

**La conciliación
prejudicial administrativa
en el ordenamiento
jurídico colombiano**

La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano

La dimensión constitucional de
la conciliación y sus efectos

Adrian Zeballosf-Cuathin



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano: La dimensión constitucional de la conciliación y sus efectos / Adrian Zeballosf-Cuathin -- 1a edición -- Bogotá, Universidad La Gran Colombia, 2022.

152 páginas ; 16.5 x 23.5 cm

ISBN 978-958-5179-71-4

E-ISBN 978-958-5179-68-4

1. Resolución de disputas (derecho) 2. Mediación 3. Administración de justicia 5. Recurso contencioso administrativo I. Universidad La Gran Colombia

341.6861 SCDD 15 ed.

CAJR BUGC

**La conciliación prejudicial administrativa en el ordenamiento jurídico colombiano.
La dimensión constitucional de la conciliación y sus efectos**

Primera edición, 2023

© Adrian Zeballosf-Cuathin

ISBN (impreso): 978-958-5179-71-4

ISBN (digital): 978-958-5179-68-4

© Universidad La Gran Colombia
Editorial Universidad La Gran Colombia
Carrera 5a N.º 12 – 49, bloque H (piso 3)
Bogotá, D. C., Colombia
PBX: 327 69 99, ext.: 1048, 1049, 1050
investigaciones.editorial@ugc.edu.co

Impresión:

Ediciones Carrera 7.a S.A.S.
Calle 73 # 53 – 37
Teléfono: 2727837,
gerentecarrera7@hotmail.com

Coordinación editorial: Deixa Moreno

Corrección de estilo: Héctor Gómez

Diseño de pauta de diagramación y cubierta: David Ricardo Melendro

Diagramación: Nathalia A. López

Impreso en Colombia • *Printed in Colombia*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su todo ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito del titular de los derechos patrimoniales.

Universidad La Gran Colombia I Vigilada Mineducación. Reconocimiento como universidad: Decreto 1297 del 30 de mayo de 1964. Reconocimiento de personería jurídica: Resolución n.º 47 del 25 de septiembre de 1953.

Tabla de contenido

Introducción.....	13
Capítulo I. Los MASC en Colombia.....	17
Antecedentes de los MASC en Colombia	19
El fundamento axiológico de los MASC	22
Objetivos y finalidades de los MASC	27
Clasificación de los MASC	28
Capítulo II. El alcance de la conciliación en el ordenamiento jurídico colombiano	33
Concepto de conciliación	35
Características de la conciliación.....	36
El objeto de la conciliación.....	37
Finalidades de la conciliación	37
Los principios de la conciliación	38
Evolución normativa de la conciliación.....	39
Clasificación de la conciliación	52
Capítulo III. Los centros de conciliación y los conciliadores....	57
Deberes y obligaciones de los centros de conciliación.....	59
Selección y designación de los conciliadores	61
Los conciliadores	63
Impedimentos y recusaciones	64
Inhabilidad especial y sanciones	64
Funciones y obligaciones de los conciliadores	65
Capítulo IV. Derechos, obligaciones de las partes y procedimiento.....	67
Obligaciones de las partes y sanciones	69
Asistencia a la audiencia y derecho de postulación	70

La solicitud de conciliación	70
Efectos de la solicitud de conciliación	72
Función de citación y convocatoria	72
Término para realizar la audiencia de conciliación.....	73
Desarrollo de la audiencia de conciliación.....	73
Actas de conciliación	74
Constancias	75
La conciliación como requisito de procedibilidad.....	76
Capítulo V. La conciliación como requisito de procedibilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.....	79
El alcance de la conciliación en materia contencioso administrativa.....	81
Principios especiales de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo	83
Finalidades de la conciliación prejudicial obligatoria	83
El objeto y la materia de conciliación en materia contencioso administrativa.....	84
Cumplimiento del requisito de procedibilidad	87
Características y condiciones de la conciliación prejudicial obligatoria	87
El conciliador en asuntos de lo contencioso administrativo.....	88
Capítulo VI. El procedimiento conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo.....	91
<i>lus postulandi</i>	93
La solicitud de conciliación extrajudicial prejudicial.....	95
El procedimiento.....	98
El contenido de las actas de conciliación	106
Aprobación judicial del acta de conciliación.....	106
Recursos contra las decisiones del conciliador.....	108
Constancias	108
Análisis de caso en la jurisprudencia del Consejo de Estado	110

Capítulo VII. Los comités de conciliación, la información litigiosa y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	119
Los comités de conciliación.....	121
Red Nacional de información litigiosa y de conciliación	127
Las funciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a los comités de conciliación	128
Conclusiones	131
Bibliografía.....	133
Doctrina	133
Sentencias Consejo de Estado de Colombia	135
Sentencias Corte Suprema de Justicia	137
Sentencias Corte Constitucional de Colombia	137
Decretos.....	141
Leyes	145
Otras normas.....	149

Índice de figuras y tablas

Figura 1.	Diez principios de los MASC.	23
Figura 2.	Finalidades de los MASC.....	27
Figura 3.	Clasificación general de los MASC.	28
Figura 4.	MASC autocompositivos.	29
Figura 5.	MASC heterocompositivos.	31
Figura 6.	Aspectos cualitativos de la conciliación.	35
Figura 7.	Clasificación de la conciliación.	52
Figura 8.	Conciliación extrajudicial y judicial.	53
Figura 9.	Conciliación extrajudicial.	53
Figura 10.	La conciliación en derecho y en equidad.	55
Figura 11.	Centros de conciliación y conciliadores.	59
Figura 12.	Obligaciones, derechos de las partes y procedimiento.....	69
Figura 13.	El alcance de la conciliación prejudicial administrativa.	81
Figura 14.	El procedimiento conciliatorio.....	93
Figura 15.	Procedimiento fallido por falta de competencia, materia y subsanación.	99
Figura 16.	El procedimiento de la conciliación prejudicial administrativa.	101
Figura 17.	Generalidades sobre los comités de conciliación.	121
Tabla 1.	Evolución normativa de la conciliación.	39

Perfil del autor

Adrian Zeballosf-Cuathin

Psicólogo por la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, abogado, magíster y doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Colombia. Profesional con experiencia en la administración pública, en el sector privado y en el sector educativo. Docente investigador, asesor, consultor y conferencista en derecho público. Miembro del grupo de investigación Derecho Constitucional, Reforma a la Administración de Justicia y Bloque de Constitucionalidad de la Universidad La Gran Colombia. Línea de investigación: Democracia y justicia en los sistemas de protección a los derechos humanos. Autor de distintas obras, entre las que se destacan las siguientes publicaciones: “Supremacía constitucional y bloque de constitucionalidad: el ejercicio de armonización de dos sistemas de derecho en Colombia” publicado en la *Revista Pensamiento Jurídico* núm. 47 (2018); “La acción pública de inconstitucionalidad y la vigencia de los derechos colectivos fundamentales” publicado por la Universidad La Gran Colombia (2020); “La interseccionalidad por razones de diversidad étnica y cultural en Colombia” publicado en la *Revista Inciso* vol. 23, núm. 2 (2021).

Correo electrónico institucional: adrian.zeballosf@ugc.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7517-8047>

CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generar-CurriculoCv.do?cod_rh=0000038984

Introducción

La necesidad de establecer en el ordenamiento jurídico colombiano un mecanismo efectivo de justicia llevó al legislador a crear Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC). Estas herramientas permiten a las partes involucradas en un conflicto dar solución a sus diferencias directamente, con ayuda, en algunos casos, de un tercero neutral.

Dentro de estos mecanismos se establece la conciliación, definida como la oportunidad que tienen las partes de gestionar la solución directa de sus controversias, agotando un procedimiento simple y apoyados en una autoridad llamada conciliador. Este MASC puede darse por fuera de un proceso judicial (extrajudicial/prejudicial) o dentro del litigio. En el primer caso, el conciliador es un tercero (privado/autoridad); en el segundo, es directamente una autoridad judicial (juez). También la conciliación puede ser en derecho o en equidad.

El legislador estableció la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a las diferentes jurisdicciones, entre ellas, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. En ese ámbito, hay que decir previamente, que la conciliación no es una simple formalidad que hay que agotar para pasar a otro ámbito del derecho, sino que, su razón de ser, es procurar el consenso y acuerdo entre las partes, buscando una justicia ágil y oportuna.

En conformidad con lo anotado, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es el fundamento y la importancia de la conciliación extrajudicial —como requisito de procedibilidad— en materia de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia, a partir de la Constitución de 1991? Una respuesta previa puede sustentarse en el contexto general y en las finalidades del establecimiento de los MASC en Colombia, y que, específicamente, se relacionan con la garantía de

los valores y principios constitucionales, así como con la materialización de los derechos fundamentales.

A partir de lo anterior, se formula el objetivo principal de este trabajo: analizar la conciliación como requisito de procedibilidad de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia, en perspectiva del fundamento, de sus características particulares y del escenario en el que se desarrolla.

Para llevar a cabo tal cometido, este se enmarca en el nivel epistemológico denominado normativismo, el cual permite conocer la unidad de estudio desde las fuentes jurídicas. En coherencia con dicho nivel, se utiliza una metodología cualitativa y un enfoque deductivo. Igualmente, se realiza una revisión normativa amplia, así como una revisión de la doctrina especializada más pertinente, incluyendo la doctrina del derecho comparado. Lo mismo ocurre con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. Para complementar lo anterior, se presentan cuadros comparativos, gráficas y esquemas, lo cual puede hacer más atractiva su lectura.

Este trabajo se presenta y desarrolla en siete capítulos que se describen a continuación: el primero versa sobre el desarrollo y el alcance de los MASC en Colombia; el segundo desglosa el alcance de la conciliación; el tercero aborda el tema de los centros de conciliación y los conciliadores; el cuarto desarrolla las obligaciones, derechos de las partes y el procedimiento; el quinto se refiere a la conciliación extrajudicial como requisito para proceder a la jurisdicción contencioso administrativa; el sexto explica el procedimiento de la conciliación en esta materia; en el séptimo se describen las funciones de los comités de conciliación y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Finalmente, el último capítulo está dedicado a las conclusiones de la investigación, las cuáles reflejan un interés del Estado en procurar una justicia alternativa efectiva. En particular, la conciliación es un mecanismo cuyo propósito es la justicia directa y oportuna, y en cier-

tos casos se ha previsto como un requisito de prejudicialidad; es decir que se debe agotar antes de acudir a la jurisdicción.

Este análisis normativo de la conciliación puede servir de insumo para otras investigaciones; asimismo puede utilizarse como un documento de consulta para la comunidad académica y para la ciudadanía en general.



Capítulo I

Los MASC
en Colombia

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (en adelante MASC) pertenecen a una categoría más amplia denominada justicia alternativa, la cual se diferencia de la justicia formal, básicamente, en que son los particulares los encargados de dirimir los conflictos a través de la comunicación directa, mediada eso sí, en algunas ocasiones, por la intervención de un tercero facultado o no para decidir.

Antecedentes de los MASC en Colombia

En Colombia, como lo afirma Cámara de Comercio de Bogotá, la Corporación Excelencia en la Justicia y el Departamento Nacional de Planeación (2015):

[...] la conciliación llegó a Colombia como resultado de un trasplante jurídico proveniente del sistema español, y fue incluida en la legislación colombiana con las mismas ideas del derecho continental. Sus antecedentes se remontan a 1825, año en el cual se consagró como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción civil, eclesiástica y militar. (p. 21)

A partir de ese año, los MASC se han desarrollado a través de diferentes normas, por ejemplo, el Código Civil del 26 de mayo de 1873.

Más adelante se expide el Decreto 2350 de 1944. En este Decreto se establece la conciliación en los conflictos de trabajo, los tribunales del trabajo y el arbitramento. En la misma línea se encuentra el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto Ley 2158

de 1948, que reguló la conciliación en el capítulo IV. Dentro de su contenido se hacía referencia a la oportunidad para conciliar, la no obligatoriedad de la conciliación, la conciliación antes o durante el juicio, y finalmente, sobre la ausencia de ánimo conciliatorio. Sobre esa misma materia, el Código Sustantivo del Trabajo de 1951 estipuló, en el artículo 15, que la transacción será válida en los asuntos de trabajo, siempre y cuando, no versen sobre derechos ciertos e indiscutibles. En seguida desarrolla los mecanismos alternativos de conciliación, arbitraje, negociación y mediación.

De su lado, el Código de Procedimiento Civil de 1970, en la sección quinta, establece el procedimiento para el arbitramento. Este código también estipula la transacción como forma anormal de terminación del proceso.

El Código de Comercio de Colombia, sancionado en 1971, mencionó la conciliación mediante los árbitros, los cuales se encuentran facultados para este ejercicio. También hace referencia a la amigable composición y al arbitramento.

Para autores como Flórez Pabón *et al.* (2012), hasta 1987 se empezó a hablar de conciliación, cuya finalidad principal era la descongestión de los despachos judiciales. Por medio de la Ley 30 de 1987 se atribuyen facultades extraordinarias al Presidente de la República con el fin de establecer sistemas alternativos de solución de conflictos. El artículo 1 de la mencionada Ley establecía la necesidad de simplificar, en el numeral E, “el trámite de los procesos judiciales y ajustarlo a la informática y a las técnicas modernas; [...] G. Implementar sistemas jurisdiccionales de solución de conflictos entre particulares, como la conciliación, el arbitraje, los juicios de equidad”.

Dos años después, se expide el Decreto 2279 (Presidencia de la República, 1989a). Esta norma establece los sistemas de solución de conflictos entre particulares, entre ellos el arbitramento, la amigable 1948,

ción y la conciliación. Aclara que tanto el arbitramento, el arbitramento técnico, la amigable composición y la conciliación, se pueden tramitar siempre y cuando el objeto sea susceptible de transacción.

El Decreto 2282 (Presidencia de la República de Colombia, 1989b), modificadorio del Código de Procedimiento Civil, logra establecer un mecanismo de justicia alternativa en Colombia. Especialmente, el artículo 51, reformatorio del artículo 101, establecía que, en los procesos ordinarios y abreviados, luego de contestada la demanda y en su caso la de reconvencción, el juez citará a las partes (con o sin apoderado) a audiencia de conciliación, saneamiento, decisión de las excepciones previas y fijación del litigio.

En seguida señala, que en la audiencia sólo se permitirá el diálogo entre el juez conciliador y las partes, y entre estas y sus apoderados. Junco Vargas afirma que a partir de allí:

[...] comenzó a gestarse la idea de crear mecanismos expeditos en la solución de los conflictos, para acercar a la “justicia” a los contendores y a las gentes. Así, surgió la regulación conciliatoria en materia jurídica, que en resumidas cuentas trató de salir del caos en que se encontraba, y que descongestiona los despachos judiciales y “desjudicializa” la solución de los conflictos. (2007, p. 67)

Posteriormente, el 21 de mayo se promulgó la Ley 23 de 1991. Esta Ley consagró y desarrolló el tema de conciliación en distintas áreas del derecho, como son la laboral, familia, contencioso administrativo y en equidad; también estableció algunos parámetros para los centros de conciliación y regula los diferentes tipos de arbitramento (institucional e independiente).

Finalmente, con la Constitución Política de 1991, se produce la constitucionalización de los MASC. El fundamento directamente lo obtienen del preámbulo; del principio democrático, participativo y pluralista (art. 1); del principio participativo, en el sentido de “facilitar la parti-

cipación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2); de la soberanía popular (art. 3); de la supremacía constitucional (art. 4) y de la justicia transitoria (art. 116).

A partir de ese momento, y como derivación de estas disposiciones, los MASC han sido desarrollados en distintas normas, tal y como se verá más adelante.

El fundamento axiológico de los MASC

Los MASC son una manifestación de los postulados constitucionales; así, la fundamentación necesaria se encuentra en el catálogo dogmático que se conforma de valores, principios y reglas.

En relación con los valores, los cuales son el soporte del Estado y establecen fines, los MASC se fundamentan en el contenido del artículo 2 de la Carta Magna, disposición que enuncia valores de servicio, convivencia, eficacia, solidaridad y participación. En ese mismo sentido, los MASC desarrollan el fundamento axiológico constitucional, especialmente el contenido en el artículo 95 superior, que hace referencia al deber de colaboración con el funcionamiento de la justicia y la paz (Zeballosf-Cuathin y Cáceres Mendoza, 2020).

Los principios, en cambio, cumplen finalidades distintas en el ordenamiento jurídico, como puede ser, por ejemplo, la función crítica (imponen un deber ser); la función interpretativa (sirven como parámetros o cánones de interpretación) y la función integradora (llenen los vacíos normativos).

Finalmente, las reglas, que en este caso se consideran como mandatos precisos, tienen la función de desarrollar y positivizar los MASC, con el fin de hacer pedagogía y representar una solución al caso concreto. A

continuación, se describirán brevemente cada uno de estos principios (figura 1).

Figura 1. Diez principios de los MASC.



Fuente: elaboración propia.

El debido proceso

El principio del debido proceso, como desarrollo del principio de legalidad, es un principio fundamental en el ejercicio de funciones públicas. El debido proceso es un derecho fundamental en sí mismo y, a la vez, el medio a través del cual se realizan otros derechos fundamentales. Su fin esencial es la justicia material.

Igualdad

El principio de igualdad tiene su fundamento en el artículo 13 de la Constitución Política, en este se consagra una igualdad tanto formal como material. En ese sentido todas las personas son iguales ante la ley y recibirán un trato igual por parte de las autoridades (prohibición de discriminación). En la misma disposición se fija como deber prestar solidaridad a aquella población que se encuentre en situación de necesidad.

En el ámbito de los MASC, el principio de igualdad, tanto para las partes como para el tercero facilitador (cuando se requiere), tiene el mis-

mo efecto que en la justicia formal, es decir que impone un deber de trato igual; así como el deber de interpretar y aplicar la ley, del mismo modo que se hizo en un caso anterior, si los supuestos reúnen condiciones de semejanza. No sobra decir que el principio de igualdad es incompatible con cualquier tipo de discriminación negativa.

Imparcialidad

El principio de imparcialidad en los MASC asegura que el tercero encargado de administrar justicia debe garantizar la objetividad en sus decisiones, en consecuencia, se excluye todo tipo de valoraciones subjetivas.

Este principio puede abordarse desde una doble dimensión: objetiva y subjetiva. La primera hace referencia a la ausencia de conocimiento o contacto previo del asunto por parte del funcionario. La segunda tiene relación con la intención, probidad y la independencia del juez frente a ese mismo asunto.

Se deriva de ello que, las partes y el tercero interviniente deben actuar de una manera imparcial, objetiva y razonable, excluyendo aspectos subjetivos que hagan tendenciosa cualquier manifestación.

Moralidad

El principio de moralidad tiene un sustento axiológico fuerte, por lo que todas las acciones de los encargados de administrar justicia deben actuar bajo cánones de honestidad, rectitud, lealtad y probidad. Estos principios fundamentan el comportamiento éticamente correcto, tanto de las autoridades como de las partes.

Buena fe

El principio de la buena fe se basa en la presunción honesta de las actuaciones, tanto de los particulares como de la autoridad pública. Se

presumen que las acciones y actuaciones realizadas bajo este principio son legítimas.

La Corte Constitucional de Colombia define el principio de buena fe, como la adecuación del comportamiento a una conducta honesta, leal y correcta. Así, la buena fe presupone la existencia de relaciones recíprocas de confianza, seguridad y credibilidad mutua (Sentencia C-1194/08, 2008a).

Efectividad: eficacia y eficiencia

La Corte Constitucional explicó que el logro de la efectividad de los derechos fundamentales se debe a los principios de eficacia y eficiencia. La eficacia como un principio constitucional se puede definir como el grado de cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De su lado, la eficiencia indica la obtención de resultados con los recursos en el momento disponibles (Sentencia C-826/13, 2013a).

Celeridad

El principio de celeridad es una garantía procesal que permite efectuar los procesos judiciales, administrativos y especiales de manera más ágil, rápida, célere, impidiendo trámites procesales innecesarios. No escapan a este principio los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

Economía

El principio de economía procesal es uno de los pilares de los MASC, ya que por medio de estos se busca generar soluciones efectivas en lapsos menores de tiempo, reduciendo el número de actos procesales y evitando el desgaste judicial.

La Corte Constitucional hace referencia a los alcances de este principio, afirmando que el principio de economía procesal consiste en con-

seguir un mejor resultado con un mínimo de esfuerzo de la administración de justicia (Sentencia C-037/98, 1998).

Publicidad

Este principio tiene conexidad con el principio de motivación de los actos, que no es otra cosa que expresar las razones que llevaron a la autoridad o a las partes a la adopción de la decisión. La Corte Constitucional señaló que la publicidad hace parte de los elementos del debido proceso, pues permite ejercer el derecho a la defensa frente a los actos de la administración. “Dicho principio se materializa en forma general mediante las citaciones, notificaciones y publicaciones dirigidas a las partes e interesados, en las formas y los medios previstos en las normas legales” (Sentencia C-228/08, 2008b).

Gratuidad

El principio de gratuidad se fundamenta en la función social de los MASC y en el deber del Estado de garantizar el acceso a la administración de justicia, sin que las erogaciones económicas sean un impedimento para ello. La jurisprudencia constitucional estableció que el principio de gratuidad hace efectivo el principio de igualdad, en el sentido de que las personas que se encuentren en una situación desfavorable (económica) pueden, sin barreras de este tipo, acceder a la administración de justicia (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-037/96, 1996).

