ser firmada por quienes intervinieron en la audiencia.

ARTÍCULO 21. ACUERDO PARCIAL. Cuando el acuerdo que se logre sea parcial, se debe dejar constancia de ello, indicando cuales fueron los puntos sobre los que se consiguió acordar, y sobre los puntos en que no se logró el acuerdo. El agente del ministerio público se encuentra en la obligación de informar a los

interesados el derecho que les asiste de acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa, para demandar lo que no fue objeto de acuerdo.

ARTÍCULO 22. NO ACUERDO. Si durante la celebración de la audiencia no es posible llegar a ningún acuerdo, el agente del ministerio público debe suscribir un acta, en la cual se declare la imposibilidad de conciliar y deberá restituir la documentación que ha aportado las partes, con excepción de los documentos que tengan reserva legal. Además, registrará en su Despacho la información sobre lo ocurrido, dejando copias de los medios de prueba y de su enumeración, según sea el caso.

ARTÍCULO 23. DESACUERDO DEL PROCURADOR. Si el agente del ministerio está en desacuerdo con lo conciliado, porque lo encuentra contrario a la ley, lesivo al interés público, o porque no encontró pruebas suficientes para aceptarlo, informará dicha situación en la audiencia y deberá dejar constancia de su posición en el acta que se suscribe.

ARTÍCULO 24. DESISTIMIENTO DE LA AUDIENCIA. La audiencia de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, puede ser suspendida por expresa solicitud de ambas partes, siempre y cuando el conciliador encuentre elementos de juicio de la ausencia de ánimo conciliatorio, si esta situación ocurre, el término de caducidad se reanudará.

ARTÍCULO 25. INASISTENCIA DE LAS PARTES. Cuando una de las partes no puede asistir el día y hora señalados para la audiencia debido a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, debe informar esta situación dentro de los tres (3) días siguientes a esta fecha, adjuntando prueba de ello.

Si el día y hora programados para la audiencia de conciliación esta no puede ser celebrada debido a la inasistencia de alguna de las partes, excepto cuando sea por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, el agente del Ministerio Público entenderá que no existe ánimo conciliatorio y por ende quedará surtida la etapa conciliatoria, para lo cual el conciliador expedirá las certificaciones correspondientes. De esta manera de dará culminación al trámite por inasistencia de las partes.

La inasistencia injustificada traerá como consecuencia los efectos jurídicos consagrados en los artículos 22 y 35 de la ley 640 de 2001, o en las normas que las modifiquen o sustituyan.

PARAGRAFO. Cuando la conciliación extrajudicial administrativa se exige como requisito de procedibilidad, si los interesados en el asunto o sus apoderados dejan de asistir de manera injustificada a la audiencia de conciliación que se adelanta ante el procurador judicial, y no justifican dicha inasistencia dentro de los tres (3) días siguientes; se deberá imponer una multa hasta de dos (2) salarios mínimos

legales mensuales vigentes a favor del Consejo Superior de la Judicatura al momento de presentar la demanda, esta multa será impuesta por el juez competente para conocer del asunto, a la parte que no asistió. Adicionalmente a esto, esta conducta puede ser considerada como indicio grave en contra de las pretensiones o excepciones de mérito – según sea el caso – dentro de un eventual proceso judicial que verse sobre los mismos hechos.

ARTÍCULO 26. La inasistencia de la entidad de derecho público a la audiencia, constituye falta disciplinaria grave en contra de su representante legal, en cuyo caso el agente del Ministerio Público dará por terminada la etapa de conciliación y compulsará copias.

CAPITULO X

ACTA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL Y SU HOMOLOGACIÓN

ARTÍCULO 27. ACTA DE CONCILIACIÓN. Una vez se haya logrado un acuerdo dentro de la audiencia, se debe suscribir un acta que lo contenga, la cual deberá contener los siguientes requisitos:

6. El lugar en que se desarrolló la audiencia, la fecha y hora de la misma.
7. Identificación del agente del Ministerio Público que actúa como proceso dentro del asunto.
8. Identificación de las personas que fueron citados a la audiencia, mencionando de manera expresa a quienes concurrieron a la misma.
9. Descripción del asunto, es decir de las pretensiones que dieron origen a la solicitud de la conciliación.
10. El acuerdo al que llegaron las partes, en este aparte es necesario indicar los detalles del mismo como cuantía, modo, tiempo y lugar en que se deben surtir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la conciliación.

El agente del ministerio público, debe entregar a las partes que intervinieron en la audiencia, copia auténtica del acta de conciliación, y con ella la constancia de que se trata de primera copia.

ARTÍCULO 28. FIRMA DEL ACTA. Firmada el acta por los intervinientes, previa advertencia del agente del Ministerio Público de que esta será remitida al juez o corporación de conocimiento para su aprobación, a esta se debe anexar el original o la copia auténtica del de acta de comité de conciliación donde conste la decisión tomada por el mismo, o en su defecto se presentará un certificado expedido por el representante legal de la entidad en el que se manifieste tal circunstancia.

ARTÍCULO 29. APROBACIÓN JUDICIAL. Una vez realizada la audiencia, las actas de los acuerdos conciliatorios, deben ser enviadas al juez o corporación

correspondiente para que mediante auto le imparta su aprobación o improbación, dentro de los tres (3) días siguientes a su celebración.

ARTÍCULO 30. RECURSOS CONTRA EL AUTO DE APROBACIÓN. El auto que apruebe o impruebe el acuerdo de conciliación, es susceptible de recurso de apelación para asuntos de doble instancia y recurso de reposición en asuntos de única instancia.

El ministerio público podrá apelar ante el tribunal el acto del juez administrativo, que aprueba o imprueba la conciliación. Las partes solo puede apelar el auto que la imprueba; que será cuando no se hayan presentado las pruebas necesarias, se viole la ley o resulte lesivo para el patrimonio público.

ARTÍCULO 31. MERITO EJECUTIVO. Tanto la copia auténtica con constancia de ser primera copia del acta de acuerdo conciliatorio, ya sea de arreglo total o parcial de las diferencias, como el auto de la autoridad competente que lo aprueba y que se encuentra debidamente ejecutoriado, prestan mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada.

CAPITULO X SUSPENSIÓN DE LA CADUCIDAD

ARTÍCULO 32. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD. El término de caducidad de la acción, se suspende con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, esta suspensión opera hasta que se cumpla cualquiera de las siguientes situaciones:

- Hasta que se logre el acuerdo conciliatorio.
- Hasta que se haya registrado el acta de conciliación cuando así lo exija la ley.
- Hasta que se expidan las constancias necesarias en los siguientes eventos: I) Cuando se efectúe la audiencia sin que pueda lograr algún acuerdo, II) Cuando debidamente citadas las partes, una de ellas o las dos no asista a la audiencia, III) Cuando se presente una solicitud para la conciliación, y el asunto de que se trate no sea conciliable.
- Hasta que venza el término de tres (3) meses después de presentada la solicitud de conciliación al Ministerio Público.

Cualquiera de las anteriores situaciones que ocurra primero, pone fin a la suspensión del término de caducidad. Esta suspensión puede operar por una sola vez y es improrrogable.

PARÁGRAFO. En caso de no ser aprobado el acuerdo conciliatorio por el juez o el Tribunal, según el caso, el término de caducidad que fue suspendido al momento

de presentar la solicitud de la conciliación, se reanuda al siguiente día hábil de la ejecutoria de la providencia Y no se interrumpirá con la presentación de una nueva solicitud de conciliación. Dicha improbabación NO hace tránsito a cosa juzgada y por lo tanto las partes de estar de acuerdo podrán intentar una nueva conciliación.

CAPITULO X PROCEDIBILIDAD

ARTÍCULO 33. CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD. Cuando los asuntos sean conciliables, la conciliación extrajudicial siempre constituirá requisito de procedibilidad para las acciones consagradas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 34. Se entiende que el requisito de procedibilidad se encuentra agotado cuando se celebra la audiencia de conciliación a pesar de no haber logrado el acuerdo o cuando alguna de las partes no asiste a pesar de que la citación haya sido debidamente comunicada a las partes, y se podrá acudir a la jurisdicción contencioso administrativa únicamente con la constancia expedida por la Procuraduría de haber presentado la solicitud de la conciliación y de haber sido comunicada a la parte citada.