Se concluye de lo anterior, que, por regla general, sobre todo para garantizar el principio de igualdad en el acceso a la administración de justicia, el funcionamiento del aparato estatal correrá por cuenta del erario público; sin embargo, ello no significa que todos los gastos que se generen en el trámite de un proceso judicial, o dentro de los MASC, tengan que someterse al principio de gratuidad.

Objetivos y finalidades de los MASC

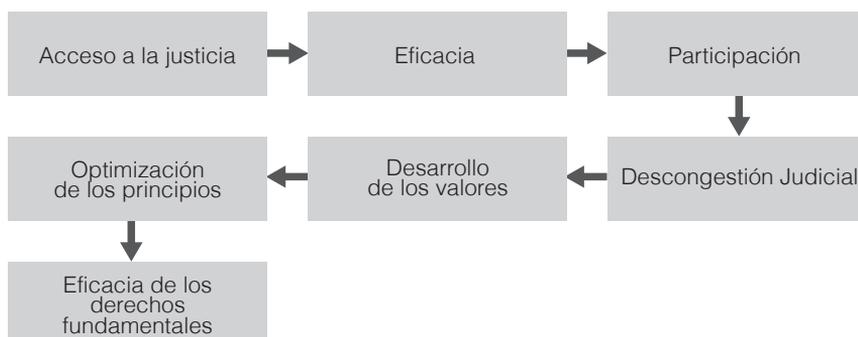
En general, los MASC cumplen unos objetivos comunes, que según la Corte Constitucional son los siguientes:

- (i) facilitar el acceso a la justicia; (ii) proveer una forma más efectiva de solución a los conflictos; (iii) mejorar la capacidad de la comunidad para participar en la resolución de los conflictos y (iv) aliviar la congestión, la lentitud y los costos de la justicia estatal formal. (Sentencia C-1195/01, 2001a)

Ha señalado, igualmente, que el establecimiento de los MASC en distintos sistemas jurídicos obedece a unos objetivos que no pertenecen al ámbito simplemente particular, sino que aquellos trascienden al ámbito público o social, como, por ejemplo, buscar la convivencia pacífica, la paz y la solidaridad (Zeballosf-Cuathin y Cáceres Mendoza, 2019).

Asimismo, la Corte Constitucional hizo saber que los MASC no son una muestra de rechazo o inconformidad frente a la justicia formal y procesal, sino más bien una justicia colaborativa, preventiva y complementaria. Es decir, son dispositivos que, de forma utilitaria y oportuna, hacen posible la materialización de los derechos (figura 2), sobre todo de derechos fundamentales, en especial el acceso pleno a la justicia (Sentencia C-222/13, 2013b).

Figura 2. Finalidades de los MASC.

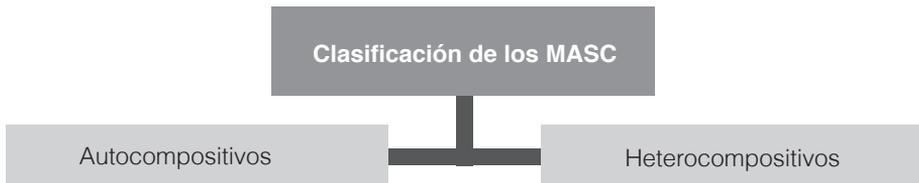


Fuente: elaboración propia.

Clasificación de los MASC

Una vez que se ha precisado el escenario y la esencia de los MASC, en seguida se hace necesario clasificarlos en dos grandes grupos: auto-compositivos y heterocompositivos (figura 3).

Figura 3. Clasificación general de los MASC.



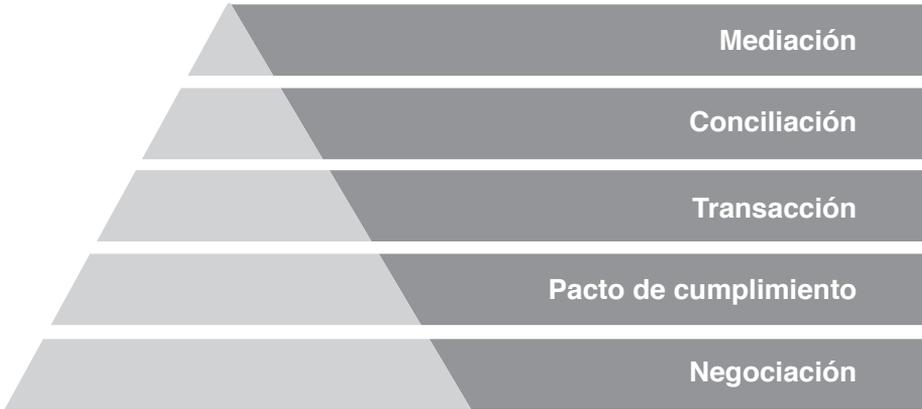
Fuente: elaboración propia.

Autocompositivos

Esta clasificación corresponde a los mecanismos de autocomposición, en los que los interesados en la causa son los mismos que, a través de un diálogo horizontal, formulan alternativas de solución del conflicto. Estos sujetos pueden buscar apoyo en terceros neutrales, que no deciden, pero que aportan alternativas de solución y facilitan el diálogo.

En los MASC autocompositivos, son las partes, directamente, las que resuelven sus diferencias. En pleno ejercicio de la autonomía de la voluntad, ya sea de manera directa o asistidos por terceros calificados y neutrales, emprenden un diálogo genuino con el fin de poner fin a los desacuerdos. Hacen parte de este grupo los siguientes MASC (figura 4).

Figura 4. MASC autocompositivos.



Fuente: elaboración propia.

La mediación

La mediación es “un procedimiento consensual, confidencial, a través del cual las partes con la ayuda de un facilitador neutral entrenado en resolución de conflictos interviene para que las partes puedan discutir sus puntos de vista y buscar una solución conjunta al conflicto” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1195/01, 2001a). La mediación puede ser de distintas formas: facilitación, conciliación y regulación negociada.

La conciliación

La conciliación se ha definido como un MASC, mediante el cual las personas que se encuentran unidas por una controversia jurídica gestionan directamente su solución con la ayuda de una persona neutral, que en este caso es el conciliador. Este mecanismo facilita el entendimiento a través de una comunicación y diálogo horizontal, situación que se promueve y facilita con el apoyo de un tercero objetivo y neutral, que propone alternativas de solución (Consejo de Estado de Colombia, 2018a).

La transacción

El artículo 1625 del Código Civil establece que la transacción es un modo de extinguir las obligaciones y nace a la vida jurídica como un acuerdo de voluntades (art. 2469, Código Civil). Mediante este acuerdo, las partes deciden saldar sus diferencias y prevenir un litigio o poner fin al mismo, si este se encuentra planteado. Dicha solución extrajudicial quedará plasmada en un contrato de transacción.

De acuerdo con el artículo 2483 del Código Civil, la transacción tiene efectos de cosa juzgada, a menos que se configure un vicio que genere nulidad.

El pacto de cumplimiento

En el pacto de cumplimiento las partes, dentro de un proceso judicial, deciden “pactar” el cese de la amenaza, la contención de los efectos o la reparación del daño producido a los derechos de “tercera generación”. Según el Consejo de Estado, las partes “podrán establecer un pacto de cumplimiento, en el que se determine la forma de protección de los derechos colectivos, teniendo en cuenta las especialidades de los intereses en juego” (Consejo de Estado de Colombia, 2018a, p. 27).

La negociación

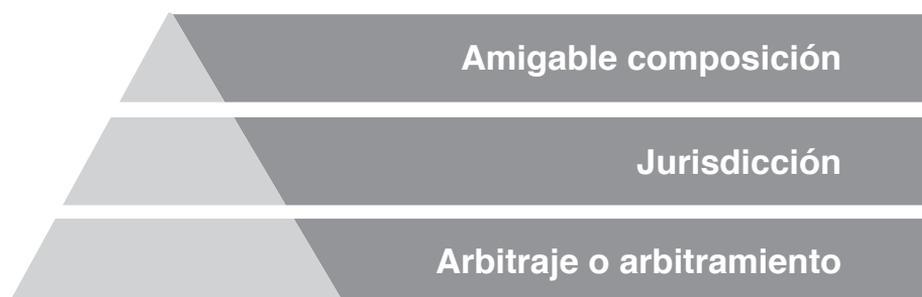
En la negociación las partes pueden abordar la solución directa del conflicto, proponiendo alternativas y propuestas de solución, “comunicándose e intercambiando propuestas directamente” (Consejo de Estado de Colombia, 2018a, p. 14).

Lo anterior no obsta para que las partes puedan delegar en una persona o equipo la gestión de sus diferencias, sin que dicho acto pueda considerarse como una renuncia a la facultad de dirimir el conflicto directamente. Se presenta, sobre todo, en conflictos donde las partes son pluripersonales.

Heterocompositivos

Esta clasificación corresponde a los MASC de heterocomposición, en los cuales las partes, dueñas del conflicto, dejan el destino de su controversia en manos de un tercero, autoridad que tiene todo el respaldo jurídico para finalizar el conflicto con su decisión. Aquí, la autonomía de la voluntad de las partes es reemplazada por la autonomía objetiva de la autoridad. Entre estos mecanismos se encuentran los siguientes (figura 5):

Figura 5. MASC heterocompositivos.



Fuente: elaboración propia.

Amigable composición

La amigable composición es un MASC por medio del cual las partes deciden delegar en una persona, denominada amigable componedor, la potestad de adoptar la decisión del caso, con fuerza vinculante entre ellas. El amigable componedor puede ser nombrado directamente por las partes o a través de un tercero designado por estas (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-330/12, 2012a).

El arbitraje o arbitramento

El constituyente reconoció al arbitramento como un medio alternativo de resolución de conflictos, a través del cual, las partes, de manera libre, renuncian a la justicia estatal a fin de que un tercero, revestido

temporalmente de la función jurisdiccional, adopte una decisión de carácter definitiva y vinculante para ellas. Las decisiones de los árbitros (laudos) equivalen a una providencia judicial, “cuyo origen es la voluntad de las partes, reconocida por la propia Constitución y que se somete también al deber de respetar garantías constitucionales” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-186/15, 2015a).

La jurisdicción

En la jurisdicción el conflicto es expropiado a los particulares por el Estado, por tanto, se los priva de la posibilidad de gestionar directamente la solución de sus diferencias. El Estado asume la función de conocimiento y decisión a través del aparato judicial.

Algunos doctrinantes al analizar la evolución del movimiento de reforma a la justicia identifican tres “olas” sucesivas para mejorar las condiciones de acceso a la justicia. La primera ola se refiere al propósito de proveer servicios jurídicos para los pobres mediante el establecimiento, por ejemplo, de servicios gratuitos de asesoría legal, de defensores de oficio o del amparo de pobreza. La segunda ola se refiere a la creación de figuras tales como las acciones populares y de grupo, como mecanismos para extender el acceso a la justicia a la protección de los intereses difusos y de los derechos colectivos. La tercera ola se orienta a garantizar la efectividad del acceso a la justicia para la resolución de conflictos, bien sea a través de la justicia formal mediante vías judiciales realmente expeditas o de procedimientos alternativos como la negociación, el arbitraje o la mediación. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1195/01, 2001a)

Dichas fases muestran, sin duda, que los MASC tienen una función dentro de la justicia formal, pues a través de procedimientos y autoridades, como el juez, garantizan la efectividad de los derechos fundamentales, especialmente el acceso a la administración de justicia. De esa forma, la justicia formal y material apelan a los MASC para materializar el principio superior de justicia.

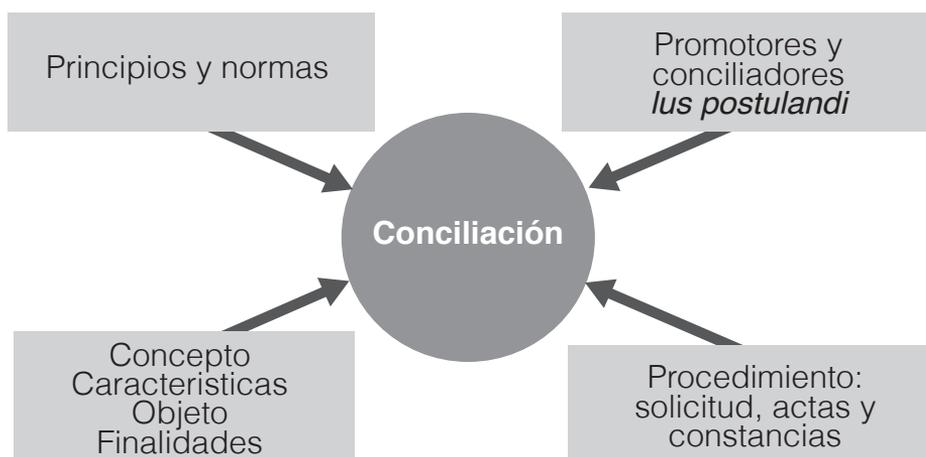


Capítulo II

El alcance de la conciliación en el ordenamiento jurídico colombiano

En este capítulo, se explicitarán las características y rasgos más importantes de la conciliación. En la figura 6 se expresan gráficamente los aspectos cualitativos que aborda este acápite.

Figura 6. Aspectos cualitativos de la conciliación.



Fuente: elaboración propia.

Concepto de conciliación

El Estatuto de Conciliación, Ley 2220 de 2022, definió la conciliación como un MASC por medio del cual “dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador” (art. 3). Este agente pue-

de proponer fórmulas de solución y dar fe del acuerdo. El acuerdo es obligatorio y definitivo para las partes.

La Corte Constitucional considera que la conciliación tiene dos sentidos, según sea utilizado el término: uno sustancial y otro procedimental.

En relación con su acepción procedimental, la conciliación es “un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.” [...]. En este segundo sentido sustancial, la conciliación se materializa en un acta que consigna el acuerdo al que llegan las partes, certificado por el conciliador. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1195/01, 2001a)

En síntesis, el primero indica el resultado del proceso, es decir, el acta de conciliación. El segundo señala un conjunto de etapas, fases y procedimientos que los actores del conflicto agotan para lograr un acuerdo.

Características de la conciliación

La Corte Constitucional señaló algunas características de la conciliación, entre ellas se encuentran las siguientes:

[...] es un mecanismo de acceso a la administración de justicia, sea cuando los particulares actúan como conciliadores o cuando las partes en conflicto negocian sin la intervención de un tercero y llegan a un acuerdo, a través de la autocomposición; constituye una oportunidad para resolver de manera rápida un conflicto, a menores costos que la justicia formal; promueve la participación de los particulares en la solución de controversias, bien sea como conciliadores, o como gestores de la resolución de sus propios conflictos; contribuye a la consecución de la convivencia pacífica; favorece la realización del debido proceso, en la medida que reduce el riesgo de dilaciones injustificadas en la resolución del conflicto; y repercu-

te de manera directa en la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia. (Sentencia C-222/13, 2013b)

El objeto de la conciliación

En términos generales, el objeto de la conciliación son los conflictos, controversias o desacuerdos. Se podrán conciliar todas las materias que no estén prohibidas y sean susceptibles de transacción, desistimiento y disposición. La conciliación no puede operar frente a derechos ciertos e indiscutibles; mucho menos frente a derechos irrenunciables e intransigibles.

En la conciliación contencioso administrativa podrán conciliarse las materias permitidas por la Constitución y la ley, mientras no afecten el interés general y el patrimonio público.

Finalidades de la conciliación

La finalidad de la conciliación se construye en distintas dimensiones. De una parte, la conciliación puede ser concebida como una institución por medio de la cual se protegen intereses públicos, y se plasman sociológicamente fines esenciales del Estado. Por otra parte, este mecanismo garantiza intereses particulares, pues está llamado a propiciar un ambiente adecuado e idóneo para que los actores del conflicto lo gestionen directamente.

En conformidad con el Estatuto de Conciliación, los propósitos de la conciliación son, según el artículo 3: “facilitar el acceso a la justicia, generar condiciones aptas para el diálogo y la convivencia pacífica, y servir como instrumento para la construcción de paz y tejido social”. Especialmente, en el marco de la conciliación contencioso administrativa, su finalidad es “la salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general” (Congreso de la República de Colombia, 2022).

Además, la conciliación promueve la convivencia pacífica, la paz, la solidaridad, el acceso a la administración de justicia, la eficacia de los derechos fundamentales, “estimula el diálogo, reduce la cultura adversarial y elimina la agudización del conflicto como consecuencia del litigio” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-222/13, 2013b). En consecuencia, la conciliación no puede ser interpretada como una desconfianza hacia la justicia formal, ni como un dispositivo exclusivo de la descongestión judicial (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-598/11, 2011).

Los principios de la conciliación

La Ley 2220 de 2022 consagró los siguientes principios en el artículo 4:

1. Autocomposición
2. Garantía de acceso a la justicia
3. Celeridad
4. Confidencialidad
5. Informalidad
6. Economía
7. Transitoriedad de la función de administrar justicia del conciliador particular
8. Independencia del conciliador
9. Seguridad jurídica
10. Neutralidad e imparcialidad
11. Presunción de buena fe

Cuando la conciliación se realice a través de medios virtuales se registrará por los siguientes principios (artículo 3, parágrafo 1):

1. Neutralidad tecnológica
2. Autenticidad
3. Integridad
4. Disponibilidad
5. Interoperabilidad de la información

Evolución normativa de la conciliación

Hasta aquí se ha realizado una breve aproximación al concepto como a la finalidad de la conciliación, en adelante es necesario explicitar el desarrollo normativo que le dio vida a esta institución.

Tabla 1. Evolución normativa de la conciliación.

Ley	Título de la Ley
Ley 23 de 1991	Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones.
Ley 270 de 1996	Estatutaria de la administración de justicia.
Ley 446 de 1998	Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.
Ley 472 de 1998	Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.
Ley 497 de 1999	Por medio de esta Ley se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento.
Ley 640 de 2001	Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.
Ley 678 de 2001	Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.
Ley 679 de 2002	Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.
Ley 1285 de 2009	Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.
Ley 1367 de 2009	Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador General de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones.

Continúa...

...*Sigue*

Ley	Título de la Ley
Decreto 1716 de 2009	Por el cual se reglamenta 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 2001.
Ley 1395 de 2010	Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.
Ley 1437 de 2011	Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Decreto Ley 4085 de 2011	Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
Ley 1563 de 2012	Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 1564 de 2012	Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.
Decreto 1829 de 2013	Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012.
Decreto 2052 de 2014	Por el cual se reglamenta la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, (eKOGUI).
Decreto 1068 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.
Decreto 1069 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
Decreto 1123 de 2015	Por el cual se reglamentan los artículos 35, 55, 56, 57 y 58 de la Ley 1739 de 2014, para la aplicación ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).
Decreto 2462 de 2015	Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 2, Título 4, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionadas con los centros de conciliación en derecho.
Decreto 1167 de 2016	Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
Decreto 1427 de 2017	Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Continúa...

...*Sigue*

Ley	Título de la Ley
Ley 2010 de 2019	Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones.
Ley 2080 de 2021	Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011— y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción.
Decreto 1885 de 2021	Por medio del cual se modifican los artículos [...] del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.
Ley 2220 de 2022	Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones.
Resolución 218 de 2022	Por medio de la cual se regula el trámite de conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones.

Fuente: elaboración propia.

Ley 23 de 1991¹

Esta Ley fijó, en el capítulo tercero, de forma sustantiva y procedimental la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción en materia laboral. La competencia para realizar este mecanismo estaría adjudicada a las Autoridades Administrativas del Trabajo. A su vez, en el capítulo cuarto estableció la competencia en materia de familia, en el Defensor de Familia.

En el capítulo quinto se estableció la conciliación en materia administrativa. Este requisito puede agotarse total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, ante la Jurisdicción de lo Contencioso

1 La Ley 2220 de 2022 derogó los artículos 24, 25, 35, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 59, 61, 62, 63, 64, 65a, 65b, 66, 67, 76, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87 y 89 de la Ley 23 de 1991.

Administrativo, cuando se trate de impetrar acciones (medios de control). Finalmente, el capítulo sexto de la ley se encarga de los centros de conciliación y el séptimo de la conciliación en equidad (parte de su contenido fue derogado).

Ley 270 de 1996

El artículo 8² de la Ley 270 de 1996 señala que la ley podrá establecer mecanismos alternativos al proceso judicial para solucionar los conflictos que se presenten. Dispuso que, de forma excepcional, la ley podrá adjudicar funciones jurisdiccionales a ciertas autoridades administrativas para que, de manera oportuna y eficaz, adelanten el desarrollo de la conciliación cuando el asunto sea de su competencia.

También esta disposición atribuye competencia transitoria en esta materia a los particulares, en la calidad de conciliadores o de árbitros, los cuales quedan investidos de facultades especiales para contribuir a la solución pacífica de los conflictos, y para proferir fallos en derecho o en equidad.

Ley 446 de 1998³

La Ley 446 de 1998, en el título I, capítulo I, consagra las normas aplicables a la conciliación ordinaria. En primer lugar, define la conciliación como un mecanismo que facilita la gestión directa de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. A renglón seguido, relaciona los asuntos conciliables, así como los efectos, clases, trámites, prejudicialidad, competencia y procedibilidad en materia laboral, administrativa, civil y familia, etc.

Algunas disposiciones de dicha Ley fueron derogadas por la Ley 640 de 2001 y, posteriormente, por la Ley 2220 de 2022.

2 Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009.

3 La Ley 2220 de 2022 derogó los artículos 64, 65, 66, 69, 71, 72, 73, 75, 77, 80, 81, 83, 84, 86, 91, 92, 94, 96, 99, 100, 104, 105, 106, 107, 108, 109 y 110 de la Ley 446 de 1998.

Ley 472 de 1998

En el marco de las acciones de grupo, la Ley 472 de 1998 hace referencia a la conciliación judicial. Indica esta disposición:

[...] de oficio el juez, dentro de los cinco días siguientes al vencimiento del término que tienen los miembros del grupo demandante para solicitar su exclusión del mismo, deberá convocar a una diligencia de conciliación con el propósito de lograr un acuerdo entre las partes, que constará por escrito. (Congreso de la República de Colombia, 1998b, art. 61)

Ley 497 de 1999

Por medio de esta Ley “se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento”. Dentro de su contenido, desarrolla la competencia de la jurisdicción de paz, la cual “conocerá de los conflictos que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento” (Congreso de la República de Colombia, 1999, art. 9).

Ley 640 de 2001⁴

La Ley 640 de 2001 se expidió con la finalidad de perfeccionar el mecanismo de conciliación que, hasta el momento, como se ha mencionado, encontraba un lugar en el ordenamiento jurídico colombiano pero que carecía del alcance necesario para cumplir con sus finalidades esenciales. En esta Ley, de manera clara se reglamenta la conciliación en cuanto a su tipología, clasificación, requisitos, procedimiento, efectos, entre otras características y atributos.

Ley 678 de 2001

En esta Ley se establece la conciliación judicial y extrajudicial dentro de la acción de repetición. Las partes (entidad citada y agente responsable) podrán conciliar siempre y cuando el acuerdo no menoscabe los intereses y los derechos del Estado. En el evento en que las partes

4 Esta Ley fue derogada en su integridad por la Ley 2220 de 2022.

lleguen a un acuerdo, éste deberá ser aprobado por la autoridad jurisdiccional.

De otro lado, la ley citada no establece la conciliación prejudicial (como requisito de procedibilidad). La medida, dice la Corte Constitucional en Sentencia C-314 de 2002, no resulta desproporcionada, por cuanto esta se puede realizar antes y durante el trámite de conciliación.

Ley 769 de 2002

El artículo 143 de esta disposición permite a los conductores y demás partes involucradas en accidentes de tránsito conciliar sus intereses en los centros de conciliación legalmente constituidos y, posteriormente, a las entidades aseguradoras, previa firma del acta de conciliación por las partes y por las autoridades de tránsito. El acta de conciliación así pactada tiene la calidad de cosa juzgada y presta mérito ejecutivo.

Ley 1285 de 2009

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996. Dicha disposición establece que cuando los asuntos tengan naturaleza conciliable, procederá como requisito de procedibilidad en el marco de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo. Actualmente, dichas acciones se consagran en los artículos 138 (nulidad y restablecimiento del derecho), 140 (reparación directa) y 141 (controversias contractuales) de la Ley 1437 de 2011.

Ley 1367 de 2009⁵

Esta Ley adicionó un inciso al párrafo del artículo 28 del Decreto Ley 262 de 2000, con el siguiente tenor:

5 El artículo 2 de esta Ley fue derogado por la Ley 2220 de 2022.

Los Procuradores Delegados que intervengan como agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrán igualmente adelantar los procesos de conciliación en lo Contencioso Administrativo por asignación especial del Procurador General de la Nación cuando lo amerite el interés general, desplazando la competencia que corresponda a los procuradores judiciales. (Congreso de la República de Colombia, 2009b, art. 2)

Decreto 1716 de 2009

A través de este Decreto se reglamentó “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 2001”. El objeto de esta Ley es la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo. El artículo 2 del Decreto señala:

Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales 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 o en las normas que los sustituyan. (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 2)

Ley 1395 de 2010

El artículo 52 de la Ley 1395 de 2010 modificó el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 y fijó la conciliación en derecho como requisito de procedibilidad en materias propias de la jurisdicción civil, de familia y contencioso administrativa. En los asuntos civiles y de familia estableció que la conciliación podrá ser en equidad.

Ley 1437 de 2011

Por medio de esta Ley se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Especialmente, en el artículo 161 de esta Ley se establecen los requisitos previos para deman-

dar. Señala esta disposición que en los asuntos que sean susceptibles de conciliación, “el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad y restablecimiento del derecho” (art. 138), reparación directa (art. 140) y controversias contractuales (art. 141). Además, establece que “cuando la Administración demande un acto administrativo que ocurrió por medios ilegales o fraudulentos, no será necesario el procedimiento previo de conciliación” (Congreso de la República de Colombia, 2011a, art. 161).

Hay que tener en cuenta, igualmente, que podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre que no se encuentre prohibida⁶ por las normas vigentes.

Decreto Ley 4085 de 2011

Este Decreto tiene como propósito general establecer los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En el artículo 6 se establecen las funciones de la Agencia, entre las cuales se encuentran la de diseñar y proponer “estrategias, planes y acciones para la utilización de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos” (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 6).

Entre algunas de las funciones del Consejo Directivo se encuentran las siguientes: i) “Definir los criterios conforme a los cuales la Agencia debe participar con voz y voto ante los Comités de Conciliación de las entidades” y ii) “Escoger las personas que deban hacer parte de la lista de conciliadores y la lista de árbitros del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)” (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 10).

6 Por ejemplo, el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, señala que no son susceptibles de conciliación extrajudicial administrativa, los siguientes: “Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario”; “Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993” y “Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado”.

Ley 1563 de 2012

El artículo 24 de la Ley establece que el ente encargado de señalar la fecha y hora de la audiencia de conciliación es el tribunal de arbitramento, a la cual deberán concurrir las partes y sus apoderados judiciales.

El tribunal de arbitramento podrá proponer fórmulas de arreglo y buscará que las partes lleguen a un acuerdo. En el caso de que las partes logren un acuerdo, el auto que lo aprueba hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo. En el caso en que la conciliación fracase, el tribunal en la misma audiencia fijará el monto de los gastos y honorarios. El auto que así lo resuelve es susceptible de reposición y se resuelve de forma inmediata.

Ley 1564 de 2012

La presente Ley estipula que para el desarrollo de la audiencia inicial deben observarse ciertas reglas, entre las cuales se encuentra, por ejemplo, que el juez desde el inicio de la audiencia y durante su transcurso deberá motivar a las partes para arreglar sus diferencias (art. 372); define las tarifas de los centros de conciliación en el artículo 536; señala las facultades y atribuciones del conciliador en el artículo 537; y regula la designación de los conciliadores y la aceptación del cargo en el artículo 541.

En materia administrativa, el artículo 613 dispone que en la conciliación extrajudicial el solicitante deberá acreditar la entrega de una copia de la solicitud a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el objeto de que decida sobre su participación o no en el Comité de Conciliación, así como en la audiencia de conciliación.

Decreto 1829 de 2013

El Decreto 1829 de 2013 establece los requisitos formales que se deben aplicar al momento de la creación de los centros de conciliación o arbitraje; regula aspectos tales como el marco tarifario de los servicios

prestados por estos centros; las obligaciones de los centros de conciliación y arbitraje; el programa de formación para los conciliadores extrajudiciales en derecho y las funciones de vigilancia e inspección por parte del Ministerio de Justicia y Derecho.

Decreto 2052 de 2014

Este Decreto “reglamenta la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, (eKOGUI)”. En el artículo 7 se fijan las funciones del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad, entre las que se encuentra la de gestionar “el proceso de pagos de sentencias, conciliaciones y laudos arbitrales, bajo los principios de celeridad, eficacia y eficiencia”. En el artículo 10 se establece la función de registrar y actualizar en el Sistema las solicitudes de conciliación extrajudicial, los procesos judiciales, y los trámites arbitrales a cargo del apoderado de la entidad; así como “validar las solicitudes de conciliación, procesos judiciales y trámites arbitrales”.

En igual sentido, la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación debe convocar a través del Sistema las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité de Conciliación (art. 11).

Decreto 1068 de 2015

A través de esta norma se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. Específicamente, le encarga al Comité fiduciario la función de “fijar las políticas para adelantar conciliaciones ante los despachos judiciales que llevan procesos en contra de la sociedad en liquidación” (art. 2.3.4.5.8.). En esos términos determina también el procedimiento en esta materia.

Decreto 1069 de 2015

El Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho se diseñó con el objeto de compilar y racionalizar las “normas de carác-

ter reglamentario que rigen en el sector”. En lo que interesa para este trabajo, esta norma compila el contenido del Decreto 1716 de 2009, es decir, sobre la conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo y lo relacionado con los comités de conciliación, especialmente.

Decreto 1123 de 2015

El Decreto 1123 de 2015, en el capítulo I, aborda la conciliación en procesos contencioso administrativos. El artículo 1 hace referencia a los comités de conciliación y a su creación en las Direcciones Seccionales de Impuestos y Aduanas. Los artículos siguientes describen la competencia, procedencia, determinación de los valores y solicitud de la conciliación contencioso administrativa tributaria, aduanera y cambiaria.

Decreto 2462 de 2015

La finalidad de este Decreto es reglamentar lo concerniente a las listas de “conciliadores, árbitros y secretarios”; los “casos gratuitos de conciliación arbitraje y amigable composición”; los “trámites en los centros de conciliación de consultorios jurídicos” y las “tarifas máximas para los centros de conciliación y notarías” (Presidencia de la República de Colombia, 2015d).

Decreto 1167 de 2016

A través de este Decreto se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015. En la motivación de dicha disposición se estableció que “se hace necesario modificar y suprimir algunas disposiciones con el objeto de contar con un instrumento único para el sector de justicia y del derecho”.

Entre las reformas realizadas, se encuentran las relativas a “los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa”; a “la integración de los comités de conciliación”; a la

acción de repetición; al Sistema de información de restablecimiento de derechos y a los derechos notariales que se generan por la expedición de la copia auténtica de la escritura pública (Presidencia de la República de Colombia, 2016).

Decreto 1427 de 2017

- Mediante este Decreto se “modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho”. El Decreto 1427 de 2017, en su artículo 16, establece las funciones de la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Entre estas se encuentra la de definir los topes tarifarios y autorizar la creación y realización tanto de centro de conciliación como de arbitraje.

La Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos también tiene la función de impulsar la formación en conciliación, así como la de ejercer vigilancia y control en los centros de conciliación y de formación. Sumado a ello, debe autorizar a dichos centros de conciliación la realización de procesos de insolvencia de persona natural no comerciante.

Ley 2010 de 2019

La Ley 2010 de 2019 establece en su artículo 118 la conciliación contencioso administrativa en materia tributaria, aduanera y cambiaria. La DIAN en ese marco tiene la facultad para la realización de conciliación de procesos administrativos en materia cambiaria, dineraria y tributaria. Establece, en lo pertinente, los términos y condiciones para su plena realización.

Ley 2080 de 2021

El artículo 34 de esta Ley (que modifica el numeral 1 de la Ley 1437 de 2011) reitera los requisitos previos para demandar en los asuntos con-

ciliables. En estos casos la conciliación constituye un requisito de procedibilidad de las demandas que se tramiten a través de los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales. Señala, además, que este requisito:

[...] será facultativo en los asuntos laborales, pensionales, en los procesos ejecutivos diferentes a los regulados en la Ley 1551 de 2012, en los procesos en que el demandante pida medidas cautelares de carácter patrimonial, en relación con el medio de control de repetición o cuando quien demande sea una entidad pública. En los demás asuntos podrá adelantarse la conciliación extrajudicial siempre y cuando no se encuentre expresamente prohibida. (Congreso de la República de Colombia, 2021)

A renglón seguido dispone que cuando el acto administrativo se haya expedido por medio de fraude o ilegalidad, se levanta la exigencia de la conciliación prejudicial.

Decreto 1885 de 2021

Por medio de este Decreto se modificaron algunas disposiciones del Decreto 1069 de 2015. En lo que concierne, el artículo 1 reformó lo relacionado con las tarifas que deben cobrar los centros de conciliación sin ánimo de lucro y los notarios; así como la proporción que le corresponde a los conciliadores, según el reglamento interno de cada organismo.

Ley 2220 de 2022

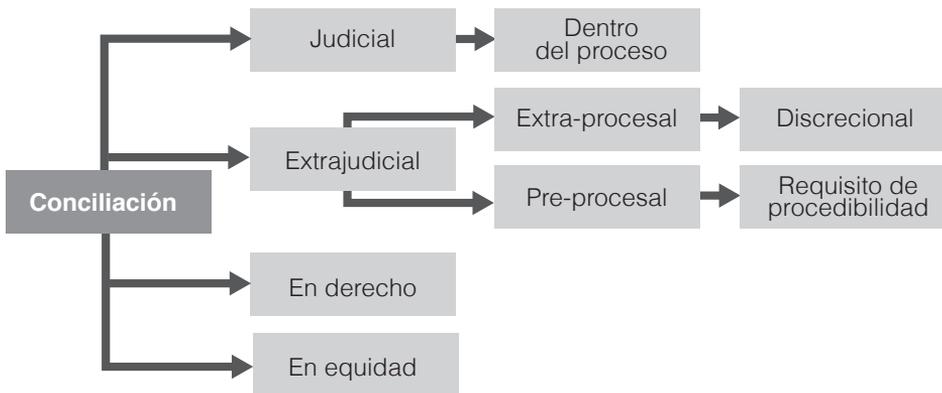
Denominada como el Estatuto de Conciliación, esta Ley tiene como propósito dictar la regulación de esta materia y crear el Sistema Nacional de Conciliación. Allí se fijan los fundamentos, principios, procedimientos, trámite, utilización de tecnologías, actores y la arquitectura institucional de la conciliación.

Clasificación de la conciliación

La conciliación puede clasificarse, de forma general (figura 7), en dos sentidos amplios:

1. Conciliación extrajudicial y judicial.
 - Conciliación extrajudicial: extra-procesal y pre-procesal.
 - Conciliación judicial: dentro del proceso.
2. Conciliación en derecho y en equidad.
 - En derecho.
 - En equidad.

Figura 7. Clasificación de la conciliación.



Fuente: elaboración propia.

Conciliación extrajudicial y judicial

El artículo 5 de la Ley 2220 de 2022 hace referencia a las dos clases de conciliación: judicial y extrajudicial (figura 8). Si se realiza antes del proceso judicial, siendo obligatorio surtirla, se habla entonces de conciliación extrajudicial prejudicial, o sencillamente conciliación prejudicial. Si se realiza fuera del proceso judicial sin la fuerza de requisito de procedibilidad, se habla de conciliación extrajudicial no obligato-

ria. Finalmente, si este mecanismo se realiza dentro del proceso judicial se habla de conciliación judicial.

En otras palabras, la conciliación es un mecanismo alternativo de solución de conflictos que puede realizarse por fuera del proceso judicial, antes del juicio o en el curso del mismo.

Figura 8. Conciliación extrajudicial y judicial.



Fuente: elaboración propia.

Conciliación extrajudicial

La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-902, señaló que “la conciliación extrajudicial se realiza antes o por fuera de un proceso judicial, como medio alternativo; mediante ella, las partes resuelven de manera pacífica solucionar su problema o conflicto, sin tener que acudir a un juicio” (2008c). Este tipo de conciliación se clasifica a la vez en conciliación extra-procesal y pre-procesal (figura 9).

Figura 9. Conciliación extrajudicial.



Fuente: elaboración propia.

1. Conciliación extra-procesal

El artículo 5 de la Ley 2220 de 2022 prescribe que la conciliación podrá ser extrajudicial si esta se realiza por fuera de un proceso judicial. Esta clase de conciliación no constituye requisito previo para acudir a la jurisdicción y puede llevarse a cabo en cualquiera de los centros, instituciones o entidades públicas de conciliación, en conformidad con la materia a conciliar.

2. Conciliación pre-procesal

Se constituye como requisito previo para demandar o, dicho de otra manera, como requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción civil, de familia y contencioso administrativa, en conformidad con lo previsto en la Ley 2220 de 2022.

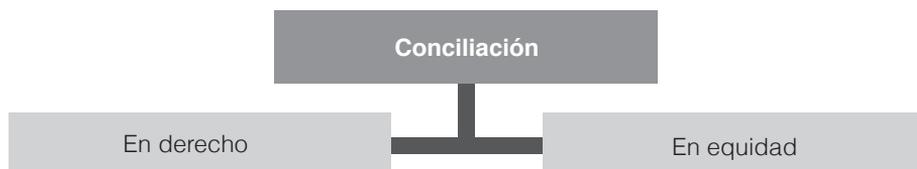
Conciliación judicial

La conciliación judicial es una forma especial de terminar el proceso. La conciliación judicial se realiza dentro de un proceso judicial, por lo que el conciliador es el juez de conocimiento. Esta autoridad además de dirigir y orientar la audiencia de conciliación puede proponer fórmulas de arreglo, al cabo de lo cual, puede convalidar el acuerdo de las partes. El acuerdo convalidado hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-902/08, 2008c).

Conciliación en derecho y en equidad

Según el artículo 5 de la Ley 2220 de 2022, la conciliación extrajudicial será en derecho, cuando se realice a través de los conciliadores, de centros de conciliación o ante autoridades con funciones en ese ámbito; y será en equidad, cuando se realice ante conciliadores en equidad (figura 10).

Figura 10. La conciliación en derecho y en equidad.



Fuente: elaboración propia.

Conciliación en derecho

La conciliación en derecho es un MASC de carácter autocompositivo, a través del cual, dos o más personas en conflicto, solucionan sus diferencias por medio de la intervención de un tercero llamado conciliador en derecho. Esta conciliación tiene como sustento y fundamento el ordenamiento jurídico.

Conciliación en equidad

La conciliación en equidad es un MASC de carácter autocompositivo, a través del cual, dos o más personas en conflicto, solucionan sus diferencias por medio de la intervención de un tercero llamado conciliador en equidad. Este tipo de conciliación se hace en el marco del principio de equidad, fuente formal del ordenamiento jurídico.

Este mecanismo es una alternativa que promueve la solución pacífica de los conflictos en comunidades organizadas de carácter cerrado. La conciliación en equidad, además de conseguir un acuerdo oportuno, lo cual previene la exacerbación del conflicto, construye confianza y recompone las relaciones entre la comunidad.

Desde el punto de vista institucional, la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y del Derecho tiene cuatro funciones en el marco de la conciliación en equidad: a) fomentar políticas públicas relacionadas con la conciliación en equidad; b) conformar las listas de los conciliadores en equidad; c) brindar

asesoría a las organización, municipios o departamentos para la implementación de la conciliación en equidad y d) promover por medio de la acreditación a las entidades que realicen la implementación de la conciliación en equidad.

Recientemente, la Ley 2220 de 2022 ordenó a los departamentos, distritos y municipios crear “Programas locales de justicia en equidad”. Los centros de conciliación de entidades públicas, casas de justicia y centros de convivencia ciudadana deben adoptar el respectivo programa de justicia en equidad, con el objeto de garantizar la conciliación en el sector urbano y rural del distrito o municipio (art. 78, par. 3).

El sector privado, entidades sin ánimo de lucro, instituciones de educación superior, notarías y organizaciones no gubernamentales podrían también establecer Programas locales de justicia, previa solicitud presentada al Ministerio de Justicia y del Derecho (art. 78, par. 1).



Capítulo III

Los centros de conciliación y los conciliadores

El Ministerio de Justicia y del Derecho decide sobre la solicitud de creación de centros de conciliación. Una vez autorizados, los centros de conciliación deben operar en conformidad con los parámetros de i) calidad en la prestación del servicio; ii) participación y iii) responsabilidad social (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 20). En la figura 11, se muestra los siguientes temas específicos que se desarrollan en este capítulo.

Figura 11. Centros de conciliación y conciliadores.



Fuente: elaboración propia.

Deberes y obligaciones de los centros de conciliación

En el artículo 21 de la Ley 2220 de 2022 se fijan 17 deberes y obligaciones de los centros de conciliación:

1. Aplicar el reglamento del centro de conciliación.
2. Contar con una sede dotada de los elementos administrativos y técnicos necesarios para servir de apoyo al procedimiento conciliatorio.