ARTÍCULO 35. Se podrá acudir ante la jurisdicción contenciosa cuando bajo la gravedad de juramento, que se entenderá suministrada al presentar la demanda, se manifieste que el demandado se encuentre ausente o que no se conoce de su paradero.

ARTÍCULO 36. Cuando se solicite el decreto y práctica de medidas cautelares, se puede acudir directamente ante la jurisdicción contencioso administrativa, de lo contrario debe intentarse la conciliación como requisito de procedibilidad.

ARTÍCULO 37. Cuando no se cumpla con el requisito de procedibilidad, la demanda será rechazada de plano. Contra el auto que decreta el rechazo de la demanda en primera instancia, procede el recurso de apelación y procede el recurso de súplica cuando el auto se dicte en asuntos de única instancia.

CAPITULO X COMITÉ DE CONCILIACIÓN

ARTÍCULO 38. Todas las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los

entes descentralizados de estos mismos niveles deberán crear un Comité de Conciliación.

ARTÍCULO 39. DEFINICIÓN. 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. Este comité también decidirá en cada caso específico sobre la procedencia de la conciliación con sujeción al ordenamiento jurídico vigente.

La decisión que tome el comité dentro de estos términos, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, fiscales, ni acciones de repetición contra sus miembros. Además la decisión de conciliar no constituye ordenación del gasto.

ARTÍCULO 40. FUNCIONES. El comité de conciliación 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 administrativas de las entidades, así como las deficiencias de 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, sin perjuicio de su estudio y decisión en cada caso concreto.
- 5.** Determinar, en cada caso, 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. Para tal efecto, el Comité de Conciliación deberá analizar las pautas jurisprudenciales consolidadas, de manera que se concilie en aquellos casos donde exista identidad de supuestos con la jurisprudencia reiterada.
- 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 e informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo las correspondientes decisiones anexando copia de la providencia condenatoria, de la prueba de su pago y señalando el fundamento de la decisión en los casos en que se decida no instaurar la acción de repetición.
- 7.** Determinar la procedencia o Improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.

8. 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.

9. Designar al funcionario que ejercerá la secretaría técnica del comité, preferentemente un profesional del Derecho.

10. Dictar su propio reglamento.

ARTÍCULO 41. INTEGRACIÓN. El Comité de conciliaciones debe estar integrado por:

- El jefe, presidente, representante legal o delegado, de las Entidades y Organismos de Derecho Público del orden nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles.
- El ordenador del gasto, o quien haga sus veces,
- El Jefe de la Oficina Jurídica.
- Dos funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente.

Estas personas asisten a las sesiones de comité con voz y voto.

PARÁGRAFO 1. Podrán asistir a las sesiones con derecho a voz, pero sin derecho a voto los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto, ellos son:

- El apoderado de la entidad
- El jefe de la oficina de control interno o quien haga sus veces
- El secretario del comité.

PARÁGRAFO 2. El comité podrá invitar a sus sesiones a un funcionario de la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia, quien podrá asistir únicamente con derecho a voz.

ARTÍCULO 42. SESIONES. Este comité se debe reunir al menos dos (2) veces al mes y cuando las circunstancias así lo exijan.

Podrá el comité sesionar al menos con tres de sus miembros permanentes y las decisiones deberán ser tomadas por mayoría simple. Estas decisiones serán de obligatorio cumplimiento por parte de los apoderados de la entidad, quienes serán los encargados de asistir a las audiencias de conciliación para tratar de solucionar el conflicto suscitado.

ARTÍCULO 43. REPORTE DEL COMITÉ. En los meses de junio y diciembre, la entidad pública deberá remitir a la Dirección de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio del Interior y de Justicia un reporte con el número de casos sometidos a

estudio en el semestre correspondiente, y la indicación de la decisión adoptada por el Comité de Conciliación o por el representante legal, además del número de conciliaciones celebradas.

ARTÍCULO 44. Contra la decisión que tome el comité ya sea de conciliar o de no conciliar, no proceder recursos, ni acciones contencioso administrativas.