3. Velar porque las audiencias se desarrollen en un lugar y en condiciones adecuadas.
4. Conformar una lista de conciliadores, cuya inscripción se actualizará por lo menos cada tres (3) años.
5. Designar al conciliador de la lista del centro cuando corresponda.
6. Establecer y publicitar las tarifas del servicio de conciliación.
7. Fijar la proporción que corresponderá al conciliador de las tarifas que se cobren por la conciliación.
8. Organizar un archivo de actas y constancias, y de todos los documentos relacionados con el procedimiento conciliatorio, de acuerdo con lo establecido en esta ley.
9. Registrar ante el Ministerio de Justicia y del Derecho, dentro de los tres (3) días siguientes a su recibo, el acta de conciliación que cumpla con los requisitos formales establecidos en esta ley, certificando la calidad de conciliador inscrito.
10. Reportar la información requerida, por el Ministerio de Justicia y del Derecho a través del medio dispuesto para ello, y con las condiciones determinadas por dicho Ministerio.
11. Velar por la debida conservación de las actas.
12. Dar trámite a las quejas que se presenten contra la actuación de los conciliadores de su lista y trasladarlas a la autoridad disciplinaria correspondiente, cuando a ello hubiere lugar, siguiendo el procedimiento establecido en el reglamento.
13. Excluir de la lista a los conciliadores en los casos previstos por la ley, siguiendo el procedimiento establecido en el reglamento.
14. Pronunciarse respecto de los impedimentos y recusaciones a que hubiere lugar, de acuerdo con el procedimiento establecido en su reglamento.
15. Organizar su propio programa de educación continuada en materia de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

16. Realizar por lo menos una vez al año campañas de promoción del mecanismo de resolución de conflictos en el área de influencia u operación del centro para el cual se encuentra habilitado.
17. Las demás que imponga la ley. (L. 2220, art. 21, 2022)

Selección y designación de los conciliadores

Son operadores de la conciliación en derecho los siguientes:

1. Los conciliadores inscritos en los centros de conciliación debidamente autorizados para prestar sus servicios, sean de entidades con o sin ánimo de lucro, de notarías, de entidades públicas, o de los consultorios jurídicos de las Instituciones de Educación Superior
2. Los servidores públicos facultados por la ley para conciliar.
3. Los defensores del consumidor financiero. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 10).

La selección y designación de los conciliadores debe ajustarse a la normatividad vigente, situación que depende del área y la materia de influencia del derecho que cubre las controversias. La designación del conciliador se puede realizar:

1. Por mutuo acuerdo entre las partes.
2. Por solicitud de la parte convocante.
3. Por la designación que haga el centro de conciliación de la lista que para el efecto haya conformado.
4. Por designación que haga la entidad correspondiente.
5. Por orden judicial, en el caso previsto en el artículo 131 de esta ley y siguiendo el procedimiento previsto en el capítulo 11 del título V de la presente ley. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 57)

En materia que sea de la competencia de los jueces civiles, la conciliación extrajudicial en derecho puede adelantarse ante “los conciliadores de los centros de conciliación, ante los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, ante los agentes del ministerio público en materia civil y ante los notarios” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 11). Ante la falta de éstos en el municipio, podrán fungir como conciliadores los personeros municipales, los jueces civiles o promiscuos municipales.

En materia de familia, las partes podrán conciliar ante las siguientes autoridades: conciliadores de los centros de conciliación; defensores y los comisarios de familia; delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo; agentes del Ministerio público; autoridades judiciales y administrativas en asuntos de familia y notarios. “A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales, siempre y cuando el asunto a conciliar sea de su competencia” (2022, art. 12).

En el campo laboral, la conciliación puede desarrollarse ante los jueces laborales competentes; inspectores de trabajo; delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo y agentes del Ministerio Público en materia laboral. A falta de todos los anteriores en el respectivo municipio, esta conciliación podrá ser adelantada por los personeros y por los jueces civiles o promiscuos municipales (2022, art. 13).

En materia de protección especial al consumidor financiero, el conciliador será el defensor del consumidor financiero, según lo dispone el artículo 14 de la Ley 2220 de 2022.

Recientemente, la Ley 2010 de 2019 establece la conciliación para materias tributarias, aduaneras y cambiarias. Los conciliadores en esta materia son: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) (art. 118); Comités de Conciliación Seccionales en las Direcciones Sec-

cionales de Impuestos y Aduanas Nacionales (par. 5); los entes territoriales; las corporaciones autónomas regionales (par. 6) y el Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) (par. 8).

Los conciliadores

La Ley 2220 de 2022 establece que el conciliador en derecho debe ser colombiano, ciudadano en ejercicio y no estar incurso en causales de inhabilidad, incompatibilidad, conflicto de interés o impedimento. Así, el conciliador en derecho debe:

1. Ser abogado titulado.
2. Tener tarjeta profesional vigente.
3. Certificarse como conciliador en derecho.
4. Registrarse en el Sistema de Información del Ministerio de Justicia y del Derecho.
5. Inscribirse en un centro de conciliación (art. 28).

De otro lado, podrán ser conciliadores en equidad las personas que gocen de reconocimiento comunitario, sentido social y voluntario y hayan residido mínimo dos (2) años en la comunidad donde van a conciliar. Pueden ser conciliadores en equidad:

1. Las personas que hayan sido previamente postuladas por las organizaciones cívicas o comunitarias de los barrios, corregimientos y veredas, ante los tribunales superiores de distrito judicial o ante los jueces de mayor nivel jerárquico (Congreso de la República de Colombia, 2220, art. 80, par. 1).
2. Los servidores públicos, mientras que esa labor se desarrolle por fuera del lugar y horario de trabajo, y no sea incompatible con sus funciones (art. 80, par. 2).
3. Miembros de comunidades indígenas o afrocolombianas, postulados por su comunidad, previa autorización de las autoridades tradicionales y en conformidad con sus usos y costumbres (art. 80, par. 3).

4. Los miembros de los comités de convivencia y conciliación de las juntas de acción comunal (art. 84).

La autoridad judicial nominadora debe remitir copia de los nombramientos al Ministerio de Justicia y del Derecho, entidad que deberá implementar un sistema de información, seguimiento y monitoreo de la conciliación en equidad.

El conciliador en equidad deberá inscribirse en el Programa Local de Justicia en Equidad y renovar la inscripción cada dos años.

Impedimentos y recusaciones

El conciliador debe manifestar la presencia de causas que puedan afectar su independencia e imparcialidad. Ante la presencia de un interés en el asunto, directo o indirecto, deberá rechazar la designación.

Las causales de impedimento son las estipuladas en el Código General del Proceso. Cuando se configuren, el centro de conciliación, el superior jerárquico del servidor público, o el Programa Local de Justicia en Equidad, según corresponda, “decidirá sobre el impedimento o recusación y de proceder, designará otro conciliador y aplicará el procedimiento y sanciones establecidos en su reglamento normativo” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 33).

Inhabilidad especial y sanciones

El Estatuto de conciliación establece la prohibición de seleccionar al agente conciliador si ha tenido relación con cualquiera de las partes, en calidad de árbitro, asesor o apoderado dentro de un proceso judicial o arbitral. Esta prohibición inicialmente es de un año, pero será permanente si actúa como conciliador.

Señala, además, que los conciliadores inscritos en los centros de conciliación no podrán actuar en la calidad de tal en los casos que exista

interés de dichos centros o de sus funcionarios. “En virtud de esta inhabilidad los centros de conciliación tampoco podrán asumir el trámite de estas solicitudes” (Congreso de la República, 2022, art. 34).

El conciliador en equidad podrá ser sancionado por las faltas cometidas, según el procedimiento establecido en el Código de Ética del Programa Local de Justicia en Equidad. Para algunos servidores públicos o notarios, en el marco del principio de jurisdiccionalidad, las quejas se tramitarán en la Comisión Nacional o Seccional de Disciplina Judicial, de acuerdo con lo previsto en la Ley 2094 de 2021. En todo caso, el régimen disciplinario del conciliador es el estipulado en el Código General Disciplinario.

Adicionalmente, los conciliadores serán sujetos de sanción por incurrir en las siguientes conductas:

“1. Cuando utilice su investidura para sacar provecho económico a favor propio, o de un tercero.

2. Cuando el conciliador en equidad solicite a las partes el pago de emolumentos por el servicio de la conciliación” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 35).

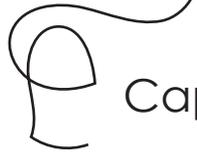
Funciones y obligaciones de los conciliadores

El artículo 29 del Estatuto de conciliación establece los deberes y obligaciones del conciliador:

1. Citar a las partes [en] conformidad con lo dispuesto en esta ley.
2. Citar por solicitud de las partes o de acuerdo con su criterio, a quienes deban asistir a la audiencia, incluidos los expertos en la materia objeto de conciliación.
3. Propender por un trato igualitario entre las partes.

4. Dirigir la audiencia de conciliación, de manera personal e indelegable, además de ilustrar a los comparecientes acerca del objeto, alcance y límites de la conciliación.
5. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.
6. Formular propuestas de arreglo.
7. Emitir constancias cuando corresponda.
8. Redactar y suscribir el acta de conciliación en caso de acuerdo total o parcial. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 29)

En general, el conciliador debe velar porque no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles. Esta función es propia del ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad difuso. En esos ámbitos, las autoridades administrativas o particulares con funciones públicas, como en este caso, deben procurar la defensa de la Constitución y la Convención Americana de Derechos Humanos, y por ende la defensa de los derechos humanos y fundamentales.

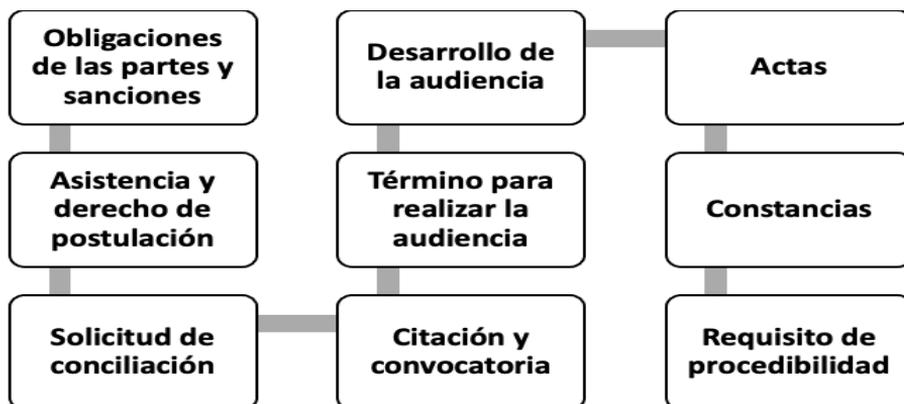


Capítulo IV

Derechos,
obligaciones de
las partes
y procedimiento

En este capítulo se realiza una aproximación a los derechos, obligaciones de las partes, procedimiento citación, convocatoria, requisitos acerca de la conciliación, los que se muestran en la figura 12.

Figura 12. Obligaciones, derechos de las partes y procedimiento.



Fuente: elaboración propia.

Obligaciones de las partes y sanciones

Así como el conciliador tiene obligaciones y deberes que cumplir, las partes y eventualmente sus apoderados también se ven obligados por el sistema jurídico, en el sentido de establecer sanciones frente a su incumplimiento.

Un ejemplo de la fijación de dichas sanciones se encuentra en la Ley 2220 de 2022, cuyo tenor indica que si las partes o alguna de ellas no justifican su inasistencia dentro de los tres días siguientes a la fecha en que debió celebrarse la audiencia, “siempre que la conciliación constituya requisito de procedibilidad, 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” (art. 22). Además, se podrán imponer multas hasta de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Asistencia a la audiencia y derecho de postulación

En respuesta a la citación que hace el conciliador, las partes deben acudir personalmente a la audiencia de conciliación en compañía de su apoderado (discrecional). Esta exigencia no opera en los siguientes casos:

1. El domicilio de las partes es diferente al lugar donde debe surtirse la audiencia.
2. Cualquiera de las partes se encuentre por fuera del territorio nacional.
3. Por circunstancias de fuerza mayor y caso fortuito (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 58).

En estos eventos la audiencia se celebra con la asistencia del apoderado, el cual debe acreditar sus facultades con el respectivo poder. Cuando sea una persona jurídica, esta actuará a través de apoderado judicial debidamente constituido y facultado con poder general.

La solicitud de conciliación

Según lo dispone el artículo 50 del Estatuto de conciliación, cualquier persona puede solicitar audiencia de conciliación, “en forma verbal o escrita, individual o conjunta, física o electrónica, conforme a lo dispuesto en el reglamento de la entidad, del centro de conciliación o del

Programa Local de Justicia en Equidad” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 50). En la conciliación extrajudicial en derecho la solicitud puede presentarla directamente la persona o a través de apoderado debidamente facultado para conciliar.

En casos específicos, según los permite el Código General del Proceso, se podrá presentar solicitud de conciliación como agente oficioso, acto que necesita ratificación por el interesado, dentro de los diez (10) días siguientes a la radicación de la solicitud.

El contenido de la solicitud de conciliación es diferente para las distintas áreas del derecho, por lo que de manera general se relacionan los requisitos mínimos y comunes que deben contener tales solicitudes:

1. Ciudad y fecha.
2. Autoridad a la que se dirige la solicitud de conciliación.
3. Individualización del solicitante y de su apoderado, según el caso.
4. Individualización del convocado.
5. Descripción de los hechos relevantes.
6. Señalamiento del objeto que se pretende conciliar.
7. Relación de las pretensiones y peticiones.
8. Indicación de la cuantía, si es el caso.
9. Relación de copia informal de las pruebas documentales o anticipadas que tenga en su poder y que pretenda hacer valer en el eventual proceso.
10. Relación de documentos anexos.
11. Domicilio, lugar y medio de notificaciones del solicitante y de la parte a convocar.
12. Firmas.

Según lo estipula el artículo 53 del Estatuto, en ningún caso se rechazará de plano la solicitud de conciliación por ausencia de cualquiera de los requisitos señalados. El conciliador debe informar al interesado para que la corrija, dentro de los cinco (5) días siguientes al requerimiento. De no proceder de esa manera se tendrá por no presentada.

En el evento de que el asunto no sea conciliable, el conciliador debe expedir constancia de ello en el término de diez (10) días siguientes. Igualmente, si durante el trámite de la audiencia se concluye que no es procedente, se expide la respectiva acta y se devuelven los documentos (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 53).

Más adelante, en lo particular, se hará referencia a los requisitos de la solicitud de conciliación en materia contencioso administrativa.

Efectos de la solicitud de conciliación

El efecto que tiene la presentación de la solicitud de conciliación, según reza la Ley 2220 de 2022, es la suspensión⁷ de la caducidad o la prescripción, según se trate, hasta “que suscriba el acta de conciliación, se expidan las constancias establecidas en la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses, o la prórroga a que se refiere el artículo 60 de esta ley, lo que ocurra primero (art. 56).

La suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. Una vez ocurra cualquiera de los eventos mencionados, se reanuda el término de caducidad o prescripción para acudir a la jurisdicción con la presentación de la demanda.

Función de citación y convocatoria

Cualquiera que sea el conciliador, este debe convocar y citar previamente a las partes a la audiencia de conciliación. La citación debe hacerse en la forma legal y por el medio más expedito y eficaz. En la conciliación extrajudicial en derecho, el conciliador, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo o corrección de la solicitud, fijará fecha y hora para la celebración de la audiencia.

7 Esta suspensión, según Ley 640 de 2001, operará por una sola vez y será improrrogable.

Cuando se realice a través de medios tecnológicos, el conciliador informará en el acto de citación. En caso de que las partes lo soliciten, el conciliador o el centro de conciliación deberán facilitar dichos medios.

Término para realizar la audiencia de conciliación

El Estatuto de conciliación señala que la audiencia de conciliación extrajudicial en derecho debe realizarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de admisión de la solicitud” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 55). De otro lado, el artículo 60 de la misma ley establece que la audiencia debe realizarse en el menor tiempo posible y, en todo caso, debe surtirse “dentro de los tres (3) meses siguientes a la presentación de la solicitud”, prorrogables “hasta por tres (3) meses más” (art. 60). Podría afirmarse que existe una contradicción entre el contenido de dichas disposiciones, pero no es así. La primera hace referencia a un término cierto a partir de la admisión; y la segunda se refiere a un término general, contado a partir de la solicitud de conciliación.

Desarrollo de la audiencia de conciliación

La audiencia se llevará a cabo bajo la orientación del conciliador. Las partes tienen la oportunidad de referirse a los hechos, pruebas, pretensiones y fórmulas de arreglo para poner fin a la controversia. El tercero neutral puede hacer referencia a las propuestas presentadas o proponer unas distintas.

La audiencia de conciliación puede “suspenderse y reanudarse cuantas veces sea necesario a petición de las partes de mutuo acuerdo” o cuando el conciliador “encuentre elementos de juicio respecto de la existencia de ánimo conciliatorio” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 60).

De llegar a un acuerdo, se elaborará un acta de conciliación, la cual debe firmarse por las partes y por el conciliador. De lo contrario, se expedirán la constancia respectiva.

Actas de conciliación

El acta del acuerdo conciliatorio, según el artículo 64 de la Ley 2220 de 2022, deberá contener lo siguiente:

1. Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación.
2. Nombre e identificación del conciliador.
3. Identificación de las personas citadas, con señalamiento expreso de quienes asistieron a la audiencia.
4. Relación sucinta de los hechos motivo de la conciliación.
5. Relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación.
6. El acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía cuando corresponda y modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.
7. Si el acuerdo es parcial, se dejará constancia de ello, precisando los puntos que fueron materia de arreglo y aquellos que no lo fueron.
8. Aceptación expresa del acuerdo por las partes por cualquier mecanismo ya sea escrito, oral o virtual conforme a la normativa vigente [...].
9. Firma del conciliador.

Las partes pueden solicitar copia del acta de conciliación, la cual tiene el mismo valor probatoria que la original.

Fuerza jurídica de las actas

El acta de acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo. Dicho documento surte efectos jurídicos a partir de la firma de las partes y del conciliador, “o si consta por cualquier otro

medio desde la aceptación expresa de las partes” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 64).

Constancias

El conciliador debe expedir la constancia respectiva al interesado, en la que se indica la fecha de presentación de la solicitud y la fecha en que se celebró o debió celebrarse la audiencia de conciliación. Las constancias deben expedirse cuando:

1. Se lleva a cabo la audiencia de conciliación sin lograr acuerdo.
2. Una de las partes o todas no comparezcan a la audiencia.
3. El asunto no es conciliable o no es competencia del conciliador. En estos casos se expide “la constancia dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la presentación de la solicitud” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 65).

Junto con la constancia se devolverán los documentos aportados. “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” (art. 65).

Archivo de actas y constancias

Según el Estatuto de conciliación, las autoridades públicas, los centros de conciliación y los Programas Locales de Justicia en Equidad deben conservar (en medios físicos, magnéticos o electrónicos) las copias de las actas, constancias y demás documentos. Para tal efecto, el conciliador debe entregar dichos documentos dentro de los cuatro (4) días siguientes al centro de conciliación. Los conciliadores en equidad deben proceder según el reglamento del Programa Local.

La conciliación como requisito de procedibilidad

Como se pudo evidenciar, distintas normas disponen que la conciliación extrajudicial en derecho se constituye en requisito de procedibilidad para acudir a las jurisdicciones civil, de familia y contencioso administrativa. En materia laboral, la conciliación no constituye requisito de procedibilidad, tal como reza el parágrafo 1 del artículo 67 del Estatuto de conciliación (Congreso de la República de Colombia, 2022).

El requisito de procedibilidad se entenderá cumplido:

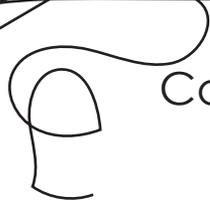
1. Cuando se efectúe la audiencia de conciliación sin que se logre acuerdo.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparezca a la audiencia. En este evento deben indicarse expresamente las excusas presentadas por la inasistencia, si las hubiere.
3. Cuando vencido el término de tres (3) meses a partir de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial o su prórroga, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la Jurisdicción Ordinaria con la sola presentación de la solicitud de conciliación. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 70)

El no agotamiento del requisito de procedibilidad es causal de inadmisión de la demanda. La oportunidad para agotar este requisito es hasta la subsanación de la misma. En esos términos también lo establece la Ley 1564 de 2012, al prescribir que la demanda será inadmitida cuando “no se acredite que se agotó la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad” (art. 90).

Es procedente demandar, sin agotar el requisito de procedibilidad, en los siguientes eventos:

1. El demandante declare que no conoce el domicilio, habitación o lugar de trabajo del demandado.

2. El demandado se encuentre ausente y no se conozca su paradero.
3. Cuando el demandante sea una entidad pública.
4. Cuando se demande un acto administrativo producto de ilegalidad o fraude.
5. Cuando se solicite la práctica de medidas cautelares (sin perjuicio para los asuntos contenciosos) (22 Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 67, par. 2).

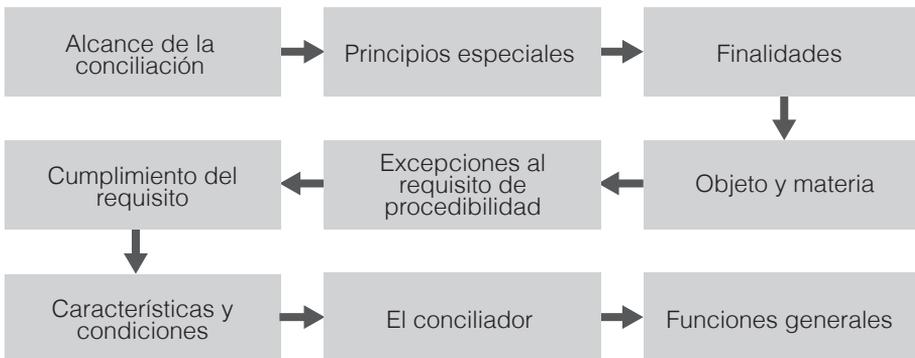


Capítulo V

La conciliación como requisito de procedibilidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa

En este capítulo, se pretende explicar la naturaleza, el contenido y los efectos de la conciliación como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, tal como se evidencia en la figura 13. En función de esa finalidad, se desarrollan los siguientes temas.

Figura 13. El alcance de la conciliación prejudicial administrativa.



Fuente: elaboración propia.

El alcance de la conciliación en materia contencioso administrativa

El artículo 92 de la Ley 2220 de 2022 fijó la conciliación como requisito de procedibilidad en el terreno de la jurisdicción contencioso administrativa, dentro de las acciones (medios de control) de nulidad y restablecimiento de derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Con una redacción similar, el Decreto 1716 de 2009⁸, artículo 2⁹, prescribe que en los asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa, las entidades de derecho público y las personas de derecho privado con funciones públicas deberán actuar con la asistencia de apoderado, en particular cuando se pretenda “acudir a la jurisdicción a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan”.

El párrafo 4 de dicho artículo establecía que en “el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo se entenderá incluida la acción de repetición”, frente a lo cual el Consejo de Estado decidió inaplicarlo por su ilegalidad, bajo los siguientes argumentos:

Resulta procedente, por tanto, destacar que el decreto reglamentario excedió sus facultades, al ampliar los efectos del artículo 13 de la ley 1285 de 2009, a la acción de repetición, toda vez que esta última enuncia inequívocamente las acciones a las que se les aplica este requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial y que en su orden son, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la de reparación directa y la de controversias contractuales, así como también contrarió el párrafo 1° del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, que dispone expresamente que el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial no se aplica a la acción de repetición. (Consejo de Estado de Colombia, 2010a)

En conclusión, en el ordenamiento jurídico vigente, la conciliación como requisito procedibilidad se predica, en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa, para los medios de control de reparación directa, nulidad y restablecimiento del derecho y controversias contractuales. Para los demás casos, la conciliación es facultativa.

8 Este Decreto fue compilado en el Decreto 1069 de 2015.

9 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015.

Principios especiales de la conciliación extrajudicial en lo contencioso administrativo

Además de los principios constitucionales, de la función pública, de la gestión fiscal y administrativa, y los establecidos en la Ley 1437 de 2011, la conciliación en materia contencioso administrativa se regirá por los siguientes principios especiales:

1. Salvaguarda y protección del patrimonio público y el interés general.
2. Salvaguarda y protección de los derechos ciertos e indiscutibles.
3. Protección reforzada de la legalidad (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 91).

Cuando la conciliación de desarrolle por medios electrónicos, deben observarse los siguientes principios:

1. Economía
2. Neutralidad tecnológica
3. Autenticidad
4. Integridad
5. Interoperabilidad
6. Recuperabilidad
7. Armonización con las corporaciones o despachos judiciales
8. Eficiencia y eficacia (art. 91).

Finalidades de la conciliación prejudicial obligatoria

Sobre este asunto, la Corte Constitucional señaló que la conciliación extrajudicial (prejudicial) en materia contencioso administrativa es un medio idóneo, efectivo y conducente para materializar el acceso a la justicia, porque las partes logran superar sus diferencias oportunamente y así evitan procesos dispendiosos, complejos y onerosos en términos de tiempo y esfuerzos (Sentencia C-1195/01, 2001a).

En seguida indicó que las finalidades de la conciliación prejudicial están estrechamente relacionadas con: a) “garantizar el acceso a la justicia”; b) “promover la participación de los individuos en la solución de sus disputas”; c) “estimular la convivencia pacífica”; d) “facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas”; e) “descongestionar los despachos judiciales”; f) “consecución de la convivencia pacífica”; g) “fortalecimiento del diálogo”; h) “disminución de la cultura adversarial” y i) “eliminación de la agudización del conflicto” (Sentencia C-1195/01, 2001a).

Sumado a ello, la conciliación incide directamente en la eficacia de la administración de justicia y materializa con el mismo efecto el derecho fundamental al debido proceso.

El objeto y la materia de conciliación en materia contencioso administrativa

La Ley 2220 de 2022 dispone que se podrán conciliar todos los conflictos “que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley” (art. 89). En el mismo sentido, el Decreto 1716 de 2009¹⁰ señala que las entidades públicas y las personas privadas con funciones públicas podrán conciliar, total o parcialmente, “por conducto de apoderado, los conflictos de carácter particular y contenido económico” (art. 2).

Lo anterior establece un límite al objeto de conciliación, pues no puede versar sobre derechos ciertos e indiscutibles, así como sobre los derechos mínimos e intransigibles. Con todo, para “la procedencia de la conciliación, no será necesaria la renuncia de derechos” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 89).

10 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015.

Excepciones a la procedencia de la conciliación

El legislador, atendiendo a la libre configuración normativa, dispuso algunas excepciones al agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad en asuntos de lo Contencioso Administrativo. Sobre este particular, la Ley 2220 de 2022 estableció que no son objeto de conciliación los siguientes:

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.
2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.
3. En los que haya caducado la acción.
4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.
5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos. (art. 90)

En igual sentido, el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 1716 de 2009¹¹ señaló que no son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo los siguientes: a) “conflictos de carácter tributario”; b) “asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo según el artículo 75 de la Ley 80 de 1993” y c) “asuntos en los cuales la acción haya caducado” (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 2).

El parágrafo 3 del Decreto bajo examen señala que la conciliación prejudicial en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho sólo tendrá lugar cuando no procedan recursos en sede adminis-

11 Artículo desarrollado por el artículo 1 del Decreto del Gobierno Nacional 1167 de 2016. Ministerio de Justicia y del Derecho. Este Decreto modifica y suprime algunas disposiciones del artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho (Presidencia de la República de Colombia, 2015b). Decreto 1167 de 2016 (19 de julio de 2016) y Decreto 1069 de 2015 (26 de mayo de 2015).

trativa o cuando estos se hubieren efectivamente agotado, hecho que debe acreditarse. Igualmente, no será necesario el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para efectos de acudir ante los tribunales de arbitramento (controversias derivadas de contratos estatales) (parágrafo 5).

Además, el Estatuto de conciliación estableció la improcedencia de la conciliación prejudicial cuando se pretenda: a) solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares; b) cuando se ignore completamente el domicilio, residencia o lugar habitual del demandado; c) cuando no se conozca el domicilio, habitación o lugar de trabajo del demandado; d) el demandado se encuentre ausente y no se conozca su paradero; e) cuando el demandante sea una entidad pública y f) cuando se demande un acto administrativo producto de ilegalidad o fraude (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 67, par. 2).

Hay que aclarar que cuando ambas partes son entidades públicas, la conciliación se constituye como requisito de procedibilidad.

La Corte Constitucional ha desarrollado estas excepciones, reiterando en varias oportunidades que no todos los asuntos que se presentan ante la jurisdicción requieren del agotamiento de la conciliación prejudicial:

Es así como de la anterior transcripción del texto normativo se observa que no son susceptibles de conciliación extrajudicial (i) los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario, (ii) los que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, (iii) aquellos en los cuales la correspondiente acción haya caducado; así como, (iv) los asuntos que versen sobre actos administrativos que se refieran a derechos de carácter laboral ciertos e indiscutibles y a derechos mínimo e intransigibles, en cumplimiento del mandato del artículo 53 Superior y de la referida sentencia de unificación del Consejo de Estado. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-023/12, 2012b)

Cumplimiento del requisito de procedibilidad

El requisito de procedibilidad se considera cumplido en 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 en la constancia las excusas presentadas por la inasistencia, si las hubiere.
3. Cuando vencido el término de tres (3) meses a partir de la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial o su prórroga, la audiencia no se hubiere celebrado por cualquier causa; en este último evento se podrá acudir directamente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con la sola presentación de la solicitud de conciliación.
4. Cuando por virtud de la aprobación ante el juez contencioso administrativo competente el acuerdo conciliatorio total o parcial no sea aprobado (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 92).

Características y condiciones de la conciliación prejudicial obligatoria

En conformidad con la jurisprudencia constitucional, es necesario señalar algunas características de la conciliación prejudicial, que permiten comprender su dimensión:

[...] i) sólo se puede agotar ante los agentes del Ministerio Público que se designen para el efecto, es decir, el conciliador está predeterminado por el legislador; ii) las partes deben estar representadas por apoderado judicial, teniendo en cuenta la naturaleza de los intereses en juego; iii) es necesario acompañar pruebas que permitan establecer los presupuestos de hecho y de derecho de las pretensiones, sin que la ausencia de una de éstas impida su aporte en el proceso formal; iv) el conciliador puede solicitar pruebas y, v) en

caso de acuerdo, el juez al que le correspondería conocer la acción debe aprobarlo o improbarlo. (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-598/11, 2011)

Acompañando estas características, el legislador estableció unas condiciones que se deben cumplir en el ámbito de la conciliación administrativa. Estas condiciones, según el Consejo de Estado, son las siguientes: a) la aprobación judicial de la conciliación administrativa; b) la competencia la tienen los agentes del Ministerio Público asignados a la jurisdicción administrativa y c) la obligación de concurrir, discutir y proponer fórmulas de solución (Consejo de Estado de Colombia, 2018b).

El conciliador en asuntos de lo contencioso administrativo

El conciliador en el terreno de lo contencioso administrativo es el agente del Ministerio Público, específicamente la Procuraduría Delegada para Asuntos Administrativos.

Impedimentos y recusaciones

En conformidad con el Estatuto de conciliación, las causales de recusación e impedimento que cobijan a los agentes del Ministerio Público son las establecidas en el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011. Indica, además, que por razones de intervención y del desarrollo de las atribuciones propias en la conciliación no hay lugar a predicar impedimentos o recusaciones (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 97).

Con similar redacción, el artículo 4¹² del Decreto 1716 de 2009, establece que “la intervención del agente del Ministerio Público en la conciliación no dará lugar a impedimento ni recusación por la razón del desempeño” como conciliador.

12 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.4. del Decreto 1069 de 2015.

Funciones especiales del conciliador

El Ministerio Público goza de facultades amplias dentro de la conciliación extrajudicial administrativa, previstas en el artículo 98 de la Ley 2220 de 2022. De forma general, el conciliador debe garantizar que “no se menoscaben derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e irrenunciables e imprescriptibles” (art. 95, par. 1). También debe velar por la protección del interés general y por el respeto de los derechos humanos y fundamentales de las partes.

En forma particular, antes de convocar la audiencia, el procurador judicial verificará el cumplimiento de los requisitos de la solicitud de conciliación. El conciliador puede inadmitir la solicitud de conciliación cuando no se cumpla con los requisitos normativos suficientes y de seriedad, que conduzcan a evitar eficazmente un litigio jurisdiccional.

En ese caso, el procurador, mediante auto, comunicará a las partes sobre la inadmisión y la correspondiente subsanación, en el término de cinco días contados a partir de la notificación del auto. El procurador advertirá que en caso de que no se haga la subsanación se entenderá desistimiento, por lo que se tendrá por no presentada. Contra el auto que ordena subsanar, sólo procede el recurso de reposición.

Otra facultad del agente del Ministerio público es la potestad de solicitar y decretar pruebas de oficio cuando lo considere necesario para facilitar la conciliación, o cuando existiendo ánimo conciliatorio es necesario hacer justicia para las partes.

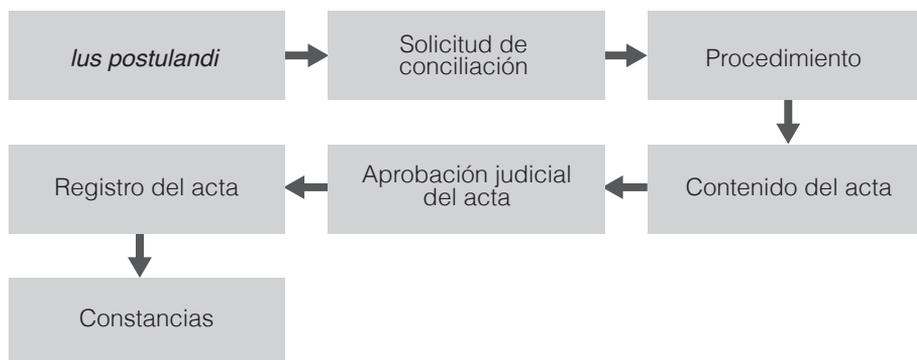


Capítulo VI

El procedimiento conciliatorio en materia de lo contencioso administrativo

La conciliación debe tramitarse, en todas las actuaciones, de forma presencial o a través de medios electrónicos. Con la mediación del conciliador, las partes pueden participar a través de teleconferencia, videoconferencia, o por cualquier otro medio tecnológico que permita la comunicación. Según Resolución 218 de 2022 de la Procuraduría General de la Nación, en su artículo 3, la audiencia se desarrollará en la modalidad no presencial sincrónica (excepcionalmente procederá la audiencia presencial). A continuación, se desarrollarán los siguientes ejes temáticos, dispuesto en la figura 14.

Figura 14. El procedimiento conciliatorio.



Fuente: elaboración propia.

ius postulandi

El procedimiento inicia con la solicitud de conciliación, presentada por medio de abogado inscrito y con facultades expresas para concili-

liar. El abogado debe acreditar sus facultades con el poder, el cual puede ser presentado de forma física o electrónica. El poder se presume auténtico con la sola antefirma, y no necesita presentación personal o reconocimiento. En dicho documento “se indicará expresamente la dirección de correo electrónico del apoderado que deberá coincidir con la inscrita en el Registro Nacional de Abogados” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 100).

Asimismo, el artículo 5¹³ del Decreto 1716 de 2009 señala que “las personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, acudirán a la conciliación extrajudicial por medio de apoderado”. El abogado deberá estar inscrito y tener facultad para conciliar.

La Corte Constitucional hace referencia al derecho de postulación en los siguientes términos:

[...] “el derecho que se tiene para actuar en los procesos, como profesional del derecho, bien sea personalmente en causa propia o como apoderado de otra persona”. Igualmente ha establecido que “no se trata de disminuir la capacidad para comparecer en proceso, sino de reglamentar su ejercicio en defensa de los mismos interesados y de la profesión de abogado que, por su contenido social merece protección”. (Sentencia T-544/15, 2015b)

El párrafo del artículo 100 del Estatuto de conciliación señala que puede presentarse solicitud de conciliación “a nombre de una persona de quien no se tenga poder, en los eventos y bajo las condiciones previstas en el Código General del Proceso”. Esta actuación necesita de ratificación por parte del interesado, la cual debe hacerse dentro de los diez (10) días siguientes, so pena de desistimiento y de entenderse como no presentada. El agente oficioso debe actuar por medio de abogado y no necesita pagar caución (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 100).

13 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.4. del Decreto 1069 de 2015.

La solicitud de conciliación extrajudicial prejudicial

La solicitud de conciliación no puede ser concebida simplemente como un requisito formal, sino que debe hacerse con la plenitud de los requisitos, pues sólo así cumplirá con las finalidades que impulsaron su establecimiento en el orden jurídico. En ese sentido, la presentación correcta de la solicitud de conciliación tiene una importancia contundente, porque tiene un efecto directo en la suspensión de la caducidad del respectivo medio de control que procediere para el caso.

El Estatuto de conciliación estableció los requisitos de la solicitud de conciliación extrajudicial¹⁴, entre los que se encuentran¹⁵: a) designación del funcionario; b) “individualización de las partes y de sus representantes si fuere el caso”; c) fundamentos de hecho; d) fundamentos de derecho; e) pretensiones; f) cuantía; g) indicación del medio de control procedente; h) pruebas; i) agotamiento de los recursos (cuando sea procedente); j) “juramento, de no haber presentado demandas o solicitudes de conciliación con base en los mismos hechos y pretensiones”; k) “indicación del canal digital en donde se surtan las comunicaciones y número telefónico de contacto”; l) copia de la solicitud de conciliación previamente enviada al convocado; ll) copia de la solicitud enviada a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; m) firma del apoderado; n) certificado de existencia y representación legal de las partes, cuando corresponda; y ñ) poder para actuar (Congreso de la República de Colombia, 2022, art.101).

Se advierte, finalmente, que de ningún modo y en ningún caso se podrá rechazar la solicitud. El procurador en este caso ordenará la subsanación en el término de cinco (5) días. De no hacerse la corrección se entenderá que el solicitante ha desistido y se tendrá por no presentada.

14 El artículo 2.2.4.3.1.1.6 del Decreto 1069 de 2015 se refiere, en los mismos términos del artículo 6 Decreto 1716 de 2009, a la petición de conciliación extrajudicial.

15 Algunos de estos requisitos se encuentran en el artículo 6 del Decreto 1716 de 2009.

En los casos de aclaraciones, adiciones y reformas se procederá según lo establece la Ley 1437 de 2011, y deben realizarse dentro de los diez (10) días siguientes a su radicación.

En ningún caso se rechazará la solicitud por la ausencia de los requisitos anteriormente señalados. Sin embargo, podrá rechazarse en los siguientes casos:

1. Cuando se haya admitido la demanda formulada con base en los mismos hechos y pretensiones. En los eventos en que se trate de asuntos en donde exista pacto arbitral, el rechazo procederá cuando se haya asumido competencia por los árbitros en la primera audiencia de trámite.
2. Cuando, por los mismos hechos y pretensiones, se haya tramitado previamente el procedimiento de conciliación extrajudicial, salvo que la solicitud se presente de común acuerdo por las partes. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 103)

Los efectos de la solicitud de conciliación sobre la caducidad del medio de control

En primer lugar, es necesario señalar que por caducidad en materia administrativa debe entenderse el término del derecho de acción, es decir, oportunidad o plazo para dirigirse ante la jurisdicción, con el fin de buscar justicia. En el evento en que no se acuda dentro de estos plazos puede producirse la firmeza de los actos y la caducidad de los medios de control.

El Estatuto de conciliación prescribe que la presentación de la solicitud de convocatoria de audiencia de conciliación prejudicial suspende el término de caducidad hasta:

1. La ejecutoria de la providencia que imprueba del acuerdo conciliatorio por el juez de lo contencioso administrativo.

2. La expedición de las constancias a que se refiere la presente ley; o
3. El vencimiento del término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud. Lo primero que ocurra. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 96)

En el párrafo único de este artículo, se dispone que las partes “por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción” (art. 96).

De igual manera, el artículo 3 del Decreto 1716 de 2009 establece que la caducidad¹⁶ o la prescripción, según el caso, se producirá desde la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial hasta que se logre el acuerdo o se expidan las constancias, o se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

Los efectos en la jurisdicción: inadmisión de la demanda por falta de requisito de procedibilidad

La ausencia del requisito de conciliación no dará lugar al rechazo de plano; no obstante, se debe subsanar la demanda con el fin de que se acredite este requisito (artículo 6, Decreto 1716 de 2009)¹⁷. En el caso de no corregir la solicitud se entenderá como no presentada, en consecuencia, la conciliación se declarará fallida, bajo la presunción de no existir ánimo conciliatorio.

La Corte Constitucional de Colombia, al respecto manifestó que:

16 El artículo 2.2.4.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015 se refiere, en los mismos términos del artículo 3 Decreto 1716 de 2009, a la suspensión del término de caducidad.

17 En conformidad con el párrafo 1 del artículo 2.2.4.3.1.1.6. del Decreto 1069 de 2015.

La inadmisión busca en últimas la eficacia de la conciliación, en donde la parte que convoca tiene la opción de corregir su solicitud en un plazo prudencial –cinco (5) días–, hecho que en nada afecta el derecho a la administración de justicia, pues precisamente lo que hace el legislador es dotar al solicitante de herramientas para que, si es su voluntad, pueda llegar a un acuerdo conciliatorio. Por tanto, ha de entenderse que ésta es una medida que no obstruye el derecho de acceso a la administración de justicia, por el contrario, hace que este derecho se pueda ejercer en debida forma, pues lo que realmente se quiere es que las partes, si esa es su voluntad, puedan llegar a un acuerdo sobre bases sólidas, de allí la importancia de presentar la solicitud de conciliación acorde con las exigencias que para el efecto se han establecido. (Sentencia C-598/11, 2011)

La Corte ha insistido en que la inadmisión de la demanda busca que la conciliación esté fundamentada bajo unos supuestos de hecho y derechos sólidos, por esta razón prevé que, en un eventual proceso, caso en el cual fracase la conciliación, las partes cuenten con el material probatorio suficiente para impulsarlo.