CAPITULO X PUBLICACIONES

ARTÍCULO 45. PUBLICACIÓN. Todas las entidades y organismos de derecho público deben publicar en sus páginas web, todas las actas que contengan los acuerdos conciliatorios celebrados ante los agentes del Ministerio Público dentro de los tres (3) días siguientes a su aprobación, con el fin de garantizar su publicidad y transparencia. La omisión de este requisito genera responsabilidad disciplinaria para el funcionario encargado de hacerlo.

CAPITULO X IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES

ARTÍCULO 46. IMPEDIMENTOS Y RECUSACIONES. Las recusaciones e impedimentos consagradas en el artículo 160 del C.C.A que se aplican a los Consejeros, Magistrados y Jueces Administrativos, también le son aplicables a los agentes del Ministerio público.

Las solicitudes de recusación o de impedimento deben ser resueltas por el Procurador General de la Nación.

ARTÍCULO 47. La intervención del agente del ministerio público en cumplimiento de sus atribuciones en la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, no podrá dar lugar a impedimentos o recusaciones respecto de las actuaciones que posteriormente deba cumplir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

5. CONCLUSIONES

- Hoy en día en Colombia, a partir de la Constitución Nacional de 1991 y bajo la nueva visión del derecho, toda institución jurídica debe ser analizada de manera conjunta desde la ley y a la luz de la jurisprudencia.
- En nuestro país existe una posición proteccionista del Estado, respecto del procedimiento Contencioso administrativo, pues el fin principal de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, es evitar el detrimento del patrimonio público y conservar el interés general.
- La conciliación en materia Contencioso Administrativa, no es el medio idóneo para descongestionar los despachos judiciales debido al cumplimiento que se le debe dar a la homologación judicial, no obstante se debe mantener puesto que con ella se logra la paz y el orden social.
- Es necesario la creación de una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos, entre ellos la conciliación. Respecto de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, se debe condensar en un solo texto la dispersión normativa que actualmente regula el tema, con las aclaraciones y complementos necesarios extractados de los pronunciamientos tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

6. RECOMENDACIONES

Como recomendaciones, resultado de este trabajo de grado, se encuentran las siguientes:

- La adopción de la Ley Tipo propuesta en el capítulo IV, la cual recoge los principales avances jurisprudenciales y legales en torno al tema de la Conciliación Extrajudicial Administrativa.
- La adopción de las problemáticas en torno a la Conciliación Extrajudicial Administrativa desde el debate existente entre el Liberalismo y el Proteccionismo Estatal, entendido el primero como la facultad amplia a los órganos del Estado para conciliar sus litigios, y el segundo como la serie de procedimientos y controles para hacer de la conciliación un elemento seguro y sano para las finanzas estatales.
- La reivindicación del Proteccionismo Estatal como medio de subsistencia de la Conciliación Extrajudicial Administrativa, debido a que con ello se protege el patrimonio público, y se evita que la Conciliación se convierta en un foco de corrupción y desangre de los dineros del erario.
- Debe entenderse el Derecho, hoy en día, como la unión de legislación – constitución y Jurisprudencia, y bajo este esquema deben analizarse las instituciones jurídicas nacionales. Lo anterior bajo el entendido que la jurisprudencia es fuente del derecho obligatoria.

7. BIBLIOGRAFÍA

BOLAÑOS MUÑOZ, JOSÉ H. La conciliación, una alternativa para la paz. 1 Ed. Coedición Artes gráficas del valle, José H Bolaños Muñoz. Septiembre de 2002.

LOPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. Teoría Impura del Derecho: La transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A. 2004. 480 p.

LOPEZ MEDINA, DIEGO EDUARDO. El derecho de los jueces: Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial. 1 y 2 ed. Bogotá D.C: Legis Editores – Ediciones Uniandes, 2002. 204p.

PALACIOS HINCAPIÉ, JUAN ÁNGEL. La Conciliación en materia contencioso administrativa: visión frente a la ley 640 de 2001. 1 ed. Librería jurídica Sánchez R. Ltda.

RAMÍREZ GOMEZ, JOSÉ FERNANDO. Principios Constitucionales de Derecho Procesal. Medellín: Señal Editora. 1992.

VEGA DE HERRERA, MARIELA. Derecho procesal administrativo. 2 ed. Bogotá D.C: Leyer Editores.