El procedimiento

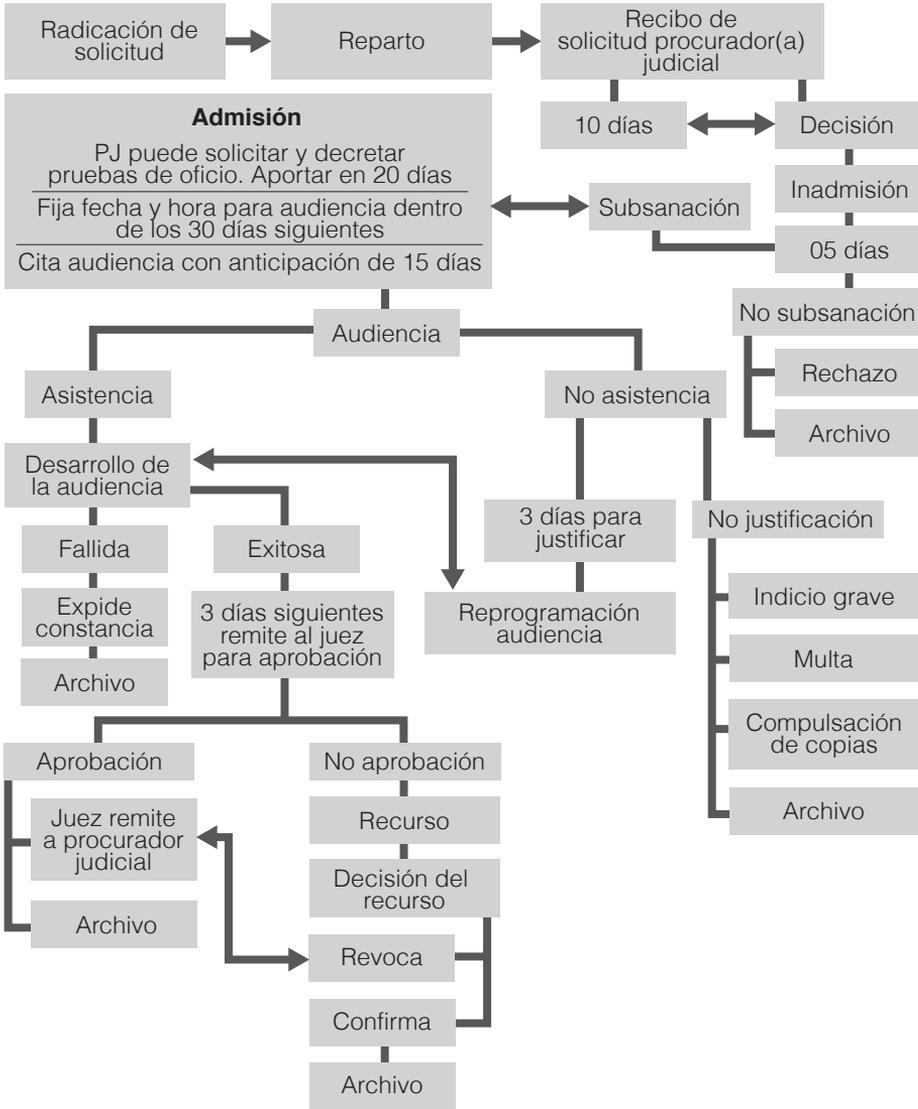
Una vez que se ha presentado la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público entra a respectivo reparto. Le corresponde a la autoridad en primer lugar determinar que el asunto sea conciliable; posteriormente deberá dirigir cada una de las fases o etapas, hasta su culminación.

Procedimiento fallido por falta de competencia y materia

El agente del Ministerio Público, teniendo en cuenta el factor territorial o por la naturaleza del asunto, puede decidir que el asunto no es conciliable o no es de su competencia, por lo que debe remitir “la solicitud

3. La citación de todos los interesados a la audiencia, la cual se realizará a los buzones electrónicos informados por la parte convocante o medio que considere más expedito.
4. Las pruebas que considere necesarias para la conformación del acuerdo, si a ello hubiere lugar.
5. Las consecuencias jurídicas de la no comparecencia a la audiencia.
6. El reconocimiento de personería de los apoderados, cuando corresponda.
7. La remisión, con una antelación no inferior a cinco (5) días a la fecha fijada para la realización de la audiencia de conciliación [...].
8. Que se comunique a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado cuando corresponda de acuerdo con la ley.
9. Que se comunique a la Contraloría General de la República, para que esta avale si participa o no del trámite. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 106).

Figura 16. El procedimiento de la conciliación prejudicial administrativa.



Fuente: elaboración propia.

En relación con las pruebas

El Estatuto de conciliación establece que las partes pueden aportar las pruebas que estimen convenientes con la solicitud de conciliación, o durante la celebración de la audiencia. También, el Procurador dele-

gado puede solicitar pruebas, con el fin de precisar los supuestos de hecho y de derecho. Las pruebas deben aportarse dentro de los veinte (20) días siguientes a la solicitud que haga el agente del Ministerio Público (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 107).

En el mismo sentido, el Decreto 1069 de 2015, dispone que el conciliador podrá solicitar, en cualquier momento, que las partes adjunten nuevas pruebas o complementen las aportadas, con el fin de establecer los presupuestos fácticos y jurídicos. Las pruebas deben entregarse “dentro de los veinte días calendario siguientes a su solicitud” (Presidencia de la República de Colombia, 2009 art. 8)¹⁹.

De advertir ánimo conciliatorio, reza la Ley 2220 de 2022, el agente podrá “solicitar a la autoridad competente la remisión de documentos de carácter reservado que considere necesarios, conservando el deber de mantener la reserva a que se refiere el precepto citado” (art. 107, par.). Asimismo, el conciliador “podrá solicitar el apoyo técnico de la Dirección Nacional de Investigaciones Especiales de la Procuraduría General de la Nación” (art. 107, par.); así como de las entidades públicas competentes para el efecto, con el objeto de valorar los medios de prueba aportados por las partes.

El mayor impedimento para una conciliación extrajudicial exitosa es el insuficiente sustento probatorio que respalde su fundamentos y pretensiones. El Consejo de Estado, en esa línea, manifestó que “la aprobación del acuerdo conciliatorio depende de la fortaleza probatoria que lo sustenta” (Consejo de Estado de Colombia, 2010b).

19 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.8. del Decreto 1069 de 2015.

Convocatoria

El agente de la Procuraduría, según lo prescribe el artículo 7 del Decreto 1716 de 2009²⁰, deberá convocar a los interesados a la audiencia “por el medio que considere más expedito y eficaz”, con una antelación no inferior a 15 días a la realización de la misma, para lo cual debe indicar en la citación, de forma sucinta, “el objeto de la conciliación y las consecuencias jurídicas de la no comparecencia”. Los medios que puede utilizar para realizar la citación pueden ser el telegrama, fax y correo electrónico, sin desconocer, por supuesto, otros medios que pueden ser efectivos para alcanzar dicha finalidad.

Inasistencia de las partes

En conformidad con el artículo 110 del Estatuto de conciliación, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, las partes, dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha en que se celebró la audiencia, deben informar sobre su inasistencia.

La no comparecencia a la audiencia de conciliación podrá considerarse como indicio grave en contra de las pretensiones o de las excepciones de mérito. Además, cuando la conciliación extrajudicial se configure como requisito de procedibilidad, “el juez impondrá a la parte que no haya justificado su inasistencia a la audiencia, una multa hasta por valor de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 110).

Desarrollo de la audiencia de conciliación

Realizada la citación en legal forma, el conciliador designado por el Ministerio Público llevará la dirección de la audiencia, como se muestra a continuación:

1. El agente del Ministerio Público deberá convocar en debida forma a las partes. Sin embargo, cuando circunstancias de fuerza mayor

20 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.7. del Decreto 1069 de 2015.

- o caso fortuito impidan su asistencia, deberá informar “dentro de los tres días siguientes a la fecha en que debió celebrarse la audiencia” (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 9)²¹.
2. “Las partes tendrán la oportunidad de exponer sus argumentos y aportar pruebas” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 108, num. 1).
 3. “Si los interesados no plantean fórmula de arreglo, el agente del Ministerio Público propondrá las que considere procedentes para la solución de la controversia” (2022, art. 108, num. 2).
 4. Excepcionalmente, podrá citar a la audiencia de conciliación “al ordenador del gasto o su delegado con capacidad de conciliar, de la entidad u organismo de derecho público que participa en el trámite conciliatorio” (2022, art. 108, num. 3). Igualmente, podrá “citar a la audiencia de conciliación a los integrantes del Comité de Conciliación de la entidad u organismo de derecho público” (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 9, num. 2)²².
 5. En el caso de que el abogado de la parte convocante rechace total o parcialmente la propuesta, el conciliador podrá suspender la audiencia y ordenará la comparecencia del directamente interesado, con el objeto de exponerle la fórmula de arreglo (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 108, num. 4).
 6. De “lo sucedido en la audiencia de conciliación se levantará una acta” (2022, art. 108, num. 5). Del mismo modo, el acuerdo deberá constar en acta, relacionando detalladamente cada uno de los elementos esenciales (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 9). Además, debe advertir “que el acta una vez suscrita se remitirá al juez o corporación del conocimiento para su aprobación” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 108, num. 7).
 7. De llegar a un acuerdo parcial, deberán precisarse los puntos que fueron materia de solución. Al mismo tiempo deberá advertirse, que frente a los puntos que no fueron materia de arreglo, las partes

21 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015.

22 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015.

conservan su derecho a acudir ante la jurisdicción (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 9, 2009)²³.

8. En el caso de no llegar a un acuerdo, el conciliador expedirá la respectiva constancia y devolverá los documentos aportados (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 108, num. 6).
9. Si el representante del Ministerio Público no está de acuerdo con la conciliación por afectar el patrimonio público, al ordenamiento jurídico o porque no existen las pruebas, así lo señalará en la audiencia y dejará constancia. En este evento el conciliador podrá “suspender la audiencia para que se consulte al comité de conciliación sobre las razones expuestas. En caso de que el comité ratifique la fórmula de conciliación, se dará por terminada la audiencia” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 108, num. 8).

Suspensión de la audiencia de conciliación

La audiencia de conciliación se puede suspender cuando:

1. Las partes, de común acuerdo, expresan esa intención.
2. El conciliador concluye que existe ánimo conciliatorio.
3. El conciliador advierta la necesidad de solicitar pruebas que ayuden a establecer los supuestos de hecho y de derecho (de oficio o por solicitud de parte).
4. Se solicite la reconsideración por parte de los Comités de conciliación (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 111; Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 10²⁴).

Culminación del trámite por inasistencia de las partes

Ante la inasistencia de las partes, el conciliador dará por agotada la etapa conciliatoria y expide la correspondiente constancia al día hábil siguiente al vencimiento del término para presentar la justificación de inasistencia (Congreso de la República de Colombia, 2022, art.

23 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.9 del Decreto 1069 de 2015.

24 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.9. del Decreto 1069 de 2015.

112). El Ministerio Público, por inasistencia de cualquiera de las partes a la audiencia de conciliación, podrá declarar ausencia de ánimo conciliatorio y dará por agotada la etapa conciliatoria (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 11)²⁵.

El contenido de las actas de conciliación

El acta del acuerdo conciliatorio deberá contener, como lo establece el Estatuto de conciliación y el Decreto 1716 de 2009, lo siguiente: a) lugar, fecha y hora de la audiencia; b) identificación del agente del Ministerio Público; c) identificación de las personas citadas; d) relación sucinta de los hechos, pretensiones y posición frente a la posibilidad de acuerdo; e) el acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones; f) las causales de revocatoria directa, cuando la conciliación verse sobre los efectos económicos de un acto administrativo; g) precisar los puntos de arreglo, y aquellos que no lo fueron y h) firma del acta por parte del conciliador y las partes (si se realiza por medios virtuales sólo firma el conciliador).

Fuerza jurídica de las actas de conciliación

El acta de acuerdo conciliatorio y el correspondiente auto aprobatorio, debidamente ejecutoriado, prestarán mérito ejecutivo y tendrán efecto de cosa juzgada (Congreso de la República de Colombia, 2022; Presidencia de la República de Colombia, 2009).

Aprobación judicial del acta de conciliación

Siguiendo lo establecido en el Estatuto de conciliación, las actas que contengan conciliaciones extrajudiciales en materia de lo contencioso administrativo deben remitirse dentro de los tres (3) días siguientes al de su celebración, a la autoridad judicial que eventualmente tuviera la

25 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.11. del Decreto 1069 de 2015

competencia para conocer de la acción judicial respectiva, con el fin de lograr su aprobación (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 11)²⁶.

A su vez, el agente del Ministerio Público debe enviar el acta de acuerdo total o parcial a la Contraloría General de la República para que rinda concepto sobre su correspondencia con el interés público. Este concepto²⁷ debe entregarse dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del acta.

La decisión judicial debe adoptarse en el término de dos (2) meses, contados a partir del término que tiene la Contraloría para rendir concepto. “El plazo que tiene el juez para adoptar la decisión podrá prorrogarse por una única vez hasta por dos (2) meses adicionales para la práctica de pruebas, en caso de resultar necesario” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 113)²⁸. La providencia judicial (auto) debe notificarse a las partes, a la Contraloría y al conciliador. El auto podrá ser objeto del recurso de apelación.

Esta disposición prescribe, además, que salvo expreso consentimiento de las partes, no hay lugar para aprobaciones parciales.

En relación con este asunto, mediante Sentencia C-1195 de 2001, la Corte Constitucional afirma la necesidad de realizar un control sobre el acuerdo contenido en el acta de conciliación. Así lo manifestó:

La obligatoriedad de la audiencia de conciliación prejudicial y los efectos que tiene el acta de conciliación en caso de que las partes lleguen a un acuerdo, no elimina la posibilidad de que éstas tengan acceso a un recurso judicial efectivo. Ante posibles fallas ocurridas dentro del procedimiento conciliatorio, —como cuando se desco-

26 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.12. del Decreto 1069 de 2015.

27 El artículo 113 del Estatuto de conciliación, señala que el “concepto de la Contraloría será obligatorio en aquellos casos superiores a 5000 salarios mínimos legales mensuales”.

28 Los términos establecidos en esta disposición son perentorios e improrrogables.

noce el debido proceso, se afectan derechos de terceros que no participaron en la conciliación, se tramitan a través de la conciliación asuntos excluidos de ella, se desconocen derechos de personas que se encuentran en condiciones de indefensión o se concilian derechos no renunciables— que lleguen a constituir una vulneración o amenaza de derechos fundamentales, procedería la acción de tutela. En materia contencioso administrativa, el legislador previó la aprobación judicial como mecanismo de control judicial de la conciliación en estas materias. (2011b)

Recursos contra las decisiones del conciliador

Frente a las decisiones del conciliador, salvo expresa disposición, sólo procede el recurso de reposición, el cual puede ser impetrado dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación. El mismo término se aplica en el recurso de reposición cuando la materia no es conciliable (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 114).

Constancias

Las constancias se expiden en dos eventos: a) cuando los asuntos no son conciliables y b) cuando se acredite el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial (prejudicial).

Constancias para asuntos no conciliables

Cuando el asunto no sea conciliable, mediante acto motivado y notificado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, el Procurador ordenará la expedición de la constancia. De constatarse la improcedencia en el trámite de la audiencia, el agente del Ministerio Público lo hará taxativo en el acta y expedirá la constancia. Este acto puede ser recurrido con el recurso de reposición (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 104).

De igual modo, cuando no sea posible llegar al acuerdo conciliatorio, según lo indica el Decreto 1716 de 2009, el delegado de la Procuraduría expedirá la constancia, en la cual debe indicarse lo siguiente:

[...] la fecha de presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, la fecha en que se celebró la audiencia o debió celebrarse, la identificación del convocante y convocado, la expresión sucinta del objeto de la solicitud de conciliación y la imposibilidad de acuerdo. Junto con la constancia, se devolverá a los interesados la documentación aportada, excepto los documentos que gocen de reserva legal. (art. 9, num. 6)²⁹

Constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad

El agente del Ministerio Público expedirá la constancia de agotamiento del requisito de procedibilidad para efectos de la presentación de la respectiva demanda. En la constancia se indicará la fecha de presentación de la solicitud, la fecha de celebración de la audiencia o fecha en la que debía celebrarse; así como una relación sucinta del objeto de conciliación. Esta constancia se expide en los siguientes casos:

1. Cuando el asunto no es conciliable, en los términos del numeral anterior.
2. Cuando las partes o una de ellas no comparece a la audiencia. En este caso, “la constancia debe expedirse al día siguiente del vencimiento del término para la presentación de las excusas por inasistencia”.
3. Cuando no se llegue a un acuerdo. En este evento la constancia se expide tan pronto finalice la audiencia (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 105).

El agente del Ministerio Público devolverá, junto con las constancias, los documentos aportados por las partes. A su vez, esta autoridad debe guardar las copias de los documentos referidos.

29 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.1.9., num. 6, del Decreto 1069 de 2015.

A nivel institucional, la Procuraduría General de la Nación, en los términos del Decreto Ley 2106 de 2009, “deberá organizar las constancias expedidas como un registro público y habilitar su consulta gratuita por medios digitales (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 105, par.).

Análisis de caso en la jurisprudencia del Consejo de Estado

En esta sección se analizará una Sentencia del Consejo de Estado, con el fin de ilustrar los efectos de la irradiación de la conciliación prejudicial en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa. Para llevar a cabo tal cometido, se propone un modelo basado en la siguiente guía de análisis de jurisprudencia.

Guía para el análisis de jurisprudencia
del Consejo de Estado

1. Corporación, tipo y número de sentencia o radicación, fecha y consejero ponente.

Corporación:	Número de proceso/radicación:	Fecha: 3/10/2019
Consejo de Estado	11001-03-15-000-2019-03843-00(AC)	
Competencia:	En conformidad con lo previsto en el numeral segundo del artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017, y en virtud del artículo 2º del Acuerdo número 377 de 11 de diciembre de 2018 de la Sala Plena del Consejo de Estado y del artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019, la Sala es competente.	

Continúa...

...Sigue

Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho.
Consejero Ponente:	Oswaldo Giraldo López.
Breve biografía (50 palabras)	Abogado de la Universidad de los Andes, con especialización en Derecho Comercial y magíster en Relaciones Internacionales y Derecho Económico, ambas de la Universidad Javeriana. Se ha desempeñado como asesor jurídico del Ministerio del Medio Ambiente, asistente técnico de la Comunidad Andina de Naciones y asesor de la Superintendencia Financiera, entre otras.

2. Identificación de las partes, pretensiones, hechos, problema(s) jurídico(s).

2.1. Identificación de las partes:

Tutelante(s): Leonor de los Ríos Dorronsoro	Tutelado(s): Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.
---	---

2.2. Pretensión(es):

En esta sección debe señalar, según se trate, las pretensiones de la demanda.

La señora Leonor de los Ríos Dorronsoro, por intermedio de apoderado judicial, solicitó la tutela de su derecho fundamental al debido proceso, que estimó vulnerado con ocasión de la providencia del 4 de abril de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por medio de la cual confirmó el auto del 29 de noviembre de 2017 dictado por el Juez Noveno (9º) Administrativo Oral del Circuito de Cali, que rechazó la reforma de la demanda con relación a la pretensión de indemnización de perjuicios por daño psicológico dentro del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovido por la accionante en contra de Hospital Universitario del Valle “Evaristo García” E.S.E.

Continúa...

...*Sigue*

Específicamente, la pretensión es que se declare la nulidad del acto administrativo proferido por la entidad demandada, mediante el cual se desvinculó a la accionante de su cargo, y a título de restablecimiento del derecho, se ordene su reintegro al mismo cargo o uno similar. Además, solicitó el pago de las prestaciones salariales y sociales dejadas de percibir, el reintegro de los respectivos aportes a la seguridad social y la correspondiente indemnización moratoria.

Estimó que la providencia censurada incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento del artículo 90 de la Constitución Política, el cual consagra el principio de reparación integral del daño, al rechazar la pretensión dirigida al reconocimiento del perjuicio psicológico. A su juicio, dicha petición debía admitirse a pesar de que no se hubiese solicitado en el escrito de conciliación prejudicial.

2.3. Hechos relevantes/antecedentes:

En esta sección debe relacionar los antecedentes y hechos que dieron lugar a la controversia jurídica.

1. La señora *Leonor de los Ríos Dorronsoró* interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Hospital Universitario del Valle “Evaristo García E.S.E.”

2. Posteriormente, la actora presentó un escrito de reforma de la demanda, mediante el cual adicionó nuevas pruebas y pretensiones. En este escrito solicita el pago de la indemnización por el daño psicológico, que para todos los efectos legales los tasó en una suma superior a los treinta (30) SMLMV.

3. Mediante auto del 29 de noviembre de 2017 se admitió la reforma de la demanda con relación a la pretensión de indemnización de perjuicios morales y se rechazó respecto de la indemnización por el daño psicológico, al considerar que “el objeto conciliado varió con lo solicitado en la reforma de la demanda”. Asegura el Tribunal que con la reforma se adicionaron las pretensiones de indemnización por perjuicios morales y psicológicos; sin embargo, la conciliación se efectuó únicamente respecto de “derechos morales y bienes constitucionales o convencionales”, pero no en cuanto a daños psicológicos. De esa manera, la entidad demandada no tuvo la oportunidad de conciliar o pronunciarse frente a lo reclamado.

Continúa...

...*Sigue*

4. Por el hecho anteriormente mencionado, la apoderada de la señora *Leonor de los Ríos Dorronsoro* interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el cual confirmó la providencia apelada.

2.4. Problema(s) jurídico(s):

En esta sección debe resumir los asuntos específicos que el Consejo de Estado entra a responder y resolver.

¿Incurrir en defecto sustantivo la providencia judicial que en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho confirma el auto que negó la reforma de la demanda con relación a una pretensión que no fue objeto de conciliación prejudicial dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho?

3. Argumentos del Consejo de Estado.

3.1. *Ratio decidendi* (razón fundamental de la decisión):

En esta sección debe citar la razón fundamental de la decisión.

Para el agotamiento efectivo del requisito de procedibilidad se deben reunir tres presupuestos: “i) identidad de las partes que asisten al trámite de conciliación y luego concurren al proceso en calidad de partes; ii) correspondencia entre la causa o los hechos que sirven de fundamento a la pretensión de conciliación y que, con posterioridad, se proponen en la demanda; y iii) equivalencia entre el objeto de la conciliación y el de la demanda o su reforma”.

En el caso concreto, este último requisito no se cumplió, ya que la parte actora agotó el requisito de conciliación prejudicial respecto de los perjuicios morales y los daños a bienes constitucionales y convencionales, pero no frente a los perjuicios psicológicos, los cuales son autónomos e independientes de aquellos, pues hacen parte de los perjuicios inmateriales por daño a la salud.

Continúa...

...*Sigue*

En ese orden de ideas, la Sala evidenció que no le asiste razón a la parte accionante al afirmar que el fallo del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca incurrió en el defecto sustantivo alegado, pues, tal como se observa en los argumentos esgrimidos, dicha Corporación no actuó de forma arbitraria ni caprichosa al rechazar la reforma de la demanda respecto de los perjuicios psicológicos y, por el contrario, efectuó un estudio juicioso y detallado sobre la procedencia de dicha solicitud.

La Sala concluyó que no se configuró el defecto sustantivo invocado y, en consecuencia, negó la acción de tutela interpuesta en contra de la providencia del 4 de abril de 2019.

3.2. *Obiter dicta* (dichos de paso o argumentos complementarios):

En esta sección debe presentar los argumentos jurídicos conexos a la *ratio decidendi*. Estos argumentos se derivan de las temáticas desarrolladas por el Tribunal.

1. La Sala encuentra que la presente acción de tutela cumple con los requisitos generales para su examen, por las siguientes razones: i) se argumenta de forma suficiente la posible vulneración del derecho fundamental al debido proceso como consecuencia del presunto defecto en que incurrió una providencia judicial [...]; ii) la parte actora agotó todos los medios de defensa judicial, toda vez que contra el auto de rechazo de la reforma de la demanda se interpuso el recurso procedente; iii) la acción de tutela se presentó dentro de un término razonable, ya que se radicó el 16 de agosto de 2019, es decir, aproximadamente cuatro (4) meses después de notificada la providencia que se ataca; iv) la irregularidad manifestada por el demandante concierne al defecto sustantivo; v) la situación que generó la vulneración del derecho fundamental fue puntualizada en el escrito de tutela, y vi) no se trata de una providencia contentiva de una sentencia de tutela.

2. La configuración del defecto sustantivo no puede darse a partir de cualquier diferencia con la interpretación en que se funda una decisión judicial; pues el derecho es dinámico y constituye una ciencia cultural en la que bien pueden debatirse vías jurídicas distintas para resolver un mismo caso.

Continúa...

...Sigue

3. El defecto sustantivo alude al aspecto normativo que sustenta las decisiones judiciales, y se erige como causal de procedibilidad de la acción de tutela en contra de las providencias. Si bien la competencia asignada a los jueces para interpretar y aplicar las normas jurídicas se encuentra amparada por los principios de autonomía e independencia, ésta no es absoluta, se encuentra limitada por los valores, principios, derechos y garantías, propios del Estado Social de Derecho.

4. Los criterios señalados suponen que la irregularidad que se invoca debe ser de tal importancia y gravedad que haya dado lugar a una decisión violatoria de derechos fundamentales. La configuración del defecto sustantivo no puede darse a partir de cualquier diferencia con la interpretación en que se funda una decisión judicial.

5. El defecto sustantivo tiene lugar cuando la sentencia se fundamenta en una norma que indiscutiblemente no es aplicable al caso bajo examen, por cuanto: a) es inexistente; b) ha sido declarada contraria a la Constitución; o c) ha sido derogada. Asimismo, tiene lugar este defecto cuando de forma manifiestamente arbitraria y grosera se aplica una norma legal que no se adecúa a la situación fáctica del caso, lo cual debe ser debidamente alegado y probado ante el juez constitucional, a riesgo de desconocer la autonomía del funcionario judicial que dictó la providencia.

6. Defecto sustantivo en torno al método: se configura cuando la fuente formal de la sentencia radica en una norma aplicable al asunto bajo examen, por lo que hay acuerdo al respecto, pero la hermenéutica que de ella se hace no se encuentra dentro del margen de interpretación razonable y aceptable.

Continúa...

...*Sigue*

7. Desde esta óptica, quien alegue que una providencia ha incurrido en defecto sustantivo o material susceptible de tutela no puede limitarse a expresar su parecer sobre la norma que debe ser aplicada, o sobre el significado y el sentido que a ella deba dársele, pues tiene la carga de demostrar la arbitrariedad en que ha incurrido la sentencia que ataca. Ya sea indicando de manera contundente la razón por la cual tal providencia se funda en norma indiscutiblemente inaplicable al caso concreto; o poniendo de presente la sentencia con efecto *erga omnes* que definió el alcance de la norma aplicable de manera distinta a como lo hace la sentencia cuestionada; o detallando las disposiciones que fueron desatendidas y que eran necesarias para efectuar una interpretación sistemática; o exponiendo de manera inobjetable las razones por las cuales la norma indiscutiblemente pertinente fue inobservada y por ende inaplicada; o, finalmente, los efectos que el legislador expresamente ha dado a la norma y que son distintos a la situación fáctica planteada.

4. Decisiones del Consejo de Estado.

En esta sección se debe resumir las decisiones.

1. *NEGAR* el amparo de tutela solicitado por la señora Leonor de los Ríos Dorronsor frente a la providencia de 4 de abril de 2019, la cual fue proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, bajo radicado número 76-001-33-33-009-2017-00103-01.

2. *REMITIR* el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, la cual tendrá lugar dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la providencia, si ella no es impugnada oportunamente en los términos señalados por la Ley.

5. Línea jurisprudencial construida por el Consejo de Estado en la sentencia.

En esta sección debe relacionar (sólo enunciar), de forma ascendente, la jurisprudencia que citó el Consejo de Estado en la sentencia.

Continúa...

...Sigue

-Consejo de Estado de Colombia. Sentencia 11001-03-15-000-2012-02201-01. C. P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

-Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-757 de 2009. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

-Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-453 de 2017. M. P. Diana Fajardo Rivera, en la cual se reitera lo señalado en las sentencias SU-399 de 2012 M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, SU-400 de 2012 M. P. (e): Adriana María Guillén Arango, SU-416 de 2015 M. P. Alberto Rojas Ríos y SU-050 de 2017 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

-Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-453 de 2017. M. P. Diana Fajardo Rivera.

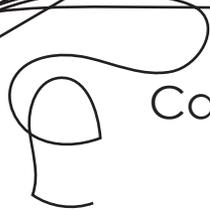
6. Posición crítica frente a la sentencia.

En esta sección debe plantear una posición crítica: acuerdo, desacuerdo o complemento (150 palabras promedio).

El Consejo de Estado decidió negar el amparo de tutela y determinó que la providencia judicial *sub exámine* no había incurrido en defecto sustantivo. En este sentido, las providencias del *A quo* y del *Ad quem* respetaron los límites de la autonomía e independencia judicial y valoraron correctamente tanto los supuestos fácticos como jurídicos.

De otro lado, admitir que en la reforma de la demanda se adicionen nuevas pretensiones, las cuales no fueron objeto de conciliación, configura una vulneración a principios superiores, como el principio de legalidad, y como desarrollo de este, el principio del debido proceso, sin dejar a un lado el de igualdad y seguridad jurídica. Todo ello puntualmente afectaría los derechos fundamentales de la parte que no tuvo la oportunidad de discutirlo y conciliar el objeto y las pretensiones.

La conciliación extrajudicial (prejudicial), en el terreno de lo contencioso administrativo, tiene una dimensión constitucional que impone unos límites infranqueables, que en concreto tienen que ver, como se afirmó líneas atrás, con la observancia de un catálogo axiológico representado en principios fundamentales. En ese marco argumentativo, es razonable que se exija que en la solicitud de conciliación se presenten claramente el objeto de conciliación y las pretensiones.



Capítulo VII

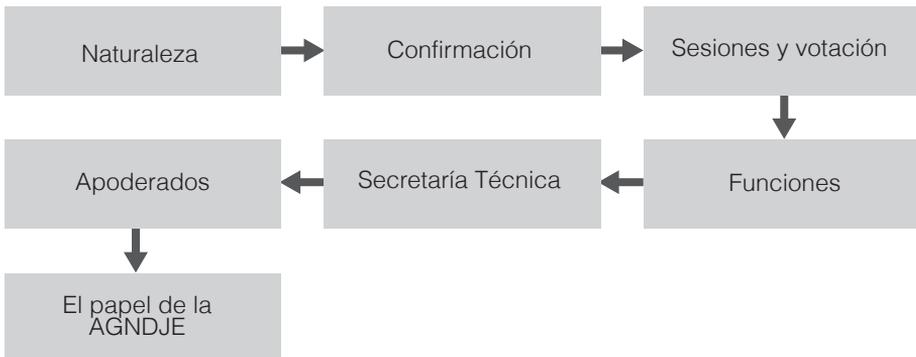
Los comités de conciliación, la información litigiosa y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

En este capítulo se desarrolla, brevemente, la naturaleza, características y funciones de los comités de conciliación y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

Los comités de conciliación

En términos generales, el comité de conciliación es el cuerpo colegiado de cada entidad, responsable de fijar las pautas, directrices y políticas de prevención del daño antijurídico. En concreto, esta instancia administrativa es la encargada de adoptar la decisión sobre la procedencia o no de la conciliación o de cualquier otro mecanismo alternativo de solución de conflictos. En la figura 17 se observa algunas generalidades de los comités de conciliación.

Figura 17. Generalidades sobre los comités de conciliación.



Fuente: elaboración propia.

La naturaleza de los comités de conciliación

Según la Ley 2220 de 2022, los comités de conciliación son “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” (art. 117)³⁰. Con ese alcance, los comités de conciliación³¹ son fundamentales para las entidades de derecho público, considerando que tienen la facultad de decidir sobre la procedencia o no de la conciliación, y así mismo de otros medios alternativos de solución de conflictos.

En esa línea decidirán, en cada caso específico, sobre la procedencia de la conciliación o cualquier otro MASC, con sujeción al ordenamiento jurídico. Ello los faculta para crear estrategias con el propósito de evitar el daño antijurídico y proteger el patrimonio estatal.

Conformación de los comités de conciliación

Según el Estatuto de conciliación³², los comités están conformados por los siguientes miembros permanentes³³:

1. El jefe, director, gerente, presidente o representante legal del ente respectivo o su delegado.
2. El ordenador del gasto o quien haga sus veces.
3. El jefe de la Oficina Jurídica o de la dependencia que tenga a su cargo la defensa de los intereses litigiosos de la entidad. En el

30 En conformidad con el artículo 16 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 2.2.4.3.1.2.2. del Decreto 1069 de 2015.

31 El artículo 117 del Estatuto de conciliación establece que la “decisión de conciliar tomada en los términos anteriores, por sí sola, no dará lugar a investigaciones disciplinarias, ni fiscales, ni al ejercicio de acciones de repetición contra los miembros del Comité”.

32 En conformidad con el artículo 17 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 2.2.4.3.1.2.3. del Decreto 1069 de 2015.

33 Artículo desarrollado por el artículo 2 del Decreto del Gobierno Nacional 1167 de 2016. Ministerio de Justicia y del Derecho. Este Decreto modifica el artículo 2.2.4.3.1.2.3 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, concurrirá el Secretario Jurídico o su delegado.

4. Dos (2) funcionarios de dirección o de confianza que se designen conforme a la estructura orgánica de cada ente. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 118)

La participación será indelegable, salvo las excepciones previstas en los numerales 1 y 3. Los miembros permanentes de los comités de conciliación tienen voz y voto para poder dirimir sobre los asuntos para los cuales se encuentran facultados y de los cuales tratan los comités³⁴.

De otro lado, concurrirán sólo con derecho a voz: a) “los funcionarios que por su condición jerárquica y funcional deban asistir según el caso concreto”; b) “el apoderado que represente los intereses del ente en cada proceso”; c) “el jefe de la Oficina de Control Interno o quien haga sus veces” y d) “el Secretario Técnico del Comité” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 118, par. 1).

Obligatoriedad de conformación de los comités de conciliación

Las normas sobre comités de conciliación “son de obligatorio cumplimiento para las entidades de derecho público, los organismos públicos del orden nacional, departamental, distrital, los municipios que sean capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles”, según lo establece el artículo 115 del Estatuto de conciliación.

Para las demás entidades de derecho público, la conformación de los comités de conciliación es discrecional, por tanto, no obligatoria; pero de hacerlo se registrarán por lo dispuesto en el ordenamiento jurídico para dichos comités.

34 “En lo que se refiere a la integración de los comités de conciliación de los municipios de 4a, 5a y 6a categoría se deberá aplicar lo dispuesto en el Parágrafo 2° del artículo 47 de la Ley 1551 de 2012, para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 *ibidem*” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 118, par. 3).

El Consejo de Estado, en varias oportunidades, ha reiterado que tal conformación obedece a que las importantes decisiones asignadas a dicha instancia deban ser adoptadas por las directivas de la respectiva entidad y por los funcionarios expertos “en los temas relacionados con la defensa jurídica, la prevención del daño antijurídico y los métodos alternativos de solución de conflictos” (Consejo de Estado de Colombia, 2018a). Cualquier decisión que se adopte en relación con la defensa jurídica de las entidades de derecho público debe ser previamente evaluada por el comité de conciliación, con el fin de que se cumplan las funciones y los objetivos para los cuales fueron creados.

Sesiones y votación

El comité de conciliación, cuando las circunstancias así lo exijan o la conveniencia lo aconseje, se reunirá por lo menos de dos veces en el mes.

Radicada la petición de conciliación ante la entidad, el comité de conciliación tiene un término de quince días para tomar la correspondiente decisión, “la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 119)³⁵.

El comité de conciliación podrá reunirse y sesionar con mínimo tres de sus miembros permanentes y adoptará sus decisiones por mayoría simple. Los miembros deberán declararse impedidos y podrán ser recusados, según lo señala el artículo 11 de la Ley 1437 de 2011, “cuando el asunto a decidir pueda comprometer a quien los designó, o a quien participó en el respectivo nombramiento o designación” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 130).

35 En conformidad con el artículo 18 del Decreto 1716 de 2009 y 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015.

Funciones de los comités de conciliación

Algunas funciones de los comités de conciliación están consagradas en la Ley 2220 de 2022³⁶, así:

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 [...], con el objeto de proponer correctivos.
4. Fijar directrices institucionales para la aplicación de arreglo directo, tales como la transacción y conciliación [...].
5. Determinar, en cada caso, la procedencia o improcedencia de la conciliación y señalar la posición institucional [...].
6. Determinar si el asunto materia de conciliación hace parte de algún proceso de vigilancia o control fiscal.
7. Evaluar los procesos que hayan sido fallados en contra de la entidad con el fin de determinar la procedencia de la acción de repetición [...].
8. Determinar la procedencia o improcedencia del llamamiento en garantía con fines de repetición.
9. Definir los criterios para la selección de abogados externos [...].
10. Designar al funcionario que ejercerá la Secretaría Técnica del Comité, preferentemente un profesional del Derecho.
11. Dictar su propio reglamento.
12. Autorizar que los conflictos suscitados entre entidades y organismos del orden nacional sean sometidos al trámite de la mediación ante la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o ante la Procuraduría General de la Nación.

36 En conformidad con el artículo 19 del Decreto 1716 de 2009 y 2.2.4.3.1.2.5. del Decreto 1069 de 2015.

13. Definir las fechas y formas de pago de las diferentes conciliaciones, cuando las mismas contengan temas pecuniarios. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 120)

La secretaría técnica

Tal y como lo establece el Estatuto de conciliación, la secretaria o el secretario del comité de conciliación tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar las actas de cada sesión del comité.
2. Verificar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el comité.
3. Preparar un informe de la gestión del comité y de la ejecución de sus decisiones [...].
4. Proyectar y someter a consideración del comité la información para la formulación y diseño de políticas de prevención del daño antijurídico y de defensa de los intereses del ente.
5. Informar al Coordinador de los agentes del Ministerio Público ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo acerca de las decisiones que el comité adopte respecto de la procedencia o no de instaurar acciones de repetición y las demás que le sean asignadas por el comité.
6. Atender oportunamente y por orden de ingreso las peticiones para estudio del Comité asignándoles un número consecutivo.
7. Remitir al agente del Ministerio Público [...], el acta o el certificado en el que conste la decisión del Comité de Conciliación [...].
8. Las demás que le sean asignadas por el comité. (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 121)

Designación y cambio de la secretaria o secretario técnico

La designación y cambio de la secretaria o secretario técnico es responsabilidad del comité de conciliación. El comité deberá informar inmediatamente de dicho cambio a la Dirección de Defensa Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia.

Apoderados de las entidades del Estado

Los apoderados de las entidades públicas deberán actuar bajo poder, en el cual se detalle y precise de manera clara e inequívoca el objeto del mandato y el alcance de este. El poder debe acompañarse con el acta del comité de conciliación.

Las decisiones del Comité de Conciliación o del representante legal de la entidad son obligatorias para los apoderados (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 123)³⁷. “Cuando la representación extrajudicial y judicial sea adelantada por abogados externos a la entidad, se deberán incluir como obligaciones del contrato el cumplimiento de las responsabilidades asignadas para los apoderados” (Presidencia de la República de Colombia, 2014, art. 10, par.)³⁸.

Red Nacional de información litigiosa y de conciliación

En conformidad con el Decreto 1716 de 2009, la Dirección de Defensa Jurídica del Estado, con la finalidad de “evaluar la situación litigiosa”, identificar las causas de los conflictos, precisar los tipos de daño, determinar el “índice de las condenas e identificar las debilidades y deficiencias procesales, recopilará:

[...] la información relacionada con las conciliaciones y el estado de los procesos en los que sean parte las entidades y organismos de

37 En conformidad con el artículo 2.2.4.3.1.2.8. del Decreto 1069 de 2015.

38 En conformidad con el artículo 2.2.3.4.1.10. del Decreto 1069 de 2015.

derecho público de los órdenes nacional, departamental, distrital y de los municipios capital de departamento y los entes descentralizados de estos mismos niveles. También, procesará la información de los demás municipios o entidades que de conformidad con el presente decreto constituyan el Comité de Conciliación. (Presidencia de la República de Colombia, 2009, art. 24

Señala, además, que con la información disponible, la Dirección de la Agencia elaborará un informe para el Gobierno, cuyo objeto es facilitar la formulación y ejecución de políticas y planes de prevención del daño antijurídico. Aunado a ello, evaluará y propondrá alternativas direccionadas a la eficacia de las normas, especialmente de las que versan sobre la conciliación prejudicial administrativa.

Las funciones de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado frente a los comités de conciliación

La Ley 1444 de 2011 ordenó crear la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de la Nación (ANDJE), con los siguientes objetivos:

[...] la estructuración, formulación, aplicación, evaluación y difusión de las políticas de prevención del daño antijurídico, así como la defensa y protección efectiva de los intereses litigiosos de la Nación, en las actuaciones judiciales de las entidades públicas, en procura de la reducción de la responsabilidad patrimonial y la actividad litigiosa. Para ello, tiene como misión planificar, coordinar, ejercer, monitorear y evaluar la defensa efectiva de la Nación, a fin de prevenir el daño antijurídico y fomentar el respeto de los derechos fundamentales. (Congreso de la República de Colombia, 2011b, art. 5, par)

El Decreto 4085 de 2011, modificado por el Decreto 915 de 2017, fija la naturaleza jurídica de la ANDJE, determinando que es una “entidad descentralizada del orden nacional, que forma parte de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho”

(art. 1). Entre las funciones principales de la Agencia está la de asesorar a “los respectivos entes en la conformación y funcionamiento de los comités y en el diseño y desarrollo de las políticas integrales de defensa de los intereses públicos en litigio y de la de prevención del daño antijurídico estatal” (Congreso de la República de Colombia, 2022, art. 124)³⁹.

Entre los objetivos de la Agencia se encuentran los siguientes: a) “el diseño de estrategias, planes y acciones de defensa jurídica de la Nación y del Estado”; b) “la formulación, evaluación y difusión de las políticas en materia de prevención de las conductas antijurídicas, del daño antijurídico y la extensión de sus efectos”; c) “la dirección, coordinación y ejecución de las acciones que aseguren la adecuada implementación de las mismas (Presidencia de la República de Colombia, 2011, art. 2); d) participar en los comités de conciliación de las entidades u organismos del orden nacional y e) actuar como mediador en los conflictos que se originen entre entidades y organismos del orden nacional (Presidencia de la República de Colombia, 2016, art. 2).

39 En conformidad con el artículo 23 del Decreto 1716 de 2009 y 2.2.4.3.1.2.9. del Decreto 1069 de 2015.

Conclusiones

Con unas finalidades específicas se establecieron en el ordenamiento jurídico colombiano los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), dispositivos jurídicos alternativos a la justicia formal que pretenden dar una respuesta concreta a las necesidades de adjudicar una justicia oportuna, rápida y austera en términos de tiempo y costos. Estos dispositivos, que hacen parte de la denominada “justicia alternativa”, desarrollan postulados constitucionales sustanciales, como el acceso a la justicia, el debido proceso, igualdad, equidad, entre otros.

La justicia que se procura desde este campo es producto de la autonomía de la voluntad de las partes, circunscrita a la normatividad vigente, con la firme intención de dar solución a las desavenencias presentadas. Su finalidad se realiza de forma multidimensional, es decir que cobija diversas pretensiones, tanto particulares como colectivas.

Hace parte de los MASC la conciliación, institución creada para la solución directa del conflicto por las partes, apoyados por un tercero que en principio se encuentra por fuera del conflicto, pero que está investido de la competencia suficiente para fungir como un actor importante dentro de la conciliación. Aquí son las partes y no el tercero los que deciden poner fin a la controversia. En otras palabras, se puede metaforizar así: el tercero funge como el director de la orquesta, los músicos son las partes en conflicto.

Los fines de la conciliación se subsumen en los fines de los MASC, entre los que se pueden indicar, por ejemplo, fines de convivencia, de eficacia, de seguridad jurídica, de solidaridad, de justicia, entre otros. Especialmente, la conciliación satisface los derechos de las partes en cuanto al acceso a la justicia y, en general, satisface la necesidad de justicia social.

Expresar, igualmente, que el legislador, en ciertos casos, estableció la conciliación como un requisito obligatorio para acceder a la jurisdicción, lo cual depende del área del derecho que contiene el caso particular. Para el caso de la jurisdicción contencioso administrativa se estableció la conciliación extrajudicial obligatoria, lo que quiere decir que es un requisito imperativo previo que se debe agotar antes de acudir al juez.

Por tanto, en esta jurisdicción, la conciliación es un requisito de procedibilidad, sin el cual no es posible obtener respuesta judicial, salvo algunas excepciones que la misma ley prescribe. Especialmente, es necesario agotarla ante el Ministerio Público cuando se pretenda presentar el litigio por medio de los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales. Lo anterior, claro está, cuando el asunto tenga el carácter de conciliable.

El ordenamiento jurídico establece unas formalidades y requisitos específicos desde la presentación de la petición de conciliación, puntualmente en relación con el contenido de la misma. Así, cumpliendo con los requisitos de claridad y suficiencia, es necesario presentar los hechos, el objeto y las pretensiones, como mínimo.

En consecuencia, en una eventual reforma de la demanda, en la que se incluyan nuevas pretensiones que por esa misma naturaleza no fueron objeto de conciliación, el juez, en el marco de su autonomía e independencia, y con el objeto de resguardar los derechos de las partes, deberá proceder a rechazarlas. En el caso analizado, el juez mediante auto negó la reforma de la demanda con relación a una pretensión que no fue objeto de conciliación prejudicial dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

Bibliografía

Doctrina

- Agudelo Ramírez, M. (2005). El debido proceso. *Opinión Jurídica*, 4(7), 89-105. <https://revistas.udem.edu.co/index.php/opinion/article/view/1307>
- Barrera Fonseca, A. M. y Niño-Camargo, A. L. (2013). Conciliación en Colombia. *Revista Iter Ad Veritatem*, 11(11), 117-132. <http://revistas.ustatunja.edu.co/index.php/iaveritatem/article/view/575>
- Cámara de Comercio de Bogotá, Corporación Excelencia en la Justicia y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Análisis conceptual del Sistema Nacional de Conciliación en Colombia en sus 25 años: construyendo diálogo y paz para el futuro*. Departamento Nacional de Planeación. <http://hdl.handle.net/11520/14095>
- Carbó, L. M. y Pérez, C. (2015). El rol del mediador medieval: actualidad de algunas habilidades negociadoras. ¿Qué nos enseña la historia de la mediación papal en la optimización del rol del facilitador en la resolución de conflictos? En L. De la Fuente y L. Morales (eds.), *V Jornadas de investigación en Humanidades. Proyección de la investigación en la comunidad* (vol. 2, pp. 7-15). Editorial Universidad del Sur. <http://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/2829>
- Carrasco Fernández, F. M. (2014). Conciliación como medio de solución de conflictos en el derecho societario. En X. Abel Lluch (coord.), *Las medidas preventivas de conflictos jurídicos en contextos económicos inestables* (pp. 331-346). J. M. Bosch Editor.

- Flórez Pabón, C. E., Bohórquez, L. A. y Loza Jara, G. L. (2012). *La justicia comunitaria en Colombia Justicia en equidad – Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC)*. Editorial Académica Española.
- Gómez Vallecillo, J. (2019). Mediación y conciliación en el deporte. En J. L. Pérez Triviño (coord.), *Resolución de conflictos en el deporte: Análisis y propuestas* (pp. 147-190). Editorial Reus S.A.
- Junco Vargas, J. R. (2007). *La conciliación. Aspectos sustanciales y procesales y en el sistema acusatorio* (5.ª ed.). Temis.
- Mera, A. (2016). Mecanismo Alternativos de Solución de Conflictos en América Latina. Diagnóstico y debate en un contexto de reformas. *Centro de Estudios de la Justicia de las Américas*, 20(1), 375-433. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/4093>
- Montaña Ruiz, M. J. (2017). La conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa: aplicación en la reparación directa. *Global lure*, 5, 195-210. <https://revista.jdc.edu.co/index.php/giure/article/view/373>
- Ramírez, M. E. (2017). *Solución de conflictos en propiedad horizontal*. Ediciones de la U.
- Tapias, Á. (comp.). (2016). *Aprendiendo a mediar*. Ediciones de la U; Asociación Latinoamericana de Psicología Jurídica y Forense.
- Xinwei, L. (2017). *La mediación en China. Aportaciones de Occidente*. Editorial Dykinson.
- Zeballosf-Cuathin, A. A. (2018). Una breve historia legislativa del derecho administrativo y de la administración pública colombiana. El influjo de la Constitución de 1991. En G. E. Pacheco, J. A. Es-

cobar Solano, L. Muñoz Meneses y G. F. Niño Contreras (comps.), *Estudios sobre democracia en Colombia: diseños institucionales y participación ciudadana* (pp. 38-62). Senado de la República; Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos. <https://bit.ly/3SheyJT>

Zeballosf-Cuathin, A. y Cáceres Mendoza, E. (2019). Del derecho como institución violenta del Estado a la constitucionalización del derecho En J. E. Carvajal Martínez (ed.), *La interacción jurisdiccional. El derecho entre lo nacional y lo internacional* (pp. 13-44). Universidad La Gran Colombia. <https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/6306>

Zeballosf-Cuathin, A. y Cáceres Mendoza, E. (2020). La paz pensada desde la justicia de transición. Pedagogía y cultura de paz. En N. Niño Patiño (ed.), *Construyendo ambientes de paz. Análisis de las dinámicas emergentes después de la firma del Acuerdo Final de Paz* (pp. 183-212). Universidad Libre. <https://bit.ly/3VMB0gM>

Sentencias Consejo de Estado de Colombia

Consejo de Estado de Colombia. (2003, 21 de noviembre). Sentencia 11001-03-24-000-2003-00029-01(8628) (Olga Ines Navarrete Barrero, C. P.). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.aspx?id=10000874>

Consejo de Estado de Colombia. (2010a, 3 de marzo). Sentencia 27001-23-31-000-2009-00198-01(37765) (Enrique Gil Botero, C. P.). [https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/27001-23-31-000-2009-00198-01\(37765\).htm](https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/27001-23-31-000-2009-00198-01(37765).htm)

Consejo de Estado de Colombia. (2012, 6 de septiembre). Sentencia 11001-03-06-000-2012-00056-00 (2110) (Luis Fernando Álvarez

Jaramillo, C. P.). [http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/145/SC/11001-03-06-000-2012-00056-00\(2110\).pdf](http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/145/SC/11001-03-06-000-2012-00056-00(2110).pdf)

Consejo de Estado de Colombia. (2013, 2 de mayo). Auto 25000-23-41-000-2012-00260-01 (Guillermo Vargas Ayala, C. P.). <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/133/S1/25000-23-41-000-2012-00260-01.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. (2017, 18 de mayo). Sentencia 25000-23-36-000-2016-01452-01(58018) (Hernán Andrade Rincón, C. P.). https://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/19169/CE-SEC3-EXP2017-N58018_%2801452-01%29_Contractual_20170518%20laudo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Consejo de Estado de Colombia. (2017, 22 de junio). Sentencia 11001-03-25-000-2012-00202-00 (0820-12) (William Hernández Gómez, C. P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. (2018a, 11 de octubre). Sentencia 17001-23-33-000-2016-00440-01(AP) (Roberto Augusto Serrato Valdés, C. P.). <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/213/17001-23-33-000-2016-00440-01.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. (2018b, 9 de julio). Sentencia 18001-23-31-000-2009-00108-01(56528) (Jaime Orlando Santofimio Gamboa, C. P.). [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/18001-23-31-000-2009-00108-01\(56528\).htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/18001-23-31-000-2009-00108-01(56528).htm)

Consejo de Estado de Colombia. (2018c, 16 de agosto). Sentencia 11001-03-15-000-2018-02266-00(AC) (Gabriel Valbuena Hernández, C. P.). <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/213/11001-03-15-000-2018-02266-00.pdf>

Consejo de Estado de Colombia. (2019, 26 de agosto). Sentencia 11001-03-06-000-2019-00074-00(2418) (Germán Alberto Bula Escobar, C. P.). <https://bit.ly/3THWUA1>

Consejo de Estado de Colombia. (2020, 6 de febrero). Sentencia 25000-23-36-000-2018-00302-01(62939) (María Adriana Marín, C. P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Consejo de Estado de Colombia. (2021, 10 de septiembre). Sentencia 18001-23-31-000-2010-00165-01(46482) (Mauricio Fajardo Gómez, C. P.). <https://vlex.com.co/vid/auto-n-18001-23-896189759>

Consejo de Estado de Colombia. (2021, 30 de septiembre). Auto 25000-23-37-000-2015-02012-01(23542) (Jorge Octavio Ramírez, M. P.). <http://190.217.24.55:8080/WebRelatoria/ce/index.xhtml>

Sentencias Corte Suprema de Justicia

Corte Suprema de Justicia de Colombia. (2011, 13 de abril). Sentencia 34145 (Sigifredo Espinosa Pérez, M. P.). http://legal.legis.com.co/document/index?obra=jurcol&document=jurcol_a0f476f139df0084e0430a0101510084

Sentencias Corte Constitucional de Colombia

Corte Constitucional de Colombia. (1996, 5 de febrero). Sentencia C-037/96 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-037-96.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1998, 19 de febrero). Sentencia C-037/98 (Jorge Arango Mejía, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1998/C-037-98.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1999a, 10 de diciembre). Sentencia T-1014/99 (Vladimiro Naranjo Mesa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/T-1014-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (1999b, 17 de marzo). Sentencia C-163 (Alejandro Martínez Caballero, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-163-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001a, 15 de noviembre). Sentencia C-1195/01 (Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-1195-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001b, 15 de noviembre). Sentencia C-1195/01 (salvamento de voto Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, y Rodrigo Uprimny Yepes) (Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6105>

Corte Constitucional de Colombia. (2001c, 7 de febrero). Sentencia C-143/01 (José Gregorio Hernández Galindo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-143-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001d, 22 de agosto). Sentencia C-893/01 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-893-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2002, 30 de abril). Sentencia C-314/02 (Marco Gerardo Monroy Cabra, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-314-02.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003a, 4 de marzo). Sentencia C-187/03 (Jaime Araujo Rentería M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-187-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003b, 22 de mayo). Sentencia C-406/03 (Manuel José Cepeda Espinosa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-406-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2003c, 11 de marzo). Sentencia C-204/03 (Álvaro Tafur Galvis, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-204-03.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005, 1 de febrero). Sentencia C-059/05 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-059-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008a, 3 de diciembre). Sentencia C-1194/08 (Rodrigo Escobar Gil, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-1194-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008b, 5 de marzo). Sentencia C-228/08 (Jaime Araújo Rentería, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-228-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008c, 17 de septiembre). Sentencia C-902/08 (Nilson Pinilla Pinilla, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-902-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2008d, 15 de julio). Sentencia C-713/08 (Clara Inés Vargas Hernández, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-713-08.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2011, 10 de agosto). Sentencia C-598/11 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-598-11.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012a, 9 de mayo). Sentencia C-330/12 (Humberto Antonio Sierra Porto, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-330-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012b, 23 de enero). Sentencia T-023/12 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-023-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013a, 13 de noviembre). Sentencia C-826/13 (Luis Ernesto Vargas Silva, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-826-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013b, 17 de abril). Sentencia C-222/13 (María Victoria Calle Correa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-222-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2013c, 12 de marzo). Sentencia T-118A/13 (Mauricio González Cuervo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-118A-13.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014a, 26 de marzo). Sentencia C-178/14 (María Victoria Calle Correa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-178-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2014b, 1 de diciembre). Sentencia T-916/14 (Martha Victoria Sáchica Méndez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-916-14.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015a, 17 de abril). Sentencia T-186/15 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-186-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015b, 21 de agosto). Sentencia T-544/15 (Mauricio González Cuervo, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/T-544-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2015c, 26 de octubre). Sentencia T-667/15 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-667-15.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2016, 14 de septiembre). Sentencia C-496/16 (María Victoria Calle Correa, M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/C-496-16.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2019, 27 de junio). Sentencia C-296/19 (Gloria Stella Ortiz Delgado, M. P.; Sv José Fernando Reyes Cuartas). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-296-19.htm>

Decretos

Presidencia de la República de Colombia. (1944, 30 de septiembre). Decreto 2350. *Por el cual se dictan lagunas disposiciones sobre Convenciones de Trabajo, asociaciones profesionales, conflictos colectivos y jurisdicción especial del trabajo. (segunda publicación)*. Diario Oficial 25679. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1872277>

Presidencia de la República de Colombia. (1948, 24 de junio). Decreto-ley 2158. *Sobre procedimiento en los juicios del trabajo*. Diario Oficial 26773. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1871227>

Presidencia de la República de Colombia. (1951, 7 de junio de 1951). *Código Sustantivo del Trabajo*. Diario Oficial 27622. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Codigo/30019323>

Presidencia de la República de Colombia. (1970, 6 de agosto). Decreto 1400. *Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil*. Diario Oficial 33150. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1740641>

Presidencia de la República de Colombia. (1971, 16 de junio). Decreto 410. *Por el cual se expide el Código de Comercio*. Diario Oficial 33339. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_comercio.html

Presidencia de la República de Colombia. (1989a, 7 de octubre). Decreto 2279. *Por el cual se implementan sistemas de solución de conflictos entre particulares y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 39012. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_2279_1989.htm

Presidencia de la República de Colombia. (1989b, 7 de octubre). Decreto 2282. *Por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil*. Diario Oficial 39013. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1430725>

Presidencia de la República de Colombia. (2009, 14 de mayo). Decreto 1716. *Por el cual se reglamenta 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 2001*. Diario Oficial 47349. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1716_2009.htm

Presidencia de la República de Colombia. (2011, 1 de noviembre). Decreto Ley 4085. *Por el cual se establecen los objetivos y la estructura de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado*. Diario

Oficial 48240. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4085_2011.html

Presidencia de la República de Colombia. (2013, 27 de agosto). Decreto 1829. *Por el cual se reglamentan algunas disposiciones de las Leyes 23 de 1991, 446 de 1998, 640 de 2001 y 1563 de 2012*. Diario Oficial 48895. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1357650>

Presidencia de la República de Colombia. (2014, 16 de octubre). Decreto 2052. *Por el cual se reglamenta la implementación del Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado, (eKOGUI)*. Diario Oficial 49306. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1391395>

Presidencia de la República de Colombia. (2015a, 26 de mayo). Decreto 1068. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público*. Diario Oficial 49523. <https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019934>

Presidencia de la República de Colombia. (2015b, 26 de mayo). Decreto 1069. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*. Diario Oficial 49523. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1069_2015.htm

Presidencia de la República de Colombia. (2015c, 27 de mayo). Decreto 1123. *Por el cual se reglamentan los artículos 35, 55, 56, 57 y 58 de la Ley 1739 de 2014, para la aplicación ante la U.A.E. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)*. Diario Oficial 49524. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62093>

Presidencia de la República de Colombia. (2015d, 17 de diciembre). Decreto 2462. *Por el cual se modifican algunas disposiciones del Capítulo 2, Título 4, Parte 2, Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionadas con los centros de conciliación en derecho.* Diario Oficial 49729. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67453>

Presidencia de la República de Colombia. (2016, 19 de julio). Decreto 1167. *Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.* Diario Oficial 49939. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1167_2016.htm

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 29 de agosto). Decreto 1427. *Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho.* Diario Oficial 50340. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1427_2017.html

Presidencia de la República de Colombia. (2021, 30 de diciembre). Decreto 1885. *Por medio del cual se modifican los Artículos 2.2.4.2.6.1.1., 2.2.4.2.6.1.4., 2.2.4.2.6.2.1., 2.2.4.2.6.2.2., 2.2.4.2.6.2.3., 2.2.4.2.6.2.5., 2.2.4.2.9.6., 2.2.4.4.7.2., 2.2.6.13.2.1.1., 2.2.6.13.2.2.4., 2.2.6.13.2.2.6., 2.2.6.13.3.1.1. y 2.2.6.13.3.2.1. del Decreto 1069 de 2015, Decreto único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.* <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175406>

Leyes

Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (1873, 26 de mayo). Ley 84. *Código Civil de los Estados Unidos de Colombia*. Diario Oficial 2867. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1827111>

Congreso de la República de Colombia. (1987, 9 de octubre). Ley 30. *Por la cual se confieren unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 38077. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1586913>

Congreso de la República de Colombia. (1991, 21 de marzo). Ley 23. *Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 39752. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6546>

Congreso de la República de Colombia. (1996, 15 de marzo). Ley 270. *Estatutaria de la Administración de Justicia*. Diario Oficial 42745. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0270_1996.html

Congreso de la República de Colombia. (1998a, 7 de julio). Ley 446. *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia*. Diario Oficial 43335. https://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0446_1998.html

Congreso de la República de Colombia. (1998b, 5 de agosto). Ley 472. *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Políti-*

ca de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 43357. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0472_1998.html

Congreso de la República de Colombia. (1999, 10 de febrero). Ley 497. *Por la cual se crean los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento.* Diario Oficial 43999. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0497_1999.html

Congreso de la República de Colombia. (2001a, 24 de enero). Ley 640. *Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44303. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0640_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (2001b, 4 agosto). Ley 678. *Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.* Diario Oficial 44509. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0678_2001.html

Congreso de la República de Colombia. (2002, 6 de julio). Ley 769. *Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 44932. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0769_2002.html

Congreso de la República de Colombia. (2009a, 22 de enero). Ley 1285. *Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia.* Diario Oficial 47240. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1285_2009.html

Congreso de la República de Colombia. (2009b, 21 de diciembre). Ley 1367. *Por la cual se adicionan unas funciones al Procurador Ge-*

neral de la Nación, sus Delegados y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 47570. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1367_2009.html

Congreso de la República de Colombia. (2010, 12 de julio). Ley 1395. *Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.* Diario oficial 47768. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1395_2010.html

Congreso de la República de Colombia. (2011a, 18 de enero). Ley 1437. *Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.* Diario Oficial 47956. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2011b, 4 de mayo). Ley 1444. *Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48059. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1444_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (2012, 12 de julio). Ley 1563. *Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional a Internacional y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48489. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1563_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2012a, 12 de julio). Ley 1564. *Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.* Diario Oficial 48489. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2012b, 11 de julio). Ley 1562. *Por la cual se modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de Salud Ocupacional*. Diario Oficial 48488. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1562_2012.html

Congreso de la República de Colombia. (2019, 27 de diciembre). Ley 2010. *Por medio de la cual se adoptan normas para la promoción del crecimiento económico, el empleo, la inversión, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la progresividad, equidad y eficiencia del sistema tributario, de acuerdo con los objetivos que sobre la materia impulsaron la Ley 1943 de 2018 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 51179. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2010_2019.html

Congreso de la República de Colombia. (2021, 25 de enero). Ley 2080. *Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*. Diario Oficial 51568. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2080_2021.html

Congreso de la República de Colombia. (2022, 30 de junio). Ley 2220. *Por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 52081. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2220_2022.html

Otras normas

Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional n.º 116*. <http://bit.ly/2NA2BRg>

Gobierno de España. (2010[1812]). Constitución Política de la Monarquía Española. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resoluci%C3%B3n%20218_29062022.pdf

Procuraduría General de la Nación. (2022, 29 de junio). Resolución 218. *Por medio de la cual se regula el trámite de la conciliación extrajudicial en materia de lo contencioso administrativo y se dictan otras disposiciones*. https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Resoluci%C3%B3n%20218_29062022.pdf

Superintendencias - Superintendencia de Notariado y Registro. (2019, 24 de enero). Resolución N. 0691. *Por la cual se actualizan las tarifas de los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial*. <http://www.notaria37bogota.com.co/images/Tarifas/RESOLUCIN-0691-ENERO-24-DE-2019-TARIFAS-NOTARIALES-1.pdf>.

Vaticano. (1983). *Código de Derecho Canónico*. http://www.vatican.va/archive/ESL0020/_P5D.HTM.



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

*La conciliación prejudicial administrativa en el
ordenamiento jurídico colombiano*
ha sido elaborado con fuentes *Source Sans Variable* e
impreso en papel Earth Pact, elaborado 100%
con fibra de caña de azúcar,
libre de químicos y blanqueadores,
en los talleres de Ediciones Carrera 7ª SAS
en abril de 2023.

Con esta edición la Universidad La Gran Colombia
contribuye a la sostenibilidad del medio ambiente al
utilizar materiales ecológicos producidos en Colombia.

